

**Università degli Studi di Firenze  
Facoltà di Scienze Politiche  
“Cesare Alfieri”**

**Corso di Laurea in Scienze Politiche**

**Tesi di Laurea in  
Analisi delle Politiche Pubbliche**

**Candidata: Vanessa Boretti**

La valutazione delle politiche pubbliche. Aspetti teorico metodologici e applicazione al programma di interventi formativi dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS).

**Relatore: Prof. Massimo Morisi**

**Anno Accademico 2001-2002**

|              |   |
|--------------|---|
| Introduzione | 3 |
|--------------|---|

## Parte prima

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Capitolo 1 “La valutazione delle politiche pubbliche”</b>                        | <b>9</b>  |
| Par. 1 “Primi cenni sull’importanza della valutazione”                              | 9         |
| Par. 2 “Brevi cenni storici”  | 12        |
| Par.3 “I cambiamenti che rendono necessaria l’attività di valutazione”              | 15        |
| Par. 4 “L’oggetto di studio della valutazione: le politiche pubbliche”              | 18        |
| Par 5 “Classificazione delle politiche pubbliche”                                   | 25        |
| Par. 5.1 “Il processo di policy”  | 28        |
| Par. 5.1.1 “Pregi e difetti del modello fasico”                                     | 38        |
| <b>Cap.2 “L’attività di valutazione: obiettivi, metodologie e strumenti”</b>        | <b>41</b> |
| Par.1 “Utilità della valutazione”   | 41        |
| Par.2 “Obiettivi e caratteristiche della valutazione”                               | 45        |
| Par.3 “I momenti della valutazione rispetto al processo di policy”                  | 50        |
| Par 4 “Approcci metodologici alla valutazione: alcune note storiche”                | 56        |
| Par 4.1 “Disegni di ricerca per la valutazione ex post degli esiti di una politica” | 60        |
| Par. 4.1.1 “Approcci quantitativi”  | 65        |
| Par. 4.1.2 “Approcci qualitativi”   | 69        |
| Par. 4.2 “Tecniche di analisi dei processi di attuazione”                           | 74        |
| Par. 4.3 “La valutazione dei processi di attuazione”                                | 77        |
| <b>Cap.3 “Valutazione e monitoraggio: alcuni esempi concreti”</b>                   | <b>81</b> |
| Par.1 “Il monitoraggio: caratteristiche e peculiarità rispetto alla valutazione”    | 81        |
| Par.2 “La tecnica degli indicatori di performance”                                  | 84        |
| Par. 2.1 “Il processo di costruzione degli indicatori”                              | 91        |
| Par.3 “Il monitoraggio e la valutazione delle politiche formative”                  | 95        |

## Parte seconda

|   |            |
|---|------------|
| <b>Cap. 1 “Il contesto di riferimento”</b>  | <b>121</b> |
| Par.1 “Formazione e lavoro: due facce della stessa medaglia”  | 121        |
| Par. 2 “Il panorama europeo della formazione post-secondaria”   | 127        |
| Par.3 “La situazione italiana e le innovazioni introdotte negli anni ‘90”                                     | 133        |
| <b>Cap. 2 “L’intervento oggetto di studio: storia, caratteristiche, obiettivi”</b>                            | <b>143</b> |
| Par.1 “La prima tappa fondamentale: l’accordo per il lavoro del 1996”   | 143        |
| Par.2 “Il Documento Fis”  | 146        |
| Par.2.1 “Gli elementi chiave del nuovo sistema di Formazione Integrata Superiore”                             | 153        |
| Par.3 “Le principali caratteristiche del nuovo canale formativo Ifts”   | 155        |
| Par. 3.1 “Le caratteristiche della didattica, gli standard di percorso e le peculiarità del canale formativo” | 161        |
| Par.4 “Il problema che sta alla base dell’intervento; obiettivi e strumenti dell’azione riformatrice”         | 171        |

|  |            |
|--|------------|
| Par.5 “Le criticità del sistema” _____   | 174        |
| <b>Cap. 3 “Il monitoraggio e la valutazione in itinere del sistema IFTS” _____</b>   | <b>181</b> |
| Par.1 “Il monitoraggio dei corsi Ifts: ciò che viene previsto dalle normative” _____   | 181        |
| Par.2 “Ipotesi per un sistema di monitoraggio” _____   | 185        |
| Par. 2.1 “Breve descrizione degli attori coinvolti nel sistema” _____  | 187        |
| Par.2.2 “Illustrazione del sistema di monitoraggio e valutazione in itinere ipotizzato” _____                                | 209        |
| Par. 2.3 “Qual’ è la reale situazione dell’IFTs da un punto di vista del monitoraggio e della valutazione in itinere?” _____ | 242        |
| Par.2.4 “Casi positivi: la Regione Piemonte e la Regione Lombardia”. _____   | 253        |
| Par. 3 “Alcune riflessioni conclusive” _____   | 266        |
| <b>Appendice al Capitolo 3 _____</b>   | <b>272</b> |
| Cronologia degli eventi significativi _____  | 272        |
| <b>Bibliografia _____</b>  | <b>282</b> |
| Libri, saggi, pubblicazioni di convegni _____  | 282        |
| Articoli di quotidiani, riviste, giornali specialistici _____  | 286        |
| Pagine web _____   | 287        |
| Siti internet consultati _____   | 288        |

## Introduzione

Esistono almeno due motivi fondamentali che mi hanno convinta a realizzare un lavoro di questo tipo:

- la necessità di rimarcare come sia importante per un attore coinvolto in un processo decisionale, e successivamente di attuazione di una politica, l'adozione di un sistema di monitoraggio e di valutazione in itinere da applicare all'intervento stesso allo scopo di apprendere e non soltanto di fare un riscontro contabile tra quanto previsto e quanto realizzato;
- l'interesse a sottolineare che, e da qui la scelta dell'argomento specifico oggetto dello studio, la formazione e l'istruzione possono davvero rappresentare un investimento per un paese che voglia essere competitivo e moderno, che voglia affrontare le sfide del futuro, che decida di inserirsi a pieno titolo in un contesto "globalizzato". Anche un proverbio cinese del 645 a.c. insiste sull'importanza del sapere; esso recita infatti:

*“Se fai piani per una anno semina riso, se fai piani per un decennio pianta alberi, se fai piani per la vita forma ed educa le persone”*

Per quanto attiene al primo punto ho pensato di fare una breve illustrazione di cosa sia la valutazione, di come si sia sviluppata nel corso del tempo, delle sue funzioni e dei suoi obiettivi proprio per sottolineare come sia necessario all'apprendimento istituzionale lavorare per diffondere le pratiche del monitoraggio e della valutazione che dovrebbero, secondo me, diventare parte

dell'agire quotidiano dei decision makers e non buone prassi da studiare come casi isolati.

Nel corso del tempo le funzioni, le relazioni, le risorse degli attori politici ed amministrativi si sono fortemente modificate: il contesto all'interno del quale essi si trovano ad operare si è ampliato; sono aumentati i rapporti con gli altri soggetti e si sono dilatati sia verso l'alto, nei confronti di organismi sovranazionali, sia verso il basso, nei confronti degli enti locali.

La legittimità degli attori è strettamente legata adesso alle prestazioni che essi sono in grado di assicurare: è importante seguire le procedure formali previste, ma è senz'altro più importante rispondere, possibilmente in modo soddisfacente e rapido, alle istanze che provengono dall'ambiente circostante e alle esigenze sollevate.

Da questo punto di vista si sente sempre più spesso parlare di **democrazia dei risultati** proprio perché attualmente è molto più rilevante la legittimazione basata sulla capacità di erogare servizi, piuttosto che quella basata sul rispetto delle procedure.

L'ampliamento delle funzioni fa ricorrere spesso gli attori politici ed amministrativi all'utilizzo di soggetti terzi per l'erogazione di varie prestazioni.

Non bisogna poi dimenticare come gli attori politici si trovano ad operare sempre in un contesto caratterizzato da molteplici richieste ma da una disponibilità di risorse assai limitata; ecco che apprendere dal monitoraggio e dalla valutazione può essere davvero importante come contributo all'effettuazione di determinate scelte davanti ad un vasto ventaglio di opzioni.

Per tutti i motivi fin qui elencati è fondamentale avvalersi di un sistema di monitoraggio e valutazione che può avere varie finalità:

- controllare e migliorare le performance gestionali (**performance management**);
- rendere conto a terzi dei risultati ottenuti (**accountability**);
- dirigere e rafforzare le performance delle politiche (**apprendimento e sviluppo istituzionale**);
- favorire l'elaborazione di nuovi interventi e la scelta tra alternative d'azione (**formulazione e disegno di politiche**).

Nella mia visione e per le caratteristiche dell'intervento che ho scelto come caso specifico su cui lavorare, di cui accennerò alcuni aspetti poco oltre, il monitoraggio e la valutazione devono servire agli attori coinvolti nel processo decisionale e in quello di attuazione come strumento di apprendimento e di crescita istituzionale e non possono limitarsi ad essere soltanto un controllo formale tra quanto previsto e quanto realizzato.

Alcuni tipi di interventi per le loro caratteristiche di sperimentality, di flessibilità, di concorso di più attori che operano in un contesto di integrazione, si prestano molto bene ad essere monitorati e valutati. Il monitoraggio e la valutazione sono determinanti per la buona riuscita di una politica che presenta le caratteristiche precedentemente illustrate.

I corsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (**IFTS**) rappresentano una novità significativa nel panorama formativo italiano; per la prima volta con l'introduzione di questo canale nel 1998, si tenta di dare una risposta ad una molteplicità di problemi:

- la mancanza di un percorso formativo almeno annuale dopo la scuola dell'obbligo che da molto tempo l'Unione Europea raccomandava di creare;
- la mancanza di sinergia tra gli ambiti dell'istruzione, della formazione e del mercato del lavoro;
- le basse percentuali di diplomati e specializzati nel nostro Paese;
- la forte disoccupazione giovanile da imputarsi spesso alla mancanza di conoscenze pratiche dei giovani neo-diplomati;
- un altrettanto considerevole numero di lavoratori già inseriti nell'ambito produttivo, resi obsoleti dalla rapidità attuale dei cicli produttivi.

Il sistema IFTS è estremamente interessante da analizzare, ma risulta alquanto complesso: il concorso di molti soggetti (Ministero dell'Istruzione, Regioni ed Enti locali, parti sociali, scuola, università, agenzie formative, imprese, enti di ricerca di vari ministeri) fa acquisire a questo canale un'architettura elaboratissima che non sempre rende agevole l'individuazione di "chi deve fare cosa".

In un sistema di questo tipo, in cui vari soggetti concorrono sia alla programmazione, sia alla gestione, sia alla progettazione e che per il momento non ha ancora raggiunto un assetto definitivo, l'applicazione di un sistema di monitoraggio e di valutazione in itinere può davvero contribuire all'apprendimento dei soggetti coinvolti all'interno del sistema; apprendimento che dovrebbe derivare da una verifica costante dell'intervento, da una sua eventuale riprogettazione in caso di scostamenti evidenti tra gli obiettivi di partenza e gli sviluppi nel corso dell'attuazione, dalla comprensione delle ragioni per le quali questi eventuali scostamenti si sono

verificati. Aprendimento che dovrebbe consentire ai soggetti coinvolti l'acquisizione di una maggiore consapevolezza e della maturità necessaria ad affrontare una successiva programmazione.

Il mio contributo vorrebbe essere proprio questo: dopo l'illustrazione del canale, delle sue peculiarità, dei problemi che stanno alla base dell'intervento e delle normative previste a proposito di monitoraggio e valutazione del canale, ho elaborato un sistema di monitoraggio e valutazione in itinere strutturato su una serie di indicatori.

Ciascun attore coinvolto, per le proprie peculiarità e per gli obiettivi che si pone con l'intervento, avrà necessità di conoscere certi dati piuttosto che altri; per poi giungere al confronto e all'integrazione dei dati raccolti dai vari soggetti coinvolti e quindi a poter compiere delle riflessioni che possano far sviluppare ulteriormente il canale.

La mia attività dall'aprile del 2002 all'interno del gruppo di lavoro<sup>1</sup> sull'IFTS istituito presso l'Istituto Nazionale di Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca Educativa (INDIRE) mi ha permesso di approfondire notevolmente tutti gli aspetti relativi alla struttura del sistema e alla didattica dei percorsi. Non posso quindi che ringraziare il Dott. Giovanni Biondi, direttore dell'istituto, la Dott.ssa Orlandi, responsabile del gruppo di lavoro, la Dott.ssa Chellini e Rebecca Scarcella, colonne portanti del gruppo.

Ringrazio il Prof. Vecchi e il Prof. Morisi, fonti inesauribili di pazienza e competenza e tutti coloro che mi hanno sopportata e supportata nella realizzazione di questo lavoro.

---

<sup>1</sup> Il gruppo di lavoro sull'IFTS si occupa della gestione e dell'implementazione della Banca Dati Nazionale dei corsi IFTS, della redazione del sito relativo al canale, della predisposizione degli strumenti necessari alla progettazione dei percorsi e dell'assistenza tecnica ai progettisti e alle regioni per l'utilizzo di detti strumenti.





## Parte prima

### Capitolo 1 “La valutazione delle politiche pubbliche”

#### Par. 1 “Primi cenni sull’importanza della valutazione”

*“Se vogliamo che lo Stato si metta davvero al servizio dei cittadini e della società, è indispensabile disporre di un sistema concreto di valutazione pratica e affidabile dei risultati dell’azione amministrativa. Attualmente i suoi controlli ridondanti, non sono altro che controlli formalistici.” (Michel Crozier)*

La valutazione è un’attività che consiste in una serie di metodi e tecniche che hanno come scopo fondamentale l’analisi dei risultati prodotti da una determinata azione, in riferimento a degli obiettivi prefissati.

La valutazione può riguardare una molteplicità di attività: si può valutare una terapia, un insegnamento, un farmaco.

In questo lavoro si fa un’analisi della valutazione delle politiche pubbliche.

La valutazione ha un intento prescrittivo, nel senso che si pone l’obiettivo di dare un parere ai decisori per sostenerli nella capacità di scelta.

Sarebbe però riduttivo intendere l’attività di valutazione come un mero controllo tra quanto previsto e quanto ottenuto; la valutazione, e il monitoraggio di cui parleremo più avanti, devono servire come strumenti per la riflessione sugli stati di avanzamento di una determinata azione. Essi dovrebbero essere utilizzati come metodi per generare nuove idee, rispetto alle politiche che si stanno attuando per intervenire su una determinata situazione indesiderata di partenza. Non sarebbe produttivo servirsi del monitoraggio e

della valutazione come strumenti per la verifica del rispetto tra quanto stabilito all'inizio di un certo intervento, e quanto ottenuto nelle varie fasi intermedie. Può infatti accadere che, durante l'attuazione di un certo intervento, ci si scosti da quanto previsto inizialmente perché si ritiene più opportuno fare scelte più adeguate alla reale situazione che ci troviamo di fronte.

Dover obbligatoriamente rispettare formalmente ciò che si è stabilito all'inizio di una certa azione politica non è sinonimo di qualità dell'intervento; occorre piuttosto capire dove si è sbagliato e quali sono i fattori che hanno determinato lo scostamento.

L'analisi delle politiche pubbliche fino a poco tempo fa non si era posta il problema della credibilità delle politiche: come ci ricorda anche Giandomenico Majone<sup>2</sup>

*“l'approccio normativo continua a vedere l'adozione delle politiche pubbliche come un esercizio puramente tecnico: una volta che è stata individuata e raccomandata una politica che migliora il benessere sociale, essa verrà attuata così come è stata progettata, e gli effetti desiderati seguiranno. Data un tale concezione del policy making, il tema della credibilità delle politiche non poteva neppure essere percepito”.*

In realtà l'ambito di attuazione di una politica è vasto ed è composto da molti attori che si intrecciano tra loro in una serie di rapporti e di relazioni; un altro aspetto significativo è rappresentato dalla cosiddetta “incoerenza nel tempo”: una politica che sembra ottimale al tempo t può sembrare non più ottimale ad un successivo tempo t+h.

---

<sup>2</sup> cfr. Majone (2002), pag. 5-30

Il monitoraggio e la valutazione delle politiche pubbliche dovrebbero servire a capire il perché un policy makers può utilizzare il proprio potere discrezionale per spostarsi su quell'intervento che appare come una politica migliore, più consona alla situazione e al momento.

Valutare il rendimento delle istituzioni e l'efficacia delle politiche è fondamentale, soprattutto in un momento di cambiamento, di crisi del Welfare State e di rapporti sempre più stretti con i livelli decisionali sovranazionali, come illustrerò più avanti.

Ernest House (1993), parla di una nuova legittimità che la valutazione apporta allo Stato in condizioni di cambiamento, poiché

*“la valutazione risponde all'esigenza di una società democratica che vuole conoscere le proprie capacità nel fornirsi di beni e servizi e che impara dalla propria esperienza”.*

La valutazione non è una disciplina a sé stante: possiamo definirla come quella parte di scienza dell'amministrazione che, attraverso teorie e metodologie, ci permette di capire quali ragioni hanno portato ad un certo risultato.

Fare qualche breve cenno all'evoluzione che ha caratterizzato la scienza dell'amministrazione, ci permetterà, forse, di comprendere meglio il ruolo fondamentale che la valutazione è venuta assumendo nel corso degli anni.

## Par. 2 “Brevi cenni storici”

Chi si propone di studiare l'amministrazione deve porsi l'obiettivo di capire ciò che sta dietro ai risultati visibili, cercando di comprendere l'influenza delle variabili, le relazioni tra gli attori, cioè coloro che elaborano ed attuano le politiche, le scelte di quest'ultimi.

La funzione amministrativa, infatti, non è né meccanica, né tantomeno automatica; al contrario è variabile e può incidere molto sui risultati di governo.

Solo grazie alle riforme<sup>3</sup> messe in atto nei paesi democratici soprattutto nel ventesimo secolo, che hanno posto l'attenzione sull'importanza dei rendimenti amministrativi e sulla misurazione dei risultati dell'intervento pubblico, il ruolo della scienza dell'amministrazione è diventato più analitico, con finalità non più solo descrittive ma anche metodologiche.

Negli anni '60, mentre la scienza della politica dirige i suoi interessi quasi esclusivamente sui processi di socializzazione, comunicazione e mobilitazione politica, sui comportamenti elettorali, la scienza dell'amministrazione si occupa di cosa fanno i Governi, di come lo fanno, accumulando il ricco patrimonio di cui più tardi si avvarrà l'analisi delle politiche pubbliche.

Dopo la prima guerra mondiale si assiste ad un progressivo ampliamento dei compiti dello Stato, che non assolve più soltanto al ruolo di garante dell'ordine pubblico, ma anche a funzioni di servizio e fornitura di prestazioni ai cittadini.

---

<sup>3</sup> Si rimanda al paragrafo 1 del capitolo 2.

La conseguenza è una dilatazione delle burocrazie, sia in senso orizzontale (più compiti da svolgere), sia in senso verticale, con la creazione di catene di controllo gerarchicamente più complesse.

Nel secondo dopoguerra si assiste alla nascita del welfare state<sup>4</sup>, cioè lo stato sociale, con una crescita ancora maggiore dei compiti dello Stato e con un conseguente cambiamento della natura regolativa della burocrazia.

Si può sancire, in questo periodo, la fine della snellezza degli apparati amministrativi e la nascita della burocrazia di massa dovuta proprio all'aumento dei compiti dello Stato e al cambiamento della sua natura.

Le cause che comportano l'affermarsi della burocrazia di massa sono svariate: l'aumento della spesa pubblica, la statalizzazione di alcuni settori, un'inflazione normativa che riguardò proprio l'amministrazione e la discrezionalità decisionale dovuta al ruolo gestionale degli amministratori.

Intorno alla metà del '900 si ha una crisi delle burocrazie di massa dovuta alla loro crescente inadeguatezza alle dinamiche sociali, economiche e politiche.

Inoltre, due fattori esogeni, la crisi petrolifera e la concorrenza delle economie orientali, intorno agli anni '70, hanno contribuito all'abbandono del modello della burocrazia di massa ed hanno imposto di trovare specifiche e robuste vie d'uscita da una situazione estremamente grave e delicata.

Si giunge così alla diffusione di un nuovo modello denominato **new public management**, proprio perché di ispirazione aziendale.

---

<sup>4</sup> Il welfare è ritenuto il terreno ideale per l'analisi delle politiche pubbliche. Nel XVI° e XVII° secolo si manifestano i primi segnali di un cambiamento delle tradizionali funzioni dello Stato che da garante dell'ordine pubblico diventa anche erogatore di altri tipi di servizi ai cittadini. Il periodo che segue la seconda guerra mondiale sancisce in modo ancora più netto questa trasformazione.  
cfr. Meny – Thoenig (1996), pag. 23-49

Questo modello organizzativo si diffonde con il governo Thatcher in Gran Bretagna, ed è caratterizzato dal fatto che l'amministrazione deve legittimarsi con il suo rendimento piuttosto che per il rispetto delle procedure.

I controlli diventano verifiche ed il termine verifica inizia ad essere utilizzato nel senso di valutazione, perché si valuta, appunto, se gli obiettivi sono stati raggiunti e se hanno provocato la soddisfazione dei destinatari degli interventi. I controlli di legalità vengono affiancati da strumenti di valutazione e simili modifiche si osservano anche in Italia.

Infatti, il potere politico diventa il committente dell'azione amministrativa, la quale, per parte sua, vede una forte responsabilizzazione dei dirigenti e dei funzionari pubblici.

In un quadro di questo tipo, quindi, la valutazione assume un ruolo fondamentale: non è più solo un controllo di conformità legale, ma una verifica sul consumo delle risorse, sulla soddisfazione dei destinatari degli interventi e sulla congruità dei processi decisionali dell'amministrazione rispetto ai programmi politici.

### Par.3 “I cambiamenti che rendono necessaria l’attività di valutazione”

Il panorama che si presenta oggi agli occhi di chi osserva l’amministrazione è molto diverso da quella concezione d’inizio secolo, che considerava le burocrazie pubbliche come la più perfetta incarnazione della razionalità occidentale, secondo il paradigma weberiano<sup>5</sup>.

L’idealtipo weberiano prevedeva certe caratteristiche per l’amministrazione, come il carattere impersonale, la separazione dalla politica, il ricorso alla legge per disciplinare il lavoro dei dipendenti e una forma di controllo basata sulla conformità.

La burocrazia, secondo Max Weber, è una macchina esecutiva ed impersonale, che esegue ciò che è stato deciso altrove; nella sua visione, c’è una razionalità assoluta tra mezzi e fini, poiché in base all’obiettivo politico, c’è di conseguenza un’azione meccanica della burocrazia, indipendentemente dai contenuti.

Attualmente la pubblica amministrazione si presenta come una costellazione di apparati semi-autonomi, debolmente connessi e ci si chiede se non sarebbe più opportuno parlare di pubbliche amministrazioni al plurale piuttosto che al singolare.

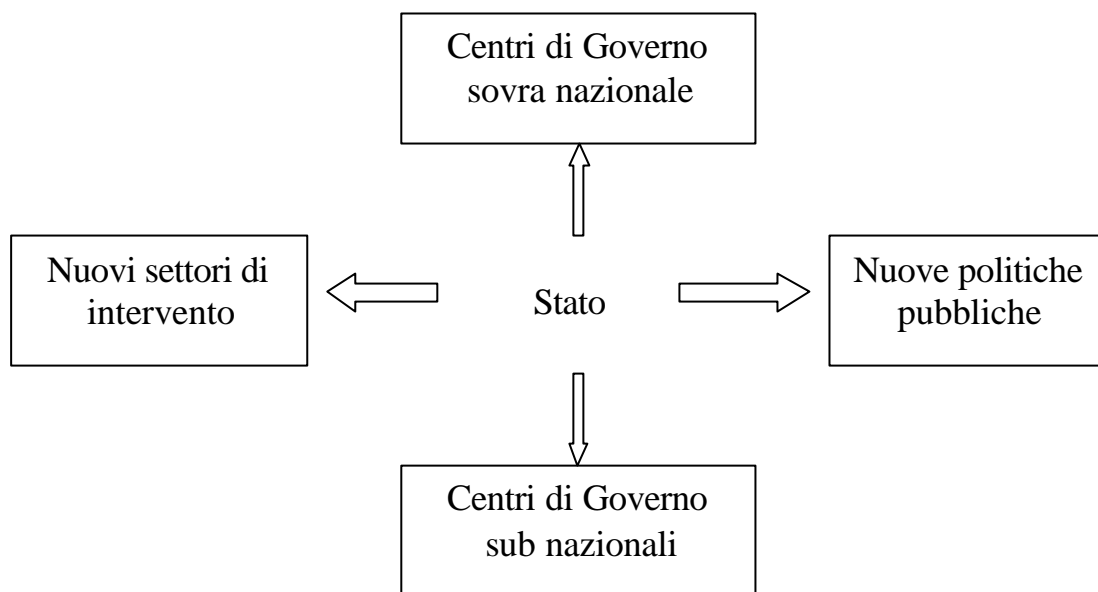
Questo scenario è il risultato di un lento processo d’espansione/diffusione degli apparati pubblici, processo che si è mosso in due direzioni: in **orizzontale**, con la crescita delle funzioni pubbliche (stato sociale) e in **verticale** attraverso le spinte verso la mondializzazione da un lato, e la

---

<sup>5</sup> cfr. Morisi. – Lippi (2001), p.35



regionalizzazione dei poteri pubblici dall'altro, come si può notare dal seguente schema.<sup>6</sup>



Per quanto riguarda la prima dimensione, man mano che la presenza dello Stato nella società si è fatta più pervasiva, il tessuto connettivo tra i suoi apparati si è indebolito.

Come afferma Luigi Bobbio<sup>7</sup>

*“specializzandosi, lo stato si è mischiato con la società”*

si è frantumato in vari pezzi.

Ciascun ambito settoriale si è dotato di una certa autosufficienza e spesso le politiche sono la risultante di complesse interazioni con i settori gestori delle singole questioni.

---

<sup>6</sup> cfr. Bobbio (1996), p.50

Per quanto riguarda l'espansione in verticale, ci sono state contemporaneamente due dilatazioni: una in alto verso i centri di governo sovra-nazionali, dovuta soprattutto alla mondializzazione dell'economia, e una in basso, verso i centri di governo sub-nazionali (regioni, province e Comuni). Gli stati centrali detengono ancora la maggioranza delle funzioni, ma non hanno il monopolio assoluto della politica e dell'amministrazione.

Mentre il processo d'espansione in orizzontale è giunto al culmine e si sente anzi l'esigenza di uno stato più snello e moderno, l'espansione verticale è solo all'inizio.

In una situazione come quella che abbiamo descritto, si capisce bene come il processo di valutazione possa avere un ruolo fondamentale come punto di riferimento per l'azione pubblica, data soprattutto l'interazione tra molteplici attori ciascuno con il proprio ruolo, la propria posta in gioco e le proprie risorse per influenzare il processo decisionale.

---

<sup>7</sup> cfr. Bobbio (1996), p.51

#### **Par. 4 “L’oggetto di studio della valutazione: le politiche pubbliche”**

Per parlare di valutazione traggio spunto da una sua generica definizione: essa rappresenta

*“un momento critico e dialettico con i risultati dell’amministrazione, che esamina la validità e il valore dei programmi e delle attività dei pubblici poteri, che offre intelligenza alle situazioni e che quindi rappresenta non solo una risorsa per le decisioni future, ma anche un’importante ricchezza per l’evoluzione delle istituzioni e per il loro futuro”*<sup>8</sup>

Secondo Weiss

*“la valutazione come viene da noi intesa, ha come oggetto le politiche pubbliche: è un’attività di ricerca sociale, con lo scopo di produrre giudizi sui risultati di una politica e/o sui relativi processi di elaborazione e di attuazione, attraverso comparazioni con criteri espliciti o impliciti; il suo obiettivo è di contribuire al miglioramento delle modalità d’intervento pubblico”*

Il terreno di studio della valutazione, nel nostro caso specifico, è rappresentato dalle politiche pubbliche ed è quindi necessario approfondire ciò che s’intende con questa definizione.

---

<sup>8</sup> Paddock, 1998 - Vedung, 1997

## Cosa sono le politiche pubbliche?

Inizio a rispondere a questo quesito con la tradizionale dizione di William Dunn<sup>9</sup>, il quale definisce una politica pubblica come

*“un insieme di azioni, compiute da una pluralità di attori, pubblici o privati, con l'intento di dare risposte ad opportunità, domande, bisogni insoddisfatti, meritevoli d'intervento pubblico”.*

Come ci dice Dente<sup>10</sup>, questa definizione ci fa capire che le politiche pubbliche non sono tout court assimilabili alle funzioni dello Stato, e giungere ad una simile conclusione sarebbe molto riduttivo.

L'attività di Governo si distingue, infatti, in due aspetti fondamentali, ben riassunti dal seguente schema:



Funzione di  
Produzione 1  
(gestione interna)

Funzione di  
produzione 2  
(gestione politiche pubbliche)

(L'azione pubblica nelle sue funzioni di produzione, secondo Gibert<sup>11</sup>).

---

<sup>9</sup> cfr. Dunn (1981), p.138

<sup>10</sup> cfr. Dente (1990)

<sup>11</sup> cfr. Meny - Thoenig (1996), p.111

In modo molto simile a quanto accade in un'impresa privata, infatti, in un'autorità pubblica mezzi e risorse vengono utilizzati per la produzione di beni e servizi.

Ma con il passo successivo, cioè la soddisfazione di bisogni collettivi mediante la produzione di risultati rispetto ai problemi collettivi, l'autorità pubblica si differenzia da quella privata, che ha solo finalità interne<sup>12</sup>.

La seconda funzione di produzione, che fa riferimento alla teoria del cambiamento sociale, è uno degli oggetti di studio dell'analisi delle politiche pubbliche, per conoscere meglio come e perché i prodotti forniti dalle autorità pubbliche non sempre generano gli effetti voluti.

La definizione di Dunn, inoltre, comporta una serie di conseguenze: per ricostruire una politica occorre individuare il problema collettivo che sta alla base della situazione indesiderata.

Si parla di **bisogni**, quando la definizione dello stato d'insoddisfazione proviene da un soggetto esterno rispetto ai beneficiari; di **domande**, quando si reagisce ad una richiesta d'intervento dei beneficiari e di **opportunità**, quando si colgono soluzioni possibili e s'individua l'occasione per applicarle a soluzioni latenti.

La ricostruzione di una politica è data dalle percezioni e dalle azioni degli attori in gioco; nel policy making si ha l'intervento anche di attori privati.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Alcuni esempi possono chiarire meglio il concetto: la manutenzione dei dossi stradali effettuata dal servizio competente, deve potersi tradurre in una migliore sicurezza stradale; la visita di un'assistente sociale ad una persona poco abbiente, risponde alle finalità di alleviare disuguaglianze sociali.

<sup>13</sup> Occorre fare una riflessione su cosa s'intende per autorità pubblica. E' tale quella che esercita funzioni di governo su soggetti e spazi geograficamente definiti, perché ne è strutturalmente legittimata. Si può definire tale anche quell'organismo che concede in uso e gestisce beni collettivi, intendendo con questo termine quei beni caratterizzati dall'indivisibilità, dal fatto di non aver un corrispettivo prezzo e dal fatto che ogni consumatore di detto bene può riceverne una parte uguale, secondo la tradizionale definizione economica.

Le non-decisioni sono considerate come idee ed azioni in quanto, comunque, esprimono una volontà.

Alcuni protagonisti possono agire anche in senso contrario alla politica, in modo da farla fallire.

Il ruolo del ricercatore nel definire una politica è importante in quanto è lui che, grazie a varie tecniche, individua i confini del problema, gli atteggiamenti e le percezioni degli attori in gioco.

Per tornare all'elenco delle definizioni, riprendo con Heclò, il quale fa notare che

*“una policy può essere considerata come una serie di azioni o di non azioni, piuttosto che azioni o decisioni specifiche”.*

La sua definizione è piuttosto vicina a quella di Dye, il quale afferma che

*“la politica pubblica è qualunque cosa che i Governi scelgono di fare o di non fare<sup>14</sup>”* (Dye, 1975).

David Easton sostiene che

*“una policy è fatta di una rete di decisioni e di azioni che distribuiscono valori”*

---

<sup>14</sup> A proposito delle **non-decisioni**, con questo termine non ci si riferisce solo alle politiche non formulate. Coloro che, per primi, hanno elaborato questo concetto, Bachrach e Baratz, nel 1970, hanno inteso attirare l'attenzione sul meno controllabile processo di preselezione dei temi che hanno accesso all'agenda politica. Facendo riferimento ad una nota osservazione di Schattschneider, per cui “la definizione delle alternative è il supremo strumento del potere”, élite ristrette e coese, sarebbero in grado d'impedire la trasformazione in politiche di certe tematiche ritenute contrastanti con i propri interessi.

mentre Jenkins<sup>15</sup> vede le politiche come

*“un insieme di decisioni interrelate, che riguardano la selezione di obiettivi e di mezzi per raggiungerli, all’interno di una situazione definita”*

Indubbiamente, **policy** è un concetto che ha portato ad un numero consistente di definizioni e sul quale tuttora vi sono delle incongruenze; ma possiamo affermare che, attualmente, le differenze sono soprattutto di tipo semantico dovute anche, in alcuni casi, a difficoltà di traduzione tra lingue diverse.

C’è una sostanziale unanimità nell’affermare che una politica pubblica non è né una legge, né un procedimento amministrativo, né una decisione.

Gli attori, infatti, durante il processo di policy, sul quale torneremo più avanti, sicuramente decidono e scelgono, ma la politica pubblica non coincide con tale atto deliberato.

Secondo Heclo, Hogwood e Gunn<sup>16</sup>,

*“il termine policy viene normalmente associato a qualcosa di più grande di decisioni particolari, ma più piccolo di cambiamenti generali nella società. In termini di livello d’analisi, si tratta di un concetto che si colloca più o meno a metà strada”.*

Se prendiamo invece in considerazione gli aspetti comuni alla maggior parte delle definizioni, vediamo che c’è accordo nell’affermare che una politica pubblica non è l’effetto di circostanze esogene, ma che una delle sue

---

<sup>15</sup> cfr. Capano – Giuliani (1996), pag.321

<sup>16</sup> cfr. Capano- Giuliani (1996), pag.317

componenti è rappresentata da una qualche intenzionalità degli attori coinvolti.

Le politiche, inoltre, non coincidono con gli outputs decisionali, perché vanno assolutamente presi in considerazione anche gli effetti imprevisi delle azioni intenzionali, intesi come conseguenze delle azioni dei policy makers nell'ambiente, nel rapporto con altre scelte fatte nel passato o da altri attori, nella presenza di "buchi neri" rappresentati dalle non-decisioni.

Ecco perché limitare il ruolo della valutazione e del monitoraggio a semplice controllo di quanto attuato rispetto a quanto previsto sarebbe assai riduttivo; può darsi, infatti, che gli scostamenti siano stati necessari e funzionali all'ottenimento di un risultato migliore.

Le politiche hanno dei contenuti che vengono identificati più dall'analista che dal policy makers, nel senso che esse non sono oggetti, ma costrutti.

Gli studiosi di policy "non rinvencono politiche, le compongono"<sup>17</sup>, perché la politica non esiste in natura.

Essa è un campo analitico, un metodo per studiare l'efficacia dell'azione amministrativa e i suoi confini sono determinati dal problema che tratta.

E' proprio qui che si legano la valutazione e l'analisi delle politiche pubbliche: il fatto di definire oggetto di studio della valutazione una politica pubblica, la quale è un costrutto analitico, rimanda ad un corpus di orientamenti analitici e di concetti che è costituito dall'analisi delle politiche pubbliche.

Lo studioso si avvale di vario materiale per ricostruire una politica: leggi, comportamenti amministrativi, discorsi, atteggiamenti dei destinatari, proteste, silenzi.

---

<sup>17</sup> cfr. Capano - Giuliani (1996), pag. 319



Essa è, infatti, un'astrazione di cui va fatta una ricostruzione dell'identità e del contenuto, passo per passo, a partire da elementi empirici ricavabili dalle fonti che abbiamo appena citato.

Quindi non possono esserci confini disciplinari, in quanto ciò di cui si occupano gli studiosi è tutto quello che viene ritenuto appropriato rispetto alla natura del problema in questione.

Un ultimo elemento, che accomuna varie definizioni riguardanti la policy, è il suo carattere pubblico.

Tale caratteristica sarebbe assicurata dal tipo d'investitura e di legittimazione politica di cui godrebbero i protagonisti coinvolti.

Essi sono sicuramente i protagonisti delle varie fasi di cui si compone una politica, ma non è assolutamente escluso che in sede definitiva non vi sia l'apporto d'individui e organizzazioni diversamente qualificati.

Dunn<sup>18</sup> afferma che una politica è pubblica perché è rivolta a dirimere problemi collettivamente avvertiti e per i quali si ritiene più opportuno l'intervento della "mano visibile", piuttosto che la diretta interazione tra individui.

E' il problema oggetto di policy a stabilire il terreno su cui gli attori interagiscono e da alcuni autori questo terreno viene definito "**spazio di policy**", all'interno del quale la politica pubblica cerca di stabilire dei legami tra la situazione attuale e la sua migliore configurazione possibile.

---

<sup>18</sup> cfr. Dunn (1981)

## Par 5 “Classificazione delle politiche pubbliche”

Fare un inventario delle modalità d’azione pubblica è stata da sempre una preoccupazione specifica dei sociologi e degli studiosi di policy.

Le politiche pubbliche possono essere classificate in vari modi: in base a criteri istituzionali avremo una suddivisione tra **politiche nazionali, locali, intergovernative**; oppure possono essere classificate in funzione dei gruppi di destinatari cui sono rivolte.

Le tipologie d’uso più ricorrenti sono quelle che classificano l’azione pubblica in funzione della **teoria del cambiamento sociale** di cui ciascuna è provvista.

Per l’analista ogni politica pubblica comprende una teoria del cambiamento sociale, nel senso che esiste una relazione di causa ed effetto, contenuta nelle disposizioni che regolano l’azione pubblica presa in esame.

Occorre chiedersi come lo stato delle cose è suscettibile di essere modificato, quali saranno le conseguenze e perché un’autorità pubblica ha fatto ricorso ad una certa azione. Individuare questa teoria è un compito essenziale dello studio delle politiche pubbliche, anche se non risulta affatto semplice.

La teoria del cambiamento sociale, secondo quanto affermano Meny e Thoenig<sup>19</sup>, può essere meglio costruita se si è in grado di isolare certi elementi:

- a) gli obiettivi perseguiti dalla politica pubblica esaminata;
- b) i cittadini verso i quali si dirige la politica pubblica;
- c) gli esecutori cui è affidata l’applicazione delle direttive di governo;
- d) i tipi di politiche pubbliche.

---

<sup>19</sup> cfr. Meny-Thoenig (1996), p.115

Lowi<sup>20</sup> definisce le categorie di politiche in termini dell'effetto, anche previsto, che esse hanno sulla società affermando che

*“la natura della policy determina la sua politics”*

Questo significa che la distribuzione del potere tra gli attori, la modalità con cui essi esercitano tale potere e quindi si accordano o entrano in conflitto con gli altri partecipanti al processo decisionale, sono diverse a seconda del tipo di policy.

In base alla natura della coercizione che una politica pubblica induce nel rapporto tra Stato e soggetto, Lowi elabora una classificazione di questo tipo:

- a) **Politiche regolative:** utilizzano norme per determinare il comportamento dei cittadini; lo Stato obbliga a fare o vieta di fare;
- b) **Politiche distributive:** fondate su trasferimenti in denaro o in natura; esse trasferiscono risorse a ristretti gruppi di individui o al limite a singoli individui o imprese;
- c) **Politiche redistributive:** mirano a ridurre le risorse a chi le ha per trasferirle ad altri soggetti;
- d) **Politiche costituenti:** intervengono per modificare le modalità organizzative e procedurali dello svolgimento delle attività pubbliche.

---

<sup>20</sup> cfr. Lowi (1963)

A questo elenco si aggiungono, inoltre, le **politiche simboliche** che tentano d'incidere soprattutto sulla sfera delle credenze dei cittadini, tramite strategie di comunicazione.

### ***Par. 5.1 "Il processo di policy"***

Per **processo di policy** s'intende quella dimensione spaziale e temporale all'interno della quale si svolgono un insieme di azioni e di intenzioni che implicano il manifestarsi di decisioni e non decisioni; azioni ed intenzioni che producono vari tipi di conseguenze sulla società e sul sistema politico.

Il processo politico ed i comportamenti degli attori all'interno delle istituzioni sono stati collocati al centro dell'analisi politica al posto delle istituzioni formali, con l'imposizione della prospettiva behaviorista nelle scienze sociali. La differenza tra lo studio tradizionale della politica e quello delle politiche sta anche nel diverso modo di dare importanza alla **dimensione processuale** della politica pubblica.

Per gli studiosi delle politiche pubbliche, la dimensione dinamica e processuale delle politiche rappresenta l'oggetto fondamentale di studio, mentre per gli studiosi di politica quest'aspetto non necessita di particolari approfondimenti.

Le politiche pubbliche (e i relativi processi) sono costitutivamente formate dalle interazioni di attori individuali, istituzioni, eventi, vincoli e opportunità; lo studio di tali politiche aspira a cogliere i nessi che strutturano tali interazioni nel loro dispiegarsi dinamico e diacronico.

Una regola preziosa dell'analisi scientifica è quella di considerare una politica pubblica come un "**sistema d'azione**" di governo.

All'interno di questo sistema è necessario ricostruire e fissare tre concetti fondamentali:

- a) Il **sistema di attori**: l'autorità di Governo rappresenta l'attore principale d'una politica pubblica, ma non è la sola parte attiva in quanto agisce in interdipendenza con altri attori (cittadini, gruppi d'interesse, amministrazioni, enti locali). E' fondamentale per l'analista seguire il percorso di questi attori e vedere come entrano ed escono dalla scena. E' un sistema elastico e sarebbe riduttivo e fuorviante per l'analista prendere in considerazione solo gli attori formali.
- b) Il **sistema di attività** è composto dalle azioni, dai discorsi e dai comportamenti che si vedono, ma anche da tutte quelle che si definiscono "non-azioni", perché comunque rappresentano delle scelte. Spesso, poi, le risposte degli attori non si realizzano mediante gesti concreti, ma attraverso discorsi, politiche simboliche, gesti astratti.
- c) il **sistema di processo** riguarda la possibilità che ha l'attore di scomporre il suo oggetto di studio in elementi più ristretti, senza comprometterne la visione d'insieme.

Il **modello fasico** è sicuramente quello più diffuso per lo studio dei processi di politica pubblica. Risulta infatti interessante, oltre che più agevole, analizzare una politica scomponendola in varie fasi senza perdere di vista il nesso tra un aspetto ed un altro.

Questo modello, inoltre, concentra la propria attenzione proprio sul sistema di attori, fenomeni, dinamiche e tematiche, già citato precedentemente, che solitamente è collocato al di fuori delle prospettive di ricerca più tradizionali che si concentrano sul funzionamento di specifiche istituzioni o sul ruolo di singoli attori per rendere ragione del decorso delle politiche.

Il modello fasico si è sviluppato, prendendo spunto dalla proposta di Lasswell, per ordinare, appunto scomponendola, la complessità dei processi di policy; le fasi fondamentali (**ciclo della politica**) che costituiscono il processo di policy sono:

- **il delinarsi di una situazione percepita come problema** che necessita di un intervento pubblico;
- **l'ingresso dell'issue nell'agenda**<sup>21</sup> dei decisori, in altre parole la definizione del problema e la conseguente formulazione della politica. E' la fase durante la quale si elabora la cosiddetta **ipotesi d'impatto**, cioè quella catena causale che lega il tipo d'intervento con i risultati attesi rispetto al problema di base;
- **la formulazione delle proposte**, cioè del programma di policy: si elabora la politica e il suo disegno operativo. S'individua il target di popolazione o di territorio destinatari della politica e le risorse per realizzare l'intervento;
- **la scelta tra varie opzioni** che diventa poi adozione di decisioni vincolanti;

---

<sup>21</sup> Può definirsi "agenda" quell'insieme di problemi percepiti come materia di dibattito pubblico, se non proprio d'intervento delle autorità pubbliche legittime. Il termine non va confuso con ordine del giorno, che è un momento istituzionalizzato che stabilisce una lista per la trattazione di certi problemi, né con programma, che è una piattaforma d'intenti la quale susciterà l'interesse di un certo pubblico. Essa presume una selezione tra i problemi presenti.

L'agenda può essere **istituzionale**, quando raccoglie problemi di competenza dell'autorità pubblica esaminata, oppure **sistemica**, quando raccoglie problemi che non sono abitualmente di competenza della pubblica autorità. Spesso, il confine tra l'una e l'altra, è molto labile e il fatto che una questione rientri o meno nell'agenda, riguarda il grado di conflitto e di consenso che si genera su un certo tema.

- la loro **implementazione**, cioè la trasformazione degli input in output e l'interazione degli stakeholders<sup>22</sup>, istituzionali e non, coinvolti;
- l'**eventuale estinzione** o l'**adeguamento** della politica intrapresa.

Schematicamente:

|                                   |
|-----------------------------------|
| Definizione del problema          |
| Ingresso del problema nell'agenda |
| Formulazione delle proposte       |
| Adozione delle decisioni          |
| Implementazione                   |
| Eventuale estinzione/adeguamento  |

La politica produce degli **esiti**, cioè degli effetti.

La loro misurazione consiste sostanzialmente nel verificare che rapporto esiste tra le azioni (**outputs**) e gli effetti che esse producono (**outcome**) anche se è bene ricordare che il rapporto tra output ed outcome quasi mai è diretto.

Gli outcome<sup>23</sup>, o risultati, possono essere scomposti in varie categorie; la prima distinzione fondamentale è tra **risultati intermedi** e **risultati finali**.

I primi sono utili per capire alcuni importanti aspetti dell'efficacia di una politica; esistono infatti interventi che hanno delle conseguenze sul problema di partenza solo dopo molto tempo dall'inizio dell'intervento stesso.

<sup>22</sup> Gli attori che hanno un qualche interesse in gioco.

<sup>23</sup> cfr. Vecchi (2001), pag.246-248



Ecco che diventa necessario per la ricerca di valutazione ricorrere a misure che consentano la rilevazione di alcuni aspetti della politica in tempi più brevi. Sempre in fase intermedia è utile poter avere una prima misura di come, quello specifico intervento, condizioni il comportamento dei destinatari.

I risultati finali sono rappresentati dalle misure riferite a particolari aspetti dell'intervento che vengono scelti ed analizzati per dimostrare la capacità della politica di modificare la situazione indesiderata di partenza.

L'outcome finale ha la funzione principale di dare una prima indicazione del successo di una politica; difficilmente un intervento si chiude e termina definitivamente; piuttosto sarà ridefinito in base a certe indicazioni emerse proprio dalla ricerca di valutazione.

Un'altra distinzione che riguarda gli outcome è quella tra **risultati diretti** ed **indiretti**.

I primi sono quelli che riguardano i risultati prodotti dall'intervento sui destinatari diretti della politica; i risultati indiretti, che possono essere positivi o negativi, attengono invece alle conseguenze degli interventi per altri soggetti che ne vengono interessati.

Gli outcome possono presentarsi anche sotto forma di **conseguenze inattese**, cioè fenomeni che insorgono e che non erano stati previsti.

Esse sono quindi altra cosa rispetto agli **esiti indesiderati**, che consapevolmente vengono presi in considerazione nel ciclo di attuazione di una policy.

La politica persegue il raggiungimento di certi obiettivi, ma può accadere che da essa scaturiscano esiti non previsti che non sempre sono negativi; in questo caso vengono anche definiti "benedizioni nascoste" (Hirschman, 1991).

Uno degli obiettivi fondamentali della ricerca di valutazione è quello di verificare se l'intervento ha raggiunto caratteristiche di efficienza ed efficacia.

**Efficacia** è un concetto di ordine qualitativo che serve a valutare in quale misura un sistema organizzativo raggiunge gli obiettivi che gli sono assegnati; la **valutazione di efficacia** misura la capacità di un intervento di determinare il raggiungimento di un obiettivo e può essere:

- **interna**: quando misura quale grado di realizzazione del prodotto si ottiene facendo riferimento alle capacità dell'apparato di sviluppare la sua azione;
- **esterna**: quando misura la validità delle scelte politiche ed amministrative relative al prodotto e alle alternative d'azione seguite per agire sul problema.

**Efficienza** è un concetto più quantitativo rispetto a quello di efficacia poiché è un rapporto tra i risultati ottenuti da un sistema organizzativo e i mezzi necessari per farlo.

La **valutazione d'efficienza** riguarda la capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati con il minimo delle risorse materiali ed umane; per diventare un dato espressivo dev'essere incrociato con la variabile costi e con la valutazione d'efficienza.

E' necessario a questo punto approfondire la fase numero 1 del processo di policy, ovvero il **delinearsi di una situazione percepita come problema**, distinguendo il concetto di **problema** e da quello di **questione**.

Quest'ultima è una situazione indesiderata o quanto meno problematica, che si vorrebbe migliorare, ma per la quale non sono disponibili soluzioni.

I problemi sono invece situazioni indesiderate, che riguardano le persone o l'ambiente, che si vogliono migliorare e per le quali si ritiene siano possibili degli interventi.

Un problema può essere riconosciuto attraverso varie modalità:

- mediante domande esplicite dei soggetti interessati (**bisogno espresso**);
- mediante la rilevazione da parte di esperti o di rappresentanti politici ed economici (**bisogno statuito**);
- attraverso l'individuazione di opportunità, che con un intervento recano vantaggio alla società (**bisogno ricavato per comparazione** in quanto si mettono a confronto due o più situazioni geografiche o sociali, a livello di servizi, intervenendo appunto laddove s'individuano delle opportunità.).

Una quarta categoria è quella dei **bisogni avvertiti**: è la collettività ad avvertirli, ma toccherà agli specialisti renderne comprensibile l'aspetto latente. Le fasi che s'individuano nel processo di definizione di un problema di policy, oltre a quella che abbiamo già illustrato di **concettualizzazione delle opportunità di miglioramento**, sono:

- a) la **definizione delle finalità** e degli obiettivi della politica sulla base delle cause manipolabili del problema, delle effettive opportunità di miglioramento degli stati di queste cause.

b) la fase di **modellizzazione e selezione** tra alternative d'intervento, all'interno della quale si cercano soluzioni in grado di massimizzare il miglioramento auspicato.

Si cerca, insomma, di scegliere quell'alternativa che in termini di rapporto costi/benefici, dia i maggiori benefici, secondo criteri paretiani.

In questa fase, si specificano anche: target di popolazione, territorio, risorse, risultati che si vorrebbero raggiungere e sistema organizzativo di realizzazione.

L'**esigenza** principale del valutatore è proprio quella d'**individuare e definire il problema di policy**.

Dunn afferma che soltanto ponendosi le giuste domande, problemi che sembrano inizialmente irrisolvibili possono essere riformulati e poi risolti; per riprendere le sue parole:

*“un problema ben formulato, è un problema per metà già risolto”<sup>24</sup>.*

Non è semplice ricostruire come emerge un problema sociale.

L'analista dovrebbe evitare la descrizione piatta, cioè una mera ricostruzione dello scenario all'interno del quale si realizzerà l'intervento pubblico, perché non è sufficiente a spiegare il motivo degli eventi; non dovrebbe considerare esclusivamente il momento decisionale, perché ci sono tutta una serie di eventi che stanno a monte di tale fase e percezioni diverse da parte degli attori in relazione al problema.

---

<sup>24</sup> cfr. Dunn (1981), p.2

Occorre capire nello specifico perché si è deciso di intervenire in un dato momento storico; non è sufficiente collegare tale intervento ad esigenze generiche, ad influenze dominanti di un'ideologia o ad istanze collettive.

E' auspicabile che quando si studia perché nasce una politica pubblica, si abbandonino luoghi comuni diffusi: la convinzione che i bisogni nascano dal basso e l'autorità pubblica sia pronta a riceverli; quella per la quale, al contrario, ci sia una certa tirannia dell'offerta, che siano cioè le autorità a dare forma ai bisogni della gente.

Occorre, infine, evitare la convinzione che una politica nasca, perché può darsi che un certo intervento venga deciso perché una preesistente politica ha generato delle difficoltà.

Non è detto che una politica nasca indipendentemente e spontaneamente.

Un ruolo importante nel sollevare i problemi è rivestito dall'imprenditore politico che, al pari di quello economico, mobilita risorse sul terreno politico e mette in atto le proprie strategie perché l'autorità pubblica prenda in considerazione una nuova posta per il gioco.

L'imprenditore può avere diversi scopi per la sua azione: uno scopo correttivo, nel senso che egli vuole che una certa situazione, per lui poco soddisfacente, venga corretta dalle autorità; uno scopo strumentale, in quanto l'attore si muove conto terzi diventando patrocinatore di un progetto che lo interessa direttamente; uno scopo di miglioramento, senza profitto personale, per evitare squilibri o minacce per la collettività o per fare trionfare un'utopia, per altruismo o per motivazioni ideologiche; uno scopo di reazione circostanziale, e in questo caso manca un imprenditore politico attivo.

La posta in gioco s'inserisce nell'agenda politica da sola, in quanto, per esempio, si verificano fatti eclatanti e stringenti.

Come abbiamo visto, parlando del concetto di politica pubblica, **i confini della policy sono sostanzialmente determinati dal problema che questa tratta**, in quanto essa non esiste in natura.

### ***Par. 5.1.1 "Pregi e difetti del modello fasico"***

Cercherò adesso di evidenziare i principali pregi e difetti del modello fasico che ho fin qui illustrato.

E' senza dubbio utile poter scomporre e ordinare la politica in fasi, perché questo metodo permette di analizzare elementi più semplici e consente l'approfondimento delle varie componenti, degli attori, dei fenomeni, delle dinamiche e delle tematiche senza perdere di vista la visione d'insieme.

Se bene adoperato, il modello fasico rappresenta uno strumento utile, flessibile ed efficace per dare un certo ordine a quello sviluppo magmatico tipico dei processi di politica pubblica e per evidenziare dinamiche che solitamente sono poco approfondite dalla letteratura politologica come, per esempio, il ruolo degli attori nei diversi momenti dei processi decisionali o le problematiche relative all'emergere dei problemi di policy.

Il modello fasico non può però essere considerato un paradigma; non individua una concatenazione causale tra una fase e l'altra e non produce ipotesi forti per spiegare i meccanismi causali che informano il decorso dei processi di politica pubblica.

Se l'analista, poi, tenta di semplificare eccessivamente il problema, la situazione presa in considerazione, rischia di tralasciare parti fondamentali.

L'errore in cui si rischia di incorrere, e che invece va evitato, è quello di ritenere che le fasi che abbiamo illustrato, seguano una logica lineare e si sviluppino seguendo una specifica sequenza istituzionale.

Una fase non costituisce forzatamente il seguito di quella che l'ha preceduta.

Ad esempio, una politica può sparire perché mai posta in esecuzione, o può essere perseguita senza che nessuno si preoccupi di collegarla a certi risultati. Come vedremo, infatti, anche più avanti, la valutazione non si fa soltanto alla fine del processo di policy, ma al contrario essa si svolge lungo tutto il suo divenire.

La formulazione può avvenire durante la fase d'implementazione, dove gli attori devono valutare tra diverse soluzioni alternative e scegliere prendendo decisioni rilevanti che devono, poi, essere attuate.

L'implementazione, a volte, può precedere la formulazione, nei casi in cui l'output formulativo formalizzi delle decisioni precedentemente prese e attuate nelle arene implementative.

E' innegabile, in ogni caso, il valore di questo modello soprattutto per analizzare i singoli percorsi che compongono una politica settoriale, come afferma Capano (1995).

Inoltre, un altro motivo per cui risulta utile suddividere la politica in fasi è che, in ciascuna di esse, il problema per il valutatore cambia.

La definizione di partenza di un problema non resta stabile e invariabile: può essere cambiata durante il percorso e può modificare il proprio contenuto e la propria terminologia.

A ciascuna fase, inoltre, è assegnato un sistema d'azione specifica, di attori e di rapporti particolari, di poste in gioco e di strutture sociali interessate; tutti questi elementi non sono stabili ed immutabili: possono cambiare lungo il percorso, sparire, riapparire, adattarsi durante tutto il corso della politica.

Nella prima fase, quella di proposta/elaborazione, il problema è costituito dalla coerenza logica del modello di causa-effetto utilizzato e dalla scelta tra alternative d'intervento.



Nella fase di decisione, il problema è rappresentato dall'adeguatezza delle caratteristiche degli interventi programmati, rispetto agli obiettivi e ai risultati attesi.

In quella di attuazione, il problema è costituito dal controllo dei meccanismi di realizzazione di quanto progettato e dall'individuazione di quei fattori critici che influenzano gli esiti della politica.

Nella fase degli esiti, infine, il problema è la misurazione ex post degli outcome.

La conclusione a cui si perviene è che, indipendentemente dal modello, non è possibile affrontare la complessità del decorso dei processi di produzione e di attuazione, volendo semplificare e schematizzare, tentando di evitare articolate impostazioni teoriche.

Da questo punto di vista, quindi, il modello fasico, nonostante i rischi legati alla sequenzialità artificiosa che può derivare da una sua cattiva utilizzazione, può risultare un prezioso strumento.

## **Cap.2 “L’attività di valutazione: obiettivi, metodologie e strumenti”**

### **Par.1 “Utilità della valutazione”**

Nelle moderne democrazie la legittimazione è sempre più vincolata alla capacità di soddisfare le domande e le esigenze della collettività.

Per troppo tempo l’assenza di verifiche dell’efficienza, dell’efficacia e dell’economicità del comportamento amministrativo ha causato inefficienze e diseconomie di gestione, mentre la limitazione della discrezionalità nel comportamento amministrativo dei funzionari e dei dirigenti, introdotta con le riforme degli anni Novanta, ha finito per coincidere spesso con la sottrazione degli stessi alle proprie responsabilità.

Il passaggio dalla Comunità Europea intesa come processo di integrazione dei mercati, all’Unione Europea come luogo di integrazione economica, giuridica, monetaria e sociale, è uno dei fattori che ha influenzato e continuerà ad influenzare le logiche di funzionamento interno ed il policy making delle amministrazioni pubbliche.

Le amministrazioni, grazie al processo d’ europeizzazione, devono adattarsi al policy making comunitario, rispettando vincoli giuridici, economici, criteri d’efficienza ed efficacia che sono stati imposti per giungere ad un’armonizzazione delle politiche dei paesi membri, il cui punto di riferimento è diventato il diritto comunitario.

L’ europeizzazione ha provocato una trasformazione nei sistemi amministrativi e di controllo; ha comportato un maggior coinvolgimento delle

amministrazioni nel processo di formazione delle politiche pubbliche ed ha introdotto nuove metodologie e tecniche di valutazione dei risultati e degli impatti delle politiche.

Il sistema di verifica dei risultati dell'attività amministrativa è ritenuto fondamentale dalle istituzioni comunitarie perché garantisce coerenza nell'applicazione delle disposizioni, perché permette un maggior rispetto delle scadenze programmate ed una corretta utilizzazione delle risorse economiche messe a disposizione a livello europeo.

Un altro motivo, per cui il sistema dell'analisi dei risultati dei processi amministrativi diventa importante, è l'esternalizzazione di svariati servizi di pubblica utilità da parte di enti o amministrazioni.

In seguito ad un percorso di liberalizzazione e di privatizzazione dei mercati, molti privati diventano direttamente responsabili nella gestione di certi servizi e quindi, a maggior ragione, occorre un sistema di nuovi controlli e di nuovi controllori che permetta alle amministrazioni di valutare l'efficacia delle attività non direttamente gestite. L'influenza dell'uropeizzazione è diversa da Paese a Paese ma ha dei tratti fondamentali comuni ai vari Stati centrali, nel senso che comporta una ridefinizione della distribuzione funzionale e territoriale dei poteri pubblici, in base al principio di sussidiarietà<sup>25</sup> e nel senso della creazione di sistemi plurimi, ma correlati, di controllo e valutazione.

Il primo fondamentale passo verso la riforma dei controlli in Italia è stato fatto con la legge 142 del 1990 con la quale si afferma il concetto di autonomia realizzativa degli enti locali per un miglioramento del livello quali-

---

<sup>25</sup> **sussidiarietà verticale:** ridefinizione dei sistemi istituzionali e amministrativi

**sussidiarietà orizzontale:** valorizzazione di altre autonomie pubbliche a lato di quelle territoriali, espressive di realtà economiche e sociali

quantitativo delle prestazioni erogate dall'ente locale, mediante una maggiore autonomia istituzionale.

Il controllo di legalità/legittimità viene associato a nuove forme di verifica che hanno lo scopo di misurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità delle amministrazioni pubbliche; i controlli non sono più, quindi, soltanto esterni, ma anche interni: penso alla creazione di sistemi di valutazione strategica e all'introduzione del controllo di gestione, con il decreto legislativo n°29 del 1993.

La verifica dei risultati diventa sempre più specifica e si concentra su settori precisi dell'intervento pubblico, differenziando i controllori in relazione alle diverse finalità dell'azione di verifica come previsto dal decreto legislativo n°286 del 1999, decreto che prevede il riordino dei sistemi di controllo e valutazione nella Pubblica Amministrazione.

Infine, con la legge 144 del 1999, è stato avviato il processo di istituzione delle "unità tecniche di valutazione e verifica" a sostegno delle attività di programmazione, valutazione e monitoraggio degli investimenti pubblici in tutte le amministrazioni centrali e regionali<sup>26</sup>.

Il modificarsi della normativa e la sua proliferazione in materia di valutazione e monitoraggio non è sinonimo di diffusione di tali pratiche; spesso le norme sono disattese e contribuiscono a rendere ancora più confusa la situazione piuttosto che rappresentare efficaci strumenti di istituzionalizzazione della valutazione e del monitoraggio, che spesso continuano a limitarsi alla sola funzione di controllo.

---

<sup>26</sup> cfr. Stame (2000), pag.17

Se davvero si auspica un apprendimento delle istituzioni nello svolgimento delle loro attività, occorre trasformare la valutazione e il monitoraggio da semplice verifica tra quanto stabilito e quanto realizzato, in strumenti di generazione di nuove idee. Ci sono molti fattori che concorrono all'elaborazione di una politica e alla realizzazione di un intervento specifico; il valutatore non può limitarsi a controllare che ciò che si era ipotizzato sia stato svolto alla lettera. Non ci si può ridurre ad un controllo formale, se si vuole che l'attività di valutazione sia davvero utile alla crescita e alla maturazione dell'attività politica ed amministrativa.

E' necessario analizzare la fase di attuazione dell'intervento pubblico per capire se ci sono stati degli scostamenti, perché si sono verificati e se non abbiano contribuito al successo dell'intervento. E' qui che risiede la funzione educativa per le istituzioni della valutazione e del monitoraggio.

## Par.2 “Obiettivi e caratteristiche della valutazione”

Quando si parla degli obiettivi della **ricerca di valutazione** o **evaluation research** si fa riferimento a due filoni preminenti di pensiero.

La valutazione può infatti avere due obiettivi principali:

- **learning**, l’approccio di verifica dei risultati di un qualsiasi tipo d’azione, con un comune intento di crescita cognitiva e d’apprendimento; in questo senso, cioè per migliorare la performance di un decision making, il ruolo della valutazione potrebbe essere quello di seguire passo dopo passo il ciclo della politica per renderlo “più fondato, consapevole ed incisivo”<sup>27</sup>;
- **accountability**, cioè la necessità di rendere conto a terzi per l’esternalizzazione di svariati servizi di pubblica utilità da parte di enti o amministrazioni.

Palumbo individua tre ulteriori finalità della valutazione:

- **compliance**, per far rispettare le regole;
- **management control**, per tenere sotto controllo l’organizzazione;
- **policy and program design**, per orientare le scelte tra alternative di policy.

Secondo la definizione di Suchman (1967)<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Meldolesi L. dal sito [www.valutazioneitaliana.it](http://www.valutazioneitaliana.it)

<sup>28</sup> cfr. Capano – Giuliani (1996), pag.423

*“la valutazione è la determinazione sulla base di opinioni, documenti, dati soggettivi ed oggettivi, dei risultati, desiderati o indesiderati, temporanei o permanenti, immediati o a lungo termine raggiunti da un’attività (programma, cura, trattamento), intesa a raggiungere un fine o un obiettivo (immediato, a breve o a lungo termine)”*

La valutazione è un processo d’apprendimento fondamentale per quelle istituzioni che vogliono conoscere le proprie capacità e che vogliono imparare dalle esperienze; essa è inoltre importantissima perché gran parte della legittimazione delle democrazie contemporanee deriva, come ho già detto, dal successo che registra la messa in opera delle loro decisioni.

La valutazione diventa un’importante premessa decisionale, nel senso che consente un approfondimento e un allargamento delle conoscenze per coloro che devono compiere una scelta.

Per riprendere la definizione della Weiss, diciamo che, in modo molto sintetico, la valutazione può essere definita come quella

*“attività di ricerca sociale, che ha come compito fondamentale quello di produrre giudizi sui risultati di una politica e/o sui relativi processi d’elaborazione e di attuazione, attraverso comparazioni con criteri espliciti o impliciti; il suo obiettivo è di contribuire al miglioramento delle modalità d’intervento pubblico”.*

La valutazione, come fonte di produzione di risorse conoscitive per i decision makers, deve porsi l’obiettivo principale di migliorare le politiche e di allocare le risorse, che sono sempre scarse, verso quegli interventi che, non solo sono

ritenuti di maggior interesse per la collettività, ma che soprattutto si rivelino più adeguati nel rispondere alle situazioni indesiderate.

Il punto di riferimento, che occorre adottare per effettuare una ricerca valutativa che abbia un senso, è considerare la valutazione come orientata ai problemi: essa verifica i risultati rispetto agli obiettivi prefissati, ma soprattutto è interessata a fornire indicazioni su come proseguire le attività per affrontare il problema di riferimento.

L'obiettivo fondamentale che ci si deve porre quando si valuta è di migliorare il modo in cui si affrontano i problemi.

William Dunn<sup>29</sup> sostiene che la valutazione si riferisce alla produzione di informazioni circa l'importanza e l'utilità dei risultati di una politica.

La valutazione ha, secondo Dunn<sup>30</sup>, delle specifiche caratteristiche, che la distinguono dagli altri metodi d'analisi delle politiche, in quanto essa si concentra sul valore e sulla desiderabilità dei programmi e delle politiche e non è soltanto uno sforzo per collezionare informazioni circa i risultati di un intervento.

La logica della valutazione è di tipo causale, nel senso che, per conoscere e giudicare i risultati, è necessario formulare un'ipotesi d'impatto della variabile indipendente, vale a dire la politica pubblica, su una variabile dipendente, cioè le modifiche di quella parte di società o di territorio trattata con la politica pubblica.

Occorre porsi l'obiettivo di fornire risposte a quesiti del tipo:

- “Questa politica ha funzionato oppure no?”;
- “E’ stata efficace?”;

---

<sup>29</sup> cfr. Dunn (1981), p.14

<sup>30</sup> cfr. Dunn (1981), p.2



- “Come ha trattato i problemi collettivi di sua pertinenza?”;
- “Ci sono stati degli scostamenti tra quanto previsto e quanto realizzato?”;
- “Se ci sono stati degli scostamenti, quali sono i fattori che li hanno determinati?”;
- “Nonostante tali scostamenti, il problema alla base dell’intervento è stato risolto o quanto meno circoscritto?”.

La valutazione è prevalentemente interessata a fornire un giudizio sul funzionamento delle politiche e quindi occorre stabilire in base a cosa si può dire che una politica abbia o meno funzionato.

La risposta a quest’interrogativo è la ricostruzione del problema di policy, cioè dei bisogni, delle domande, delle opportunità che caratterizzano i problemi collettivi trattati dalla politica.

Il ricercatore deve compiere questo primo passo fondamentale, non solo mediante un procedimento analitico, ma anche tramite l’interazione con gli attori portatori d’interessi, gli stakeholders, che operano nella politica.

La valutazione è un metodo d’analisi interno al policy making ed è essa stessa politica, nel senso che solleva questioni politiche riferite agli obiettivi del programma, all’utilità delle strategie messe in atto, al ruolo dello scienziato sociale nelle politiche pubbliche.

Come ho già accennato, la valutazione serve anche per decidere l’allocazione autoritativa dei valori, e per questo entra a far parte dell’attività politica.

Easton afferma che la politica è la modalità autoritativa d'allocazione di valori; questo implica l'esistenza di un soggetto che decide, autoritariamente, la distribuzione di costi e benefici tra i vari membri della società politica.

Essendo la valutazione quell'insieme di metodi e tecniche che dovrebbe coadiuvare i decision-makers nel loro ruolo, ecco che si spiega perché la si possa ritenere facente parte della politica<sup>31</sup>.

La valutazione si propone di responsabilizzare i dirigenti pubblici verso la razionalità sostanziale, piuttosto che verso quella formale e di attivare un rapporto tra cittadini, pubblica amministrazione e sistema politico basato sulla **“democrazia dei risultati”**.

---

<sup>31</sup> cfr. Capano – Giuliani (1996), pag. 427

### **Par.3 “I momenti della valutazione rispetto al processo di policy”**

Nel corso degli anni, la valutazione si è progressivamente istituzionalizzata, nel senso che è stata imposta da certi provvedimenti legislativi cui ho fatto riferimento nel primo paragrafo di questo capitolo.

La valutazione è necessaria non solo per il controllo di specifici programmi; è indispensabile all'interno di particolari istituzioni e dovrebbe diventare una pratica comune e spontanea di ogni livello di un'amministrazione, non come controllo formale, ma come occasione di apprendimento per le istituzioni stesse.

Prima di iniziare la ricerca valutativa, occorre porsi una domanda: si analizza il processo o il prodotto?

Nel primo caso si procede ad un'analisi del processo decisionale, in modo da capire quali fattori abbiano determinato quel dato esito; nel secondo caso, ci si concentra sugli outcomes, cioè sulle conseguenze della politica in termini di modifiche alla situazione indesiderata di partenza.

E' insufficiente conoscere gli effetti di una politica, se poi non si è in grado di individuare i fattori da modificare per aumentare l'efficacia degli interventi.

In molti casi, infatti, gli effetti di una politica sono condizionati non tanto dalla bontà o meno delle ipotesi iniziali che stavano alla base dell'intervento, ma dai meccanismi di implementazione/attuazione degli interventi stessi.

L'approccio di questo tipo di analisi è anche quello di verificare l'adeguatezza del ruolo degli attori coinvolti rispetto agli esiti che la politica dovrebbe ottenere. E' possibile intervenire quando si ritiene che uno o più attori non

agiscano in modo da orientare gli interventi nella direzione della risoluzione del problema.

La **valutazione della fase di attuazione** può assumere tre forme:

- **monitoraggio degli interventi**: come vedremo meglio più avanti, ha lo scopo di controllare la concordanza tra le modalità di realizzazione e quanto previsto in sede di programmazione dell'intervento. In questo modo si può intervenire su eventuali scostamenti;
- **valutazione in itinere**: ha l'obiettivo di esprimere giudizi sugli esiti intermedi di una politica in corso di attuazione, con l'obiettivo di riorientare gli interventi in caso di scostamenti, dovuti ad esempio a variabili intervenienti;
- **valutazione ex post** dei processi di attuazione: ha l'obiettivo di analizzare le modalità di messa in opera degli i interventi, per individuare i fattori critici che condizionano gli esiti delle politiche al fine di acquisire informazioni e conoscenze per migliorare le opportunità di successo degli interventi.

La valutazione, comunque, non può riguardare tutta l'azione programmata, ma deve concentrarsi su un aspetto particolare, per esempio una parte dell'azione che interessa il pubblico, gli utenti, il committente o il valutatore stesso, in quanto più competente in quell'ambito.

E' a seconda della funzione che la valutazione deve avere, che si sceglie quando effettuarla.

Nicoletta Stame<sup>32</sup> afferma che vi è una sorta di parallelismo tra azione e valutazione, nel senso che ci sono diversi momenti all'interno della policy, a ciascuno dei quali corrisponde una determinata categoria di attori.

Il primo momento che s'individua è quello della **programmazione**, all'interno del quale si definiscono una serie di elementi:

- problemi, bisogni divenuti gravi, che diventano oggetto d'attenzione;
- obiettivi: si decide, spesso con una soluzione di compromesso tra i vari soggetti decisori, quale scopo dare all'azione che affronta tali problemi;
- mezzi: s'individuano misure adeguate a ciascuno dei diversi obiettivi, in base alle risorse e alle strutture a disposizione;
- risultati: sono gli output misurabili alla fine dell'intervento;
- outcome: gli effetti, i cambiamenti sulla situazione indesiderata;
- impatti, ovvero le conseguenze sociali più ampie e più a lunga scadenza.

A questo primo momento corrispondono quegli attori che sono definiti decisori, cioè coloro che programmano.

Il momento successivo è quello dell'**azione**, all'interno del quale ritroviamo gli stakeholders, cioè gli attori che agiscono; gli elementi di cui tener conto in questa fase sono:

- la decisione d'intervenire: non sempre al provvedimento segue l'attuazione;

---

<sup>32</sup> cfr. Stame (1998), pag.18

- l'implementazione: ogni misura viene attuata in modo diverso a seconda degli attori che ne sono incaricati, delle risorse, dell'ambiente, di eventi esterni;
- la conclusione: si raggiungono dei risultati che possono essere più o meno in linea con quanto previsto nella fase di programmazione.

Infine abbiamo il momento della **valutazione** che, come abbiamo visto, segue in modo parallelo i due momenti precedenti.

La **valutazione ex-ante** serve preventivamente alla scelta, per capire quali sarebbero i risultati di azioni alternative, in modo da scegliere quella che darà migliori prospettive, che soddisfa la maggior parte dei parametri o che ha il miglior rapporto tra parametri positivi e negativi (questa è la fase della decisione).

Si lavora non solo sul campo, ma tenendo presente anche gli effetti di programmi simili attuati in precedenza.

Per quanto riguarda la valutazione ex ante, l'analisi costi-benefici è senz'altro il disegno di ricerca più conosciuto: esso si basa sul principio che un programma non può essere accolto se non garantisce benefici superiori ai costi.

La **valutazione in itinere, o on-going**, viene effettuata mentre l'azione si sta svolgendo, approntando un sistema informativo interno sull'andamento delle azioni.

I valutatori, quindi, intervengono su impulso degli stakeholders e analizzano risultati parziali e processi.

Questo tipo di valutazione viene definita anche “costruttiva”, in quanto il suo scopo principale è quello di vedere come procede il corso dell’azione, se ci sono modifiche su di esso ed, eventualmente, quali aggiustamenti sia il caso di fare (questa è la fase di attuazione).

La **valutazione terminale**, viene svolta alla fine dell’azione, sui risultati finali e la **valutazione ex-post** o riepilogativa, viene svolta dopo un certo periodo di tempo dalla conclusione dell’intervento.

La sua funzione fondamentale è quella di verificare se gli impatti sono andati nella direzione prevista oppure no, se sono disastrosi e quindi spingono i decisori ad interrompere l’intervento o se, invece, sono in grado di dare soluzioni anche ad altri problemi oltre a quello di partenza.

La valutazione, come ci dice anche March, giudica oggi un programma che è stato voluto ed attuato ieri, per cui il giudizio su un eventuale scostamento dall’ipotesi iniziale, non deve tenere conto solo del programma, ma anche delle preferenze e dei valori che si esprimono nel momento dell’attuazione.

Quindi, per riepilogare:

- **valutazione ex-ante**: aiuto alla decisione.
- **valutazione in itinere**: aiuto alla correzione e strumento di apprendimento;
- **valutazione ex- post**: analisi degli effetti di lunga durata e impostazione di nuove progettazioni.

In relazione, poi, all’orientamento specifico della valutazione ex post, possiamo distinguere tra:

- valutazione degli esiti delle politiche, dei loro impatti e risultati;

- valutazione dei processi di attuazione delle politiche, e cioè dei fattori che condizionano i risultati nella fase di messa in opera;

oltre che:

- valutazione della coerenza dei modelli adottati e dell'adeguatezza dei programmi.<sup>33</sup>

Per riepilogare quanto detto fin qui, il seguente schema può forse contribuire a rendere più chiaro il rapporto tra l'attività di valutazione e le fasi del ciclo di una politica.

### **Ciclo della politica e momenti della valutazione**

| <b>Fasi del ciclo della politica</b> | <b>Momenti della valutazione</b>  |
|--------------------------------------|---|
| Costruzione dell'agenda              |   |
| Formulazione della politica          | Valutazione ex ante   |
| Attuazione dell'intervento           | Valutazione in itinere o on going   |
| Outcome della politica               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valutazione terminale;</li> <li>• Valutazione ex post: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dei risultati;</li> <li>• Dei processi di attuazione.</li> </ul> </li> </ul> |

<sup>33</sup> cfr. Azzone - Dente (1999), pag.15



#### Par 4 “Approcci metodologici alla valutazione: alcune note storiche”

Nel corso del tempo, in base soprattutto alla percezione che si è avuta dei programmi d'intervento, sono state adottate varie metodologie per la ricerca valutativa.

Citando nuovamente Nicoletta Stame<sup>34</sup> si possono individuare tre momenti fondamentali da questo punto di vista:

1. un primo momento di **ottimismo** sui programmi che coincide pressappoco con il decennio che va dalla metà degli anni Sessanta alla metà degli anni Settanta, nel quale si ha un atteggiamento entusiastico nei confronti della valutazione, con uno sviluppo di approcci sperimentali, per i quali il focus andava incentrato sui risultati e sulla capacità della valutazione di dimostrare la validità dell'intervento rispetto agli obiettivi previsti (ne sono sostenitori Campbell e Scott).

L'altro tipo di approccio che si sviluppa in questo periodo è quello pragmatista di Michael Scriven, che si basa sulla capacità del valutatore di formulare dei giudizi comparando l'intervento con altri programmi che affrontano un problema analogo.

Si ha in sostanza una situazione che possiamo schematizzare come segue:

---

<sup>34</sup> cfr. Stame (1998), p.32-119

| <b>Tipo di approccio</b> | <b>Alcuni dei principali autori</b> |
|--------------------------|-------------------------------------|
| <b>Positivista</b>       | Hyman e Campbell                    |
| <b>Pragmatista</b>       | Scriven                             |

| <b>Positivism</b>   | <b>Pragmatism</b>  |
|---|--|
| Metodo del quasi esperimento  | Individuazione di criteri di merito e degli standard di performance                        |
| Le valutazioni hanno validità scientifica solo se non sono influenzate dai valori                   | Le valutazioni hanno validità scientifica solo se, grazie ai valori, formulano dei giudizi |
| Il valutatore è una figura esterna all'intervento, speculare a quella del progettista del programma | Il valutatore è una figura interna così come colui che interviene                          |
| L'amministratore ha solitamente un atteggiamento diffidente e preferirà le valutazioni interne      | L'amministratore avrà un atteggiamento di minor chiusura                                   |

2. un momento successivo, che va dalla metà degli anni Settanta alla metà degli anni Ottanta circa, caratterizzato da uno spiccato **pessimismo** sui programmi, dovuto soprattutto al fallimento di numerosi interventi rispetto alle aspettative iniziali.

In questo periodo, si prediligono approcci prevalentemente qualitativi che pongono l'attenzione non più solo sui risultati, ma anche sui

processi di attuazione, sottolineando come ci possa essere un grosso contributo dei valutatori in sede di processo di decision-making (contributi di Cronbach e Stake per il primo aspetto e di Weiss per il secondo).

Il periodo cosiddetto del pessimismo è caratterizzato dalla centralità dello scontro tra metodi quantitativi-sperimentali e metodi qualitativi, e dallo sforzo di connotare meglio la figura professionale del valutatore, sia in termini di ruolo, sia in termini di collocazione rispetto alla situazione da valutare.

3. infine, un momento caratterizzato da un maggior **equilibrio** e da una raggiunta maturità.

L'attenzione della ricerca valutativa è posta, soprattutto, sulla capacità di raggiungere migliori performance; quindi la valutazione si dà un ruolo principalmente consultivo nei confronti dei manager delle politiche.

E' il periodo nel quale si diffonde il movimento per le riforme amministrative, chiamato new public management, il quale pone l'enfasi su due aspetti principali: la qualità dei servizi e l'efficienza e l'economicità delle politiche, da realizzarsi, quest'ultima, mediante forme di monitoraggio e attraverso la pratica della valutazione ex-ante, come selezione di quell'alternativa rispondente alle esigenze, in termini di rapporto costi-benefici e di fattibilità.

Quest'ultima fase è caratterizzata da un forte pluralismo di metodi e da ricerche più eclettiche.

Questa scansione temporale non è rigida; le fasi spesso sono sovrapposte e non sempre sono così nettamente delineate.

Oggi, in generale, non ci si schiera a priori per un metodo piuttosto che per un altro e sarebbe opportuno un impegno ancora maggiore ad impostare le ricerche con l'obiettivo della scelta e dell'utilizzazione di quel metodo che più si adatta allo scopo della ricerca e all'oggetto da valutare.

Il criterio della validità scientifica della ricerca è importantissimo, ma è altrettanto fondamentale favorire l'utilizzazione della valutazione che deve avere un orientamento di policy riformatrice; essa rimane, altrimenti, fine a se stessa.

**Par 4.1 “Disegni di ricerca per la valutazione ex post degli esiti di una politica”**

Le valutazioni dei risultati che adottano l’approccio dell’**analisi d’impatto** si pongono l’obiettivo principale di verificare se sia ragionevole affermare che gli interventi della policy siano l’unica variabile indipendente che ha determinato un mutamento su quella dipendente, cioè la condizione indesiderata di partenza.

In questo caso occorre definire un’**ipotesi d’impatto** secondo cui esiste un nesso causale tra il trattamento previsto con gli interventi e gli effetti rilevati sulla popolazione o il contesto target.

I modelli che il valutatore applicherà dovranno essere in grado di:

- **verificare** se è stato ottenuto ciò che si auspicava con l’intervento e se questo cambiamento è significativo rispetto a quanto sarebbe accaduto in mancanza di intervento;
- **valutare** se i cambiamenti rilevati siano da rapportarsi esclusivamente all’intervento messo in opera, o se non ci siano state altre variabili, cosiddette intervenienti, che abbiano condizionato il risultato;
- **confermare** l’ipotesi iniziale, mediante la verifica con altre ipotesi plausibili.

Lo schema di ragionamento da adottare con questo tipo di approccio è il seguente:

|                                       |   |                    |   |   |   |  |
|---------------------------------------|---|--------------------|---|---|---|--|
| <b>Effetti netti di un intervento</b> | = | <b>Esiti lordi</b> | - | <b>Effetti di altre Variabili intervenienti</b> | - | <b>Effetti Derivanti dal Disegno di Ricerca adottato</b> |
|---------------------------------------|---|--------------------|---|---|---|--|

Occorre, quindi, dimostrare che le conclusioni cui giunge la ricerca sono state in grado di riconoscere gli effetti provocati dall'intervento da quelli indotti da altri fattori.

Per raggiungere questo obiettivo, i metodi utilizzati devono sottostare a varie **prove di validità**, tra le quali le principali sono:

- **validità della costruzione:** riguarda la possibilità di scegliere gli specifici aspetti del cambiamento che devono essere studiati, che devono essere scelti in base alla loro capacità di rappresentare adeguatamente lo specifico cambiamento selezionato;
- **validità interna:** attiene alla sicurezza con cui si può affermare che la catena causale alla base dell'intervento è stata costruita in modo corretto e, quindi, gli effetti prodotti sono davvero da ritenersi collegati alla politica messa in atto. Se il ricercatore sostiene che il trattamento x e lo stato y sono correlati da una relazione causale, senza rendersi conto che un fenomeno z è intervenuto a modificare y, allora non si è realizzata la validità interna del metodo scelto per l'analisi;
- **validità delle conclusioni statistiche:** riguarda la capacità di limitare la proporzione della variazione osservata da attribuire ad influenze transitorie;

- **validità esterna**: riguarda la possibilità di generalizzazione delle conclusioni della ricerca ad un'altra popolazione o contesto target, cioè se replicando il trattamento si è sufficientemente certi di ottenere gli stessi esiti rilevati nel caso studiato;
- **replicabilità e affidabilità**: hanno a che fare con la capacità di effettuare successivi tentativi di misurare lo stesso fenomeno, sotto le stesse condizioni, e di ottenere le stesse risposte.

La **validità interna** e quella **esterna** sono considerate i **principali criteri** per la selezione del disegno di ricerca più appropriato in relazione al contesto, agli obiettivi della valutazione e al tipo di politica analizzato.

Ci sono alcune **minacce** che possono gravare **sulla validità interna** di un certo disegno di ricerca:

- l'intervento di fattori estranei, avvenimenti esogeni all'intervento, ai quali è da addebitare il risultato dell'intervento;
- mutamenti nell'ambiente di riferimento;
- presenza di trends secolari o di lungo periodo;
- fattori di maturazione dei beneficiari dell'intervento;
- il condizionamento indotto sul comportamento dei soggetti valutati consapevoli di essere sottoposti a verifica (effetto Hawthorne);
- la scelta errata della composizione del gruppo di beneficiari da analizzare che può condurre ad effetti di **creaming**, cioè di **sovrastima** degli effetti dell'intervento. In questo caso si sono scelti individui che hanno più possibilità di aver ottenuto buoni risultati, in base alle loro caratteristiche. Oppure possiamo assistere a fenomeni di **leakage**, cioè

di **sottostima** degli effetti di un intervento, in quanto si sono scelti soggetti che in realtà non hanno necessità dell'intervento.

Esistono anche alcune **minacce alla validità esterna** del metodo di ricerca prescelto:

- la sovrastima della possibilità di generalizzazione dovuta alla presenza di soggetti con forte motivazione che possono portare a rilevare risultati migliori;
- il rischio di limitare fortemente la generalizzabilità delle conclusioni di una certa ricerca se non si prendono correttamente in considerazione i vari fattori di contesto che possono condizionare l'esito degli interventi;
- la limitatezza del campione che si sceglie per la verifica degli effetti prodotti da un determinato intervento. Se il campione è troppo piccolo, non si è in grado di tenere conto delle molteplici caratteristiche della situazione indesiderata di partenza.

Gli interventi che vengono messi in atto per risolvere una determinata situazione problematica possono generare anche degli **effetti indesiderati**.

Ad esempio:

- **Effetti di dispersione**: in questo caso, gli esiti rilevati avrebbero avuto luogo anche in assenza dell'intervento;



- **Effetti di spiazzamento**: l'effetto positivo che si è determinato nei confronti del gruppo di beneficiari può andare a svantaggio di soggetti non beneficiari che si trovano in situazioni analoghe;
- **Effetti di attrazione**: gli interventi tendono ad influenzare il comportamento di determinati soggetti i quali, pur avendo autonome possibilità di migliorare la propria condizione, restano in stato bisogno per continuare ad usufruire del sostegno.

Veniamo adesso a descrivere brevemente alcuni dei principali **disegni di ricerca** utilizzati per la valutazione ex post degli esiti di una politica, premettendo che un'importante discriminante sul tipo di disegno da adottare è costituita dall'orientamento di ricerca: la scelta dell'approccio da utilizzare dipende molto dalla natura dell'oggetto da valutare e dagli obiettivi che ci si prefigge di raggiungere.

Se lo scopo dell'indagine è diretto ad aumentare la conoscenza sugli esiti della politica, si utilizzeranno disegni di ricerca di tipo quantitativo; se invece la ricerca è orientata alla valutazione dei processi di attuazione, i disegni di ricerca saranno prevalentemente di tipo qualitativo.

Spesso ci si avvale dell'approccio proprio della **valutazione pluralista** che utilizza in modo integrato metodi quantitativi e metodi qualitativi, in modo da ottenere la maggiore quantità possibile di informazioni in merito ad un determinato intervento.

#### **Par. 4.1.1 “Approcci quantitativi”**

##### **“Disegni sperimentali”**

I modelli sperimentali sul campo o naturali sono i disegni di ricerca che vengono utilizzati dalle scienze sociali, non potendo servirsi dei modelli sperimentali in laboratorio come fanno le scienze naturali. Questi ultimi sono in grado di eliminare le minacce alla validità interna; al contrario le scienze sociali non possono mai avere la completa certezza che la popolazione target o i gruppi di controllo siano sottoposti ad altre influenze rispetto a quelle prodotte dall'intervento di cui sono beneficiari.

Il **disegno sperimentale vero** è caratterizzato dal fatto che l'analisi è condotta prevedendo la presenza di un gruppo di unità su cui si effettua il trattamento (**gruppo di sperimentazione**) e la presenza di uno o più gruppi sui quali non si effettua l'intervento (**gruppo/i di controllo**). Il tratto caratteristico di questo metodo di ricerca è che le unità sono assegnate ai gruppi secondo procedure di selezione casuale. Graficamente, si può schematizzare come segue:

|                              | <b>Osservazione<br/>Pre-test</b> | <b>Intervento</b> | <b>Osservazione<br/>post-test</b> |
|------------------------------|----------------------------------|-------------------|-----------------------------------|
| <b>Gruppo sperimentale</b>   | Ot                               | x                 | Ot+1                              |
| <b>Gruppo/i di controllo</b> | Ot                               |                   | Ot+1                              |

(disegno di sperimentazione vero con gruppi di comparazione equivalenti “true experiment”)

Con questo metodo il gruppo sperimentale viene sottoposto all'intervento, mentre il gruppo di controllo ne viene escluso. Le osservazioni che vengono

effettuate post trattamento ci permettono di comprendere gli effetti dell'intervento comparando il risultato della variabile dipendente relativa al gruppo di sperimentazione con il risultato del gruppo/i di controllo. Il maggior limite di questo metodo risiede nel fatto che si pongono spesso vincoli di natura etica per il valutatore che deve compiere la scelta di inserire casualmente un soggetto nel gruppo di controllo, piuttosto che in quello di sperimentazione.

## “Disegni quasi sperimentali”

Il **disegno di ricerca quasi sperimentale** è caratterizzato dal fatto che il gruppo di controllo è formato da unità scelte con criteri non casuali.

Graficamente, possiamo rappresentarlo nel modo seguente:

|                              | Osservazione<br>Pre-test | Intervento | Osservazione<br>post-test |
|------------------------------|--------------------------|------------|---------------------------|
| <b>Gruppo sperimentale</b>   | O <sub>t</sub>           | x          | O <sub>t+1</sub>          |
| <b>Gruppo/i di controllo</b> | O <sub>t</sub>           |            | O <sub>t+1</sub>          |

(disegno quasi sperimentale con gruppi di comparazione non equivalenti “non equivalent comparison group”)

La linea che separa i due gruppi sta ad indicare che essi, appunto, non sono equivalenti, in quanto non sono formati con gli stessi criteri. L'utilizzazione di questo metodo, soprattutto nel caso di politiche sanitarie, sociali ed educative, consente di rafforzare la validità delle conclusioni ottenibili, in quanto le osservazioni post test si ripetono almeno una seconda volta. Il valutatore deve prestare molta attenzione alla formazione dei gruppi, in modo tale che possano essere simili o che le diversità siano dovute a variabili comunque tenute sotto controllo, che influiscano minimamente sui risultati e comunque in maniera riconoscibile.

Il **disegno “prima e dopo” (before and after)** si caratterizza per la comparazione che viene effettuata tra la condizione delle unità target beneficiarie dell'intervento prima e dopo il trattamento, senza la presenza di un gruppo di controllo. In questo caso è molto difficile separare gli effetti del

programma da altri fattori intervenienti; questa debolezza può essere parzialmente limitata con la costruzione di serie storiche, cioè con osservazioni ripetute più volte a distanza di tempo, rafforzate dalla scelta di applicare adeguate tecniche per supportare l'elaborazione di inferenze causali.

Graficamente questo modello si schematizza nel modo seguente:

|                            | <b>Osservazione</b> | <b>Intervento</b> | <b>Osserv.<br/>post test</b> | <b>Osserv<br/>post test</b> |
|----------------------------|---------------------|-------------------|------------------------------|-----------------------------|
| <b>Gruppo Sperimentale</b> | O <sub>t</sub>      | X                 | O <sub>t+1</sub>             | O <sub>t+2</sub>            |

(disegno di ricerca “prima e dopo” ovvero “before and after”)

E' uno dei disegni maggiormente utilizzati nelle scienze politiche grazie alla sua semplicità ed economicità.

I maggiori limiti dei disegni di ricerca sperimentali e quasi sperimentali sono di natura etica, come ho già accennato, in quanto implicano una scelta tra chi sarà beneficiario di un certo intervento e chi invece non vi sarà sottoposto; inoltre la complessità delle politiche pubbliche spesso limita la possibilità di poter applicare questi modelli, perché faticano a produrre informazioni sull'evoluzione delle politiche e sui cambiamenti che le caratterizzano.

Questo tipo di disegni tende a produrre informazioni sugli effetti degli interventi, ma risulta carente dal punto di vista dell'identificazione dei fattori da modificare per giungere a dei miglioramenti; esso presenta inoltre problemi di costi e di tempo e, di solito, risulta di difficile generalizzabilità, perché è difficile sostenere che un dato intervento potrà generare esiti analoghi anche in altri contesti, nonostante abbia prodotto conseguenze positive.

#### **Par. 4.1.2 “Approcci qualitativi”**

Gli approcci qualitativi possono essere di vario genere ma sono accomunati da alcuni elementi specifici: le ricerche qualitative partono dall’osservazione diretta del contesto in cui ha luogo l’intervento, senza elaborare ipotesi troppo invasive e definitive nella fase di progettazione, piuttosto sviluppando domande e questioni che emergono dall’osservazione diretta.

Le ricerche di tipo qualitativo si concentrano in modo particolare sul processo piuttosto che sugli outcome di un intervento, con un approccio di **formative evaluation**, nel senso che si propongono di dare pareri ai decision making proprio sull’attuazione delle politiche.

Questo tipo di ricerche è particolarmente attento al contesto, agli attori e alle loro percezioni, a come essi interpretano il problema, alle dinamiche che prendono corpo nel contesto di riferimento; il valutatore deve cercare di capire una politica partendo dalla prospettiva di coloro che partecipano a quell’azione.

Le ricerche di tipo qualitativo iniziano con una fase di approfondimento di tutti gli aspetti sopra citati e con la definizione dell’unità d’analisi e di quella di rilevazione.

Le principali tecniche di raccolta dei dati sono le seguenti:

- **le interviste:** in questo caso le informazioni vengono raccolte mediante conversazioni con gli attori. Le interviste possono essere di vario genere: informali (senza una traccia predefinita), guidate (il valutatore indirizza la discussione in base ad una lista di domande che devono contribuire a far luce su alcuni aspetti della politica), aperte (con una

lista di domande che vengono riproposte a tutti gli intervistati, utilizzando sempre le stesse parole);

- **i metodi etnografici:** il valutatore cerca di assumere il punto di vista degli attori entrando a far parte del gruppo, del suo contesto di riferimento e della sua cultura;
- **l'osservazione diretta:** il valutatore osserva gli attori e il contesto, ma non entra direttamente in contatto con loro;
- **l'osservazione partecipante:** il valutatore ha l'obiettivo fondamentale di osservare, ma prende parte alle attività connesse alla politica;
- **i giudizi degli esperti e dei gruppi di pari (peer group):** la valutazione prende corpo dai giudizi espressi dagli esperti che sono stati contattati dal valutatore. Si coinvolgono persone che occupano una posizione simile a quella di coloro che sono valutati;
- **i documenti:** il valutatore fa ricorso a materiale di vario genere per acquisire dati e notizie sull'intervento (leggi, regolamenti, articoli di giornale, relazioni, corrispondenza, ecc);
- **i dati quantitativi:** si utilizzano dati già esistenti raccolti ad hoc oppure rielaborandoli ai fini della ricerca ;
- **i focus group:** sono discussioni di gruppo focalizzate attorno ad un problema; rappresentano un metodo di intervista che mette insieme persone estranee, o che non costituiscono un gruppo naturale dalla frequentazione intima, ma che hanno un background comune o che condividono una qualche forma di esperienza; il ricercatore pone loro domande che sono funzionali all'acquisizione di dati utili alla ricerca di valutazione;
- **gli studi di caso,** sui quali mi soffermerò in modo più approfondito.

### **“Gli studi di caso”**

Gli studi di caso fanno parte di quella corrente definita “**approccio naturalistico**”; il termine naturalistico indica il fatto che una parte delle informazioni e dei dati si ricavano dalla diretta osservazione di “contesti naturali”, volendo prestare attenzione anche alle caratteristiche dei soggetti coinvolti e degli ambienti in cui l’intervento si realizza.

Nel corso del tempo, infatti, gli analisti di policy hanno allargato gli strumenti di analisi utilizzando non soltanto gli studi di caso, ma anche le analisi di scenario, le analisi dei contesti legali, storici e culturali, il “public speaking” e lo “small-group facilitation”.

La corrente naturalista ha criticato la rigidità dei disegni sperimentali in quanto condurrebbero a risultati artificiali e scarsamente significativi per i policy makers; a quest’ultimi, infatti, non dovrebbe interessare soltanto sapere se una politica ha funzionato bene o male, ma anche che cosa sia necessario fare per affrontare meglio il problema che sta alla base della politica.

L’approccio naturalistico suggerisce il ricorso a metodi qualitativi che, anche insieme a quelli quantitativi, siano in grado di analizzare con maggiore sensibilità le caratteristiche dei programmi che possono essere manipolati dagli amministratori. In molti casi, infatti, la decisione non riguarda il fatto di attuare, continuare ad attuare o sospendere un certo tipo di intervento in base agli impatti positivi che questo ha dimostrato di produrre.

Piuttosto, si è interessati a migliorare gli interventi o a generalizzare una politica anche in contesti diversi da quelli in cui si sia effettuato il test dimostrativo e per far questo è necessario individuare le caratteristiche dei processi di attuazione che condizionano gli esiti di un certo intervento, quelle delle persone e del contesto target della politica. E’ importante riuscire a far



emergere tutte le variabili che intervengono ad influenzare gli esiti di una politica, in modo da poter fornire ai decision makers giudizi utili non soltanto a determinare se quel dato intervento abbia o meno rispettato le previsioni iniziali, ma anche a capire cosa, eventualmente, è accaduto nelle fasi intermedie del processo di attuazione, in modo da imparare dalle esperienze.

I disegni di ricerca che sono in grado di integrare varie tecniche di rilevazione dei dati rispondono nel modo più adeguato alle esigenze sopra elencate; il principale tra questi metodi è lo studio di caso o case study evaluation.

Lo studio di caso è una metodologia che serve per apprendere circa le caratteristiche di una politica complessa o di una sua parte, per la quale non è possibile facilmente individuare la catena causale che lega input-output-outcome.

Lo studio di caso si basa sulla comprensione di uno o più casi in cui sono stati attuati gli interventi della politica oggetto di studio; il suo scopo è di ottenere una panoramica più complessiva possibile su ciò che è accaduto ad una politica e perché sia accaduto.

La metodologia utilizzata dagli studi di caso è caratterizzata da “descrizioni dense”, ricche cioè di informazioni che provengono da varie fonti e soprattutto dall’osservazione diretta.

I casi, che possono essere rappresentati da individui, località, eventi, regioni, rappresentano le unità di studio e vengono scelti sulla base di particolari caratteristiche:

- a. **Convenienza:** il caso viene selezionato perché comodo e conveniente in termini economici e logistici;

- b. **Finalità:** il caso viene scelto in base agli scopi della ricerca. Si possono selezionare gli outliers, cioè le categorie estreme (migliori e peggiori) perché mostrano le caratteristiche da massimizzare e quelle da eliminare. Si possono scegliere o gli uni o gli altri; si può optare per i casi per i casi individuati in base alla media o alla mediana di una certa distribuzione. Si può selezionare un caso perché si vuole indagare perché il programma ha prodotto certi risultati in quella specifica condizione;
  
- c. **Probabilità:** i casi vengono scelti attraverso l'estrazione di un campione probabilistico, in modo da avere informazioni generali sul funzionamento di una politica e sul perché di un tale esito.

Lo studio di caso è quindi una modalità sistematica per analizzare cosa è accaduto dopo l'effettuazione di un certo intervento, per selezionare i casi su cui effettuare le indagini, per raccogliere i dati e per riportare i risultati.

Gli studi di caso sono caratterizzati specificamente dall'osservazione diretta e dall'osservazione partecipata, anche se ci sono altri tipi di informazioni e notizie che possono essere ottenute nel corso di uno studio di caso mediante la raccolta di articoli, documenti, attraverso l'esame di archivi, la realizzazione di interviste anche mirate (attraverso la creazione di focus group).

#### **Par. 4.2 "Tecniche di analisi dei processi di attuazione"**

Fin qui ho illustrato le tecniche che servono ad analizzare gli esiti di una politica, cioè quei metodi che servono a spiegare cosa è successo.

La ricerca di implementazione o valutazione dei processi di attuazione serve a sapere perché un certo esito si è verificato.

L'implementazione, quindi, è stata definita come quell'insieme di "azioni dirette al raggiungimento di obiettivi posti da precedenti decisioni di policy [Van Meter, Van Horn, 1975]; "processi d'interazione tra la fissazione degli obiettivi di carattere generale e le azioni mirate a conseguirli"; "fase della politica pubblica in cui si producono atti ed effetti imputabili ad uno schema normativo di intenzioni" [Meny, Thoenig, 1991].

Tali definizioni rispecchiano l'approccio comunemente definito **top-down** (dall'alto verso il basso) che attribuisce molta importanza alla fase di progettazione di un intervento e rappresenta uno dei due principali metodi per la ricerca di implementazione.

Il metodo top down consiste nell'identificare a priori, come ipotesi, quali sono i fattori che definiscono l'azione, per verificare tramite la ricerca se sussistono e quale di essi è, eventualmente, carente, in modo da comprendere cosa è mancato per una completa attuazione del programma.

Questo metodo assume che esista il cosiddetto **implementation gap**, cioè una discrepanza tra il programma e la sua realizzazione ed è compito del valutatore identificare quali sono le ragioni dei fallimenti.

Partendo dalla constatazione che il metodo top down rischia di spiegare troppo, nel senso che assume che tutti i programmi falliscano almeno in parte, e che è impossibile definire aprioristicamente tutti i fattori che contribuiscono a modificare gli esiti, il metodo **bottom up** (dal basso verso l'alto) sostiene che non è vero che i risultati migliori si ottengono con il rispetto più assoluto del programma originario.

Questo approccio emerge, per opera di un gruppo di studiosi berlinesi, tra la fine degli anni Settanta e gli inizi degli anni Ottanta e si pone l'obiettivo di mettere in evidenza quali siano gli esiti e più precisamente gli impatti delle politiche sul sistema di riferimento, per risalire quindi ai fattori in base a cui siano spiegabili [Repley, Franklin, 1986].

La definizione dei problemi si modifica nel corso del tempo all'interno delle varie fasi di una politica; non è corretto, pertanto, affermare che tutti gli interventi sono parzialmente fallimentari perché bisogna prendere in considerazione quest'aspetto. Il problema iniziale non può essere preso come punto di riferimento costante.

I punti di riferimento devono essere piuttosto:

- la percezione del ricercatore, cioè la sua valutazione del rapporto tra gli esiti ottenuti e la definizione del problema;
- le percezioni dei vari attori coinvolti nei vari processi decisionali e di attuazione.

Il metodo bottom up parte da una misurazione degli esiti e delle azioni che li hanno determinati; in seguito si indagano le cause dirette di tali azioni, in modo da risalire ai fattori che hanno determinato le azioni dei soggetti

attuatori della politica, che si trovano ad interagire faccia a faccia con i destinatari, a fare i conti con le loro resistenze o le loro pretese, fino a giungere, eventualmente, alle azioni e alle decisioni di coloro che hanno formulato la politica.

### **Par. 4.3 “La valutazione dei processi di attuazione”**

Una delle modalità che vengono utilizzate per ricostruire e valutare i processi di attuazione di una politica si basa sull’analisi e la valutazione dei processi decisionali.

L’ipotesi che sta alla base di questa metodologia è che gli esiti di una politica pubblica dipendono da una serie di interazioni tra gli attori che partecipano ad un processo; essi si scambiano delle risorse per ottenere una posta all’interno di un determinato contesto<sup>35</sup>.

Gli **attori** sono i soggetti collettivi o individuali che agiscono all’interno del processo di attuazione di una politica; essi possono essere classificati in base a vari criteri:

- 1) alla loro pretesa ad intervenire all’interno del processo di attuazione; in questo caso avremo:
  - a) attori politici, amministrativi
  - b) interessi speciali (rappresentano interessi di categoria)
  - c) interessi generali (rappresentano la collettività in generale)
  - d) esperti nel settore di policy
  
- 2) al tipo di obiettivo perseguito; quindi:
  - a) obiettivi di contenuto, inerenti il problema trattato
  - b) obiettivi di processo, che hanno a che fare con la posizione degli attori all’interno del processo di attuazione

---

<sup>35</sup> cfr. Vecchi (2001), p. 266-276

- 3) al livello territoriale dell'interesse difeso e perseguito; avremo allora:
- a) attori sovranazionali;
  - b) attori nazionali;
  - c) attori regionali;
  - d) attori locali o sub-locali
- 4) al ruolo giocato nel processo di interazione; abbiamo:
- a) promotore: è colui che ha contribuito all'avvio del processo di decisione  
attuazione
  - b) regista o pivot, tiene in tensione il processo alimentando l'interesse  
degli altri attori
  - c) oppositore
  - d) mediatore
  - e) guardiano o gatekeeper che controlla delle risorse con le quali può  
decidere di bloccare l'avanzamento del processo
  - f) filtro, diventa il portatore di interessi di altri attori, non avendone di  
propri specifici

Le **risorse** sono tutto ciò che consente al processo di attuazione di giungere a compimento; possono essere di diversa natura: politiche, legali, conoscitive, economiche, informative. Esse diventano strategiche nel momento in cui consentono ad un attore di condizionare le azioni degli altri attori coinvolti nel processo.

La **posta in gioco** rappresenta il punto di vista degli attori, la loro percezione nei confronti dell'intervento nel senso che costituisce quello che ogni attore vuole ottenere partecipando al processo.

Tra i vari attori che partecipano al processo di attuazione della politica si stabiliscono delle **relazioni** che possono assumere natura diversa: si parla di conflitto quando non viene scambiata nessuna risorsa tra gli attori, di negoziazione quando il conflitto trova un metodo di scambio grazie a degli accordi e infine di problem solving, quando l'atteggiamento degli attori è costruttivo ed essi cooperano per la soluzione di un problema di comune interesse.

Le interazioni che si creano tra gli attori vengono rappresentate sotto forma di rete o **network** che, in base alla sua densità e alla presenza di attori più o meno periferici, ci dà una prima misura dei rapporti di potere che s'instaurano tra gli stakeholders (attori).

L'ambiente rappresenta l'insieme di variabili esterne al contesto in cui prende corpo la politica e può essere stabile, turbolento o in mutamento prevedibile.

Andrò ora ad illustrare sinteticamente quali sono le fasi utili alla ricostruzione del processo di attuazione di una politica:

1. **la cronologia**: è l'operazione che ci permette di ricostruire il processo decisionale e ci aiuta a definire i confini della policy sia da un punto di vista temporale, sia da un punto di vista del network di attori che prendono parte al processo. Per la sua costruzione si utilizzano: **a)** documenti formali e non, prodotti dagli attori coinvolti nel processo; **b)** interviste a testimoni privilegiati, che hanno svolto un ruolo chiave nel processo ma che non sono i soggetti coinvolti; **c)** rassegna stampa, cioè tutti gli articoli relativi alla politica.



2. **L'analisi degli attori:** la cronologia ci ha permesso di individuare gli attori coinvolti nel processo decisionale che vanno classificati in base alla loro tipologia e al livello del loro interesse. E' opportuno per ciascun attore redigere una monografia, mediante un'intervista in profondità, che metta in evidenza soprattutto la percezione del problema, come questa si è modificata nel corso del processo, qual è la posta in gioco di ciascun attore, che risorse utilizza e che obiettivi si pone.
3. **L'analisi delle interazioni:** tramite i dati disponibili, il valutatore può procedere alla costruzione dell'interpretazione complessiva del processo decisionale. L'analista deve: **a)** definire il tipo di problema che sta alla base della policy, operazione per la quale egli dispone delle riflessioni dei singoli attori; **b)** attribuzione dei ruoli agli attori; **c)** analisi dei meccanismi di interazione per descrivere il network che si crea tra di loro; **d)** individuazione dei fattori di successo ( o di fallimento ) della politica; **e)** elaborazione delle linee guida per il committente per fornirgli suggerimenti e indicazioni per migliorare la performance della politica.

### Cap.3 “Valutazione e monitoraggio: alcuni esempi concreti”

#### Par.1 “Il monitoraggio: caratteristiche e peculiarità rispetto alla valutazione”

Il monitoraggio costituisce un modo per documentare ed informare sui dati fisici e strutturali di una certa classe di fenomeni.

E' un insieme organizzato di reperimento informativo mediante lo studio sistematico dello sviluppo di un determinato fenomeno, allo scopo di osservare l'andamento delle variabili nel corso del tempo.

Il monitoraggio è un'operazione indispensabile di conoscenza di tutti i fatti che riguardano la messa in opera dei progetti e viene svolto sotto forma di rilevazione periodica, a scadenze regolari, in modo da dare l'idea del flusso e della continuità.

Il monitoraggio dell'esecuzione (**performance monitoring**) è la raccolta d'informazioni sui dati numerici raggiunti dagli indicatori che sono stati scelti per misurare certi aspetti dell'esecuzione di un programma; ovviamente, è indispensabile e cruciale avere scelto degli indicatori che siano rilevanti, attendibili e facili da reperire, così com'è necessario saper scegliere tra l'enorme mole di dati a disposizione.

Lo scopo del monitoraggio è favorire il controllo sui risultati ottenuti e può essere importante per capire quali sono gli aspetti particolarmente positivi e quelli negativi nel confronto con l'esecuzione precedente, anche se non può produrre informazioni definitive sulla ragione per cui ciò si è verificato.

Monitoraggio e valutazione sono due attività diverse, anche se complementari; Dunn afferma che

*“il monitoraggio è un prerequisito per la valutazione<sup>36</sup>”*

La valutazione non analizza tutti gli aspetti di un programma, ma solo alcuni di essi; non si può fare per ogni progetto ma ci si deve concentrare su un caso o campione di casi; si svolge solo in determinati momenti e non lungo tutto il corso dell'azione. Essa è svolta allo scopo di produrre un giudizio sull'attività analizzata, in modo da coadiuvare e sostenere i decision makers nel prendere le decisioni: confermare l'intervento, modificarlo o sostituirlo con un altro tipo d'attività.

La valutazione deve produrre conoscenza e generare idee per l'attività politica, capire come si può migliorare l'attuazione di un programma, dimostrare che non sempre rispettare ciò che si è stabilito prima dell'intervento è sinonimo di qualità dell'intervento stesso; essa deve avere tra i suoi principali obiettivi l'apprendimento organizzativo perché non si può migliorare ciò che non viene misurato.

La valutazione è svolta per un committente esterno o interno e serve soprattutto a verificare il grado d'efficacia dell'intervento in questione.

Il monitoraggio è invece un'attività che fornisce informazioni ed è gestito solitamente dall'interno; riguarda essenzialmente tutti gli aspetti dell'azione, viene effettuato per ogni progetto e misura il raggiungimento di uno standard. Esso può dare anche suggerimenti su eventuali modifiche di procedura, lasciando inalterato l'impianto e l'organizzazione di base del progetto.

Informare e giudicare sono due attività complementari, ma la valutazione non può essere sostituita dal monitoraggio e viceversa.

---

<sup>36</sup> cfr. Dunn (1981) p.404

Una volta conosciuto l'andamento di certi indicatori di risultato e di processo, grazie all'attività di monitoraggio, per arrivare ad una valutazione dell'intervento dovremo ancora compiere una ricerca sugli effetti delle misure, sulla persistenza degli obiettivi e dovremo elaborare dei suggerimenti per migliorare il rendimento.

Tutto questo è possibile soltanto grazie ad un lavoro che veda coinvolti anche gli attori del programma in una riflessione sulla loro esperienza.

Il monitoraggio è indispensabile per capire ciò che è stato ottenuto, per giudicare se quanto ottenuto era conforme a quanto previsto, se è stato ottenuto grazie alle attività messe in atto, se valeva la pena di essere fatto. Serve per suggerire azioni specifiche atte a ridurre la discrepanza tra lo stato reale e quello desiderato.

Tutto questo può essere realizzato utilizzando anche altri dati, derivanti da interviste, osservazioni dirette, confronti con grandezze precedenti.

E' proprio per questo che è un errore pensare che fare monitoraggio significhi aver già compiuto anche un'analisi valutativa.

## **Par.2 “La tecnica degli indicatori di performance”**

Una tecnica spesso utilizzata per realizzare il monitoraggio e la valutazione delle politiche o di parti di esse è la tecnica degli **indicatori di performance**, i quali ben si adattano al monitoraggio di quelle politiche o di quegli interventi di tipo continuativo, entro un arco di tempo piuttosto lungo; essi sono utili anche a monitorare sistematicamente un numero elevato di politiche, in modo da produrre periodicamente informazioni su di esse.

Gli indicatori di performance vengono utilizzati in sistemi di monitoraggio che integrano informazioni che riguardano sia l'andamento delle politiche, sia le prestazioni delle organizzazioni; pertanto si differenziano dagli indicatori utilizzati come misura quantitativa.

Gli indicatori di performance si rivelano una tecnica particolarmente utile, in quanto presentano le seguenti caratteristiche:

- **sistematicità;**
- **tempestività;**
- **economicità.**

Questa tecnica è molto utilizzata perché può basarsi in gran parte su informazioni già esistenti presso le organizzazioni, elemento che la rende assai economica rispetto ad altre tecniche.

L'obiettivo principale dell'utilizzazione degli indicatori è quello di stimolare forme e momenti d'apprendimento istituzionale, mediante la discussione e la riflessione su quanto realizzato.

Gli indicatori possono essere utilizzati sia per la riflessione interna alle istituzioni, sia come strumento di controllo esterno, per rendere conto delle attività svolte e dei risultati conseguiti ad un soggetto terzo, per esempio i cittadini.

Per quanto riguarda il primo aspetto, gli indicatori di performance possono essere utilizzati come supporto alle proprie attività da parte di due categorie di soggetti: da un lato il vertice politico, che sarà orientato a porre domande di valutazione sulle politiche nel loro complesso; dall'altro, la dirigenza amministrativa, la quale sarà interessata a verificare gli obiettivi assegnati alla propria struttura, spesso riguardanti segmenti di una politica.

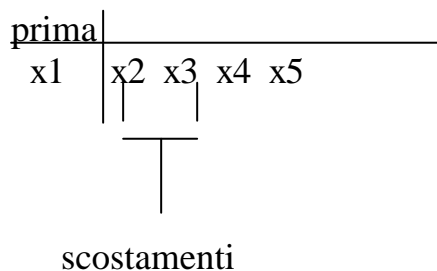
Esistono varie categorie di indicatori:

1. **indicatori di efficacia esterna:** misurano il rapporto tra prodotti erogati e domande da soddisfare;
2. **indicatori di domanda:** misurano le caratteristiche dei destinatari diretti delle varie attività;
3. **indicatori di efficacia interna:** si chiamano anche indicatori di realizzazione progettuale e misurano la capacità di rispettare gli obiettivi stabiliti tramite le azioni svolte;
4. **indicatori di processo:** permettono di giudicare dei fattori critici del processo di attuazione, come per esempio il comportamento degli attori coinvolti;
5. **indicatori di qualità:** relativi alle caratteristiche dei prodotti dell'intervento e alla soddisfazione degli utenti;

6. **indicatori di economicità:** misurano il rapporto tra entrate e spese, la capacità di ottimizzare il costo degli input e l'eliminazione degli sprechi;
7. **indicatori di efficienza gestionale:** misurano i costi unitari dei prodotti;
8. **indicatori di efficienza produttiva:** misurano la produttività del personale, degli impianti, degli spazi utilizzati nell'intervento.

L'utilità del monitoraggio e della valutazione in itinere, effettuati mediante il ricorso alla tecnica degli indicatori di performance, si raggiunge nel momento in cui abbiamo a disposizione un'adeguata serie storica di dati relativi a ciascun indicatore.

Il modello di ricerca utilizzato è quello del **before and after** (prima e dopo), che ci consente la costruzione di serie storiche di dati da comparare nel tempo.



**analisi overtime** (serie storica)  
per verificare l'andamento  
di un indicatore (almeno 3 annualità)

Gli indicatori servono a misurare gli scostamenti tra la situazione di partenza e momenti successivi, nei quali si ritiene opportuno effettuare una comparazione tra quanto progettato e quanto realizzato, in base alla seguente formula:

$t_1 - t_0$  (dato al tempo  $t_1$  meno dato al tempo  $t_0$  rapportato a quest'ultimo)  
 $t_0$

La logica che s'innescava è la seguente:

- migliorare rispetto al passato;
- modificare ciò che non va, per adeguarsi alle domande e ai bisogni.

L'analisi degli scostamenti non è fatta nella logica di un controllo di conformità a fini sanzionatori. **Non** si vuole misurare la **conformance**, **ma** la **performance**.

Se l'obiettivo della valutazione over time è quello di realizzare un quadro del "dove si è e dove si sta andando", quello dell'**analisi cross section** è comparare lo stesso indicatore all'interno di più strutture o all'interno di più esperienze, come stimolo all'eccellenza.

Questo, infatti, ci permette di effettuare una comparazione nel tempo, per comprendere come si è modificato un certo intervento, e di realizzare anche esercizi di **benchmarking**, che è l'attività di ricerca che coinvolge più amministrazioni e che consente di far emergere le cosiddette **best practices**, vale a dire le buone prassi.

L'utilizzazione della tecnica degli indicatori di performance comporta, purtroppo, anche qualche problema:

- tendenzialmente gli indicatori rilevano gli **effetti lordi** di un intervento, non tenendo conto delle variabili intervenienti che possono condizionare gli esiti della politica. Il valutatore deve costruire gli indicatori in modo coerente con le ipotesi di cambiamento sulla base



delle quali è stata disegnata la politica, in modo tale da capire quali sono gli effetti che possono essere attribuiti direttamente all'intervento e quelli che, invece, sono da computarsi a fattori esterni. Per far questo, occorre che il valutatore abbia ben presenti le ipotesi sulle relazioni causali tra stato del problema che si è deciso di trattare, interventi della politica e cambiamenti desiderati rispetto alla situazione problematica di partenza. Dovrà altresì avere ben chiare le caratteristiche e i comportamenti delle persone o dei fenomeni su cui si è deciso d'intervenire, il contesto in cui ci si muove e le caratteristiche della politica.

- Gli indicatori, solitamente, tendono a rilevare risultati di breve periodo, rischiando quindi di portare a valutazioni parziali; al contrario, invece, occorre tener conto anche degli effetti a medio e lungo termine che un intervento può generare. Si rischia di compiere un'analisi di valutazione parziale anche quando si tiene conto solo dei risultati, senza prestare la giusta attenzione al processo, cioè alle caratteristiche della fase di attuazione della politica. Non si può rischiare di sottostimare la complessità dell'intervento preso in esame.
- A volte, può risultare difficoltoso creare una batteria d'indicatori completa e adeguata alla complessità dei fenomeni; occorre quindi integrare la tecnica degli indicatori con altri strumenti di monitoraggio e di valutazione in itinere.

Nella tabella sottostante sono riportati altri effetti indesiderati, analizzati da Bonem e Carter (per l'effetto Bubka si fa riferimento invece a Vecchi) da evitare nell'utilizzo dei sistemi di indicatori<sup>37</sup>:

### **Effetti indesiderati da evitare nell'utilizzo di sistemi di indicatori**

- **Effetto tunnel:** l'organizzazione si concentra sulle attività coperte dagli indicatori, a scapito di altre importanti attività;
- **Sub-ottimizzazione:** gli obiettivi di un settore dell'organizzazione, misurati dagli indicatori, inibiscono o contrastano la performance di altri settori;
- **Miopia:** l'organizzazione si concentra su obiettivi a breve termine, senza preoccuparsi delle condizioni future;
- **Effetto Bubka:** adozione di una strategia di lento miglioramento, pur in presenza di opportunità e risorse per miglioramenti più significativi e decisivi;
- **Convergenza:** riluttanza a raggiungere risultati eccellenti e tendenza a posizionarsi sulla media raggiunta da altre organizzazioni;
- **Ossificazione:** riluttanza verso le possibilità di innovazione;
- **Comportamenti tattici:** adozione di strategie di manipolazione per distorcere i risultati relativi ad un dato indicatore.

Non è probabilmente fuori luogo sottolineare nuovamente quanto sia necessario e fondamentale per il funzionamento di questa tecnica, l'aver scelto o costruito indicatori "intelligenti": non si può intendere l'indicatore semplicemente come il rapporto che scaturisce dal confronto di due misure, al quale poi si dà un'etichetta, ripetere la stessa operazione per tutte le coppie di dati che abbiamo a disposizione e chiamare il tutto "valutazione" o "monitoraggio" o "controllo strategico".

In questo modo si possono rischiare varie conseguenze: si può passare da un tentativo di dare la massima trasparenza possibile al tipo di intervento che viene realizzato ad un risultato di "obfuscation", cioè l'opposto della trasparenza; oppure si possono trasformare indicatori mal costruiti in

---

<sup>37</sup> cfr. Azzone - Dente (1997), pag.22

strumento di legittimazione di politiche mal funzionanti, a seconda dell'interesse di chi ha proposto tale specifico indicatore.

La tecnica è senz'altro utile e in certi casi necessaria perché occorre qualche strumento che sia in grado di sintetizzare la mole di informazioni che si presentano in un lavoro di valutazione; questo è importante non solo per fare valutazione, ma anche per comunicare valutazione. Occorre, però, prestare la massima attenzione al metodo con cui vengono generati e usati gli indicatori di performance.

### ***Par. 2.1 "Il processo di costruzione degli indicatori"***

Qual è il processo logico che occorre seguire per la costruzione di un sistema di indicatori utili per il monitoraggio e la valutazione in itinere di una certa politica?

Il primo passo è la **definizione dell'unità d'analisi**: si tratta di capire la politica studiata mediante interviste e colloqui con gli operatori e attraverso una lettura approfondita del materiale documentario. Identificare gli obiettivi di una politica dal materiale ufficiale non è una cosa né scontata, né immediata; i documenti ufficiali spesso descrivono gli obiettivi in termini molto generici o non li descrivono affatto.

Le interviste, l'analisi del materiale documentario e l'ascolto dei problemi sollevati dalla collettività sono azioni fondamentali per la costruzione di un sistema di indicatori chiaro e facilmente utilizzabile.

Questo primo passo ci porta a risalire all'organigramma gestionale, cioè alla struttura che ha erogato il prodotto, contribuendo alla ricostruzione del processo produttivo relativo a ciascun prodotto e all'individuazione dell'utenza, sia effettiva sia potenziale, in modo da evidenziare il metodo con il quale l'amministrazione definisce i beneficiari della politica, se essa riesce a soddisfare tutti quelli che richiedono un intervento e coloro che, potenzialmente, potrebbero farlo.

Giunti a questo punto, dovrebbe essere possibile raggruppare le attività e gli output della politica, cioè prendere in considerazione le attività connesse alla politica e classificarle in gruppi omogenei in modo da avere indicatori che misurino fenomeni comuni.

Occorre chiedersi quali fenomeni vogliamo indagare, cioè scegliere gli aspetti che si ritengono rilevanti da studiare. Gli indicatori saranno costruiti in relazione alle proprietà che vogliamo rilevare e dovranno rispondere a vari criteri che elencheremo a breve.

La pre-valutazione consiste nel sottoporre ciascuna politica ad un test effettuato sulla base dei criteri di “**discrezionalità**” e di “**rilevanza**”, intendendo con il primo termine il grado con cui un’amministrazione sceglie autonomamente di destinare le proprie risorse e le soluzioni per realizzare i prodotti e, con il secondo termine, la priorità data al problema.

Dall’incrocio tra queste due misure, si ottiene una matrice (discrezionalità vs. rilevanza) che evidenzia politiche o interventi in cui il controllo ha scarso significato e quelle in cui un adeguato feedback può avere effetti rilevanti.

Un altro importante test è quello relativo alla **valutabilità**, cioè al fatto che sia possibile effettuare la valutazione.

Questo si determina mediante:

- la possibilità di definire indicatori adeguati per i vari aspetti;
- la verifica di quali sono i processi sotto il controllo dell’amministrazione e quali invece sono governati da altre organizzazioni;
- il livello di completezza del sistema informativo necessario per il calcolo degli indicatori.

Una volta stabilite le politiche più interessanti da sottoporre a valutazione, secondo i criteri cui prima facevo riferimento, si possono costruire gli indicatori utilizzando quelli già disponibili in letteratura e aggiungendone altri specifici ed originali per l’intervento in questione.

Gli indicatori devono possedere vari requisiti:

- **validità**: ogni indicatore deve misurare con precisione ciò che si è deciso di osservare;
- **comprensibilità**: l'indicatore dev'essere di facile comprensione per i funzionari dell'amministrazione;
- **tempestività**: per ciascun indicatore le informazioni da raccogliere devono essere disponibili in tempo utile perché l'indicatore stesso possa essere utilizzato;
- **unicità**: ciascun indicatore deve rilevare un aspetto specifico della politica, diverso da quelli rilevati dagli altri indicatori;
- **controllabilità**: la grandezza che l'indicatore misura deve essere sotto il controllo dell'ente;
- **responsabilità**: le informazioni relative ad un determinato indicatore devono essere collegate ad un responsabile;
- **comparabilità**: ogni indicatore deve poter essere comparato nel tempo tra più strutture e deve, quindi, poter essere misurato periodicamente;
- **economicità**: i benefici che si ottengono grazie alle informazioni che derivano dall'aver costruito quell'indicatore, devono essere superiori ai costi che si sono sostenuti per generare l'indicatore stesso.

Per la presentazione dei risultati, cioè la discussione ad intervalli regolari, ogni anno o anche meno, dei dati rilevati mediante gli indicatori, si possono scegliere vari metodi: per il vertice politico, si prepareranno rapporti sintetici con pochi dati numerici e molti commenti; al contrario, per i dirigenti e per gli addetti ai lavori, si redigeranno rapporti più approfonditi.

Riguardo alla pubblicizzazione dei risultati va fatta una riflessione sul metodo da utilizzare; infatti se la valutazione è orientata ai problemi di governo, la pubblicizzazione dei dati all'esterno può essere un errore, perché si corre il rischio di edulcorare i dati da parte di chi li deve presentare. Se l'utilizzo della valutazione è destinato alla responsabilizzazione delle istituzioni, è opportuno individuare un soggetto esterno cui affidare il compito di progettare gli indicatori.

### Par.3 “Il monitoraggio e la valutazione delle politiche formative”

Monitorare e valutare in itinere le politiche formative assume oggi un significato ancora più importante alla luce dei cambiamenti e delle trasformazioni che hanno interessato il sistema formativo italiano rendendolo più complesso e più articolato.

Si sono modificate le **tipologie di offerta formativa**, grazie alla creazione e all'introduzione di nuovi canali rivolti agli occupati, agli adulti, alle fasce più deboli. Si sono trasformati i **modelli di offerta formativa**, con un passaggio dalla tradizionale e quasi esclusiva “lezione d’aula”, all’alternanza tra aula e stage o comunque all’integrazione dei metodi tradizionali con occasioni di “training on the job”.

Si è sostanzialmente superata la tradizionale tripartizione tra istruzione, formazione e lavoro, che spesso vedeva il momento dell’apprendimento precedente a quello dell’inserimento lavorativo, secondo una sequenza che ha spesso creato disagi sia ai neo-diplomati sia a coloro che erano già impegnati in un’attività lavorativa.

Si sono, inoltre, inserite nel sistema della formazione **nuove agenzie formative**: non più solo i tradizionali centri di formazione professionale, ma anche società di consulenza aziendale, organizzazioni del terzo settore, istituzioni scolastiche che contribuiscono ad arricchire il panorama dell’offerta formativa.

Tutte queste trasformazioni sono dovute anche alle variazioni che hanno interessato i sistemi socio-economici che si sono modificati, diventando sempre più complessi e caratterizzati da una maggiore rapidità e caoticità.



Si avverte quindi la necessità di istituire anche in Italia, come ci suggerisce anche Giorgio Neglia, coordinatore del progetto Valutazione, Fondazione Giuseppe Taliercio<sup>38</sup>, un sistema nazionale di valutazione della formazione in modo tale da:

- Disporre di dati oggettivi per mettere in luce i punti di forza e quelli di debolezza del sistema formativo italiano;
- Fornire agli utenti informazioni utili a capire il tipo e la qualità del servizio offerto;
- Fornire indicazioni utili alla certificazione di segmenti del percorso formativo, in una logica di sistema dei crediti prevista dal sistema formativo integrato.

Per fare solo due esempi a livello europeo, la Gran Bretagna e la Francia dispongono di organismi che, a livello nazionale, si occupano della valutazione del sistema formativo:

- In Gran Bretagna esistono due strutture a questo proposito:

**QCA:** Qualification and curriculum authority, ente legato al potere esecutivo che si preoccupa essenzialmente di verifiche formative.

**OFSTED:** Office for standard in education, organismo indipendente che svolge una valutazione sistemica su qualità dell'offerta formativa, standard,

---

<sup>38</sup> Neglia G. Valutazione e monitoraggio dei sistemi formativi: tendenze, problematicità ed esperienze, dal sito [http://europass.class.it/doc/N/\)/CO6.pdf](http://europass.class.it/doc/N/)/CO6.pdf)

gestione delle risorse, clima culturale, morale e sociale delle scuole. L'Ofsted è responsabile di fronte al Parlamento; ispeziona tutte le scuole del Paese almeno ogni 6 anni e rende pubblici i rapporti su ogni istituto. In caso di risultato negativo la scuola in questione ha tre possibilità: migliorarsi entro un certo periodo di tempo, sostituire il Preside oppure, in casi estremi, chiudere.

- Anche in Francia sono state istituite due strutture per la valutazione del sistema formativo:

**DPD:** Direzione Programmazione e Sviluppo del Ministero dell'Istruzione, che ha messo a punto un sistema di indicatori della qualità delle scuole. L'ente pubblica un rapporto annuale sulla scuola, "L'état de l'école", imperniato su 30 indicatori chiave.

**CNE:** Comitato Nazionale per la valutazione degli enti pubblici a carattere scientifico, culturale e professionale. Dà delle raccomandazioni che possono o meno essere accolte, ma fornisce comunque delle indicazioni al potere legislativo al momento delle scelte da compiere in ambito della formazione.

Il monitoraggio in Italia, laddove è stato realizzato finora, ha riguardato prevalentemente l'aspetto fisico, ovvero la rendicontazione prevista per i progetti finanziati con i fondi comunitari, ma non molto l'aspetto qualitativo del percorso formativo.

Alcuni miglioramenti si sono avuti a partire dal 1993, con i vari patti ed accordi siglati tra Governo e parti sociali, che hanno focalizzato l'attenzione

sulle reali necessità del mondo educativo, di quello economico, sociale e culturale.

L'autonomia didattica, quella degli atenei, l'accreditamento delle strutture formative, l'analisi dei fabbisogni formativi sono da ritenersi strumenti per la realizzazione di un sistema qualitativamente migliore.

Anche l'OCSE ha raccomandato al nostro Paese, nel suo rapporto del 1998, di dar vita ad un sistema di valutazione nazionale organico, flessibile ed indipendente; fino ad ora le esperienze realizzate in Italia sono piuttosto sporadiche e non organiche, con uno scarso livello d'integrazione e di coordinamento.

Nel 1996 sono stati istituiti i Nuclei di Valutazione interni alle singole Università, coadiuvati anche dalla Conferenze dei Rettori delle Università italiane e dall'Osservatorio Nazionale per la Valutazione del sistema Universitario.

Sul versante dell'accreditamento delle strutture formative, si sta diffondendo in Italia la pratica dell'adozione dei sistemi di certificazione di qualità secondo le norme ISO 9001.

L'accreditamento delle sedi formative è una questione estremamente attuale ed innovativa per il panorama dell'istruzione e della formazione nel nostro Paese; anche questo ha fondamento nell'Accordo per il Lavoro del 1996 e la sua più recente applicazione legislativa è nel Decreto Ministeriale attuativo dell'accordo Stato-regioni del 18 febbraio 2000 e nel Decreto MLPS del 25 Maggio 2001, con i quali si stabilisce l'obbligatorietà, entro il 1 Luglio 2003, dell'accreditamento per gli enti che hanno intenzione di proporre e realizzare interventi d'orientamento e di formazione con fondi pubblici. La situazione è, da un punto di vista normativo, ancora in movimento ma sicuramente

l'accreditamento può rappresentare uno degli strumenti volti al raggiungimento di livelli omogenei di qualità delle strutture che erogano formazione e quindi un parametro da tener presente in una valutazione del sistema.

Un serio e trasparente sistema di accreditamento delle strutture formative che abbia un livello minimo di omogeneità sul territorio nazionale, accompagnato da un altrettanto efficace sistema di valutazione degli standard formativi; un sistema codificato per il reclutamento dei formatori e degli operatori che agiscono all'interno del canale, un sistema di monitoraggio strutturato a livello nazionale e regionale: sono tutti strumenti che potrebbero contribuire ad un innalzamento qualitativo del sistema formativo italiano nel suo complesso.

Un'ulteriore modifica in questo senso si è realizzata nel 1999, con la trasformazione del CEDE Centro Europeo per l'Educazione, in Istituto Nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione (Invalsi). Con questa trasformazione, l'Istituto si pone vari obiettivi:

- valutare l'efficienza e l'efficacia del sistema d'istruzione nel suo complesso;
- verificare la soddisfazione degli utenti;
- fare da supporto alle varie amministrazioni per la realizzazione di autonome iniziative di valutazione;
- assicurare la partecipazione del nostro Paese a progetti di ricerca in campo internazionale .

Monitorare e valutare le politiche formative in Italia, quindi, non è mai stato semplice; la formazione nel nostro Paese ha sempre avuto un doppio obiettivo che può essere letto anche come ambiguità: da un lato formazione finalizzata al mercato del lavoro, dall'altro formazione volta ad educare e valorizzare l'individuo<sup>39</sup>.

La sovrapposizione o confusione di obiettivi che si registra ai vari livelli di programmazione e di progettazione degli interventi formativi genera comunque difficoltà nella predisposizione di adeguati percorsi di valutazione. Individuare un'appropriata metodologia di valutazione risulta difficoltoso per vari motivi:

- le variabili da considerare sono molte perché la formazione può influenzare in svariati modi comportamenti e le condizioni nel mercato del lavoro;
- non sempre si riescono ad individuare con chiarezza quali sono gli effetti netti provocati da un intervento formativo, perché le variabili intervenienti possono essere molteplici;
- è complesso tenere conto delle variabili qualitative che influenzano i risultati dell'intervento formativo (come per esempio la motivazione o l'impegno con i quali il corsista affronta le lezioni, quello che Mauro Palumbo chiama "effetto difensivo");
- l'impatto di lungo periodo non risulta agevolmente quantificabile perché, per esempio, l'intervento formativo può generare il cosiddetto "effetto di spiazzamento" ai danni di altri disoccupati;
- generalizzare i dati non risulta quasi mai possibile dato che ampliando la scala dell'intervento si rischia di produrre rendimenti decrescenti.

---

<sup>39</sup> cfr. Oliva - Palumbo - Samek Lodovici (2000), p.80-102

Secondo me, il monitoraggio e la valutazione dei sistemi formativi o degli interventi in materia di istruzione e formazione risultano particolarmente complessi e delicati perché vanno ad incidere sulle percezioni delle persone, sulle aspettative e su un qualcosa di difficilmente quantificabile ed osservabile come la qualità didattica.

Per favorire l'attività di monitoraggio e valutazione, sarebbe utile prevedere anche una riclassificazione degli interventi formativi<sup>40</sup> che passi dalla classica suddivisione tra contenuto settoriale, livello formativo e target d'utenza, ad una ripartizione basata su livello formativo di partenza, obiettivi della formazione, caratteristiche del processo e dell'utenza, peculiarità del mercato del lavoro di riferimento.

In questo modo sarebbe forse più semplice individuare gli obiettivi degli interventi formativi e compiere analisi più precise, mirate ed utili.

Se in un primo momento la valutazione riguardava soprattutto i risultati di apprendimento degli allievi, adesso l'attenzione si è diffusa anche sui docenti, sui progetti formativi, sulle strutture e sulla gestione degli enti formativi.

Oggi è il sistema educativo nel suo complesso ad essere oggetto di valutazione; sarebbe pertanto fondamentale monitorare e valutare il livello quantitativo e qualitativo raggiunto dal sistema formativo e l'efficacia della formazione professionale.

Sarebbe, inoltre, utile iniziare a pensare alla costruzione di un sistema omogeneo di valutazione della qualità delle strutture erogatrici di formazione.

L'ampliamento degli obiettivi della valutazione ha portato anche ad un adeguamento dei metodi utilizzati: da metodi basati sulla valutazione dei

---

<sup>40</sup> cfr. Oliva - Palumbo - Samek Lodovici (2000), p.80-102

risultati di apprendimento si è passati ad utilizzare tecniche di benchmarking, per l'individuazione delle best practices, o scale di performance (mediante la tecnica degli indicatori).

Si utilizzano combinazioni di rilevazioni quantitative e descrizioni qualitative di elementi significativi del caso, che siano suscettibili di cambiamento, d'evoluzione e di presenza/assenza.

Per quanto riguarda il caso specifico del monitoraggio degli interventi formativi, esso offre informazioni a diversi livelli: ai responsabili delle politiche formative (finalità e indirizzo), ai responsabili delle strategie formative (obiettivi e progetto), ai responsabili delle attività formative (competenze e piani di lavoro).

Esso serve per avere consapevolezza in ogni momento dello stato del sistema, per prefigurarne lo sviluppo suggerendo modifiche procedurali o organizzative, ma lasciando inalterato l'impianto di base.

Il monitoraggio delle attività formative serve per confrontare le diverse situazioni tra di loro e all'interno di ogni formazione e deve porsi l'obiettivo di suggerire agli attori azioni specifiche volte a ridurre la discrepanza tra la realtà e ciò che si sarebbe voluto ottenere.

Vi è un altro aspetto, precedentemente citato, per il quale diventa fondamentale utilizzare il monitoraggio come metodo di verifica dell'impiego di risorse e come tecnica per generare nuove idee per coloro che sono preposti all'elaborazione degli interventi formativi.

Sempre più spesso, infatti, gli interventi di formazione professionale e, come nel nostro caso specifico, quelli di formazione superiore, sono finanziati mediante risorse che provengono dall'Unione Europea mediante i Fondi Strutturali; diventa quindi necessario monitorare come queste risorse vengono

impiegate, non solo come adempimento di legge, ma anche perché è fondamentale verificare se gli interventi realizzati grazie all'impiego di finanziamenti comunitari hanno generato risultati positivi in base agli obiettivi che ci si era proposti. Nel prossimo paragrafo cercherò di descrivere gli elementi fondamentali del sistema di monitoraggio da applicare agli interventi formativi finanziati anche tramite i Fondi Strutturali.



#### **Par.4 “Il sistema di monitoraggio e valutazione dei Fondi strutturali: il Fondo Sociale Europeo”**

I Fondi Strutturali sono i principali strumenti finanziari utilizzati dalla comunità europea allo scopo di rafforzare la coesione economica e sociale e di ridurre il gap tra i livelli di sviluppo delle varie regioni.

I Fondi strutturali sono così denominati:

- Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (**Fesr**);
- Strumento finanziario di orientamento della pesca (**Sfop**);
- Fondo Europeo agricolo di orientamento e garanzia (**Feaog**);
- Fondo Sociale Europeo (**Fse**).

Gli obiettivi d'intervento, in base ai quali i fondi sono organizzati, erano suddivisi in sette tipologie fino al 1999; successivamente sono stati ridotti a tre per consentire un utilizzo più efficace delle risorse.

Allo stato attuale gli obiettivi d'intervento sono così suddivisi:

| Obiettivo                      | Interventi volti a  | Finanziato da                        |
|--------------------------------|---|--------------------------------------|
| <b>Ob.1</b>                    | Promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale nelle regioni in ritardo di sviluppo (cioè con PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria. In Italia: Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna). Per le regioni ex Ob.1 che ora hanno superato il 75% del Pil comunitario è previsto un regime di sostegno transitorio (per l'Italia il Molise). | FESR, FSE, FEOGA-Orientamento, SFOP. |
| <b>Ob.2</b><br>(ex Ob. 2 e 5b) | Favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali (mutamenti socio-economici nei settori dell'industria e dei servizi, zone rurali in declino, zone urbane in difficoltà, zone dipendenti dalla pesca in situazione di crisi). In Italia: zone specifiche del centro-nord.  | FESR, FSE, FEOGA-Orientamento.       |
| <b>Ob.3</b><br>(ex Ob.3 e 4)   | Favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi d'istruzione, formazione e occupazione. In Italia: regioni che non rientrano nell'Ob. 1 (tutto il centro-nord, incluso l'Abruzzo).  | FSE                                  |

Tabella tratta dal sito [www.europalavoro.it](http://www.europalavoro.it), sito ufficiale del Fondo Sociale europeo in Italia

Essendo il Fondo Sociale Europeo prevalentemente rivolto a prevenire e a combattere la disoccupazione e a finanziare attività volte alla valorizzazione delle risorse umane, concentrerò la mia attenzione appunto su questo fondo.

Il Fondo Sociale Europeo è stato creato dal Trattato di Roma del 1957 e, com'è stabilito dal Regolamento n°1784/99, viene definito come quello strumento finanziario che “fornisce il proprio sostegno a misure volte a

prevenire e a combattere la disoccupazione nonché a sviluppare le risorse umane e l'integrazione sociale nel mercato del lavoro al fine di promuovere un livello elevato di occupazione, la parità fra uomini e donne, uno sviluppo sociale duraturo e la coesione economica e sociale”.

Esso applica il principio del finanziamento congiunto, integrando l'azione degli Stati membri intesa ad offrire migliori prospettive professionali ai cittadini e ad aiutarli nel miglioramento delle loro competenze.

Gli Stati membri e le regioni dell'Unione Europea hanno atteggiamenti vari e dispongono di strutture diverse. Essi decidono su quali politiche incentrare la loro azione e come impiegare i fondi del Fse, nonostante siano piuttosto vincolati a privilegiare azioni per lo sviluppo delle competenze e delle pari opportunità.

La programmazione del Fondo Sociale Europeo nelle regioni italiane del centro-nord (Ob.3) è iniziata ufficialmente con l'approvazione da parte della Commissione Europea del Quadro Comunitario di Sostegno Ob.3 Fse 2000-2006 approvato con la decisione n°1120 del 18 luglio 2000.

In questo periodo il Fse si pone come uno degli strumenti di sostegno della strategia europea per l'occupazione e si concentrerà sull'adeguamento e ammodernamento delle politiche occupazionali e sull'integrazione sociale nel mercato del lavoro.

I cinque settori di intervento in cui si articola la nuova programmazione FSE sono<sup>41</sup>:

1. politiche attive del mercato del lavoro volte a prevenire e combattere la disoccupazione;

---

<sup>41</sup> Informazioni tratte dal sito [www.europalavoro.it](http://www.europalavoro.it)

2. lotta all'esclusione sociale;
3. sviluppo dei sistemi di formazione professionale e della formazione lungo tutto l'arco della vita;
4. adattabilità della forza lavoro e delle imprese ai mutamenti del mercato del lavoro;
5. azioni positive per le donne.

Il Quadro Comunitario di Sostegno per l'obiettivo 3 2000-2006 ha formalizzato la programmazione degli interventi finalizzati al conseguimento dell'obiettivo 3 stesso; le risorse stanziare dal QCS vengono ripartite in sei assi che riflettono i settori d'intervento elencati poco sopra e all'interno dei quali sono stati individuati uno o più obiettivi specifici.

Gli assi previsti sono i seguenti:

**Asse A.** Sviluppo e promozione di politiche attive del mercato del lavoro;

**Asse B.** Integrazione nel mercato del lavoro delle persone più esposte al rischio di esclusione sociale;

**Asse C.** Promozione e miglioramento della formazione professionale, dell'istruzione e dell'orientamento, nell'ambito di una politica di apprendimento lungo l'intero arco di vita;

**Asse D.** Promozione di una forza lavoro competente, qualificata e adattabile; sostegno all'imprenditorialità; sviluppo del potenziale umano nei settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico;

**Asse E.** Sostegno alle pari opportunità per le donne sul mercato del lavoro;

**Asse F.** Accompagnamento del QCS e dei Programmi Operativi.

L'asse C si propone come obiettivo fondamentale lo sviluppo di un'offerta d'istruzione, formazione professionale e orientamento che consenta la diffusione della pratica dell'apprendimento per tutto l'arco della vita, favorendo anche l'adeguamento e l'integrazione tra i sistemi della formazione, dell'istruzione e del lavoro.

La misura C3 è quella relativa alla formazione superiore, all'interno della quale ritroviamo anche il canale formativo oggetto del nostro studio ovvero i corsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS).

Per l'attuazione del QCS ogni regione del Centro Nord ha predisposto un proprio Programma Operativo Regionale (POR), al quale si aggiunge un Programma Operativo Nazionale (PON) a titolarità del Ministero del Lavoro, relativo alle azioni nazionali di sostegno ai sistemi formativi e del lavoro e al loro processo d'integrazione.

L'attuazione del QCS e dei Programmi operativi è accompagnata dai Comitati di Sorveglianza dei quali fanno parte: autorità di gestione, commissione europea, parti economiche e sociali, associazioni delle amministrazioni locali.

Lo scopo fondamentale dei Comitati dovrebbe essere quello di consentire un corretto ed efficace utilizzo delle risorse; tra i loro compiti, essi prevedono anche l'attività di definizione dei contenuti e il coordinamento del rapporto tra monitoraggio e valutazione.

Con il regolamento Ce n°1260 del 1999, i Fondi strutturali sono stati sottoposti ad una riforma all'interno della quale la sinergia tra la strategia europea per l'occupazione ed interventi finanziati dal Fse è stata posta in primo piano.

Con il processo di riforma si è tentato di perfezionare le procedure di programmazione, di attuazione, di controllo.

Rispetto alla precedente programmazione, in seguito ad analisi d'impatto degli interventi finanziati con tali risorse, in particolare il Fondo Sociale europeo è stato interessato da varie modifiche; le principali sono le seguenti:

- le sue linee d'intervento sono coordinate con i Piani Nazionali per l'Occupazione;
- esso interviene su settori piuttosto che su gruppi di bersaglio;
- il periodo di programmazione è di 7 anni;
- una parte dei fondi piuttosto consistente è destinata alle Associazioni Non Governative (ONG) e ai partenariati locali;
- le risorse possono essere utilizzate in modo più flessibile rispetto al passato e possono essere affiancate da una vasta gamma di azioni di accompagnamento oltre che da work experiences, da misure per l'orientamento e per la ricerca;
- l'adozione di dispositivi che penalizzeranno i ritardi nell'utilizzo delle risorse e che premieranno, al contrario, le Regioni adempienti.

Il **monitoraggio dei fondi strutturali** europei è stato introdotto, per la prima volta dalla loro comparsa in Italia negli anni Sessanta e Settanta, nell'ambito della programmazione 1994-1999 con lo scopo principale di definire un quadro unico di riferimento sull'andamento finanziario delle politiche cofinanziate nel Paese.

La struttura nazionale di valutazione del Fse è stata istituita presso l'Isfol, Istituto superiore per la formazione e l'orientamento dei lavoratori, nel 1995.

Nel corso della passata programmazione il monitoraggio si è dimostrato importante soprattutto per la gestione e per il coordinamento delle politiche di sviluppo realizzate con i Fondi strutturali.

Da un'analisi della passata programmazione, gli esperti hanno evinto che l'utilizzazione del monitoraggio come mero strumento di controllo risulta inadeguata ed è per questo che per la programmazione 2000/2006 è stato introdotto anche il monitoraggio procedurale.

Gli obiettivi che il nuovo sistema di monitoraggio intende raggiungere sono vari:

- servire da strumento per l'apprendimento istituzionale, svolgendo la funzione di supporto ai Comitati di sorveglianza e alle attività di valutazione dei programmi;
- consentire alle amministrazioni titolari di un intervento di disporre di uno strumento utile ed efficace per la gestione dei programmi;
- ottimizzare le modalità per le rendicontazioni di spesa da parte delle autorità di pagamento.

L'azione comunitaria è oggetto di una sorveglianza volta ad assicurare la realizzazione effettiva degli impegni stabiliti; essa è di competenza del Comitato di Sorveglianza e comporta l'organizzazione e il coordinamento della raccolta dei dati relativi agli indicatori fisici, finanziari e d'impatto, nonché agli aspetti qualitativi della realizzazione. Tali indicatori sono strutturati in modo tale da indicare per le azioni in oggetto: a) lo stato d'avanzamento dell'operazione e gli obiettivi da raggiungere entro una

determinata scadenza; b) l'andamento della gestione e gli eventuali problemi connessi.

Le forme di valutazione previste dalla Comunità Europea per i Fondi Strutturali sono quelle schematizzate nella seguente tabella<sup>42</sup>:

| <b>Tipo di valutazione</b> | <b>Obiettivo</b>   | <b>Responsabilità</b>  |
|----------------------------|--|--|
| <b>Ex ante</b>             | Verifica la coerenza tra obiettivi globali, specifici e misure. Verifica la pertinenza delle modalità di attuazione e di sorveglianza previste, nonché la coerenza con le politiche comunitarie.   | Autorità competenti per la preparazione dei piani, degli interventi e dei Complementi di Programmazione.             |
| <b>Intermedia</b>          | Prende in considerazione, tenendo conto della valutazione ex ante, i primi risultati degli interventi, la loro pertinenza e il grado di conseguimento degli obiettivi. Valuta altresì l'impiego dei fondi, nonché lo svolgimento della sorveglianza e della realizzazione. | Autorità di gestione, in collaborazione con Commissione e Stato membro. E' effettuata da un valutatore indipendente. |
| <b>Ex post</b>             | Valuta l'efficacia e l'efficienza degli interventi e loro outcome, con particolare attenzione ai fattori di successo e di insuccesso.  | Commissione, in collaborazione con Stato membro e Autorità di Gestione   |

<sup>42</sup> cfr. Riganti (2001), p.327



Per quanto attiene al monitoraggio dei programmi, esso si articola in:

- **monitoraggio finanziario:** progresso dei flussi finanziari rispetto all'attuazione degli interventi;
- **monitoraggio procedurale:** verifica sistematica delle fasi procedurali che articolano l'attuazione dei programmi;
- **monitoraggio fisico:** progetti conclusi e realizzazione fisica.

Il sistema di **monitoraggio finanziario** prenderà in esame varie voci monetarie:

- gli importi programmati;
- gli impegni assunti dai beneficiari finali ( per il Fondo Sociale Europeo nel caso di erogazione di finanziamenti, aiuti alle imprese o a persone, il beneficiario finale è l'ultimo organismo erogante);
- i pagamenti da essi sostenuti;
- i flussi finanziari provenienti dalle quote comunitarie e dalla parte nazionale che cofinanziano le azioni programmate.

Il monitoraggio finanziario è previsto in varie fasi dell'intervento; esso viene effettuato periodicamente per la verifica dello stato di attuazione degli interventi e per le riunioni dei Comitati di Sorveglianza, mediante un'apposita scheda di monitoraggio finanziario sulla quale riportare tutto quello che si è verificato in termini di risorse programmate, impegnate e pagate e di flussi finanziari.

Il **monitoraggio fisico** ha come scopo fondamentale la verifica del conseguimento degli obiettivi prefissati, mirando ad un controllo dei processi di programmazione e di attuazione delle iniziative.

Tutto questo, dovrebbe anche stimolare i soggetti a sviluppare una cultura della valutazione in itinere.

Alcuni dati vengono monitorati in sede di gestione amministrativa e finanziaria delle attività cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo, riferiti alla situazione socioeconomica e della produttività dei sistemi di formazione.

Alcuni indicatori verranno verificati in sede di monitoraggio del QCS, altri saranno inclusi nei singoli programmi operativi.

Gli indicatori da utilizzare vengono suddivisi in quattro categorie:

- **indicatori di situazione**, per descrivere i contesti specifici e, in seguito, valutare l'impatto globale delle attività cofinanziate;
- **indicatori di realizzazione**, con i quali misurare i risultati fisici degli specifici interventi;
- **indicatori di risultato**, che individuano l'effetto diretto rilevabile a livello d'azione;
- **indicatori d'impatto specifico**, attraverso i quali valutare l'efficacia delle iniziative cofinanziate in termini di inserimento lavorativo dei destinatari delle azioni.

Il Comitato di sorveglianza è responsabile anche delle **valutazioni intermedie** (in itinere) le quali vengono effettuate sui vari programmi con lo scopo di riorientarli in caso di necessità durante la loro attuazione. Il monitoraggio è funzionale alla valutazione intermedia.

Per questi compiti, che consistono un'analisi critica dei dati raccolti nell'ambito della sorveglianza, il comitato ricorre generalmente ad un valutatore esterno che viene scelto dalla Commissione nel caso in cui non sia stato individuato nell'ambito del partenariato.

Nelle valutazioni intermedie si valuta il modo in cui gli obiettivi prefissati vengono progressivamente conseguiti, si motivano gli eventuali divari tra quanto previsto e quanto realizzato, si fanno previsioni sui risultati degli interventi.

Le azioni specifiche per la valutazione sono le seguenti:

- monitoraggio dei dati fisici e della procedura di svolgimento dell'intervento, mediante il sistema informativo regionale e ministeriale;
- controllo diretto delle azioni in itinere tramite ispettori regionali o del lavoro per la verifica della regolarità amministrativa;
- stato di avanzamento dei tassi di attuazione di spesa dei progetti approvati, per procedere ad un'eventuale riprogrammazione degli assi;
- accertamento della qualità attraverso la verifica dell'efficienza delle attrezzature e delle strutture, del processo formativo e delle risorse umane impegnate;
- verifica del livello di soddisfazione dell'utenza.

Per questo tipo di valutazioni, la Commissione Europea ha predisposto un documento di indirizzo generale rivolto a tutti gli Stati membri.

E' previsto, inoltre, un sistema di **valutazione ex post** di competenza sia dello Stato membro, sia della Commissione europea il quale rientra nell'ambito della partnership.

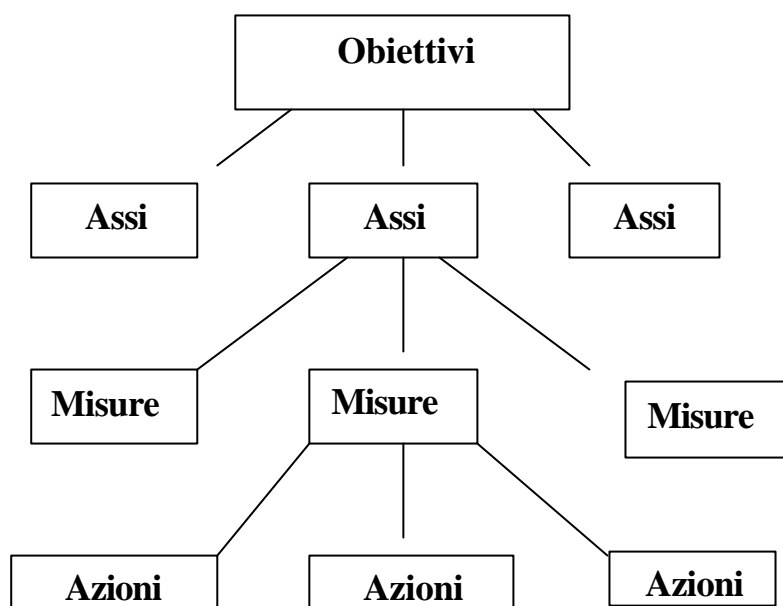
La valutazione ex post si realizza su ciascun intervento e si basa sulle informazioni raccolte mediante le operazioni di sorveglianza e di valutazione in itinere, oltre che su dati statistici prodotti mediante gli indicatori stabiliti al momento dell'individuazione degli obiettivi.

Questo tipo di valutazione viene effettuata mettendo a confronto gli obiettivi con i risultati raggiunti, in rapporto agli obiettivi, ai dati ottenuti con studi analitici descrittivi, nonché ad analisi di tipo qualitativo.

Nei sei mesi successivi alla fine di ciascun anno intero di attuazione, nel caso di azioni pluriennali, l'autorità designata dallo stato membro invia alla commissione Europea relazioni sui progressi realizzati; tre mesi dopo la sua designazione detta autorità presenta alla Commissione una proposta sulla presentazione delle relazioni sulle attività.

Nei sei mesi successivi al completamento delle azioni deve essere inviata alla Commissione una relazione finale contenente la sintesi dell'esecuzione dell'azione, i risultati delle valutazioni in itinere e i primi elementi di valutazione dell'impatto economico in base agli indicatori stabiliti.

Per riassumere, gli interventi dell'Unione Europea sono strutturati in sintesi secondo il seguente schema:



L'approccio che utilizza la valutazione degli esiti di una politica finanziata con i Fondi Strutturali è basato sull'individuazione dei prodotti, dei risultati nel breve periodo e degli impatti nel lungo periodo; possiamo fare un esempio per chiarire meglio questo tipo di approccio: se l'intervento si sostanzia nella costruzione di una nuova viabilità, i nuovi chilometri di strada realizzati saranno il **prodotto** della politica, il minor tempo di percorrenza che gli automobilisti impiegano grazie all'intervento rappresenta il **risultato**, mentre l'**impatto** nel lungo periodo sarà il minor numero di incidenti che si verificano grazie alla migliore circolazione del traffico e allo scorrimento più agevole delle vetture.

Come ci dice Riganti<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> cfr. Riganti (2001), p. 337-339

*“tutti i livelli di programmazione possono essere valutati in termini di risultati e di impatti, ma solo le misure possono essere valutate in termini di realizzazioni”*

Come si può facilmente comprendere da quanto descritto finora, il sistema di monitoraggio e valutazione relativo al Fondo Sociale europeo è estremamente complesso ed elaborato e comporta varie difficoltà per le amministrazioni che devono applicarlo.

Quest’aspetto è stato sottolineato anche da esperti e studiosi che hanno avuto esperienze di valutazione e monitoraggio relativamente alle attività programmate nel quinquennio 1994-1999; Nicoletta Stame afferma che i Fondi Strutturali

*“sono stati una grande palestra per la valutazione in Italia”*

perché hanno contribuito alla diffusione di una pratica fino ad allora sconosciuta alle amministrazioni locali.

Contemporaneamente però, molte amministrazioni continuano a vivere la valutazione come un dovere, come una pratica alquanto spiacevole di rendicontazione soprattutto finanziaria delle attività svolte tramite il cofinanziamento dei fondi strutturali.

La logica che ha sotteso all’applicazione del sistema di monitoraggio e valutazione è stata quella di “adempimento formale”, di mero controllo tra quanto ipotizzato e quanto realizzato, senza obiettivi di apprendimento istituzionale e di creazione di nuove idee.

Aviana Bulgarelli dell'Isfol sottolinea come siano le amministrazioni che più ascoltano e più interagiscono con la valutazione quelle che poi si dimostrano più efficienti e più innovative<sup>44</sup>.

Esiste secondo lei, e anche secondo me, una forte relazione tra l'utilizzazione della valutazione e la maturità politica ed amministrativa degli enti; ma, se qualche forma di monitoraggio è partita tramite i Fondi Strutturali, assai poco è stato fatto relativamente alle politiche nazionali e questo è da attribuirsi sostanzialmente ad una "non sensibilità del Paese verso la pratica del monitoraggio e della valutazione".

Un punto di vista molto interessante, che risponde piuttosto bene al senso che anche in questo lavoro si dà al monitoraggio e alla valutazione, è quello sviluppato da Claudio Bezzi.

Egli afferma che il valutatore non può limitarsi a raccogliere dati già esistenti, archiviati ed ordinati, come fosse un ragioniere; il suo compito è quello di ricercare e confrontarsi costantemente con la carenza di dati, la quale a sua volta può diventare un dato da inserire in un quadro critico che consente di valutare.

Il compito del valutatore dovrebbe innanzitutto essere quello di definire, a monte, un disegno della ricerca valutativa dotandosi poi di una "cassetta degli attrezzi" che consenta non solo la descrizione del fenomeno osservato, ma anche l'interpretazione. Il valutatore dev'essere in grado di calarsi nell'arena degli attori che sono coinvolti in una determinata politica e deve porsi l'obiettivo di comprendere e valutare tale arena; i metodi con cui i dati vengono prodotti e in certi casi distorti fanno parte del suo oggetto di analisi.

---

<sup>44</sup> cfr. Bulgarelli (1998)

Da tutto questo possiamo dedurre che:

- occorre elaborare un chiaro disegno di ricerca;
- è necessario individuare i dati che realmente servono agli attori coinvolti nel processo decisionale;
- non si può valutare ciò che non viene definito;
- non ci si può accontentare di dati qualsiasi.

E' per questo che, dopo aver descritto l'oggetto dello studio nella seconda parte di questo lavoro, passerò ad elaborare un'ipotesi di sistema di monitoraggio che tenti di rispondere alle reali necessità degli attori coinvolti, producendo quei dati che siano davvero necessari al loro apprendimento istituzionale.





## **Parte seconda**

### **Cap. 1 "Il contesto di riferimento"**

#### **Par.1 "Formazione e lavoro: due facce della stessa medaglia"**

Luciano Gallino nel suo libro "Se tre milioni vi sembrano pochi"<sup>45</sup>, espressione riferita alla disoccupazione in Italia, introduce nella sua analisi un termine divenuto ormai di uso comune, coniato dal Primo Ministro britannico Tony Blair: "employability", che tradotto vuol dire "idoneo/a a svolgere un determinato lavoro".

E' il grado di occupabilità posseduto dall'individuo a determinare, secondo questa interpretazione, la sua condizione nel mercato del lavoro: se ha una bassa occupabilità, avrà difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro o ne fuoriuscirà presto; se il grado di occupabilità dell'individuo è elevato, il datore di lavoro sarà spinto ad assumerlo o a mantenerlo in forze, se già è attivo.

Da una premessa di questo tipo, possiamo sviluppare una prima riflessione: contribuire a combattere la disoccupazione significa innalzare il grado di occupabilità di un individuo per far sì che sia appetibile agli occhi di un datore di lavoro, nel caso in cui stia cercando un'occupazione e per fare in modo di permettere all'individuo assunto di preservare il proprio posto di lavoro il più a lungo possibile.

Occorre combinare in modo ottimale cultura e professionalità perché è opportuno fluidificare il rapporto scuola – mondo produttivo in modo da non lasciare soli i giovani nell'impatto con il mercato del lavoro.

Operativamente, come si possono realizzare queste condizioni?

---

<sup>45</sup> cfr. Gallino (1998), pag.242-253

E' necessario fare in modo che un giovane, quando esce dal ciclo scolastico, sia in grado di produrre al più presto valore aggiunto, cioè un ricavo pro-capite superiore al totale del costo del lavoro di quell'individuo e delle risorse che impiega.

Poiché quando un giovane entra in un'azienda o in un qualunque altro posto di lavoro, non conosce il tipo di mansioni che gli vengono affidate, compie errori e quindi spreca risorse, ha bisogno di qualcuno che lo affianchi nel suo percorso, esso rappresenta per il datore di lavoro o per il dirigente un costo piuttosto che una ricchezza, da un punto di vista esclusivamente utilitaristico.

Per far aumentare il grado di occupabilità di un giovane e aiutare coloro che già lavorano a mantenere la propria posizione, occorre quindi intrecciare strettamente formazione e lavoro: fare entrare molto più lavoro nella formazione e molta più formazione nel lavoro riducendo il gap tra conoscenza ed azione.

Bisogna fare in modo che, progressivamente, un giovane durante il proprio percorso formativo si avvicini al mondo del lavoro e cominci a capire cosa vuol dire lavorare insieme agli altri.

Questo solitamente riduce il tempo di ricerca della prima occupazione, in quanto accresce il grado di occupabilità e inoltre consente a chi domanda forza lavoro di sapere qual è il tipo di formazione erogata dall'ente formatore.

Dall'altra parte occorre che più formazione entri nel mondo del lavoro, per far diminuire il fattore di disoccupazione costituito dall'invecchiamento della qualificazione professionale dei lavoratori, a causa di mutamenti tecnologici ed organizzativi sempre più rapidi.

I cicli tecnologici di produzione/prodotto hanno ridotto notevolmente la loro durata: si stima che nella seconda metà del '900 essa sia scesa da 30 anni circa

ad una decina in media. Poiché il ciclo tecnologico corrisponde ad un ciclo di qualificazione del personale di un'azienda, questo costituisce un vero problema per chi è occupato da tempo.

Riprendendo nuovamente le parole di Luciano Gallino

*“questa riduzione drastica della competenza, a fronte di continue innovazioni organizzative, tecnologiche, ed anche del contesto giuridico e amministrativo in cui ci si trova a lavorare, rimanda all’assoluta necessità di ricostituire, più volte nell’arco della vita, non dei frammenti, bensì le fondamenta stesse del processo di formazione<sup>46</sup>”.*

L’obiettivo della formazione nel lavoro dovrebbe essere proprio quello di creare forze-lavoro che siano già pronte per affrontare il nuovo ciclo tecnologico, quando cessa il vecchio.

Sembra essere questa la filosofia che sta alla base del nuovo sistema di formazione tecnico-superiore integrata (FIS), entro il quale ritroviamo la politica oggetto del nostro studio e cioè i corsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore, IFTS.

Il documento di progettazione del sistema Fis, sul quale ritorneremo in modo più approfondito in seguito, afferma che “...l’istruzione e la formazione vanno considerate infrastrutture essenziali per il riequilibrio territoriale, il rilancio produttivo, l’aumento dell’occupazione e lo sviluppo sociale e culturale...”; l’istruzione ha quindi non soltanto un valore culturale, ma anche un valore economico in sé, in quanto permette al lavoratore di accrescere la propria

---

<sup>46</sup> cfr. Gallino (2003) p.18

produttività e di conseguenza, per riallacciarmi a quanto dicevo precedentemente, la propria occupabilità.

Come ci ricorda anche Lorenzo Caselli

*“le risorse umane... si rivelano... centrali e critiche; lo sviluppo del sistema Paese dipende sempre meno dalla disponibilità di risorse finanziarie e materiali e sempre più dalla dotazione delle risorse intangibili, dei saperi, delle conoscenze incorporate nelle persone e trasferite nei prodotti, nei servizi, nelle organizzazioni<sup>47</sup>.”*

L'obiettivo principale del sistema d'istruzione dovrebbe essere non tanto quello d'individuare gli individui più capaci, quanto quello di consentire, a coloro che scelgono un determinato percorso formativo, di portarlo a termine e conseguire il certificato finale corrispondente, preparando così le forze produttive. Qualunque offerta si deve porre l'obiettivo di uno sviluppo dell'apprendimento, partendo dalla consapevolezza che il soggetto in formazione ha una posizione centrale e che, con l'intervento formativo, ci si propone di rafforzare i suoi diritti di cittadinanza.

Con le trasformazioni che hanno interessato il mercato del lavoro e la sua organizzazione, assumono sempre maggiore importanza quei lavoratori che sono capaci di adattarsi all'innovazione, alla richiesta di versatilità, di adattamento alle nuove tendenze dei mercati e alle nuove tecnologie.

Sempre secondo quanto stabilito dal documento Fis, la possibilità di rilancio produttivo e di riequilibrio territoriale e sociale del Paese viene a dipendere

---

<sup>47</sup>cfr. Caselli (2003) p.10

*“in misura crescente dalla qualità e dalla quantità delle persone ad elevata professionalità che il sistema educativo italiano sarà in grado di generare. La formazione universitaria e professionale superiore, in particolare, diventa una leva strategica fondamentale per mantenere la competitività delle imprese e in conclusione per lo sviluppo sociale ed economico del Paese”.*

L'analisi che l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha realizzato nel 1998 sulla politica italiana per l'istruzione, ha evidenziato come l'Italia, fino a quel momento, non avesse prestato sufficiente attenzione all'istruzione e formazione di terzo livello ed ha inoltre sottolineato come uno dei principali problemi del nostro Paese fosse quello di non fornire ai cittadini una gamma di canali formativi ampia e variegata, come strumento di accesso alla vita attiva.

Prima di proseguire con l'illustrazione della situazione del sistema formativo italiano fino alla metà degli anni '90 e delle innovazioni introdotte in questo ambito nel corso dello stesso periodo, è opportuno fare luce, grazie al contributo dell'OCSE, su ciò che s'intende con istruzione post-secondaria o terziaria.

Secondo gli esperti dell'organizzazione sopra citata è quella che viene erogata dopo il completamento dell'istruzione secondaria e può essere universitaria o non universitaria; i confini tra questi due ambiti sono spesso labili e non semplici da individuare e delimitare.

In molti Paesi, infatti, si tenta di consentire il passaggio dalla formazione non universitaria a quella universitaria mediante il riconoscimento dei crediti acquisiti nel primo percorso. Inoltre, non sempre è semplice distinguere la

formazione terziaria da quella professionale, che, in molti Paesi, parte dai livelli scolastici precedenti.

Infine, in alcuni casi, la formazione post-secondaria si sovrappone all'educazione degli adulti, quando si pone l'obiettivo e la prospettiva dell'educazione durante tutto l'arco della vita (long life learning), quando cioè offre forme di aggiornamento o di riqualificazione a categorie di persone che vogliono o devono crearsi una nuova professionalità.

Il life long learning chiama in causa tutto il percorso evolutivo di un individuo e l'apprendimento non è da considerarsi concluso al termine di un percorso scolastico compiuto; è piuttosto da ritenersi un processo evolutivo continuo in cui si catalizzano tutti i successivi apprendimenti dell'individuo e le esperienze di vita e di lavoro.

Nel prossimo paragrafo tenterò di far luce sulle esperienze e sugli approcci che caratterizzano il panorama della formazione post-secondaria non universitaria in Europa.

## Par. 2 “Il panorama europeo della formazione post-secondaria”

Per procedere alla nostra illustrazione, riprendiamo per comodità la classificazione utilizzata dall’Unità Italiana di Eurydice<sup>48</sup> nel volume relativo all’istruzione post secondaria nei paesi dell’Unione Europea<sup>49</sup>.

Le esperienze sono numerose ed eterogenee ma, considerando le più ricorrenti, è possibile arrivare alla seguente schematizzazione:

1. Corsi/programmi di formazione post-secondaria offerti dalle scuole secondarie superiori;
2. Corsi/programmi di formazione gestiti da un vero e proprio sottosistema di istituzioni pubbliche/private di livello post-secondario;
3. Corsi/programmi di formazione di livello non universitario gestiti da istituti di livello universitario;
4. Corsi/programmi di terzo livello all’interno della formazione professionale, intesa come sistema parallelo, ma spesso integrato, al sistema scolastico.

1) in alcuni Paesi dell’Unione Europea spesso è la scuola secondaria superiore che organizza corsi e programmi post-diploma generalmente con indirizzi molto specialistici e professionalizzanti, in molti casi in stretto rapporto con la situazione geografico- territoriale dei Paesi in questione (in Islanda, per esempio, sono presenti scuole specializzate sia di livello secondario superiore

---

<sup>48</sup> La rete Eurydice si sviluppa all’interno del programma comunitario Socrates adottato nel 1995, con lo scopo principale di favorire gli scambi e la produzione di informazioni comparabili sui sistemi e le politiche nazionali in campo educativo. La rete è composta da unità nazionali e da un’unità centrale, con sede a Bruxelles, che coordina le attività e gli studi comparativi prodotti all’interno della rete. L’Istituto Nazionale di Documentazione per l’Innovazione e la Ricerca Educativa di Firenze è l’unità italiana della rete.

<sup>49</sup> Cfr. Eurydice pag.1-13



che post-secondario, le quali offrono programmi di breve durata per la formazione di ufficiali a bordo dei pescherecci o di operai specializzati nell'industria ittica).

2) In questo caso, che è anche il più ricorrente a livello europeo, la formazione è affidata ad un sottosistema d'istituzioni, per lo più di carattere pubblico.

L'obiettivo generale di questo tipo di istituzioni è quello di fornire una formazione di alta qualità, con lo scopo fondamentale di creare figure altamente qualificate, spesso in relazione alle evoluzioni che caratterizzano il mercato del lavoro. L'autonomia finanziaria, organizzativa e didattica, caratteristica che accomuna queste istituzioni, consente loro di predisporre curricula più flessibili e più rispondenti alle reali esigenze del mondo del lavoro.

Fanno parte di questa categoria i Colleges of Further Education del Regno Unito, le Hogescholen olandesi, le Grandes Ecoles francesi, le Fachhochschulen tedesche, le Akademien austriache.

Una delle realtà più interessanti è rappresentata proprio dal Regno Unito con i Colleges of Further Education che offrono una vastissima gamma di corsi, sia di tipo professionale, sia di cultura generale che terminano tutti con una qualifica riconosciuta a livello nazionale.

Dal 1986 è stato creato anche il National Council for Vocational Qualifications, ovvero il Consiglio Nazionale per le qualifiche professionali, che ha il compito di validare le qualifiche rilasciate da enti e istituzioni della formazione, mediante un sistema di crediti condiviso a livello nazionale che consente di accumulare le qualifiche conseguite per ottenere una National Vocational Qualification.

Il principio che sta alla base di questo sistema è quello di fornire allo studente la possibilità di crearsi un percorso formativo personalizzato e di dare comunque, a coloro che non sono in grado di studiare in modo continuativo, l'opportunità di acquisire competenze e conoscenze.

La flessibilità di questi percorsi, che si realizza mediante una struttura solitamente modulare, non si concretizza soltanto in orizzontale, cioè permettendo agli studenti di utilizzare i crediti acquisiti con il superamento di certi moduli in altri corsi, ma anche in verticale, in quanto è possibile trasferire i crediti ad un corso di livello universitario all'interno dell'istituzione (sistema integrato).

Le Fachhochschulen tedesche si occupano di garantire l'istruzione post-secondaria non universitaria.

Queste istituzioni si pongono come obiettivo primario quello di garantire una formazione di tipo professionalizzante e pratico-operativa (che si differenzia da quella più teorica e meno orientata al lavoro fornita dalle Università), in modo da facilitare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro; infatti, durante un corso completo che dura circa tre o quattro anni (6/8 semestri), almeno uno o due semestri devono essere destinati al tirocinio. La tesi finale verte su argomenti trattati durante il tirocinio e viene preparata in collaborazione con imprese del settore industriale ed economico.

(sistema binario che difficilmente consente il passaggio dalla filiera tecnico-professionale a quella universitaria).

Per quanto attiene all'istruzione tecnico-professionale superiore, il modello austriaco è direttamente ispirato a quello tedesco, anche se è più recente e

caratterizzato da una maggiore flessibilità per il passaggio tra le due filiere d'istruzione; esso ha infatti sviluppato un sistema di crediti e una didattica di tipo modulare, oltre che un sistema di valutazione esterna ed interna. Un'altra caratteristica del sistema austriaco è il tentativo di riequilibrare tra specializzazione e cultura generale, in modo tale da rendere più semplice per il lavoratore il riutilizzo delle proprie conoscenze in un'ottica di lifelong learning.

Anche il sistema olandese, pur prevedendo canali paralleli per la formazione post-secondaria, consente un passaggio più semplice tra le due filiere rispetto a quello tedesco. Come nel sistema austriaco, anche in quello olandese la valutazione gioca un ruolo essenziale, nonostante le strutture siano caratterizzate da un'ampia autonomia. Il Ministero dell'Istruzione ha elaborato un metodo per la valutazione esterna delle Hogenscholen che certifica la qualità delle prestazioni erogate; se esse non raggiungono i livelli stabiliti, non ricevono i finanziamenti per la loro attività.

Il sistema francese è costruito e caratterizzato da una rete di percorsi formativi: l'istruzione tecnica superiore a ciclo corto (2 anni) è suddivisa in due canali:

- le Sections de Techniciens Supérieur (STS) portano al conseguimento del Brevet de Techniciens Supérieurs, diploma professionale mediante il quale solitamente si accede al mondo del lavoro;
- gli Istitutes Universitaires de Technologie (IUT) conducono al Diplôme Universitaire de Technologie, il quale presenta le stesse caratteristiche del precedente.

Il lato più positivo di questo tipo di istituzioni è rappresentato da un continuo aggiornamento dei curricula e quindi dell'offerta formativa grazie alla concertazione di attori istituzionali coinvolti, amministrazioni locali, scuola e parti sociali. L'aspetto da migliorare è la scarsità di stages in azienda, da ricondursi, molto probabilmente, ad un insufficiente radicamento nel tessuto produttivo locale.

3) In questo caso sono le Università stesse che offrono corsi e programmi di varia durata come strumenti di formazione post-secondaria. Il tipo di certificazione rilasciata non è di livello universitario.

4) Per quanto riguarda i Paesi caratterizzati da un sistema che prevede corsi e programmi che afferiscono direttamente alla formazione professionale come sistema parallelo, ma spesso integrato al sistema scolastico, quello che ha articolato l'offerta formativa in modo più interessante è la Spagna. Essa concentra l'offerta formativa tecnico-professionale sostanzialmente nel canale universitario del 1° ciclo, della durata di 3 anni, che si chiude con il titolo di Diplomado e che consente di accedere al livello successivo per raggiungere il titolo di Licenciado (dopo 2 anni).

La formazione è articolata in ciclos formativos organizzati in moduli che possono essere specifici o trasversali; tutti i cicli, che durano dalle 1300 alle 2000 ore, includono anche una fase di formazione nei centri di lavoro, che ha una durata che varia dalle 340 alle 740 ore.

Il titolo che si consegue alla fine è quello di tecnico superiore, che consente l'accesso diretto ad alcune facoltà o ad altri tipi di formazione specializzata.

In sintesi, uno degli aspetti maggiormente significativi del sistema spagnolo è la sua flessibilità.

Questi sono alcuni esempi di sistemi adottati a livello europeo per quel che concerne la formazione post-secondaria. Tenterò, sempre nell'ottica di un'illustrazione che ci aiuti a comprendere il tipo di intervento che andrò ad analizzare successivamente, di descrivere alcune delle principali caratteristiche di tali sistemi.

Tra i criteri di ammissione quasi tutti i Paesi europei richiedono il certificato finale della scuola secondaria superiore, soprattutto per l'iscrizione a quelle istituzioni che compongono il sottosistema di istruzione post-secondaria.

Le aree prevalenti, nonostante gli indirizzi e le specializzazioni siano numerosi, sono l'ingegneria, l'informatica, l'economia, il management, l'agricoltura, l'amministrazione pubblica, le scienze sociali e paramediche, l'ambiente e l'arte. In quasi tutti i Paesi è molto ampio lo spazio concesso alla formazione pratica e ai rapporti con il mondo del lavoro, non solo nella verifica dei curricula e nella loro valutazione, ma anche nella loro definizione. Per l'aspetto della certificazione, il sistema di capitalizzazione dei crediti è ormai diffuso non soltanto nei Paesi del Centro e Nord Europa, ma anche in nazioni come la Grecia che ha recentemente riformato il proprio sistema scolastico. In genere tutti gli studenti della formazione post-secondaria, come quelli universitari, hanno diritto a degli aiuti finanziari che possono consistere, per esempio, in borse di studio o in prestiti. Molti Paesi prevedono anche aiuti indiretti alle famiglie, che si materializzano in detrazioni fiscali e riduzioni sui costi dei servizi.

### **Par.3 “La situazione italiana e le innovazioni introdotte negli anni ‘90”**

Dopo aver presentato il panorama europeo della formazione post-secondaria, farò lo stesso con l’Italia, illustrando i canali formativi esistenti, le innovazioni che sono state apportate nel corso degli anni ‘90 e la situazione al momento dell’intervento oggetto del nostro studio<sup>50</sup>.

Negli altri Paesi Europei, già a partire dagli anni ‘70, in seguito soprattutto alle trasformazioni economiche e sociali del decennio precedente, si cominciavano a tracciare le linee-guida che i nuovi sistemi nazionali di istruzione tecnico-professionale di II livello avrebbero dovuto seguire.

In Italia, invece, si era ancora fermi ad un dibattito relativo al ruolo e alla funzione sociale che l’Università avrebbe dovuto avere, se cioè essa doveva servire come strumento per il mantenimento della stratificazione sociale o se, al contrario, essa doveva funzionare da canale per la democratizzazione e per la promozione della società.

L’inversione di tendenza si è cominciata ad avere nel corso della prima metà degli anni ‘90, grazie anche alla spinta propulsiva della Direttiva CEE n°49 del 1989 la quale imponeva un corso di studi almeno triennale da svolgersi dopo il conseguimento del diploma di scuola secondaria superiore, per poter svolgere determinate professioni nel territorio dell’Unione Europea.

Quindi, gli ordinamenti della scuola superiore sono stati rivisitati ampiamente, a partire dalla soppressione di molti degli indirizzi che, all’inizio degli anni ‘80, avevano raggiunto quota 44; le novità sono state introdotte per raggiungere alcuni obiettivi specifici:

---

<sup>50</sup>Le informazioni e i dati per sviluppare questa riflessione sono tratti dal Documento FIS del 9 Luglio 1998, pag.16-23.

- ricomporre in filoni unitari le molteplici specializzazioni dell'istruzione tecnica, in modo tale da consentire ai giovani di acquisire una più ampia professionalità di base, da approfondire in seguito con la frequenza di corsi post-diploma;
- superare la rigida divisione della didattica tra formazione teorica e pratica;
- potenziare la formazione scientifico-tecnologica;
- utilizzare nuove metodologie didattiche fondate sull'analisi, la progettazione e la valorizzazione dell'iniziativa autonoma degli allievi. Il tutto, grazie anche all'introduzione di tecnologie avanzate nei piani di studio;
- articolare la specializzazione professionale a livello post-secondario attraverso progetti integrati con la formazione aziendale, quella delle Regioni e gli altri soggetti istituzionali.

L'obiettivo principale era quello di offrire ai giovani neo-diplomati un'offerta formativa ampia ed articolata, che li spingesse a proseguire gli studi ed il perfezionamento delle competenze acquisite durante il percorso formativo, in modo da essere in stretto contatto con il mondo del lavoro e da creare, finalmente, un'interrelazione tra i vari soggetti formativi.

Si predisponavano canali alternativi alla formazione universitaria, in particolar modo corsi post-diploma, nell'ottica anche della formazione continua che andava a superare la tradizionale tripartizione tra istruzione, formazione e lavoro.

I corsi organizzati in questi anni, prevalentemente da parte degli Istituti Tecnici e riguardanti soprattutto il settore terziario, erano delle più varie

tipologie: da corsi autofinanziati dalle scuole mediante le quote d'iscrizione degli alunni a quelli realizzati in convenzione con la Regione; da corsi finanziati da enti o imprese, a quelli svolti da consorzi di scuole finanziate da vari soggetti istituzionali.

Il sistema della formazione post-diploma assume un'importanza sempre maggiore, data anche la Direttiva CEE 92/51 recepita con Decreto Legislativo n°319 del 2 maggio 1994 in base alla quale possono essere accreditate in ambito europeo soltanto le formazioni professionali di durata non inferiore ad un anno, svolte dopo il conseguimento del diploma di scuola secondaria superiore.

L'assenza di una normativa chiara ed omogenea, capace di dare organicità e coordinamento alle numerose iniziative, comporta il rischio di duplicazione, di spreco di risorse e di difficoltà nel riconoscimento dei percorsi formativi sia in Italia sia in Europa.

Nel 1990, con la legge n°341, sono stati introdotti i Diplomi Universitari e anche la creazione di questo nuovo canale ha rappresentato un'assoluta novità nel sistema formativo italiano.

I Diplomi Universitari (DU) sono nati con l'ambizione di costituire una vera e propria alternativa di carattere superiore alla tradizionale formazione universitaria e sono stati orientati alla creazione di professionalità specifiche di cui il mercato del lavoro risultava carente.

Il successo del canale formativo è dimostrato dal numero degli iscritti ai numerosi corsi avviati, che sono stati in costante crescita fintanto che il canale



è esistito<sup>51</sup>, specialmente in quelle regioni del centro e nord Italia dove ha preso il via il progetto “Campus” a sostegno della diffusione, della promozione, del potenziamento didattico e dell’interazione del canale con il mondo produttivo.

L’occupabilità dei primi diplomati è stata migliore rispetto a quella dei laureati, soprattutto grazie allo stage che permette ai giovani e alle imprese, quindi alla domanda e all’offerta di lavoro, di incontrarsi con maggiore facilità e rapidità.

Ci sono anche situazioni non altrettanto positive, soprattutto in quelle aree del Sud Italia caratterizzate da un tessuto produttivo più debole, che non consente quella formazione sul campo indispensabile nei processi di professionalizzazione; in questi casi, i DU non riescono a raggiungere il loro obiettivo fondamentale e servono, sostanzialmente, come strumento per il recupero del drop out degli studenti che non riescono a terminare un corso di laurea.

Ma il progetto Campus ha dimostrato come, grazie a un metodo europeo di regole, di gestione e di verifica del processo didattico, nonché di valutazione esterna e di autovalutazione da parte di chi gestisce il percorso, si possano ottenere importanti risultati, soprattutto se vi è la collaborazione tra le Università e le Scuole Secondarie superiori; infatti, laddove queste ultime hanno messo a disposizione delle Facoltà, aule, strumenti e strutture in genere, gli obiettivi sono stati raggiunti con maggiore facilità.

---

<sup>51</sup> Il canale non è più previsto a partire dall’introduzione della riforma universitaria (legge n°509 del 3 Novembre 1999)

Nel decennio che stiamo prendendo in considerazione, cioè gli anni '90, anche la formazione professionale regionale è stata interessata da alcune modifiche: c'è stato innanzitutto un significativo spostamento di risorse e di attenzione dalla formazione professionale di primo livello a quella rivolta ai diplomati, cioè alla formazione professionale di secondo livello.

I corsi hanno riguardato in particolar modo il settore terziario, seguito dall'industria e dall'artigianato; l'offerta è stata particolarmente considerevole nell'ambito del lavoro d'ufficio, dell'informatica, del turismo e dell'ambiente. Le regioni sono state spinte ad investire in modo sempre più marcato nel campo della formazione professionale di secondo livello per dare risposte alle rapide evoluzioni che hanno caratterizzato negli ultimi anni il mercato del lavoro; i corsi organizzati, anche su stimolo di indicazioni provenienti dall'Unione Europea e dal Fondo Sociale, hanno avuto e continuano ad avere come obiettivo principale la creazione di figure altamente specializzate, grazie a percorsi che vanno da una durata di circa 400 a circa 1200 ore e che consentono quindi sia l'acquisizione di competenze specifiche (nel caso di corsi più brevi) sia una vera e propria qualificazione professionale (cioè i corsi di durata maggiore).

Le ricerche effettuate sul settore della formazione professionale di secondo livello hanno evidenziato come esso, dato il suo sviluppo poco organico, necessiti di interventi volti a conferirgli un maggiore coordinamento e una maggiore integrazione con gli altri canali formativi esistenti, e sottolineano come sia indispensabile per il suo miglior funzionamento un raccordo tra gli enti e le istituzioni coinvolte.

Gli studi effettuati su alcuni casi eccellenti hanno indicato quali sono i fattori che possono portare al successo dei corsi di formazione professionale di

secondo livello e li hanno individuati, sostanzialmente, nella definizione di una figura professionale elaborata sulla base di attenti studi sul fabbisogno professionale del mercato del lavoro locale; in un percorso didattico che tenga conto della necessità di immediata applicazione delle conoscenze e delle abilità; nell'utilizzo di metodi didattici attivi, come per esempio l'alternanza tra aula e stage e, infine, in strumenti di valutazione, interna al percorso e dei corsisti.

Tentiamo di estrapolare, dal quadro che abbiamo fin qui tracciato, gli elementi di maggior rilievo che hanno caratterizzato il sistema formativo italiano nella seconda metà degli anni Novanta e che ci saranno utili per comprendere meglio l'intervento oggetto di questo studio.

Che situazione si presentava al decisore politico al momento dell'intervento? Quali erano i problemi più cogenti ai quali tentare di dare una risposta?

Gli interventi realizzati nel corso degli anni avevano dato fino a quel punto risposte esaustive o erano stati soltanto dei palliativi?

Le riforme introdotte nel periodo che prendiamo in considerazione si ponevano vari obiettivi: si puntava ad un aumento dell'occupazione, grazie ad una maggiore qualificazione della forza lavoro e ad una spendibilità più immediata dei giovani nel mercato del lavoro; ci si preoccupava di andare incontro ai bisogni di pari opportunità delle nuove generazioni; si tentava di allineare l'Italia all'economia della conoscenza e si puntava ad una generale riqualificazione del mondo del lavoro. Alla luce dei fatti, gli interventi posti in essere sono stati utili ai fini della risoluzione di problemi immediati ed hanno costituito soltanto dei parziali adeguamenti della situazione alle nuove

esigenze di welfare degli studenti e ai nuovi bisogni del sistema produttivo, investito da notevoli cambiamenti.

Alla metà degli anni Novanta il sistema formativo italiano presentava ancora una serie di lacune alle quali occorreva dare una risposta:

- era caratterizzato da una percentuale nettamente inferiore di popolazione in possesso di un titolo d'istruzione superiore rispetto agli altri Paesi dell'Ocse; infatti, nel rapporto Ocse del 1996 relativo alla popolazione tra i 25 e i 34 anni in possesso di un titolo di formazione superiore universitaria e non, risulta che l'Italia raggiungesse a questo proposito appena l'8%, a fronte di percentuali come quella degli Stati Uniti (32%) o, per restare in ambito europeo, come quelle della Francia e della Gran Bretagna (rispettivamente 24% e 23%)<sup>52</sup>;
- permanevano elevati tassi di dropout tra studenti immatricolati e studenti che raggiungevano l'obiettivo della laurea: degli studenti immatricolati nel 1988 soltanto il 27,7% si laureava nel 1994;
- continuava a mancare un canale formativo di durata almeno annuale come previsto dalla Direttiva Cee 58 del 1992;
- il tasso di disoccupazione dei diplomati e dei laureati continuava a mantenersi elevato a dimostrazione, in alcuni casi, della scarsa efficacia dei programmi formativi, che portava poi alla sfiducia degli studenti e ad un loro allontanamento dai percorsi d'istruzione, ritenuti troppo "astratti", per accedere magari in anticipo, ma con scarsa qualificazione, al mercato del lavoro.

---

<sup>52</sup> Documento Fis pag.9-13.

Di cosa necessita davvero il sistema formativo italiano per la sua riorganizzazione e per poter dare le risposte a quelle domande che giungono dalla società e dal mercato del lavoro?

Per risolvere le problematiche sopra esposte, occorre:

- un maggiore coordinamento e raccordo tra i canali formativi esistenti, in particolare tra il sistema dell'istruzione scolastica post-diploma, la formazione professionale regionale, la formazione privata sistemica e l'Università;
- una maggiore interazione tra gli attori operanti nell'ambito del sistema formativo e in quello del mondo produttivo, con il superamento dell'autoreferenzialità che ha caratterizzato spesso l'istruzione pubblica in Italia e che le ha fatto avere non solo pochi strumenti, ma anche pochi stimoli per rispondere alle modifiche della domanda proveniente dal mercato del lavoro;
- l'adeguamento della situazione italiana agli standard europei con il recepimento delle indicazioni provenienti dall'Unione Europea e dall'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), i cui esperti ci raccomandano l'istituzione di un sistema terziario non universitario, tramite le seguenti affermazioni:

*“Raccomandiamo l'istituzione di un sistema di istruzione terziaria non universitaria quale priorità per dare adito a una gamma più ampia di opzioni terziarie al fine di favorire la transizione alla vita attiva....”*

*...Raccomandiamo altresì che, nello sviluppare i dispositivi organizzativi e istituzionali, sia dedicata particolare attenzione alla flessibilità dell'offerta, al partenariato con le imprese locali e ai bisogni locali. Questi istituti dovrebbero essere promossi in modo che genitori, studenti potenziali e datori di lavoro diventino consapevoli della loro importanza e delle probabilità di maggiori successi sul mercato del lavoro. Il Governo dovrebbe anche controllarne molto accuratamente lo sviluppo per assicurare che mantengano il loro fondamentale ruolo professionalizzante ed evitino una deriva, assumendo le caratteristiche del sistema universitario tradizionale”.*

Il panorama che abbiamo delineato fin qui è quello che il decision maker, il decisore politico, si trova di fronte al momento dell'intervento; gli elementi sottolineati come critici e quindi da modificare dovrebbero essere i punti di riferimento dai quali partire nell'azione di riforma tenendo presente anche un altro aspetto che il Prof. Gallino sottolinea in modo lucido e puntuale: fornire per decenni migliaia di ore di formazione a migliaia di soggetti corrisponde ad un impiego notevole di risorse sia in termini di formatori, sia in termini di investimenti economici.



## **Cap. 2 “L’intervento oggetto di studio: storia, caratteristiche, obiettivi”**

### **Par.1 “La prima tappa fondamentale: l’accordo per il lavoro del 1996”**

La prima tappa, da prendere in considerazione nella ricostruzione cronologica dell’intervento oggetto della nostra attenzione, è rappresentata dalla sottoscrizione dell’Accordo per il Lavoro del Settembre 1996, con il quale il Governo e le parti sociali s’impegnano a perseguire obiettivi di sviluppo e di promozione adempiendo l’impegno di modificare il quadro normativo in materia di gestione del mercato del lavoro e crisi occupazionali, privilegiando la messa in atto di politiche attive per il lavoro.

Secondo le stime Ocde (Organizzazione per la cooperazione e per lo sviluppo economico), relative al biennio 93/94, l’Italia era il Paese che spendeva meno per le politiche del lavoro rispetto a tutti gli altri Paesi europei, esclusi Portogallo e Grecia.

Questo era dovuto non solo al fatto che poco si spendeva per le politiche di sostegno del reddito (politiche passive), ma anche perché scarsi erano gli investimenti nelle misure più innovative, nelle cosiddette politiche attive, come per esempio la formazione continua, la promozione dell’incontro tra domanda ed offerta, il sostegno delle fasce più deboli.

Il carattere “emergenzialista” degli interventi in materia di politiche del lavoro non ha dato buoni risultati: non ha permesso la creazione di un quadro organico di interventi, che spesso non si sono neppure accompagnati a misure economiche o a politiche industriali che li abbiano resi in qualche modo incisivi.



Da qui l'esigenza di rivedere da un lato il sistema educativo e di formazione, come ho precedentemente illustrato, per renderlo più funzionale alle nuove esigenze sociali e del mondo produttivo; dall'altro la necessità di elaborare politiche attive del lavoro, consolidando contemporaneamente le variabili macro-economiche, quelle di carattere micro-economico e il mercato del lavoro stesso.

Questo tipo d'approccio è collegato anche al raggiungimento dell'obiettivo "Unione Europea" e al rispetto del Trattato di Maastricht; quest'accordo, stipulato nel 1993, prevedeva tra i propri obiettivi anche "la nascita di una nuova dimensione chiamata "cittadinanza europea " che implica la coscienza di una nuova appartenenza politica, geografica, culturale, sociale ed economica" e l'elaborazione di "una politica di crescita economica", comune a tutti i Paesi facenti parte dell'Unione Europea.

L'approccio del Governo e delle parti sociali è quello di subordinare la riduzione della disoccupazione e la promozione dell'occupazione alla presenza di politiche macro-economiche che permettano una crescita non inflazionistica capace di ampliare le opportunità di lavoro.

Già nel patto del '96 si afferma che:

*“Va istituito, accanto all'offerta universitaria, un sistema di formazione superiore non in continuità rispetto alla scuola secondaria superiore, caratterizzato da:*

- *stretto collegamento con le dinamiche occupazionali;*
- *coinvolgimento dei vari soggetti formativi del mondo della produzione, delle professioni, della ricerca;*
- *massima flessibilità;*

- *uso delle tecnologie educative e delle nuove didattiche attive, fondate sul problem solving e sulla formazione in alternanza;*
- *sistema integrato di certificazione.*

*Alle Regioni spetta, sulla base di indirizzi nazionali, la funzione di programmazione e coordinamento delle esperienze presenti sul territorio, anche ricorrendo ad accordi di programma, secondo quanto previsto dalla legge 236/93, dagli accordi tra le parti e dall'intesa Governo e regioni ”.*

Questi sono soltanto i primi passi verso il recepimento delle raccomandazioni europee, di quelle dell'Ocse e verso l'elaborazione di un progetto più articolato d'interventi, che porteranno all'introduzione di un nuovo e complesso sistema di istruzione e formazione superiore che forse, per la prima volta e con un po' di ritardo, cominciano ad essere considerate *“infrastrutture essenziali per lo sviluppo sociale e produttivo del Paese”*, per riutilizzare le parole del Prof. Federico Butera nel Documento Fis (Formazione e Istruzione Superiore) approvato in Conferenza Unificata<sup>53</sup> il 9 Luglio 1998.

---

<sup>53</sup> La Conferenza Unificata, istituita dall'articolo 8 del D. L.vo 28 agosto 1997, n. 281, è la sede di raccordo tra il Governo e il sistema delle Autonomie regionali e locali. Le Conferenze Stato - Regioni e Stato - Città ed Autonomie locali si riuniscono in seduta unificata per l'esame delle materie e dei compiti di interesse comune. La Conferenza Unificata:

- svolge funzioni consultive, di raccordo, di scambio di dati ed informazioni in tutti i casi in cui Regioni, Province, Comuni e Comunità montane debbano esprimersi su un medesimo oggetto;
- assicura lo scambio di dati e informazioni tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane anche attraverso l'approvazione di protocolli d'intesa tra le Amministrazioni centrali e locali ed esprime gli indirizzi per l'attività dell'Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali.

## Par.2 “Il Documento Fis”

Al sistema d’istruzione e formazione superiore, si fa riferimento in numerose norme:

- nella legge n°59 del marzo 1997, all’art.21, la quale legiferando in materia di autonomia scolastica, prevede “percorsi formativi per gli adulti, iniziative di prevenzione dell’abbandono e della dispersione scolastica, ....e percorsi integrati tra i vari sistemi formativi”, nonché un coordinamento con il contesto territoriale;
- nella legge n°196 del giugno 1997, la quale reca disposizioni in materia di promozione dell’occupazione soprattutto all’art.16, in cui si parla di apprendistato, e all’art.18, in cui si tratta dei tirocini formativi e di orientamento. Con questa legge viene promossa la sinergia tra istruzione, formazione e politiche del lavoro e si comincia a parlare di nuove modalità di certificazione e di riconoscimento delle competenze, quali crediti formativi nell’ambito del sistema integrato d’istruzione, formazione e lavoro, documentabili nel libretto formativo;
- nella legge n°449 del dicembre 1997, relativa alle misure per la stabilizzazione della finanza pubblica, la quale, all’art.40, prevede che vi siano modalità per incrementare la preparazione tecnico-professionale dei giovani dopo il conseguimento del diploma d’istruzione secondaria superiore, grazie anche alla collaborazione di vari soggetti del territorio;
- nelle delibere del CIPE che, a partire dall’agosto 1997, prevedono per il Mezzogiorno, stanziamenti anche per la formazione come misura infrastrutturale;

- nella legge n° 440, anch'essa del dicembre 1997, la quale istituisce il “Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi”. Tale fondo è, tra l'altro, destinato alla realizzazione d'iniziative di formazione post-secondaria, non universitaria, con interventi integrati.

Ma la tappa davvero fondamentale per l'istituzione del sistema IFTS è appunto il Documento Fis<sup>54</sup> appena ricordato; tale documento è il frutto di un lavoro durato oltre cinque mesi coordinato dal prof. Federico Butera, che ha utilizzato un metodo volto all'acquisizione di pareri e punti di vista da parte di vari soggetti istituzionali e da esperti, per consentire un confronto costruttivo per l'elaborazione di un progetto innovativo con obiettivi di sviluppo professionale e umano e di riequilibrio economico-sociale del Paese.

Il documento è stato valutato dalla Conferenza Stato-Regioni che ha espresso parere favorevole e l'ha appunto approvato il 9 Luglio 1998.

Questa tappa è fondamentale perché rende concreti gli sforzi e le enunciazioni contenute nell'Accordo per il Lavoro del 1996 e, in modo non del tutto organico, all'interno delle leggi che poi elencheremo nella ricostruzione cronologica completa. Elementi che verranno ripresi e fatti propri dal patto per il lavoro del Dicembre 1998 il quale, in estrema sintesi, sostiene che gli obiettivi fondamentali da raggiungere sono:

- completare l'autonomia scolastica introdotta con l'art.21 della legge 59/97;

---

<sup>54</sup> Per l'elaborazione del documento sono stati impiegati materiali preparati dal Ministero della Pubblica Istruzione, dall'allora Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, dalla Conferenza Italiana, dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni, dal gruppo di studio interregionale degli assessori alla formazione, dalle parti sociali, da varie Università, da studiosi, esperti e dall'Isfol.

- definire un sistema di valutazione, autonomo e indipendente verso l'Amministrazione;
- approvare definitivamente il disegno di legge sul riordino dei cicli scolastici;
- tutelare il diritto allo studio di giovani studenti e adulti in condizioni svantaggiate.

Il documento finale FIS approvato dalla Conferenza Unificata (ai sensi dell'art.9, comma 3 del decreto legislativo 281 del 1997) traccia le linee e disegna l'architettura del nuovo sistema di Formazione Integrata Superiore.

L'obiettivo fondamentale che ci si pone con l'assunzione di questo documento è alquanto ambizioso: “trasformare il complesso non integrato e non comunicante dei diplomi universitari, dell'istruzione scolastica post-diploma, della formazione professionale regionale e della formazione privata di media durata in un vero e proprio sistema integrato”.<sup>55</sup>

Non si va quindi ad intervenire su ogni singolo canale, ma sull'intero sistema formativo per cercare di sopperire alla carenza di coordinamento tra gli strumenti formativi esistenti e per dare vita ad un sistema che abbia caratteristiche peculiari sia rispetto ai sistemi binari sia a quelli integrati presenti nei paesi europei, illustrati precedentemente. Tra le varie leve su cui poggerà il nuovo sistema, l'IFTS è senza dubbio la più importante perché ha caratteristiche del tutto particolari sia da un punto di vista didattico sia da un punto di vista progettuale, ambito all'interno del quale si prevede l'integrazione tra i vari soggetti del settore dell'istruzione, della formazione professionale, del mercato del lavoro.

---

<sup>55</sup> Documento Fis pag.29

Il documento Fis recepisce le linee generali contenute nel documento del 16 Aprile 1998 redatto dal gruppo di studio del coordinamento tecnico delle Regioni e propone due innovazioni fondamentali:

- la creazione di un sistema plurale e policentrico da un punto di vista dell'offerta formativa, che raggiunge il suo culmine appunto con l'IFTS, che rappresenta una forte sinergia tra le diverse componenti curricolari e i diversi attori;
- l'avvio del percorso IFTS, non in continuità con la scuola secondaria superiore, come lo era stata fino ad allora la formazione post-secondaria, e non universitario.

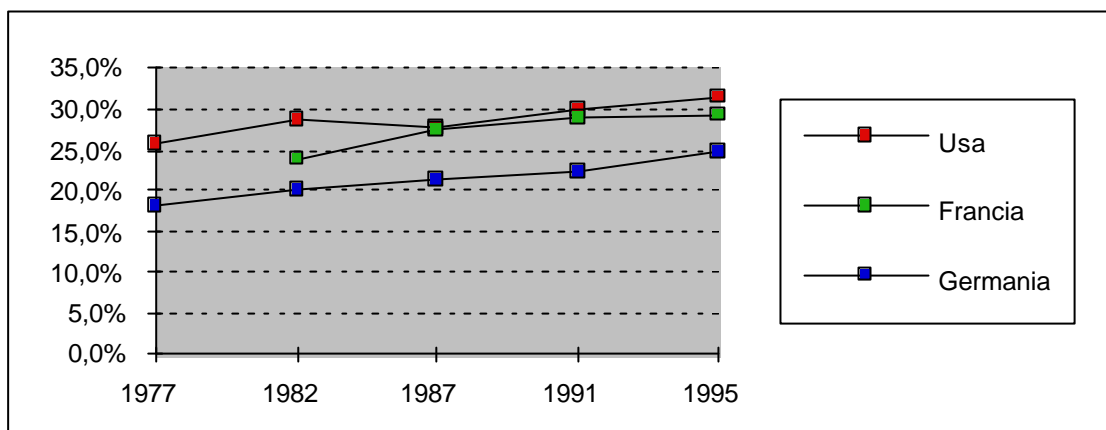
Il nuovo sistema di formazione integrata superiore si basa su quattro assi fondamentali:

- a) considerare l'istruzione e la formazione come infrastrutture essenziali per il riequilibrio territoriale per il rilancio della produzione, per l'aumento dell'occupazione e per lo sviluppo sociale e culturale del nostro Paese;
- b) aumentare il numero di persone che completano un ciclo post-diploma e portarli dal 6/8% al 20 % in modo da garantire più equità e maggiori pari opportunità per tutti nell'accesso al mercato del lavoro;
- c) portare il Paese a standard europei ed internazionali;
- d) dare risposte a domande di welfare e di maggior qualificazione, con l'obiettivo di non formare specialisti isolati dal contesto produttivo, le cosiddette "teste d'uovo", ma "know net workers" cioè lavoratori della conoscenza o knowledge workers, di cui parlerò più avanti.

Approfondirò ulteriormente alcuni di questi aspetti:

- a) Come ho già ricordato, l'Italia era caratterizzata da una percentuale molto bassa di giovani in possesso di qualifiche superiori, universitarie e non, rispetto ad altri paesi europei e agli Stati Uniti (vedi paragrafo 3 del Cap.1). Occorreva quindi intervenire per ridurre questo enorme gap, creando strumenti che consentissero un accesso più rapido sul mercato del lavoro ed una maggiore qualificazione dei giovani diplomati.
- b) In Italia si riscontrava una carenza di soggetti dotati di quelle competenze che caratterizzano i cosiddetti "lavoratori della conoscenza" cioè quelle figure professionali che tanto si sono diffuse con i mutamenti intervenuti nell'organizzazione del lavoro e dopo il superamento della divisione verticale del lavoro. I knowledge workers sono tecnici, ricercatori, professionisti, manager occupati sia nel lavoro dipendente sia in quello autonomo; hanno una scolarità medio-alta e responsabilità di innovazione e gestione di processi complessi. Tendenzialmente non eseguono mansioni predeterminate, ma lavorano su ruoli piuttosto ampi e grazie alle loro competenze devono gestire anche situazioni impreviste. Essi hanno gradi di autonomia piuttosto elevati e una relativa forza sul mercato del lavoro; per ricoprire questo tipo di ruolo occorre essere in possesso di una preparazione tecnica superiore. Poiché dall'analisi di numerose ricerche condotte a livello internazionale si evince un costante aumento di questo tipo di qualificazioni, il documento Fis sottolinea l'importanza della creazione di canali formativi che vadano proprio in questa direzione. Per riprendere i dati di una ricerca di Butera, Donati e Cesaria del 1997 sui

knowledge workers<sup>56</sup> emerge che, dalla metà degli anni Settanta alla metà degli anni Novanta, c'è stata una crescita costante di questo tipo di professionalità sia negli Stati Uniti, sia in alcuni Paesi europei come la Francia e la Germania come si può vedere dal grafico sottostante.<sup>57</sup>



Questa crescita è il risultato di profondi mutamenti e di trasformazioni tecnologiche, economiche ed industriali: a) l'evoluzione tecnologica; l'innovazione e lo sviluppo di servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni e delle imprese; b) le modifiche dell'organizzazione del lavoro sempre meno basata sulla divisione verticale e sempre più caratterizzata da una necessità di adattamento dei lavoratori ai nuovi scenari del mercato del lavoro. Aumentare il numero dei lavoratori dotati di competenze di questo genere può contribuire ad aumentare la competitività delle imprese e quindi la crescita sociale ed economica del Paese.

c) Per citare nuovamente la ricerca di Butera e dei suoi colleghi, si è rilevato come, anche in Italia, si sia assistito alla crescita di professionalità caratterizzate da competenze specifiche in determinati

<sup>56</sup>Documento FIS pag.14

<sup>57</sup>Documento FIS pag. 12



settori, ma anche dalla capacità di integrare altre conoscenze e di integrarsi con gli altri. Tali professionalità si formano non soltanto nelle aule, ma anche nelle aziende o nelle amministrazioni all'interno delle quali lavorano. Questo conferma come il sistema educativo italiano si debba porre l'obiettivo di formare futuri lavoratori con queste caratteristiche piuttosto che specialisti isolati.

### ***Par.2.1 “Gli elementi chiave del nuovo sistema di Formazione Integrata Superiore”***

Quali sono gli elementi chiave contenuti nel documento Fis del Luglio del 1998 che hanno costituito i punti cardine per la progettazione successiva, a partire dalla prima sperimentazione, e per la creazione del canale formativo oggetto del mio studio?

Possiamo sintetizzarli come segue:

- L’elaborazione di una visione condivisa della creazione di professionalità alte ed intermedie e della trasformazione del mercato del lavoro in un’economia della conoscenza;
- Una visione condivisa delle reali esigenze della popolazione studentesca che miri all’individuazione delle cause della dispersione scolastica e dell’insuccesso di una percentuale rilevante di studenti e si ponga l’obiettivo di creare canali volti a rimuovere le problematiche accertate;
- La riprogettazione complessiva dell’offerta formativa esistente, differenziandola non solo in base alle esigenze degli utenti, ma anche in relazione al fabbisogno del mercato del lavoro;
- La costruzione di un sistema riconoscibile di competenze “trasportabili e trasferibili” in ulteriori esperienze formative e professionali;
- La creazione di percorsi individualizzati per consentire l’ingresso in formazione anche di adulti occupati e lo sviluppo di servizi di accompagnamento e di orientamento per gli utenti;

- L'attuazione di sistemi d'integrazione tra formazione d'aula e formazione sul lavoro, con la certificazione di esperienze di apprendimento sul lavoro;
- Lo sviluppo di un sistema di crediti formativi<sup>58</sup> a livello nazionale e possibilmente europeo, in modo da valorizzare le esperienze effettuate e le competenze acquisite sia in ambito formativo sia in ambito professionale;
- L'estensione del sistema di valutazione a tutte le fasi e le componenti dell'offerta formativa, per controllarne l'efficacia, l'efficienza e la qualità con l'introduzione di un sistema di monitoraggio che tenga sotto controllo sia la didattica dei canali formativi sia gli attori coinvolti;
- L'introduzione di misure e programmi per il riequilibrio territoriale facendo leva sulla programmazione negoziata, su intese istituzionali di programma, su patti territoriali con il concorso delle parti sociali e delle istituzioni;
- L'utilizzo di finanziamenti messi a disposizione dallo Stato e dall'Unione Europea, con un coordinamento nazionale per la ripartizione delle risorse fra i vari enti partecipanti;
- L'introduzione del nuovo canale formativo dei corsi di Istruzione e Formazione Tecnico Superiore (IFTS) accanto ai corsi di formazione professionale di secondo livello e ai diplomi universitari già esistenti.

---

<sup>58</sup> Per credito formativo acquisito nei percorsi Ifts si intende l'insieme di competenze, esito del percorso formativo che possono essere riconosciute nell'ambito di un percorso ulteriore di formazione o di lavoro. Al riconoscimento del credito formativo acquisito provvede l'istituzione cui accede l'interessato, considerando le caratteristiche del nuovo percorso (Allegato A1, Accordo tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, per la programmazione dei percorsi Istruzione Formazione Tecnica Superiore per l'anno 2000-2001 e delle relative misure di sistema, Conferenza Unificata 14 settembre 2000).

### **Par.3 “Le principali caratteristiche del nuovo canale formativo Ifts”**

I corsi d’Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) sono un canale di formazione post secondario, non in continuità con la scuola superiore e autonomo rispetto all’Università, rivolto principalmente a giovani diplomati, ma anche a lavoratori e disoccupati.

Dal 2000 le normative consentono l’accesso ai corsi anche a coloro che non sono in possesso del diploma di istruzione secondaria superiore, previo l’accertamento di requisiti minimi stabiliti a livello nazionale; si fa riferimento al livello 3 delle competenze alfabetiche e matematiche funzionali della scala Ials-Sials, così come indicato nell’art.5 del decreto interministeriale n° 436/2000<sup>59</sup>.

L’obiettivo fondamentale di questo tipo di percorsi è formare, o riqualificare, figure professionali di livello medio-alto, che rispondano alle domande di professionalità elevate provenienti soprattutto dai settori produttivi e dei servizi, caratterizzati da profonde trasformazioni di tipo tecnologico e organizzativo e dall’internazionalizzazione dei mercati.

Tutto questo comporta la necessità di disporre di figure altamente qualificate da un punto di vista tecnico, dotate di una buona cultura di base e contemporaneamente di competenze specifiche, mirate ed approfondite in un determinato settore, di competenze comunicative e relazionali oltre che di una spiccata versatilità.

---

<sup>59</sup> Nell’allegato E “L’accesso, la selezione e l’accreditamento delle competenze in ingresso ai percorsi” D.I. 436/2000 art.3, si trovano specificate con maggiore precisione quali sono le competenze che il soggetto deve dimostrare di possedere.

Si parla di “lavoratori della conoscenza”, i cosiddetti knowledge workers, perché si mira alla creazione di figure che sappiano inserirsi all’interno di contesti anche complessi e molto variabili; lo scopo è quello di evitare la formazione delle già menzionate “teste d’uovo”, cioè di professionisti che siano staccati dai contesti e dai processi di lavoro.

A livello nazionale sono state standardizzate 37 figure professionali, con relativa descrizione e tipo di attività svolte, in modo da facilitare il processo di progettazione; l’elenco di dette figure si trova nell’allegato A al Documento Tecnico per la programmazione dei percorsi IFTS 2002-2003, pubblicato dalla Conferenza Unificata del 1 Agosto 2002. Queste disposizioni si applicheranno a partire proprio da quest’anno.

Alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e Bolzano è consentito promuovere, nell’ambito dei Comitati Regionali per la Programmazione, progetti pilota riferiti a figure professionali non contenute nell’elenco di cui sopra, rispondenti a documentati fabbisogni dei mercati territoriali del lavoro.

I percorsi IFTS costituiscono una novità assoluta nel contesto del sistema formativo italiano almeno per tre aspetti fondamentali:

- per l’integrazione a cui mirano, sia a livello di governo del sistema, sia a livello operativo, tra i soggetti istituzionali e il mondo del lavoro; i corsi sono programmati dalle Regioni sulla base della concertazione istituzionale e della partecipazione delle parti sociali; sono progettati da almeno quattro soggetti: una scuola superiore, un’agenzia formativa, l’impresa e l’Università, tra loro associati con atto formale, anche in forma consortile, mediante la creazione della cosiddetta Associazione Temporanea di Scopo (ATS);

- per la flessibilità dei percorsi data l'organizzazione della didattica in unità formative capitalizzabili, definite come “insieme di competenze autonomamente significativo (autoconsistente), riconoscibile dal mondo del lavoro come componente specifico di professionalità, ed identificabile (dall'impresa, dal sistema formativo) quale risultato atteso di un processo formativo”<sup>60</sup>;
- per la possibilità di spendere le competenze acquisite durante il percorso nell'ambito di un percorso ulteriore di formazione o di lavoro grazie ad un sistema di crediti formativi riconosciuti a livello nazionale. Al riconoscimento del credito formativo acquisito provvede l'istituzione cui accede l'interessato, considerando le caratteristiche del nuovo percorso<sup>61</sup>.

A proposito di quest'ultimo punto, la finalità è quella di procedere ad un più ampio riconoscimento possibile delle competenze acquisite per ottenere un calcolo dei crediti formativi in coerenza con il percorso scelto, in modo da consentirne una fruizione abbreviata. Questo è importante soprattutto nel caso di corsisti lavoratori, in modo da poter ridurre il percorso formativo o il periodo di stage.

Sempre nel caso di corsisti lavoratori, è consentita un'organizzazione didattica ancora più flessibile: è infatti possibile, anzi auspicabile, che siano previsti prolungamenti di orario, l'utilizzazione di strumenti di formazione a distanza,

---

<sup>60</sup> Definizione tratta dal Glossario - Allegato A1, Accordo tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, per la programmazione dei percorsi Istruzione Formazione Tecnica Superiore per l'anno 2000-2001 e delle relative misure di sistema, Conferenza Unificata 14 settembre 2000.

<sup>61</sup> Glossario - Allegato A1, Accordo tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, per la programmazione dei percorsi Istruzione Formazione Tecnica Superiore per l'anno 2000-2001 e delle relative misure di sistema, Conferenza Unificata 14 settembre 2000.

che devono essere previsti fin dalla fase di progettazione del percorso formativo complessivo.

E' inoltre prevista dai documenti per la programmazione dei percorsi 2002/2003 la possibilità d'iscrizione/frequenza parziale ai percorsi, sempre nell'ottica dell'agevolazione alla partecipazione di quei soggetti già inseriti in contesti lavorativi. In questo caso occorre dimostrare di possedere competenze adeguate al tipo di unità formative che s'intende seguire e che tale frequenza sia attinente all'attività lavorativa svolta.

La procedura di accertamento e di accettazione è di competenza del singolo Comitato Tecnico Scientifico che progetta e gestisce il corso.

Il sistema risulta quindi estremamente complesso anche per la presenza di numerosi attori istituzionali; il potere decisionale spetta sostanzialmente a due organi:

- a. la Conferenza Unificata Stato Regioni Autonomie Locali (vedi nota n°6);
- b. le Regioni, che recepiscono ed attuano le direttive approvate in sede di Conferenza Unificata, emanano i bandi, formulano ed approvano i piani regionali contenenti l'offerta formativa, sulla base delle indicazioni fornite dal Comitato regionale di Programmazione. I progetti selezionati devono poi essere trasmessi all'Istituto Nazionale di Documentazione per l'Innovazione e la Ricerca Educativa (Indire), che si occupa della gestione e dell'implementazione della Banca Dati Nazionale dei corsi IFTS.

Tre organismi si occupano invece dello sviluppo e della gestione del sistema IFTS:

1. Il Comitato nazionale per il sistema dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore, composto da rappresentanti del Ministero dell'Istruzione, del Ministero del Lavoro, di Regioni, enti locali e parti sociali, ha compiti di promozione, indirizzo, coordinamento e valutazione; esso esamina e valuta i progetti pilota presentati dalle Regioni, quei progetti cioè che si possono elaborare per lo sviluppo di figure professionali ritenute necessarie a livello locale e che, quindi, non rientrano nelle 37 figure individuate e standardizzate a livello nazionale, all'interno delle quali, tendenzialmente, ci si muove;
2. il Comitato regionale di programmazione è un organo rappresentativo composto dai soggetti istituzionali coinvolti nella sperimentazione e dalle parti sociali, cui sono affidati i compiti di analisi dei fabbisogni formativi, l'individuazione delle figure professionali, la programmazione dell'offerta, la promozione del canale, il monitoraggio e la valutazione del piano regionale, la proposta e la verifica delle procedure di certificazione e riconoscimento dei crediti, sulla base delle linee guida nazionali e in relazione alle peculiarità regionali. Questo Comitato deve raccordarsi con gli organi regionali competenti nell'ambito della formazione, nonché con il Comitato Nazionale soprattutto per quanto attiene all'individuazione delle figure professionali e degli standard formativi minimi, alle misure per l'integrazione del sistema, alla certificazione e ai crediti;



3. Il Comitato Tecnico Scientifico, definito Gruppo di Progetto fino all'approvazione della proposta formativa da parte della Regione, è composto dai rappresentanti di quei soggetti coinvolti nella progettazione del percorso ed ha responsabilità di gestione dell'attività didattica, di eseguire il monitoraggio e la valutazione interni al percorso, di coordinare le varie attività programmate.

**Par. 3.1 “ Le caratteristiche della didattica, gli standard di percorso e le peculiarità del canale formativo”**

I corsi Ifts devono rispettare determinati standard stabiliti, a livello nazionale, in sede di Comitato Nazionale e ratificati dalla Conferenza Unificata, che possono poi essere integrati a livello regionale da ulteriori peculiarità in modo da rispondere alle esigenze dello specifico territorio.

Negli ultimi documenti approvati dalla Conferenza Unificata il 1 Agosto 2002 si afferma che:

*“...per la definizione degli standard minimi nazionali delle competenze tecnico-professionali....sono costituiti i Comitati di settore a partire dalle seguenti grandi aggregazioni: 1. agricoltura; 2. Industria e artigianato; 3. Commercio, turismo e trasporti; 4. Servizi assicurativi e finanziari; 5. Servizi pubblici e privati d'interesse sociale.”*

Gli standard nazionali sono i seguenti:

- I corsi devono avere una durata che va da due a quattro semestri, per un totale di almeno 1200 ore fino ad un massimo di 2400 che possono essere organizzate in modo diverso per i lavoratori occupati (tempi più lunghi, lezioni in orari pomeridiani e serali, formazione a distanza);
- Le ore dedicate alle attività di stage e tirocinio devono rappresentare almeno il 30 % del monte ore totale ed essere distribuite lungo tutto il corso e non svolte complessivamente al termine del percorso (questo è

uno degli elementi più innovativi in termini di didattica, la cosiddetta alternanza tra formazione d'aula e formazione on the job);

- I docenti devono provenire per non meno del 50% dal mondo della produzione, delle professioni e del lavoro e devono avere un'esperienza di almeno 5 anni maturata nel settore di loro competenza;
- La didattica dev'essere organizzata in unità formative capitalizzabili (di cui ho già dato una definizione), secondo la proposta dell'Isfol, che funziona da organismo tecnico di supporto al Ministero dell'Istruzione. Dall'annualità 2002-2003 la progettazione didattica dovrà essere basata non più su moduli ma solo su Unità Formative Capitalizzabili le quali sono organizzate nel seguente modo:
  - Una **parte capitalizzabile** sulla quale viene effettuata la certificazione di competenze che fa riferimento agli standard minimi stabiliti a livello nazionale. Al momento gli standard minimi sono stati individuati solo per le competenze di base e trasversali; il relativo documento è stato approvato dalla Conferenza Unificata del 19 Novembre 2002. Sono in fase di elaborazione gli standard minimi per le competenze tecnico-professionali.
  - Una **parte formativa** che comprende gli strumenti e le modalità attraverso i quali ottenere le competenze previste dalla UFC.

- I curricoli devono fare riferimento a competenze di base, trasversali e tecnico-professionali<sup>62</sup>. Le competenze di base comprendono quelle conoscenze che sono ritenute fondamentali per l’informatizzazione e la socializzazione al lavoro, come ad esempio:
  - informatica
  - lingue straniere
  - elementi di economia
  - elementi di organizzazione del mercato del lavoro
  - conoscenza del mercato del lavoro locale.

Le competenze tecnico-professionali sono costituite dai “saperi” e dalle tecniche che vengono ricavate dall’analisi delle attività operative che caratterizzano i processi in cui la figura opera.

Riguardano, quindi, quelle conoscenze e capacità determinanti per la specifica attività che la figura professionale dovrà svolgere.

Le competenze trasversali sono le competenze relative ai comportamenti sul lavoro, patrimonio della persona, non legate ad un contesto professionale specifico. Si tratta in particolare di competenze comunicative, relazionali, decisionali, di problem solving, di negoziazione essenziali per trasformare il “sapere” tecnico in una prestazione lavorativa efficace.

La progettazione dei percorsi, oltre a rispettare gli standard che ho appena elencato, ha anche altri aspetti caratteristici: le figure professionali, che fanno riferimento alla classificazione Istat delle professioni tecniche fino al terzo digit e alla classificazione delle attività economiche Istat-Ateco, sono

---

<sup>62</sup> Le definizioni delle competenze sono tratte dal documento elaborato con la consulenza dell’Isfol, relativo alle Linee guida per la progettazione dei percorsi formativi 1998-1999.

individuare sulla base di indagini dei fabbisogni di professionalità dei mercati del lavoro locali. Tali indagini si basano sulle analisi prodotte dal sistema informativo delle Camere di Commercio (Excelsior) o sugli studi elaborati dagli Organismi e dagli Enti Bilaterali, costituiti dalle parti sociali.

Per quanto riguarda l'Osservatorio Nazionale Bilaterale, per esempio, gli oggetti dell'indagine sono tre:

- le anagrafi settoriali;
- lo studio delle dinamiche dei sistemi professionali;
- la descrizione delle prestazioni ideali delle diverse professioni.

Per quanto riguarda il primo aspetto, le parti sociali individuano le “figure professionali di riferimento”, necessarie e sufficienti ad assicurarne il funzionamento e lo sviluppo nel medio termine.

In ogni regione gli organismi bilaterali locali svolgono indagini a campione per valutare i trend strutturali dei fabbisogni (se, dove e quanto interessano le figure).

Infine per ogni figura le parti sociali descrivono le caratteristiche, le attività e la prestazione ideale.

Occorre però prestare attenzione a non interpretare come automatica la correlazione tra programmazione e progettazione formativa: non è detto che ad una figura di riferimento debba corrispondere un corso. La progettazione dei percorsi formativi deve fare i conti con i fabbisogni delle persone da formare oltre che con quelli del territorio.

Ritornando alle caratteristiche dei percorsi IFTS, per la valutazione finale dei corsisti, la composizione delle Commissioni d'esame e lo schema di

dispositivo di certificazione finale, si applicano le linee guida contenute nell'Accordo sancito dalla Conferenza Unificata il 2 Marzo 2000; il certificato che viene rilasciato dalle Regioni e dalle Province Autonome di Trento e Bolzano attesta le competenze acquisite ed è valido in ambito nazionale. Esso corrisponde al quarto livello della classificazione dell'Unione Europea; tale classificazione delle certificazioni europee è stata definita con Decisione del Consiglio della CEE relativa alla corrispondenza delle qualifiche di formazione professionale tra gli stati membri della Comunità Europea.

Le Regioni possono rilasciare anche un attestato di qualifica professionale di secondo livello valido anche ai fini dell'iscrizione al centro per l'impiego, redatto secondo il modello adottato dal Ministero del Lavoro con decreto 26 Marzo 1996. L'attestato di qualifica viene rilasciato secondo criteri di equipollenza, al fine di favorire l'integrazione tra i sistemi formativi.

In caso di uscita anticipata dal percorso, è possibile rilasciare ai soggetti richiedenti la cosiddetta "Dichiarazione di percorso", previa verifica interna del Comitato di progetto, con l'indicazione delle competenze acquisite in relazione ai segmenti formativi effettivamente frequentati, con l'obiettivo di facilitare il passaggio e il riconoscimento delle competenze stesse in ulteriori percorsi.

Come ho avuto modo di ricordare, uno degli aspetti più innovativi dei corsi IFTS è il sistema dei crediti formativi che sono riconosciuti in vari momenti del percorso:

- al momento dell'accesso, attraverso l'accertamento delle competenze acquisite in precedenti esperienze formative e/o lavorative;

- in itinere, allo scopo di abbreviare i percorsi e facilitare il passaggio ad altri percorsi IFTS;
- in esito, al momento della valutazione finale, per il riconoscimento totale o parziale delle competenze acquisite da parte del mondo del lavoro, delle Università nella loro autonomia e di altri sistemi formativi.

Il “Progetto Crea”, realizzato dall’Università degli studi di Lecce, dal Politecnico di Torino e dalla CRUI – Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, ci fornisce utili informazioni per chiarire, almeno parzialmente, il complesso sistema del riconoscimento dei crediti formativi.

Le Università coinvolte nella progettazione dei percorsi IFTS dovranno individuare i propri percorsi che potranno essere abbreviati ed indicare per ciascuno i crediti formativi universitari che potranno essere riconosciuti a chi proviene da un percorso IFTS. In questo modo si procede ad una conversione del credito formativo acquisito, nell’unità di misura del credito adottata dalle Università, che utilizzano il sistema di riconoscimento adottato in ambito europeo, cioè lo “European Credit Transfer System (ECTS)”. Si fa riferimento, inoltre, al decreto del Ministro dell’Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica n°509 del 3 Novembre 1999 (in particolare si veda l’art.5).

L’aspetto dei crediti formativi rimane ancora piuttosto ambiguo perché non esiste una normativa chiara e condivisa a livello nazionale; poche sono le facoltà che hanno mostrato interesse e disponibilità verso il nuovo percorso formativo dell’IFTS, che in molti casi è stato interpretato e considerato come uno strumento concorrenziale. Molto quindi resta da fare sul versante

dell'integrazione tra i sistemi formativi, che costituisce invece uno degli obiettivi fondamentali dei percorsi.

I corsi IFTS sono supportati da una serie di servizi, denominati “misure di accompagnamento”, che hanno la finalità di rendere maggiormente fruibile il percorso formativo, cercando di favorire l'inserimento lavorativo o un ulteriore percorso di formazione. Si tratta di misure volte all'informazione, all'orientamento ai percorsi di studio, alla consulenza individuale attraverso colloqui con i tutor formativi ed esperti o centri di consulenza del territorio, all'inserimento lavorativo in termini di facilitazioni dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

Per quanto riguarda l'aspetto finanziario relativo ai percorsi il Regolamento attuativo dell'art.69 della legge 144/1999, afferma che è in sede di Conferenza Unificata che si decide la ripartizione delle risorse per il finanziamento del canale formativo. Inoltre, il Documento tecnico per la programmazione dei percorsi IFTS per l'anno 2000-2001 e relative misure di sistema”, all'art.3 specifica che le Regioni hanno il dovere di indicare, oltre alle risorse messe a disposizione dalle Amministrazioni centrali per l'IFTS, risorse aggiuntive anche utilizzando quelle provenienti dal Fondo Sociale Europeo, in misura non inferiore al 30% del costo complessivo dei piani approvati (questi criteri sono ribaditi anche nei documenti approvati dalla Conferenza Unificata del 1 Agosto 2002. All'interno di questi documenti sono state introdotte delle norme relative all'ammissione ai finanziamenti, che sarà d'ora in poi, strettamente connessa al rispetto dei tempi di programmazione dei percorsi: se i tempi non verranno rispettati le Regioni non verranno ammesse al finanziamento e le risorse saranno ripartite tra le Regioni adempienti).



Quindi anche l'aspetto finanziario dei corsi è molto complesso perché le risorse hanno varia provenienza: una parte deriva dal livello nazionale, grazie al Fondo istituito con la legge 440/97 per l'ampliamento e l'arricchimento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi; una parte dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (in tutto queste risorse costituiscono circa il 55% del finanziamento totale); le Regioni, poi, concorrono al finanziamento dei corsi mediante l'utilizzazione di risorse proprie, tra le quali i Fondi del Fondo Sociale Europeo del quale abbiamo già parlato precedentemente in questo lavoro.

Il nucleo dell'impianto informativo e documentale del sistema IFTS, come già accennato, è costituito dalla Banca Dati; presso l'Indire è attivo il gruppo di lavoro sull'IFTS che tra i suoi compiti ha quello di coordinare il lavoro del "Gruppo Sviluppo Banca Dati e Reti", uno dei gruppi di lavoro previsti dal Comitato Nazionale per la gestione e l'implementazione del canale.

Esso è composto dai rappresentanti delle Regioni, dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, dell'Unione delle Province Italiane, dell'Unione Nazionale delle Comunità Montane, dell'Isfol, dell'Istat e del Ministero dell'Istruzione. Questo gruppo presidia la funzionalità strutturale e organizzativa del sistema informativo e documentale IFTS e definisce gli strumenti e le procedure per la raccolta dei dati, per l'aggiornamento, la documentazione e la pubblicazione dei dati.

Le informazioni e i dati che confluiscono dalle Regioni nella Banca Dati dell'Indire permettono di incrementare e di tenere aggiornati i dati che saranno utili, in seguito, anche per il monitoraggio.

E proprio su quest'aspetto e su quello della valutazione mi concentrerò più avanti, con un paragrafo specifico su questi importanti aspetti dell'oggetto del nostro studio.

### **- I corsi IFTS PON -**

Accanto alla programmazione annuale ordinaria, precedentemente descritta, il Ministero dell'Istruzione predispone i bandi per l'utilizzazione dei finanziamenti europei previsti nel Programma Operativo Nazionale (PON) Scuola, finalizzati di volta in volta a specifici settori economici.

Nell'ambito delle funzioni di sperimentazione e di servizio previste dal Programma Nazionale Scuola, sulla base degli indirizzi stabiliti dall'art.69 della legge n°144 del 1999, l'Autorità di Gestione del Piano Operativo Nazionale Scuola 2000-2006 ha proposto un piano di interventi per la presentazione dei progetti di Istruzione e Formazione Tecnico Superiore relativi alla misura 5.1 "Definizione di standard nell'ambito dell'IFTS".

La prima programmazione dei corsi IFTS-PON del 2000-2001 ha interessato il settore dell'Information and Communication Technology (ICT); i progetti finanziati sono stati finalizzati alla sperimentazione operativa per la definizione di standard minimi di competenze riferite alle figure professionali di Tecnici Superiori nel settore dell'ICT per il quale sono state definite 5 figure professionali (Tecnico superiore per i sistemi e le tecnologie informatiche, Tecnico Superiore per la comunicazione e il multimedia, Tecnico superiore per le applicazioni informatiche, Tecnico Superiore per le telecomunicazioni, Tecnico Superiore per lo sviluppo software) sulla base delle ricerche sui fabbisogni del settore effettuate da Anasin e Federcomin e in

seguito alla sperimentazione del canale IFTS che ha evidenziato quanto le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione siano importanti alla luce dei mutamenti del mercato del lavoro.

Dei 393 corsi IFTS finanziati nell'annualità 1999-2000, 57<sup>63</sup> si sono collocati nell'area ICT che è quindi stata scelta per la programmazione PON.

I corsi IFTS PON hanno la stessa struttura di tutti gli altri corsi IFTS, almeno fino ad adesso; con la nuova programmazione non è ancora noto se vi saranno delle modifiche di rilievo oppure se tutto verrà mantenuto pressoché invariato. La particolarità di questi corsi è la programmazione per la quale il bando è di competenza nazionale e non regionale.

---

<sup>63</sup> Cfr. Mattioli P. (2001) pag.116-122

#### **Par.4 “Il problema che sta alla base dell’intervento; obiettivi e strumenti dell’azione riformatrice”**

La descrizione del contesto all’interno del quale viene introdotto il canale IFTS come leva di un più ampio disegno di riforma e l’approfondimento delle caratteristiche specifiche dei corsi, ci consente di individuare ancora meglio il problema che sta alla base dell’intervento, gli obiettivi che esso si pone e gli strumenti utilizzati.

La situazione indesiderata di partenza o situazione-problema sulla quale si decide d’intervenire presenta vari aspetti, alcuni dei quali, peraltro, già citati precedentemente:

- una percentuale nettamente inferiore rispetto agli altri Paesi Ocse di popolazione in possesso di un titolo di istruzione superiore;
- tassi significativi di drop out e di eccessiva permanenza all’interno dell’Università, con un basso risultato in termini di giovani laureati;
- la presenza di canali formativi ritenuti o troppo astratti (scuole medie superiori, Università) oppure scarsamente professionalizzanti e di bassa qualità (formazione professionale);
- l’assenza di un canale formativo di durata almeno annuale di formazione non accademica come previsto dalla Direttiva Cee 58 del 1992;
- un elevato tasso di disoccupazione, spesso dovuta ad una preparazione poco adeguata dei giovani rispetto alle esigenze del mercato del lavoro locale;

- un forte squilibrio territoriale tra Nord e Sud Italia in termini di disoccupazione e di offerta formativa;
- una quasi totale mancanza di collegamento tra le varie istituzioni del mondo dell'istruzione e della formazione, e tra queste e il mondo del lavoro;
- la necessità di riqualificazione dei lavoratori già impiegati sottoposti ad un invecchiamento professionale molto più rapido, come già ricordato.

Gli obiettivi dell'intervento, dei quali ho parlato anche illustrando gli assi portanti del nuovo sistema di Formazione Integrata Superiore, assumono quindi una doppia valenza: generale e specifica.

Gli obiettivi di natura generale sono connessi al rilancio del sistema economico nel suo complesso, grazie ad una riqualificazione del personale già impegnato in un'attività lavorativa, alla creazione di nuove figure, che abbiano attinenza al mercato del lavoro locale, che siano appetibili agli occhi dei datori di lavoro e che possano quindi contribuire alla riduzione del tasso di disoccupazione.

Gli obiettivi di natura più specifica sono quelli legati all'introduzione del canale IFTS e rispondono al problema dell'arricchimento dell'offerta formativa italiana, al soddisfacimento di alcuni impegni presi nei confronti dell'Unione Europea, al miglioramento della qualità del sistema formativo italiano, in termini organizzativi e didattici.

Come già ricordato, gli strumenti utilizzati per raggiungere gli obiettivi si sono concentrati:

- nella scelta di un'architettura istituzionale che consentisse l'incontro e l'integrazione tra i vari soggetti del mondo dell'istruzione, della formazione e del lavoro;
- nell'utilizzo di ricerche e analisi dei fabbisogni per l'individuazione di quelle figure più necessarie ai vari contesti locali;
- in una didattica flessibile che consentisse di rispondere alle esigenze dei potenziali corsisti (in alcuni casi lavoratori), stimolandogli alla partecipazione e al ritorno all'interno di un percorso formativo dopo un abbandono;
- nella creazione di un sistema di monitoraggio e valutazione di cui parleremo più avanti;
- in un sistema di crediti, con l'obiettivo di far capitalizzare a ciascun individuo le proprie esperienze pregresse, sia di lavoro, sia formative, e allo scopo di facilitare l'accesso a successivi percorsi formativi, dello stesso tipo o universitari;
- in un sistema di misure di accompagnamento volto a sostenere l'individuo nelle sue scelte, ad informarlo sulle offerte del territorio e a facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

## Par.5 “Le criticità del sistema”

Il sistema IFTS giunge ormai al suo quinto anno di programmazione e anche secondo il Censis (34° Rapporto sulla situazione sociale del Paese)

*“l’IFTS mette in campo, almeno sulla carta, quanto di più avanzato c’è nel nostro Paese di riflessione intorno ai bisogni di figure professionali, alla flessibilità dei percorsi e alle innovazioni didattiche, ma anche rispetto al dialogo e all’integrazione tra i sistemi...”*

L’annualità 2002/2003 si caratterizzerà per l’introduzione di una serie di novità rispetto alle annualità precedenti. Mi riferisco in particolare alle 37 figure professionali che sono state standardizzate a livello nazionale<sup>64</sup> e agli standard minimi delle competenze di base e trasversali che individuano la base minima ed omogenea di competenze che il tecnico superiore deve possedere al termine di un percorso IFTS e che dovrebbero garantire una maggiore omogeneizzazione e una più agevole comparabilità e riconoscibilità delle figure professionali formate grazie a tali corsi, sia in ambito nazionale sia in quello europeo.

L’approvazione del documento relativo agli standard minimi da parte della Conferenza Unificata del 19 Novembre 2002 costituisce un passaggio fondamentale che contemporaneamente rappresenta una novità per il sistema ma suscita varie perplessità da parte di alcuni soggetti coinvolti all’interno del sistema stesso.

---

<sup>64</sup> Allegato A al Documento Tecnico per la Programmazione dell’Istruzione e Formazione Tecnica Superiore 2002/2003

E' sicuramente funzionale al canale e agli attori coinvolti nella progettazione dei corsi avere a disposizione una sorta di vademecum contenente riferimenti in base ai quali orientarsi all'interno di questo sistema così complesso; ma occorre fare attenzione a non snaturare la filosofia che sta alla base del canale IFTS e a non stravolgerne le caratteristiche.

Una delle principali peculiarità dei corsi IFTS è la flessibilità non solo didattica ma anche nell'individuazione delle figure professionali necessarie ad un dato contesto territoriale in un certo momento.

Occorre stabilire dei criteri e dei parametri a livello nazionale, soprattutto per limitare la proliferazione di profili professionali che poco hanno a che vedere con la figura del Tecnico Superiore Specializzato e che risultano poi di difficile collocazione all'interno del sistema produttivo.

Non si può però neppure correre il rischio di limitare la potestà delle regioni nella determinazione della programmazione dei corsi in base al fabbisogno del mercato del lavoro locale.

Di questa problematica si è parlato anche nell'ultimo convegno nazionale sull'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore che si è tenuto a Torino il 20 Gennaio 2003 nell'ambito del Salone dei mestieri organizzato al Lingotto dalla Provincia di Torino: in particolare il Dott. Pesca della Fondazione Europea di Torino ha sottolineato come sia necessario lasciare spazio all'innovazione e successivamente pensare ad una codifica; egli ha evidenziato anche un altro aspetto critico che rischia di snaturare il canale IFTS e di creare delle difficoltà al sistema formativo nel suo complesso.

Infatti non è sinonimo di innalzamento della qualità del sistema formativo italiano il fatto che l'Università si stia professionalizzando e la formazione professionale stia acquisendo caratteristiche accademiche; voglio aggiungere



che, secondo me, un sistema complesso come quello della Formazione ed Istruzione Tecnica Superiore funziona tanto meglio quanto più ciascun attore porta il proprio valore aggiunto e collabora fin da subito alla progettazione e alla programmazione dei percorsi mantenendo la propria identità e la propria autonomia pur in un'ottica di integrazione.

Ed ecco che mi ricollego proprio al tema dell'integrazione tra i soggetti: il sistema funziona tanto meglio laddove anche le Università e le imprese, che sono state fin da subito i soggetti con maggiori difficoltà all'inserimento in un contesto integrato per le loro caratteristiche storiche e strutturali, danno il proprio contributo in termini di competenze e di strutture.

L'integrazione tra soggetti e tra livelli decisionali risulta fondamentale per consentire quella che Patrizia Mattioli, membro della Segreteria nazionale della Federazione Formazione e Ricerca della Cgil, chiama "circularità" del sistema degli standard e relativa certificazione: un sistema dinamico nel quale il territorio si pone come punto di partenza e punto di arrivo di un processo complesso, all'interno del quale attori istituzionali ed attori sociali svolgono ruoli distinti e complementari attraverso procedure predefinite e condivise.

Mattioli<sup>65</sup> afferma che dal territorio devono arrivare le informazioni utili alla rilevazione delle figure professionali e dei fabbisogni formativi che, a livello nazionale, i Comitati di Settore elaborano in "**figure a banda larga**" i cui standard sono riferiti alle sole competenze ritenute indispensabili per lo svolgimento delle attività caratterizzanti la figura stessa e comuni sul territorio nazionale.

Dal livello nazionale si passa nuovamente a quello locale, attraverso la contestualizzazione degli standard e la programmazione dei profili

professionali per rispondere alle esigenze del territorio dove, tra l'altro, la sperimentazione dei progetti pilota che individuano altre figure oltre le 37 individuate a livello nazionale, consente al sistema di rispondere in tempo reale alle esigenze del mercato del lavoro locale e sollecita i necessari mutamenti degli standard definiti a livello nazionale.

Nonostante uno degli obiettivi del Ministero sia l'omogeneizzazione in termini di competenze e di riconoscibilità in ambito nazionale delle figure, continuano a permanere situazioni di profonda diversità a livello delle singole Regioni soprattutto in termini di capacità realizzativa e di programmazione.

Insufficiente sembra anche per il momento l'attività di pubblicizzazione del canale; al contrario attenti interventi di promozione e diffusione, oltre che azioni di orientamento ai giovani e alle famiglie possono rivelarsi strumenti fondamentali per l'implementazione del canale.

Maggiore chiarezza su quest'aspetto può voler dire anche una più diffusa conoscenza del canale non soltanto da parte dei potenziali corsisti, ma anche da parte degli operatori del sistema formativo.

E non servono grandi finanziamenti per realizzare misure di questo tipo: varie Regioni d'Italia hanno una lunga esperienza in termini di orientamento allo studio e all'ingresso sul mercato del lavoro; è sufficiente potenziare e coordinare tra loro le varie strutture che già svolgono queste attività (Informagiovani, Informalavoro, Centri per l'Impiego, scuole), diffondendo le buone pratiche.

E' preferibile forse, in termini di risorse, prestare più attenzione all'aspetto della programmazione e della predisposizione di strumenti di sostegno agli

---

<sup>65</sup> cfr. Mattioli (2002) p.10-15

operatori della formazione e dell'istruzione e alle Regioni, come già si sta facendo grazie al gruppo di lavoro istituito presso l'Indire.

Un altro aspetto critico e di non poco conto da risolvere, per restare sul tema dei finanziamenti, è appunto quello delle risorse a disposizione per il canale.

La riforma Moratti abroga l'obbligo scolastico ma s'impegna a confermare il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno 12 anni o comunque fino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno d'età.

Si scommette molto sul canale IFTS perché, dopo le scuole medie, i ragazzi potranno scegliere se dedicarsi alla formazione o istruzione professionale di competenza regionale oppure approdare al sistema dei licei. La prima scelta consentirà l'accesso al sistema della formazione e istruzione tecnica superiore oppure, per i percorsi quadriennali, all'Università previa la frequenza di un anno integrativo e il superamento dell'esame di Stato.

Occorre quindi garantire continuità al canale IFTS definendo un piano di finanziamenti chiaro e a lungo termine: non si può contare solo sull'impegno regionale e non si può scommettere su un canale formativo complesso come quello dell'IFTS se non si chiarisce, una volta per tutte, l'aspetto delle risorse disponibili.

Un'altra difficoltà che continua a permanere nel sistema dei corsi IFTS è l'aspetto dei crediti: come può un corsista essere "tutelato" da questo punto di vista? Quali certezze può avere di vedersi riconosciute certe competenze acquisite durante un corso IFTS da parte dell'Università in un eventuale successivo proseguimento del percorso verso questa istituzione?

Purtroppo ancora a livello nazionale non esiste nessuna normativa che codifica e ordina quest'ambito; tutto si basa sugli accordi che, a livello di singolo

Comitato Tecnico Scientifico, vengono stabiliti con l'Università che collabora e partecipa alla progettazione dello specifico corso IFTS.

Non si ha quindi nessun punto di riferimento e nessuna norma che stabilisce ciò che accade al corsista nel caso di proseguimento verso altri tipi di facoltà oltre a quella che partecipa al Comitato Tecnico Scientifico.

Secondo me questo aspetto necessita invece di un intervento il più possibile rapido soprattutto in vista di una collaborazione con altri Paesi europei per un ampliamento del riconoscimento dei crediti e delle competenze per certe specifiche figure professionali all'interno di alcuni settori economici.

Se davvero si vuole che l'individuo capitalizzi tutta l'esperienza di vita, sia da un punto di vista formativo sia da un punto di vista delle esperienze lavorative, è necessario intervenire in quest'ambito e fare chiarezza su come certificare in modo chiaro, trasparente e riconoscibile le competenze che l'individuo ha assimilato e maturato.

Ho accennato in precedenza all'analisi dei fabbisogni come strumento per l'individuazione delle figure professionali che dovranno essere oggetto dei corsi: mi vorrei soffermare su quest'aspetto per sottolinearne l'importanza ed evidenziare la necessità di implementazione di cui esso necessita.

L'analisi dei fabbisogni *“esamina le necessità formative atte a superare gap professionali avvertiti in modo pesante sul territorio. Riguarda la valutazione ex ante. Considera, a livello politico-occupazionale, la domanda sociale di formazione e, a livello individuale, le motivazioni e le attese dei partecipanti all'intervento formativo”*<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> cfr. Enaip (2000)

Questa definizione ci chiarisce quale ruolo fondamentale abbia nell'individuazione di un intervento formativo e nella sua progettazione didattica un'accurata analisi dei fabbisogni: essa è, o quanto meno dovrebbe rappresentare, la fase propedeutica all'elaborazione dell'intervento formativo stesso.

L'analisi del contesto rappresenta la base di partenza per l'analisi dei fabbisogni, in quanto consente di ottenere informazioni sulle caratteristiche generali e particolari dell'ambiente socio-culturale all'interno del quale si colloca l'azione formativa, con lo scopo di rilevare il fabbisogno formativo di quel contesto.

In questo modo, si ottengono quelle indicazioni sulla base delle quali il progettista può iniziare ad elaborare gli obiettivi formativi e a costruire la tipologia del profilo professionale articolato in competenze.

Un'accurata ed appropriata analisi dei fabbisogni consente di colmare la distanza tra la situazione reale da cui si parte e quella auspicata, cioè l'obiettivo che ci si propone di raggiungere con l'intervento formativo.

E' fondamentale, ma non scontato e consolidato, che nella fase di individuazione delle figure professionali oggetto dei corsi IFTS, basata su quel processo di circolarità precedentemente illustrato, venga dato il giusto peso a questo aspetto; le ricerche effettuate a livello nazionale e regionale dagli Organismi Bilaterali che indagano appunto sul fabbisogno formativo devono essere prese seriamente in considerazione sia dai Comitati di Settore, a livello nazionale, sia dai Comitati Regionali di Programmazione nell'elaborazione dei cosiddetti progetti pilota.

## **Cap. 3 “Il monitoraggio e la valutazione in itinere del sistema IFTS”**

### **Par.1 “Il monitoraggio dei corsi Ifts: ciò che viene previsto dalle normative”**

Affronterò a questo punto l’aspetto del monitoraggio e della valutazione in itinere dei percorsi Ifts, partendo da una breve descrizione di ciò che è stabilito dalle normative.

Il monitoraggio, come precedentemente affermato, è uno strumento essenziale quando si ha a che fare con un intervento realizzato con il concorso di vari soggetti, che presenta caratteristiche di **flessibilità** e **sperimentalità** e che vede finanziamenti provenienti da varie fonti.

Le esperienze di monitoraggio realizzate finora nel nostro Paese, come precedentemente ricordato nel paragrafo 3 del capitolo 3, hanno riguardato prevalentemente l’aspetto fisico delle attività formative, ovvero la rendicontazione prevista ed obbligatoria per i progetti finanziati con i fondi comunitari.

Lo strumento utilizzato per la rendicontazione finanziaria delle iniziative finanziate dal Fondo Sociale Europeo è il Monit 2000, strumento informatico predisposto dal Ministero delle Finanze.

La principale novità in questa programmazione consiste nel fatto che il sistema si basa sulla rilevazione dei dati a livello di singola operazione da parte dei beneficiari finali; le Autorità di gestione si occuperanno di aggregare i dati a livello di misura ed intervento.

Il vademecum intende:

- ampliare e migliorare le funzioni consolidate nel passato, ovvero servire da supporto ai comitati di sorveglianza degli interventi ed alle attività di valutazione dei programmi;
- fornire alle Amministrazioni titolari di intervento uno strumento efficace per la gestione dei programmi;
- ottimizzare le modalità per le rendicontazioni di spesa da parte delle autorità di pagamento.

Poco approfonditamente, finora, è stato preso in considerazione l'aspetto qualitativo del percorso formativo.

Per quanto riguarda nello specifico i corsi Ifts, le normative sottolineano svariate volte la necessità di costruire un sistema che sia in grado di tenere costantemente sotto controllo l'attività didattica dei corsi, la rispondenza al fabbisogno formativo, il corretto utilizzo delle risorse.

La molteplicità dei richiami normativi comporta una situazione confusa e tutt'altro che definita, sia nell'individuazione degli attori che devono occuparsi del monitoraggio dei corsi, sia nell'elaborazione di un sistema trasparente, ragionato, condiviso ed efficace che produca davvero i dati realmente utili agli attori per il loro apprendimento istituzionale.

Il complesso sistema che emerge dalle normative risulta di fatto disatteso per vari motivi:

- l'architettura poco razionale del sistema;
- lo scarso esercizio che le amministrazioni hanno in queste pratiche;

- la mancanza di risorse umane ed economiche sufficienti a realizzare il monitoraggio.

Il sistema delineato dalle normative può essere sintetizzato nella tabella sottostante:

| <b>Soggetti</b>  | <b>Valutazione ex ante</b>   | <b>Valutazione in itinere</b>  | <b>Valutazione ex post</b>  |
|--|--|--|---|
| <b>Comitato Tecnico Scientifico (valutazione interna)</b>        | congruità del progetto con i fabbisogni rilevati                             | monitoraggio delle attività relative alla gestione del progetto                        | verifica dei risultati raggiunti e bilancio finale per eventuali riprogettazioni  |
| <b>Comitato Regionale (valutazione esterna)</b>                  | verifica della coerenza del progetto con gli obiettivi regionali             | monitoraggio delle attività relative alla gestione degli interventi su scala regionale | verifica dei risultati raggiunti e bilancio finale per la ridefinizione del piano regionale   |
| <b>Comitato Nazionale di Progettazione (valutazione esterna)</b> | verifica della coerenza del progetto con gli obiettivi della sperimentazione | monitoraggio dell'andamento dell'intera sperimentazione                                | verifica dei risultati raggiunti e bilancio finale per la ridefinizione del piano nazionale e la messa a regime del sistema complessivo |

(tabella tratta dal documento sulle linee guida per la progettazione dei percorsi Ifts 1998/1999 Isfol)



A livello nazionale, quindi, come previsto dalle normative e come ribadito anche nell'allegato I al Documento tecnico per la programmazione dei percorsi 2002/2003, le linee guida per il monitoraggio e la valutazione dei corsi IFTS sono proposte dal Comitato Nazionale e vengono realizzate tecnicamente dall'Isfol, Istituto Superiore per la formazione dei lavoratori che, insieme all'Indire, si coordina per ottenere i dati utili al monitoraggio.

L'Indire, infatti, si occupa della raccolta dei progetti nella Banca Dati ex ante nella quale confluiscono i progetti ammessi a finanziamento dalle Regioni che inviano all'Indire il Piano Regionale contenente l'offerta formativa per una data annualità.

Il piano di monitoraggio e valutazione in itinere *“dovrebbe prevedere idonee attività per seguire tutte le fasi del processo formativo, prendendo in considerazione non solo i risultati finali ma anche le condizioni, le risorse impiegate, le attività svolte per conseguire tali risultati”* (all.I Documento tecnico) e dovrebbe tenere conto dell'impianto di monitoraggio di ciascuna Regione, in modo da realizzare un'azione integrata tra il livello nazionale e quello regionale.

Possiamo affermare quindi che la situazione è piuttosto complessa: sembra che anche per questo aspetto il legislatore si sia preoccupato di prevedere strumenti per entrambe i livelli decisionali, quello regionale e quello nazionale, in modo tale da rispettare contemporaneamente l'esigenza di una verifica da parte dello Stato e quella di decentramento dei poteri alle istituzioni regionali, creando però una situazione confusa e poco produttiva in termini di risultati.

## Par.2 “Ipotesi per un sistema di monitoraggio”

Prima di illustrare la mia proposta per un sistema di monitoraggio dei corsi IFTS e di esplicitare i motivi che mi hanno spinto ad elaborare tale ipotesi, vorrei fare una breve analisi dei principali attori coinvolti nel processo decisionale e in quello di attuazione dell'intervento; studiare gli attori prendendone in considerazione la tipologia, gli obiettivi, le risorse, può essere funzionale alla definizione di una metodologia utile all'attore stesso e al sistema nel suo complesso.

Il termine “**utile**” ha in questo contesto un preciso significato: vuol dire che occorre elaborare un'ipotesi che fornisca all'attore quei dati realmente significativi per il suo processo d'apprendimento istituzionale e perché esso possa generare nuove idee in merito a quello specifico intervento.

I dati risulteranno “utili” nel momento in cui saranno costruiti pensando a quale problema tenta di dare una risposta l'attore che interviene nel processo decisionale, quali obiettivi si pone con la sua azione e quali funzioni realmente svolge .

Un sistema di monitoraggio che si limiti ad un riscontro “contabile” tra quanto previsto e quanto realizzato non è sufficiente ad individuare e ad indicare all'attore spunti di riflessione sul perché di certi scostamenti; in alcuni casi si può verificare che gli scostamenti tra quanto previsto e quanto realizzato siano dovuti ad adattamenti dell'intervento alle reali circostanze e quindi non siano da ritenersi completamente negativi.

L'intervento oggetto dello studio è multilivello nel senso che entrano in scena attori che appartengono a differenti livelli decisionali:

**livello nazionale:**

- **Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca** (che opera mediante il Comitato Nazionale di Progettazione, i Comitati nazionali di settore e mediante la Conferenza Unificata);

- **livello regionale:**

- **Regione** (o **Provincia** laddove siamo in presenza di delega cioè in Toscana e in Umbria) che agisce mediante il Comitato Regionale di Programmazione;
- **Comitato Tecnico Scientifico** di ciascun corso (che, come abbiamo già visto, è composto dai rappresentanti di tutti i soggetti coinvolti nella progettazione che devono essere obbligatoriamente almeno quattro: università, istituto d'istruzione secondaria superiore, agenzia formativa, impresa).

### ***Par. 2.1 “Breve descrizione degli attori coinvolti nel sistema”***

Cercherò adesso di descrivere i principali attori (stakeholders) che partecipano al processo decisionale e a quello attuativo, analizzando per ciascuno gli aspetti che ho citato poco sopra.

#### **1) Ministero dell’Istruzione**

Il Ministero della Pubblica Istruzione, dell’Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, trasformato poi in Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (MIUR) è stato l’attore politico che, fin dall’inizio del processo decisionale, ha avuto un ruolo centrale per la determinazione del tipo d’intervento da realizzare.

Il Ministero ha agito non solo sulla base di sollecitazioni nazionali, ma anche recependo le istanze provenienti dall’Unione Europea: nel Libro Bianco di Delors sulla società della conoscenza, nella Carta dei Diritti, nelle Risoluzioni di Nizza e di Lisbona, fino alla Conferenza Europea di Bruxelles sull’istruzione e la formazione professionale, l’Europa indica come modello la costruzione di una società evoluta, con alti livelli di innovazione e di saperi diffusi, con elevati gradi di diritti e di tutele in grado di garantire competitività al sistema produttivo, solidarietà e inclusione sociale.

L’”occupabilità” e la “buona occupazione” che ci chiede l’Unione Europea sono basate sull’innalzamento dell’obbligo scolastico e sulla diffusione dell’istruzione superiore, sul decentramento e sull’integrazione tra competenze e cultura, tra sapere e saper fare ed essere, tra istruzione, formazione e lavoro.

Il Ministero imposta un percorso che ha origine in due atti fondamentali, già precedentemente citati ed illustrati:

- L'Accordo per il lavoro del 1996;
- Il Patto per il lavoro del 1998.

Nell'intervallo tra questi due atti fondamentali viene compiuto un altro step molto significativo rappresentato dalla legge 196 del 1997 che riforma il mercato del lavoro e la formazione professionale, introducendo importanti novità per quanto attiene all'aspetto dell'integrazione tra formazione e lavoro. Si tratta dunque, per il Ministero, di un ruolo attivo, da promotore dell'intervento in oggetto, intervento che si pone, come già detto, all'interno di un contesto più vasto e complessivo.

Gli obiettivi che il Ministero si pone sono molteplici:

- esso tenta di rispondere al problema della forte dispersione scolastica, del basso tasso di diplomati e laureati arricchendo e riorganizzando il sistema formativo del nostro Paese;
- mira a diminuire il forte tasso di disoccupazione sia giovanile sia degli adulti derivanti da due cause principali:
  - la mancanza di esperienza lavorativa dei giovani neodiplomati;
  - l'obsolescenza dei lavoratori penalizzati nella loro qualificazione da un ciclo produttivo assai più rapido rispetto al passato.

Il Ministero s'impegna a recepire le indicazioni derivanti dall'Unione Europea la quale redarguisce l'Italia come uno dei Paesi con il maggior ritardo sul fronte dell'istruzione e della formazione; ci si attiene quindi a tutte le varie indicazioni e disposizioni in materia di valorizzazione delle risorse umane, di pari opportunità e di istruzione come diritto di cittadinanza.

Con l'azione complessiva impostata dal Ministero e dal Governo, di cui fa parte anche il canale di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore, ci si pone l'obiettivo di raggiungere l'integrazione dei vari sistemi (istruzione, formazione, mercato del lavoro) che fino a quel momento avevano agito a compartimenti stagni.

L'altro aspetto dell'integrazione riguarda i diversi livelli istituzionali: potenziando i rapporti con l'Unione Europea da un lato, si tenta di migliorare il raccordo tra il livello nazionale e quello regionale e locale dall'altro.

Sono, infatti, le Regioni che, come vedremo più avanti, svolgono un ruolo fondamentale nella programmazione dei percorsi e nella gestione delle risorse. Il Ministero si pone quindi sia obiettivi di contenuto (quelli che ho elencato poco sopra) sia obiettivi di processo, imponendo agli altri attori il proprio ruolo istituzionale e la sua legittimità a compiere determinate scelte in quanto detentore di risorse politiche, economiche e conoscitive.

E' sicuramente il promotore dell'intervento che ha avuto, a suo tempo, un avvio piuttosto brusco: alle Regioni fu concesso pochissimo tempo per organizzare risorse e mezzi per la realizzazione dell'intervento.

Alla fine del 1998, infatti, il Ministero ha destinato le risorse alle Regioni che, nel migliore dei casi, senza emanare nessun bando pubblico, hanno fatto riferimento ad esperienze precedenti nell'ambito della formazione professionale, rivolgendosi quindi a quei soggetti già noti in questo settore.

La prima annualità è dunque servita come banco di prova del nuovo canale d'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore che è stato poi, di fatto, istituito con l'articolo 69 della legge n°144 del 1999.

A partire da questa data, normative, linee guida, documenti della Conferenza Unificata hanno delineato con sempre maggiore specificità e complessità l'IFTS.

Il Comitato Nazionale e la Conferenza Unificata sono, appunto, i luoghi all'interno dei quali vengono assunte le principali decisioni relative alle figure professionali oggetto dei corsi, alle caratteristiche didattiche che questi devono avere, agli standard delle competenze che i corsisti devono raggiungere e i percorsi devono fornire.

Il Comitato Nazionale, composto da rappresentanti del Ministero, delle Regioni e degli Enti Locali, dell'Isfol, dell'Istat, dell'Indire, delle Parti Sociali, è il luogo della discussione e dell'elaborazione relativa all'IFTS oltre che essere l'organismo che, secondo le normative, dovrebbe occuparsi della valutazione esterna dei percorsi avvalendosi della collaborazione tecnica dell'Isfol e dei dati forniti dall'Indire mediante la Banca Dati Nazionale IFTS. All'interno delle varie riunioni del Comitato Nazionale il Ministero ricopre il ruolo di regista rispetto agli altri attori coinvolti perché è il soggetto più interessato a che la politica raggiunga degli esiti significativi e non soltanto per obiettivi di contenuto, ma anche per obiettivi di processo rafforzando la propria posizione nei confronti soprattutto delle Regioni.

All'interno della Conferenza Unificata Stato Regioni, le proposte e i documenti elaborati dal Comitato Nazionale vengono discussi e votati; ma non dobbiamo pensare che questa arena sia un luogo di mera ratifica di decisioni prese altrove.

Più volte è accaduto che le Regioni comportandosi quasi da oppositore, bloccando l'avanzamento del processo in quanto detentrici di risorse legali e politiche, abbiano dato vita a situazioni di conflitto.

E questo è accaduto soprattutto nel momento in cui il Ministero ha tentato di "imporre" regole dall'alto allo scopo di omogeneizzare i corsi, ma anche di recuperare parte del potere decisionale nelle mani delle Regioni.

Quest'aspetto si è accentuato dopo la riforma del titolo V della Costituzione avvenuta con il referendum confermativo del 7 ottobre 2001, come vedremo analizzando l'attore Regioni.

L'articolo 138 del decreto legislativo 112 del 1998 già delegava alle regioni la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione; la revisione del titolo V assegna alle Regioni la competenza esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale e la competenza concorrente in materia di istruzione.

Dalla descrizione degli obiettivi che il Ministero dell'Istruzione si pone, dalle sue caratteristiche e dal suo modo di agire dovrebbero esserci più chiare le esigenze di questo attore in termini di dati da conoscere per elaborare un sistema di monitoraggio efficace.

### **Quali dati avrà esigenza di conoscere il Ministero?**

- se l'integrazione tra i vari soggetti si è davvero realizzata;
- se le disposizioni e le indicazioni elaborate a livello nazionale mediante i due organismi sopra citati (Comitato nazionale e Conferenza Unificata) per quanto riguarda la didattica e quindi la progettazione dei



percorsi sono praticabili ed applicabili e vanno nella direzione del raggiungimento di quegli obiettivi che il Ministero stesso si pone;

- quanti corsi vengono organizzati per ciascuna figura standardizzata a livello nazionale e quanti invece sono cosiddetti “progetti pilota” introdotti dalle Regioni;
- quanto tempo intercorre tra i termini previsti a livello nazionale per l’emanazione del bando regionale e la data effettiva in cui questo avviene nelle singole regioni, come pure verificare i tempi che intercorrono tra la scadenza del bando e l’inizio dei corsi;
- come vengono impiegate le risorse finanziarie che il Ministero trasferisce alle regioni mediante il fondo istituito con la legge 440 del 1999 e i fondi del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica.

## **2) Regione**

Le Regioni hanno avuto fin dall'inizio dell'istituzione del canale IFTS un ruolo fondamentale nello sviluppo e nella realizzazione del sistema; come ho anche accennato, le Regioni già da vari anni possiedono una competenza molto ampia nel settore della formazione professionale e con la riforma del titolo V della Costituzione è stata sancita la loro competenza esclusiva in questo settore e nell'integrazione tra sistemi di istruzione e formazione; hanno invece competenza concorrente nell'ambito dell'istruzione.

Le Regioni sono un attore politico, poiché basano la loro pretesa ad intervenire nel processo decisionale sul fatto che rappresentano i cittadini e godono del loro consenso, ma anche burocratico nel senso che la legge consente loro di intervenire in questo specifico settore. Sono quindi legittimate dalle normative ad agire in questo ambito.

Le Regioni hanno utilizzato e continuano ad utilizzare vari tipi di risorse:

- politiche, perché mobilitano il consenso dei cittadini;
- legali, in base alle potestà attribuite loro dalla legge;
- economiche, perché dispongono di una buona parte delle risorse con le quali vengono finanziati i corsi IFTS: infatti utilizzano sia risorse che derivano dai bilanci regionali, sia risorse che provengono dal Fondo Sociale Europeo. Solo in parte i corsi vengono finanziati con risorse ministeriali.

Le Regioni si pongono vari obiettivi, sia di contenuto, sia di processo.

Si propongono di raggiungere l'integrazione tra i vari soggetti operanti nel settore della formazione e del lavoro, in modo da offrire ai propri cittadini

strumenti di qualificazione o di riqualificazione e, contemporaneamente, da accrescere la propria competitività in termini di sistema economico e produttivo.

Programmare corsi IFTS per le Regioni significa anche poter disporre di risorse derivanti dai Fondi Strutturali, nello specifico dal Fondo Sociale Europeo.

A proposito di quest'aspetto, può determinarsi il rischio per cui, pur di destinare le risorse di cui dispongono, le Regioni finiscano per finanziare anche progetti di scarsa qualità ed è per questo che il solo monitoraggio finanziario sui fondi strutturali non è sufficiente a garantire il buon funzionamento del canale in termini qualitativi.

E' questo un altro aspetto sul quale riflettere approfonditamente.

Le Regioni e gli Enti Locali in termini di contenuto:

- partecipano alla definizione degli standard minimi nazionali, nell'ambito dei Comitati di settore;
- rilevano la domanda dei sistemi produttivi locali;
- implementano gli standard minimi con competenze aggiuntive, pervenendo alla definizione di specifici profili regionali, necessari per rispondere alla domanda del sistema produttivo locale;
- propongono la costituzione di nuovi standard e/o di modifica di quelli esistenti, in relazione ai mutamenti professionali del mercato del lavoro.

Le Regioni hanno anche obiettivi di processo che tendono a raggiungere grazie alle risorse di cui dispongono. Esse vogliono legittimarsi come attore e

questa tendenza si è accentuata in seguito alle riforme legislative che le hanno interessate più da vicino.

Le Regioni, nonostante i tempi stretti con cui sono stati erogati i fondi per l'annualità 1998/1999, in una prima fase hanno svolto il ruolo di alleato all'interno del processo decisionale; in una seconda fase, soprattutto alla luce delle modifiche legislative introdotte, hanno giocato in varie occasioni il ruolo dell'oppositore all'interno della Conferenza Unificata Stato Regioni laddove si sono sentite private della loro potestà legislativa e della loro autonomia.

La cogestione del sistema da parte dello Stato da un lato e delle Regioni dall'altro è la vera scommessa per il futuro: se si riuscirà a trovare un equilibrio e a superare le divisioni o le rivendicazioni di ruolo si preparerà già il terreno sul quale poter lavorare per la messa a regime del sistema che, in varie parti come già dicevo, necessita ancora di aggiustamenti.

### **Quali saranno le esigenze della Regione in termini di dati funzionali all'apprendimento istituzionale?**

Visti i compiti e le caratteristiche dell'attore "Regione" possiamo ipotizzare che siano i seguenti:

- i corsi sono progettati tenendo conto delle ricerche sul fabbisogno formativo locale?
- i gruppi di progetto hanno dettagliato con precisione la figura professionale che si propongono di formare?
- sono state fatte azioni di pubblicizzazione delle attività?
- quanto tempo intercorre tra l'attività di valutazione dei progetti da parte della Regione e l'avvio delle attività didattiche?

- quanti sono i diplomati su tutti gli iscritti (e così per tutti gli status formativi)?
- quanti sono i disoccupati su tutti gli iscritti (e così per tutti gli status occupazionali)?
- Su quanti corsi è stata fatta un'azione di orientamento?

## **- Province**

Due regioni in Italia hanno provveduto a delegare le competenze in materia di integrazione tra formazione e istruzione alle Province: la Toscana e l'Umbria. La legge 142 del 1990 conferisce alla Provincia funzioni di programmazione e di coordinamento dei Comuni: questo è un aspetto importante alla luce delle funzioni che gli enti locali ricoprono all'interno del nuovo sistema di governo della formazione e dell'istruzione e la Provincia può davvero assumere un ruolo centrale nella programmazione territoriale dell'offerta di questi due ambiti.

Il decreto legislativo 112 del 1998 ha rafforzato ulteriormente le stesse competenze, aggiungendone altre di primaria importanza per la qualificazione del sistema territoriale di istruzione e per lo sviluppo dell'autonomia scolastica, introdotta con la legge 59 del 1997 e successivo regolamento attuativo (decreto del Presidente della Repubblica 275 dell'8 marzo 1999).

Le Province, essendo ad un livello di vicinanza ancora maggiore con il territorio locale, potrebbero essere davvero uno strumento fondamentale per la "lettura" e l'interpretazione dei bisogni e delle specificità del territorio stesso; essendo anche gli enti che si occupano della formazione professionale ormai da tempo, potrebbero mettere a disposizione competenze ed esperienza nell'implementazione del canale IFTS.

Ci ricorda anche Nicola Schiavone dello SPIN di Torino<sup>67</sup> che però

---

<sup>67</sup> cfr. Schiavone N. (2002) p.42-45

*“conoscenza realistica del mercato del lavoro non significa fotografare l’esistente ma individuare le grandi tendenze a medio termine (circa 5 anni, periodo per altro congruente con la durata dei cicli scolastici) in ciascuna regione e, all’interno di questa, in ciascun bacino territoriale; inteso quest’ultimo come area sub-provinciale (qualche volta trans-provinciale) caratterizzata da specifiche vocazioni economiche o da peculiari concentrazioni occupazionali”.*

Insomma, l’offerta formativa non deve inseguire ma anticipare i bisogni degli utenti e del territorio e l’ente locale in questo può giocare un ruolo determinante.

Le Province utilizzano risorse legali e conoscitive, che derivano dalle normative; gli obiettivi di contenuto delle Province sono strettamente legati alle competenze che nel corso del tempo esse hanno assunto relativamente alla formazione professionale.

La Provincia si porrà, o quanto meno dovrebbe porsi, l’obiettivo di offrire una scelta ampia e qualitativamente adeguata a coloro che decidono di intraprendere un percorso di qualificazione o riqualificazione. Dovrebbe porsi l’obiettivo di utilizzare le risorse di cui dispone per mettere in atto politiche attive per la lotta alla disoccupazione, all’esclusione sociale e per il sostegno delle fasce di popolazione tendenzialmente più soggette all’emarginazione dal mondo del lavoro e della formazione.

Molto forte è per la Provincia invece l’obiettivo di processo: quello di legittimarsi come attore all’interno del processo decisionale anche in relazione alla gestione di ingenti risorse che derivano dal Fondo Sociale Europeo e che le vengono conferite dalla Regione.

Le Province, per quanto riguarda il monitoraggio, avranno le stesse esigenze della Regione in termini di dati utili da conoscere in quanto sostituiscono quest'ultima in tutti gli aspetti relativi alla gestione e alla programmazione.

### **3) Il Comitato Tecnico Scientifico (CTS)**

Il CTS (che si chiama inizialmente Gruppo di Progetto ed assume la denominazione di CTS in seguito al finanziamento del progetto presentato) è un attore composto, a sua volta, da una pluralità di soggetti che agiscono all'interno del sistema IFTS.

Come ho già avuto modo di ricordare, esso è formato da almeno quattro soggetti che, obbligatoriamente, si uniscono con atto formale e che sono: la scuola, l'università, l'impresa e l'agenzia formativa.

Il CTS è l'organismo che progetta e gestisce il corso e che, quindi, mette in pratica le disposizioni approvate a livello nazionale e regionale; esso è l'attore che realizza sostanzialmente l'intervento perché ne è legittimato dalle normative e perché dispone delle risorse conoscitive per farlo.

L'obiettivo di contenuto che esso si pone è la progettazione di un percorso didattico qualitativamente adeguato, che rispetti i criteri di ammissibilità previsti da ciascuna Regione all'interno del proprio bando, non soltanto per offrire un prodotto che risponda alle esigenze del territorio e degli utenti, ma soprattutto per ricevere e gestire il finanziamento regionale.

Fortunatamente, a questo proposito, le regole imposte dal Fondo Sociale Europeo sono piuttosto rigide e vincolanti: infatti, per le attività formative che hanno caratteristiche di temporaneità come il caso dei corsi IFTS che hanno una data d'avvio e un termine, le risorse non possono essere utilizzate per fare



investimenti in strumentazioni o strutture. Occorre utilizzare le risorse messe a disposizione dai soggetti proponenti, riservando il finanziamento al pagamento delle risorse umane impegnate nell'attività didattica e di supporto e nelle azioni di orientamento e accompagnamento.

All'interno del Comitato Tecnico Scientifico, solitamente, è la scuola che ricopre il ruolo di soggetto gestore sia perché è destinataria del finanziamento da parte della Direzione Scolastica Regionale, sia per le sue caratteristiche strutturali.

La scuola e l'agenzia formativa hanno obiettivi di contenuto, quelli che illustravo precedentemente, ma anche di processo perché la partecipazione ad iniziative formative di questo genere può essere loro utile per acquisire prestigio e rilevanza nel settore, oltre che per ottenere risorse economiche.

L'università, soprattutto nelle prime annualità, è stata solo marginalmente soggetto attivo nella progettazione dei percorsi sia per una certa titubanza se non avversione nei confronti del canale, ritenuto concorrenziale alla propria offerta formativa, sia per mancanza effettiva di risorse economiche ed umane. Ecco allora che la partecipazione alla progettazione di un corso poche volte diventa occasione di apprendimento e di fuoriuscita dall'autoreferenzialità, che ancora molto caratterizza i soggetti che operano nel settore dell'istruzione e della formazione.

L'impresa partecipa ai percorsi mettendo a disposizione le proprie professionalità e le proprie strutture per lo svolgimento degli stage, caratteristica peculiare dei corsi IFTS. I docenti provenienti dal mondo del lavoro e delle professioni devono essere almeno il 50% dei docenti totali che partecipano al progetto.

L'impresa ha obiettivi di contenuto nel senso che si propone di reperire risorse umane da inserire poi nel ciclo produttivo; il suo punto di vista è fortemente incentrato sull'attività pratica e sullo stage che, in alcuni casi, è seguito dall'inserimento nell'organico dell'azienda.

Le richieste avanzate da Confindustria in merito alla progettazione dei percorsi IFTS hanno avuto un peso notevole nella loro ridefinizione; nella maggior parte dei casi, i corsi vengono adesso progettati su 1200 ore, a discapito forse dei contenuti teorici e a favore di un inserimento più rapido nel mondo del lavoro.

Tali sollecitazioni sono sostenute da studi e ricerche come ad esempio lo studio sul fabbisogno formativo delle aziende italiane non agricole effettuato dalla Unioncamere e presentato da Claudio Gagliardi, direttore del centro studi della stessa associazione, nell'ultimo Convegno Nazionale sull'IFTS.

Lo studio sottolinea come le imprese italiane abbiano necessità di lavoratori qualificati e professionalizzati e come spesso, dopo un percorso di studi di 5 anni, esse richiedano ulteriore qualificazione ai giovani neo diplomati. Ecco che un'abbreviazione del percorso formativo dell'IFTS sarebbe funzionale alle imprese per sopperire a questa carenza.

Anche in questo caso è necessario equilibrare in modo razionale il lato teorico e quello pratico, l'alternanza tra aula e stage, per non stravolgere impianto e obiettivi del canale IFTS.

Esistono esperienze molto positive per quanto riguarda l'effettiva integrazione tra formazione e lavoro: ad esempio il corso "Esperto della promozione on line delle piccole e medie imprese" svoltosi nella Regione Toscana e appartenente all'annualità 2000-2001, all'interno del quale il CTS si è impegnato in un'azione di raccordo tra le imprese interessate alla figura

professionale (nel caso specifico erano 35 aziende) e i corsisti. Sono stati effettuati, con tutti i selezionati per la partecipazione al corso, colloqui presso le imprese che hanno stilato in seguito delle graduatorie con le preferenze sui corsisti sia per lo stage sia per la successiva assunzione.

### **Quali saranno le esigenze del CTS in termini di dati da conoscere?**

Il CTS sarà particolarmente interessato ad acquisire dati relativi allo svolgimento del percorso formativo, alla soddisfazione dei corsisti, all'attività dei docenti, sia per riorientare la propria attività interna, ma anche per contribuire alla nuova programmazione e per apprendere in vista di una nuova eventuale partecipazione alla progettazione di successivi percorsi IFTS da parte dei vari soggetti che lo compongono.

La verifica costante delle attività svolte sarà anche utile nel caso di un'eventuale riprogettazione in itinere: come ci ricorda il Prof. Manfrida dell'Università di Firenze nel "Progetto Crea"<sup>68</sup>:

*“gli interventi di riprogettazione in itinere si rendono necessari quando i crediti effettivi riscontrati sulla classe si discostano sensibilmente da quelli progettuali. Tali interventi possono prevedere, per ridurre il carico scolastico:*

- la riduzione del grado di approfondimento del contenuto delle Unità Formative Capitalizzabili”;*
- il ricorso a lezioni di supporto per classi o gruppi di studenti nell'ambito di un monte ore pianificato tra le misure di accompagnamento;*

- *la soppressione di parti di UFC;*
- *la soppressione di intere UFC.*

*Gli interventi dei primi tre tipi sono concordati tra docente, tutor d'aula e coordinatore del corso nelle riunioni di esame delle verifiche intermedie relative a ciascuna UFC. Gli interventi dell'ultimo tipo, se necessari, vengono deliberati dal Comitato Tecnico Scientifico.”*

Nella tabella sottostante ho riportato in sintesi quanto descritto precedentemente a proposito delle funzioni e degli obiettivi degli attori coinvolti nel processo di attuazione.

La tabella è organizzata in tre colonne che contengono le seguenti informazioni:

1. Nome dell'attore;
2. Funzioni svolte;
3. Dati utili all'attore.

---

<sup>68</sup> Informazioni tratte da Manfrida G. “Un sistema di Autovalutazione della Qualità per Corsi IFTS”, in Progetto CRUI seconda parte “La valutazione, l'autovalutazione e la validazione” ([www.indire.it/ifts](http://www.indire.it/ifts) sezione Biblioteca di lavoro)

|                         |   |  |
|-------------------------|---|--|
| <p><b>Ministero</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- destina una parte dei finanziamenti alle Regioni;</li> <li>- definisce gli standard minimi delle competenze;</li> <li>- definisce le linee guida per la programmazione;</li> <li>- stabilisce i termini delle programmazioni regionali;</li> <li>- definisce le figure professionali standard;</li> <li>- definisce le modalità di accesso, selezione e verifica.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ l'integrazione tra i vari soggetti si è davvero realizzata?</li> <li>▪ le disposizioni e le indicazioni elaborate a livello nazionale mediante il Comitato nazionale e la Conferenza Unificata, per quanto riguarda la didattica e la progettazione dei percorsi, sono praticabili ed applicabili e vanno nella direzione del raggiungimento di quegli obiettivi che il Ministero stesso si pone?</li> <li>▪ quanti corsi vengono organizzati per ciascuna figura standardizzata a livello nazionale e quanti invece sono cosiddetti "progetti pilota" introdotti dalle regioni?</li> <li>▪ quanto tempo intercorre tra i termini previsti a livello nazionale per l'emanazione del bando regionale e la data effettiva in cui questo avviene nelle singole regioni?</li> <li>▪ che tempi intercorrono tra la scadenza del bando e l'inizio dei corsi?</li> <li>▪ Come vengono impiegate le risorse finanziarie che il Ministero trasferisce alle regioni mediante il fondo istituito con la</li> </ul> |
|-------------------------|---|--|

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | legge 440 del 1999 e i fondi del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica? |
|--|--|--|

|                       |   |   |
|-----------------------|---|---|
| <p><b>Regione</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- programma concretamente l'offerta formativa;</li> <li>- individua i progetti pilota necessari all'ambito territoriale di riferimento;</li> <li>- analizza il fabbisogno formativo;</li> <li>- declina le figure professionali nazionali in profili professionali regionali;</li> <li>- partecipa alla definizione degli standard minimi nazionali, nell'ambito dei Comitati di settore.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ i corsi sono progettati tenendo conto delle ricerche sul fabbisogno formativo locale?</li> <li>▪ i gruppi di progetto hanno dettagliato con precisione la figura professionale che si propongono di formare?</li> <li>▪ sono state fatte azioni di pubblicizzazione delle attività?</li> <li>▪ quanto tempo intercorre tra l'attività di valutazione dei progetti da parte della regione e l'avvio delle attività didattiche?</li> <li>▪ quanti sono i diplomati su tutti gli iscritti (e così per tutti gli status formativi)?</li> <li>▪ quanti sono i disoccupati su tutti gli iscritti (e così per tutti gli status occupazionali)?</li> <li>▪ Su quanti corsi è stata fatta un'azione di orientamento?</li> </ul> |
|-----------------------|---|---|

|                   |   |   |
|-------------------|---|---|
| <p><b>CTS</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ progetta il corso;</li> <li>▪ definisce le modalità formative e gli obiettivi didattici;</li> <li>▪ dettaglia il profilo professionale oggetto del corso;</li> <li>▪ gestisce il corso.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ le attività formative si stanno svolgendo secondo il percorso previsto?</li> <li>▪ I corsisti sono soddisfatti dell'andamento del corso in termini qualitativi e in termini di orari e modalità formative?</li> <li>▪ Al tempo t1 quanti degli obiettivi didattici previsti sono stati raggiunti?</li> <li>▪ Quanti corsisti si sono ritirati?</li> <li>▪ Quali sono i motivi dell'abbandono?</li> <li>▪ Quanti corsisti sono stati invece ammessi in itinere?</li> <li>▪</li> </ul> |
|-------------------|---|---|





## **Par.2.2 “Illustrazione del sistema di monitoraggio e valutazione in itinere ipotizzato”**

L'esigenza di elaborare un'ipotesi di monitoraggio e valutazione in itinere da applicare al canale IFTS nasce dall'idea che la condizione attuale, caratterizzata da molti riferimenti normativi nella maggior parte dei casi disattesi, oltre che da situazioni estremamente differenziate a livello regionale, vada modificata nell'ottica dell'apprendimento istituzionale cui più volte ho fatto riferimento nel corso di questo lavoro.

Ricordando quanto già affermato nel primo paragrafo del capitolo due, il proliferare delle norme in materia di monitoraggio e valutazione non è sinonimo di istituzionalizzazione di queste pratiche, che ancora troppo spesso sono poco comprese dagli attori che continuano ad interpretarle come fastidiosi momenti di controllo e verifica.

Il sistema di monitoraggio e valutazione in itinere dei corsi IFTS attualmente esistente non è sufficiente a dare delle indicazioni significative sul reale funzionamento del canale, sia in termini di progettazione dei corsi, sia in termini di qualità didattica, sia infine in termini di placement, cioè di collocazione dei corsisti nella realtà produttiva (Hanno trovato un'occupazione? Si sono riqualificati? Hanno migliorato la propria posizione lavorativa? Il posto di lavoro loro offerto corrisponde ed è attinente a quanto appreso nel corso? Il settore economico all'interno del quale lavorano è quello per cui si sono formati?). Questo è un aspetto che attiene però alla valutazione ex post dei risultati dell'intervento, che non può essere né sottovalutato, né tanto meno dimenticato.

Dopo l'illustrazione della mia proposta di monitoraggio e valutazione in itinere, tenterò di tracciare un sintetico e generico quadro della situazione attuale da questo punto di vista.

La mia proposta si basa su un approccio qualitativo: utilizza come strumenti per la rilevazione di dati interviste in profondità, indicatori di performance e fa riferimento anche alla tecnica della ricostruzione del processo decisionale, già in parte utilizzata al momento della descrizione degli attori; le tecniche si integrano per consentire una raccolta di dati il più ricca possibile.

Mi sembra utile adottare questo tipo di impostazione perché il canale oggetto di studio è caratterizzato da un'architettura estremamente complessa, come si evince dall'illustrazione precedentemente fatta; l'uso di strumenti di varia natura può permettere agli attori coinvolti nel processo di attuazione della politica di acquisire una mole di dati che sia qualitativamente, sia quantitativamente, può dimostrarsi utile ai fini della riprogettazione, dell'apprendimento e all'implementazione del canale.

Il sistema che ho ipotizzato prevede una serie di interviste in profondità a varie tipologie di attori, per ricavare una prima panoramica su quelle che sono le percezioni degli attori nei confronti dell'intervento.

Si contatteranno quindi:

- membri del Comitato Nazionale e della Conferenza Unificata;
- rappresentanti regionali;
- operatori del sistema formativo e dell'istruzione.

Le interviste avranno l'obiettivo di acquisire informazioni in merito alla percezione che ciascun attore ha del problema che sta alla base dell'intervento, agli obiettivi che si pone e agli aspetti positivi e negativi che rileva in relazione alla politica elaborata per rispondere alla situazione indesiderata di partenza.

Le interviste saranno condotte, da parte di un gruppo di esperti incaricato dal Ministero, con la tecnica snow ball (palla di neve) che consentirà di ottenere da ciascun soggetto indicazioni in merito ad ulteriori attori da contattare, che a loro volta possono fornire indicazioni importanti e possono essere funzionali alla comprensione del tipo di relazioni che s'instaurano tra gli attori coinvolti nel processo di attuazione.

Gli indicatori che andrò ad elaborare saranno suddivisi per tipologia di attore; gli elenchi di indicatori sono organizzati all'interno di tabelle descrittive ripartite in tre colonne:

- la prima contiene la tipologia dell'indicatore;
- la seconda l'indicatore vero e proprio;
- la terza, infine, conterrà una breve descrizione dell'utilità del singolo indicatore.

Ciascuna batteria di indicatori verrà applicata:

- dal Ministero ai corsi di ciascuna Regione che abbiano svolto il 50% del monte ore totale con cadenza annuale;

- da ciascuna Regione a tutti i corsi finanziati per una data annualità che abbiano svolto il 50% del monte ore totale; evidenzierò in grigio nella tabella quelli che vanno rilevati con periodicità annuale. Gli altri andranno rilevati con cadenza semestrale;
  
- da ciascun CTS al corso che progetta e gestisce con periodicità semestrale, adottando come cadenza indicativa quella dei semestri in cui è articolato il corso. Sarebbe buona prassi somministrare periodicamente delle schede di soddisfazione ai corsisti; anche l'inserimento di un paio di corsisti alle riunioni del CTS potrebbe rappresentare un'azione utile all'acquisizione di dati per la verifica in itinere dell'andamento delle attività del corso.

## Tabelle degli indicatori

| <b>Dati utili al Ministero dell'Istruzione</b> |  |   |
|--|--|---|
| <b>Tipologia di indicatore</b>                 | <b>Indicatore</b>  | <b>Utilità dell'indicatore</b>  |
| <b>Indicatore di efficacia attuativa</b>       | Corsi attivati/corsi programmati   | Dà una misura della capacità di realizzazione di specifici interventi.  |
| <b>Indicatore di efficacia interna</b>         | <p>N° corsi programmati in una certa macroarea economica* /corsi totali programmati (da ripetere per ciascuna macroarea)</p> <p>* per macroaree economiche s'intendono i settori economici individuati a livello nazionale, all'interno dei quali vengono rilevate le figure professionali nazionali da cui poi declinare i profili professionali regionali.</p> | <p>Contribuisce a capire quali aree sono da potenziare e quali invece non hanno funzionato, in modo tale da poter aggiornare e riorganizzare la standardizzazione delle figure professionali.</p> |

|                               |  |   |
|-------------------------------|--|---|
| <b>Indicatore di processo</b> | <p>N° di gruppi di progetto che vedono fin da subito la partecipazione attiva alla progettazione del percorso dell'Università</p> <p>*/ n° corsi totale</p> <p>* da ripetere anche con l'impresa, perché questi due soggetti sono quelli che hanno presentato le maggiori difficoltà di integrazione</p> | <p>Prima misura del grado di integrazione raggiunta dal sistema.</p>  |
| <b>Indicatore di processo</b> | <p>N° di gruppi di progetto che si sono organizzati in associazione/n ° totale dei corsi progettati</p>  | <p>Contributo all'analisi del grado di integrazione tra soggetti raggiunto dal sistema. Nel caso in cui i soggetti vogliono mantenere in modo più distinto la propria autonomia sceglieranno altre forme di collaborazione per la progettazione del percorso.</p> |

|   |  |  |
|---|--|--|
| <b>Indicatore di processo</b>   | N° di corsi nei quali all'interno del CTS sono formalmente rappresentati più di quattro soggetti/numero corsi totale | Come il precedente, serve per dare un'idea del coinvolgimento dei soggetti e del loro interesse nei confronti del canale formativo.  |
| <b>Indicatore di domanda</b><br><br>Da ripetere per ciascuno status occupazionale | N° di corsi destinati agli adulti occupati/n° totale corsi organizzati   | Può essere utilizzato per varie tipologie di status occupazionale, in modo da fornire al Ministero una prima indicazione utile alla successiva programmazione in termini di misure da intraprendere per favorire una categoria piuttosto che un'altra. |
| <b>Indicatore di domanda</b>  | N° di domande d'iscrizione /n° totale posti disponibili  | Misura del grado di soddisfazione che il sistema raggiunge in relazione alle esigenze della domanda.<br><br>Dovrebbe far riflettere anche il Ministero sull'impiego e l'utilizzo delle risorse in una successiva                                       |



|   |   |  |
|---|---|--|
|   |   | programmazione.  |
| <b>Indicatore di qualità</b>              | Numero di corsi per i quali sono state chiaramente definite le unità formative capitalizzabili/ numero totale corsi oggetto di studio | Contribuisce a capire se occorrono delle modifiche alle disposizioni relative alla programmazione per la nuova annualità; dovrebbe rappresentare un indice di difficoltà incontrato dai progettisti. |
| <b>Indicatore di efficacia interna</b>    | Risorse utilizzate al momento della scadenza indicata nei documenti programmatici/risorse stanziare dal Ministero per l'annualità X   | E' utile al Ministero per capire con che tempi vengono utilizzate le risorse che esso destina alle Regioni.  |
| <b>Indicatore di processo</b>             | N° di corsi in cui è rilevata una chiara attribuzione di compiti ed attività tra i diversi partner/n° corsi totale                    | Ci può fornire una misura del grado di funzionamento dei rapporti tra i vari soggetti coinvolti.   |
| <b>Indicatore d'efficienza gestionale</b> | Costo preventivato per allievo/n° allievi al termine  | Serve a determinare il costo previsto per allievo  |

|  |   |   |
|--|---|---|
| <b>Indicatore d'efficienza gestionale</b>      | Costo preventivato per il corso/n° ore realizzate per il corso                            | Serve a determinare il costo previsto per ora di formazione                                   |
| <b>Indicatore d'efficienza gestionale</b>      | Costo preventivato per il personale docente del corso/costo totale a consuntivo del corso | Incidenza prevista per le spese di personale  |
| <b>Indicatore d'efficienza gestionale</b>      | Costo preventivato per il corso/n° ore realizzate * n° allievi al termine                 | Costo previsto ora/allievo  |
| <b>Indicatore di efficacia interna</b>         | N° frequentanti/totale iscritti   | Misura la capacità di far seguire ai corsisti in modo regolare un percorso.                   |
| <b>Indicatore di realizzazione progettuale</b> | Quantità di risorse impiegate al momento t1/quantità risorse destinate al momento t0      | Misura la capacità delle regioni destinatarie delle risorse di utilizzarle nei tempi previsti |

|                                 |   |  |
|---------------------------------|---|--|
| <b>Indicatore di qualità</b>    | N° di corsi per i quali è stata prevista la definizione di un progetto e realizzazione di un piano strutturato di azioni a supporto dei percorsi di inserimento nel mondo del lavoro dei partecipanti/n° totale corsi oggetto di studio | Misura la capacità del sistema di organizzare misure a sostegno dell'inserimento lavorativo dei corsisti al termine del percorso.  |
| <b>Indicatore di processo</b>   | N° di ore di docenza realizzate da soggetti diversi da scuola e formazione professionale/n° ore complessivamente realizzate   | Misura del grado di partecipazione attiva dell'Università e dell'impresa nello svolgimento delle attività didattiche   |
| <b>Indicatore di processo**</b> | N° corsi nei quali il 50% dei docenti provenienti dal mondo del lavoro è calcolato sul monte ore totale del corso/n° corsi oggetto di studio  | Serve a dare un'indicazione in merito alla comprensibilità della normativa di riferimento (Nota Operativa all.A al Documento Tecnico per la Programmazione IFTS 2000-2001) |

|                                 |  |  |
|---------------------------------|--|--|
| <b>Indicatore di processo**</b> | N° corsi nei quali il 50% dei docenti provenienti dal mondo del lavoro è calcolato sul totale dei docenti/n° corsi oggetto di studio | Serve a dare un'indicazione in merito alla comprensibilità della normativa di riferimento (Nota Operativa all.A al Documento Tecnico per la Programmazione IFTS 2000-2001) |
|---------------------------------|--|--|

\*\* questi indicatori sono stati da me elaborati sulla base delle informazioni raccolte nell'ambito dell'attività di monitoraggio della Regione Piemonte , di cui parlerò più avanti.

Gli indicatori di efficienza gestionale verranno applicati al termine dell'attività didattica dei corsi.



**Dati utili alla Regione (o alla Provincia in caso di delega)**

| <b>Tipologia di indicatore</b>         | <b>Indicatore</b>   | <b>Utilità dell'indicatore</b>  |
|--|---|---|
| <b>Indicatori di qualità</b>           | N° di corsi per i quali sono state utilizzate ricerche sul fabbisogno/numero totale corsi   | Capire la congruenza tra il fabbisogno formativo e le esigenze del mercato del lavoro.  |
| <b>Indicatori di qualità</b>           | N° corsi per i quali è stato fatto riferimento a studi e ricerche su sviluppo delle tecnologie, sull'evoluzione dei prodotti e dei mercati, sui cambiamenti nelle professioni/n° tot. corsi | Verificare che l'intervento risponda ad una delle sue caratteristiche fondamentali, cioè la creazione di knowledge workers                            |
| <b>Indicatore di efficacia interna</b> | N° di corsi per i quali la figura professionale è descritta in modo approfondito e articolato/numero totale dei corsi oggetto di studio   | Capire quali CTS hanno approfondito il loro lavoro individuando con precisione una figura che sarà utile e spendibile nel contesto produttivo locale. |
| <b>Indicatore di qualità</b>           | Numero di corsi per i quali è stata fatta un'azione di promozione/numero corsi totali   | Individuare la necessità di potenziamento delle attività di promozione del canale.  |

|  |   |   |
|--|---|---|
| <b>Indicatore di qualità</b>           | Numero di corsi che hanno dettagliato con precisione misure di orientamento e accompagnamento/numero corsi totale   | Capire il grado di sostegno fornito ai corsisti.  |
| <b>Indicatore di efficacia interna</b> | N° di corsi che costituiscono progetto pilota*/numero corsi totale<br><br>* ricordo che il progetto pilota è quello che prevede figure professionali che esulano dalle 37 standardizzate a livello nazionale. | Capire quanti corsi sono strettamente legati al contesto territoriale o fanno invece riferimento alle figure standard nazionali. Serve anche a sottolineare il grado di operatività dei Comitati regionali di programmazione. |
| <b>Indicatore di efficacia interna</b> | Risorse programmate/risorse richieste   | Grado di copertura rispetto al sistema di offerta reale in termini di risorse richieste   |
| <b>Indicatore di domanda</b>           | N° iscritti/n° allievi previsti   | Indice di saturazione; dovrebbe dare un'idea del grado di risposta che i corsi sono in grado di fornire alla domanda del territorio.  |
| <b>Indicatore di domanda</b>           | N° preiscritti/n° posti disponibili   | Misura la domanda reale rispetto all'offerta  |

|  |   |  |
|--|---|--|
| <b>Indicatore di efficacia interna</b> | N° di corsi nei quali si è riorganizzato in itinere il percorso formativo/n°corsi totale  | Misura la capacità del sistema di riadattarsi alle modifiche sopravvenute in itinere.  |
| <b>Indicatore di efficacia esterna</b> | N°corsi per i quali è stata fatta un'azione d'abbinamento tra allievi ed aziende prima del tirocinio/n°totale dei corsi               | Serve a verificare il grado di integrazione tra i soggetti   |
| <b>Indicatore di processo</b>          | N°dei corsi nei quali sono state attuate azioni contro gli abbandoni/n°totale corsi   | Se incrociato con l'indicatore sul tasso di abbandoni, è utile a capire come intervengono i CTS in relazione a quest'aspetto   |
| <b>Indicatore di qualità</b>           | N° corsi che prevedono modalità formative diverse dalla lezione frontale (ad es. FAD*)/n° corsi totale<br><br>* formazione a distanza | Essendo la FAD una delle modalità formative previste per i corsisti lavoratori, per i quali dovrebbero essere organizzati una parte dei corsi, l'indicatore dovrebbe fornirci le prime informazioni sull'impegno dei CTS da questo punto di vista. |



|  |   |   |
|--|---|---|
| <b>Indicatore di processo</b>          | N° corsi nei quali è presente almeno un ente locale tra i soggetti proponenti/numero corsi totale   | Indice di interesse e partecipazione degli enti locali nei confronti del canale, che potrebbe essere un utile strumento di riqualificazione dei funzionari amministrativi |
| <b>Indicatori di qualità</b>           | N° di corsi per i quali è stato definito un piano che prevede scadenze e standard operativi di riferimento per la realizzazione di momenti di supporto individuale da parte del tutor/<br>n° totale corsi | Misura le azioni di accompagnamento effettivamente realizzate all'interno del corso che utilizzano la figura del tutor attivamente  |
| <b>Indicatore di efficacia interna</b> | N° di partecipanti per i quali è stato riconosciuto almeno un credito all'entrata/n° totale partecipanti  | Serve a verificare il grado di integrazione tra sistemi formativi e tra soggetti, che risulta essere uno degli scopi fondamentali del canale IFTS.                        |
| <b>Indicatore di qualità**</b>         | N° di corsi che presenta scorrettezze nella compilazione del registro/ n° corsi totale  | Serve a valutare l'efficacia organizzativa del Comitato tecnico Scientifico   |

|  |  |  |
|--|--|--|
| <b>Indicatore di efficacia interna**</b> | N° corsi che rispettano il progetto di interregionalità / n° corsi totale                            | Serve a verificare che la scelta di progetto interregionale venga effettivamente realizzata e non resti un'enunciazione di buoni propositi             |
| <b>Indicatore di efficacia interna**</b> | N° di corsi che rispettano il programma per le pari opportunità/n° corsi totale                      | E' utile a verificare che le politiche per le pari opportunità vengano rispettate e anche in questo caso non restino solo principi scritti sulla carta |
| <b>Indicatore di qualità**</b>           | N° di corsi che prevedono selezioni dei partecipanti effettuate da società esterne/n° corsi totale   | Può essere utile a definire quali sono quei corsi che hanno provveduto ad una scelta più trasparente possibile   |
| <b>Indicatore di qualità**</b>           | N° corsi che hanno attivato un servizio di segreteria e di accoglienza degli allievi/n° corsi totale | Serve a dare un'indicazione sulla qualità organizzativa del corso  |

\*\* questi indicatori sono stati da me elaborati sulla base delle informazioni raccolte nell'ambito dell'attività di monitoraggio della Regione Piemonte , di cui parlerò più avanti.



| <b>Dati utili al Comitato Tecnico Scientifico</b> |  |                          |
|---|--|--------------------------|
| <b>Tipologia di indicatore</b>                    | <b>Indicatore</b>  | <b>A cosa serve</b>      |
| <b>Indicatore di domanda</b>                      | N° ore frequentate dal singolo allievo/n° ore previste   | Indice di partecipazione |
| <b>Indicatore di domanda</b>                      | N° allievi inseriti in itinere/ n° allievi previsti  | Indice d'attrazione.     |
| <b>Indicatore di domanda</b>                      | N° frequentanti * a fine corso/n° allievi previsti<br><br>(verrà applicato al termine delle attività didattiche) | Indice di permanenza     |
|   | * per frequentanti s'intendono coloro che hanno frequentato almeno il 70 % del monte ore complessivo             |                          |
| <b>Indicatore di efficacia interna</b>            | N° allievi fuoriusciti durante il percorso/n° allievi previsti   | Indice d'abbandono       |

|  |   |  |
|--|---|--|
| <b>Indicatore di efficacia interna</b> | N° ammessi agli esami di specializzazione/numero frequentanti alla fine del corso   | Indice del grado di selettività interna                          |
|  | Verrà applicato al termine delle attività didattiche  |  |
| <b>Indicatore di efficacia interna</b> | N° di specializzati/n° di ammessi agli esami  | Tasso di certificati di specializzazione                         |
|  | Verrà applicato al termine delle prove d'esame finali   |  |
| <b>Indicatore di efficacia interna</b> | N° di partecipanti per i quali è stato ridefinito in itinere il progetto formativo e/o definiti percorsi individualizzati/n° totale di partecipanti | Misura il grado di adattamento del sistema alle reali condizioni |
| <b>Indicatore di efficacia interna</b> | N° di ore svolte al momento t1/numero totale ore di lezione previste al momento t1  | Serve per capire il grado di rispetto del progetto formativo     |
| <b>Indicatore di efficacia interna</b> | Ore di stage svolte al momento t1/n°totale ore previste per lo stage al momento t1  | Come sopra   |

|  |  |  |
|--|--|--|
| <b>Indicatore di efficacia interna</b> | Ore di verifica svolte al momento t1/n°totale ore previste di verifica al momento t1   | Come sopra   |
| <b>Indicatore efficacia interna</b>    | N° partecipanti fuoriusciti in itinere che hanno ottenuto la dichiarazione intermedia di percorso/numero partecipanti totale | E' una misura del tasso di abbandono, ma può essere anche visto come indice della flessibilità del canale. |
| <b>Indicatore di qualità</b>           | N°ore di tirocinio/ n°ore totale del corso   | Serve a verificare che uno dei principali standard nazionali venga rispettato.                             |
| <b>Indicatore di efficacia interna</b> | N° ore durante il corso dedicate alla verifica della condivisione del patto formativo/n°totale ore corso                     | Verifica dell'attività di supporto al processo di apprendimento svolta                                     |

Tranne gli indicatori per cui si è specificata la fine delle attività didattiche come momento per l'applicazione, tutti gli altri saranno applicati con cadenza semestrale al termine di ciascun semestre in cui è articolato il corso. Alcuni dati relativi ai corsisti (dati anagrafici, status occupazionale, status formativo, status all'interno del corso) vengono inseriti nella Banca dati del FSE che le Regioni utilizzano, o dovrebbero utilizzare, per la rendicontazione finanziaria dei percorsi IFTS.



| <b>Tabella riepilogativa degli indicatori suddivisi per categorie</b> |   |   |
|---|---|---|
| <b>Categorie di indicatori</b>  | <b>Indicatori</b>   | <b>Attore che utilizza l'indicatore</b> |
| <b>Indicatori di efficacia interna</b>                                | N° corsi programmati in una certa macroarea economica* /corsi totali programmati (da ripetere per ciascuna macroarea)               | Ministero dell'Istruzione               |
|   | Corsi attivati/corsi programmati  | Ministero dell'Istruzione               |
|   | Risorse utilizzate al momento della scadenza indicata nei documenti programmatici/risorse stanziare dal ministero per l'annualità X | Ministero dell'Istruzione               |
|   | N° frequentanti/totale iscritti   | Ministero dell'Istruzione               |
|   | Quantità di risorse impiegate al momento t1/quantità risorse destinate al momento t0  | Ministero dell'Istruzione               |
|   | N° di corsi che costituiscono progetto pilota */numero corsi totale   | Regione o Provincia in caso di delega   |
|   | Risorse programmate/risorse richieste   | Regione o Provincia in caso di delega   |



|  |   |                                       |
|--|---|---------------------------------------|
|  | N° corsi per i quali è stata fatta un'azione d'abbinamento tra allievi ed aziende prima del tirocinio/n° totale dei corsi               | Regione o Provincia in caso di delega |
|  | N° di partecipanti per i quali è stato riconosciuto almeno un credito all'entrata /n° totale partecipanti                               | Regione o Provincia in caso di delega |
|  | N° di corsi nei quali si è riorganizzato in itinere il percorso formativo/n° corsi totale   | Regione o Provincia in caso di delega |
|  | N° corsi che rispettano il progetto di interregionalità / n° corsi totale   | Regione o Provincia in caso di delega |
|  | N° di corsi che rispettano il programma per le pari opportunità/n° corsi totale   | Regione o Provincia in caso di delega |
|  | N° di corsi per i quali la figura professionale è descritta in modo approfondito e articolato/numero totale dei corsi oggetto di studio | Regione o Provincia in caso di delega |
|  | N° ammessi agli esami di specializzazione/n° frequentanti alla fine del corso   | Comitato Tecnico Scientifico          |

|  |   |                                 |
|--|---|---------------------------------|
|  | N° di specializzati/n° di ammessi agli esami  | Comitato Tecnico<br>Scientifico |
|  | N° di partecipanti per i quali è stato ridefinito in itinere il progetto formativo e/o definiti percorsi individualizzati/n° totale di partecipanti | Comitato Tecnico<br>Scientifico |
|  | N° di ore svolte al momento t1/numero totale ore di lezione previste al momento t1  | Comitato Tecnico<br>Scientifico |
|  | Ore di stage svolte al momento t1/n° totale ore previste per lo stage al momento t1   | Comitato Tecnico<br>Scientifico |
|  | Ore di verifica svolte al momento t1/n° totale ore previste di verifica al momento t1   | Comitato Tecnico<br>Scientifico |
|  | N° allievi fuoriusciti durante il percorso/n° allievi previsti  | Comitato Tecnico<br>Scientifico |

|  |   |                              |
|--|---|------------------------------|
|  | N° ore durante il corso dedicate alla verifica della condivisione del patto formativo/n° totale ore corso | Comitato Tecnico Scientifico |
|--|---|------------------------------|

|                              |  |                                       |
|------------------------------|--|---------------------------------------|
|                              | N° partecipanti fuoriusciti in itinere che hanno ottenuto la dichiarazione intermedia di percorso/numero partecipanti totale | Comitato Tecnico<br>Scientifico       |
| <b>Indicatori di domanda</b> | N° di corsi destinati agli adulti occupati/n° totale corsi organizzati   | Ministero dell'Istruzione             |
|                              | N° di domande d'iscrizione/n° totale posti disponibili   | Ministero dell'Istruzione             |
|                              | N° di diplomati presenti all'inizio dell'attività/n° totale di partecipanti  | Ministero dell'Istruzione             |
|                              | N° iscritti/n° allievi previsti  | Regione o Provincia in caso di delega |
|                              | N° preiscritti/ n° posti disponibili   | Regione o Provincia in caso di delega |
|                              | N° ore frequentate dal singolo allievo/n° ore previste   | Comitato Tecnico<br>Scientifico       |
|                              | N° allievi inseriti in itinere/ n° allievi previsti  | Comitato Tecnico<br>Scientifico       |
|                              | N° frequentanti* a fine corso/n° allievi previsti  | Comitato Tecnico<br>Scientifico       |

|                               |  |                           |
|-------------------------------|--|---------------------------|
| <b>Indicatori di processo</b> | N° di gruppi di progetto che vedono fin da subito la partecipazione attiva alla progettazione del percorso dell'Università */n° corsi totale | Ministero dell'Istruzione |
|                               | N° di gruppi di progetto che si sono organizzati in associazione/n° totale dei corsi progettati  | Ministero dell'Istruzione |
|                               | N° di corsi nei quali all'interno del CTS sono formalmente rappresentati più di quattro soggetti/numero corsi totale                         | Ministero dell'Istruzione |
|                               | N° di corsi in cui è rilevata una chiara attribuzione di compiti ed attività tra i diversi partner/n° corsi totale                           | Ministero dell'Istruzione |
|                               | N° di ore di docenza realizzate da soggetti diversi da scuola e formazione professionale/n° ore complessivamente realizzate                  | Ministero dell'Istruzione |
|                               | N° di corsi in cui è rilevata una chiara attribuzione di compiti ed attività tra i diversi partner/n° totale dei corsi oggetto di studio     | Ministero dell'Istruzione |

|                              |  |                                       |
|------------------------------|--|---------------------------------------|
|                              | N° corsi nei quali il 50% dei docenti provenienti dal mondo del lavoro è considerato sul monte ore totale del corso/n° corsi oggetto di studio | Ministero dell'Istruzione             |
|                              | N° corsi nei quali il 50% dei docenti provenienti dal mondo del lavoro è considerato sul Totale dei docenti/n° corsi oggetto di studio         | Ministero dell'Istruzione             |
|                              | N° dei corsi nei quali sono state attuate azioni contro gli abbandoni/n° totale corsi  | Regione o Provincia in caso di delega |
|                              | N° corsi nei quali è presente almeno un ente locale tra i soggetti proponenti/numero corsi totale  | Regione o Provincia in caso di delega |
| <b>Indicatori di qualità</b> | Numero di corsi per i quali sono state chiaramente definite le unità formative capitalizzabili/numero totale corsi oggetto di studio           | Ministero dell'Istruzione             |

|  |   |                                       |
|--|---|---------------------------------------|
|  | N° di corsi per i quali è stata prevista la definizione di un progetto e realizzazione di un piano strutturato di azioni a supporto dei percorsi di inserimento nel mondo del lavoro dei partecipanti/n° totale corsi oggetto di studio | Ministero dell'Istruzione             |
|  | N° di corsi per i quali sono state utilizzate ricerche sul fabbisogno/numero corsi totale oggetto di analisi  | Regione o Provincia in caso di delega |
|  | N° corsi per i quali è stato fatto riferimento a studi e ricerche su sviluppo delle tecnologie, sull'evoluzione dei prodotti e dei mercati, sui cambiamenti nelle professioni/n° tot. corsi oggetto di studio                           | Regione o Provincia in caso di delega |
|  | Numero di corsi per i quali è stata fatta un'azione di promozione/numero corsi totali   | Regione o Provincia in caso di delega |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  | <p>Numero di corsi che hanno dettagliato con precisione misure di orientamento e accompagnamento/numero corsi totale</p>   | <p>Regione o Provincia in caso di delega</p> |
|  | <p>N° corsi che prevedono modalità formative diverse dalla lezione frontale (ad es. FAD*)/n° corsi totale</p> <p>*Formazione a distanza</p>  | <p>Regione o Provincia in caso di delega</p> |
|  | <p>N° di corsi per i quali è stato definito un piano che prevede scadenze e standard operativi di riferimento per la realizzazione di momenti di supporto individuale da parte del tutor/n° totale corsi</p> | <p>Regione o Provincia in caso di delega</p> |
|  | <p>N° di corsi che presenta scorrettezze nella compilazione del registro/ n° corsi totale</p>  | <p>Regione o Provincia in caso di delega</p> |
|  | <p>N° di corsi che prevedono selezioni dei partecipanti effettuate da società esterne/n° corsi totale</p>  | <p>Regione o Provincia in caso di delega</p> |



|  |  |                                       |
|--|--|---------------------------------------|
|  | N° corsi che hanno attivato un servizio di segreteria e di accoglienza degli allievi/n° corsi totale | Regione o Provincia in caso di delega |
|  | N° ore di tirocinio/ n° ore totale del corso   | Comitato Tecnico Scientifico          |
| <b>Indicatori di efficienza gestionale</b> | Costo preventivato per allievo/n° allievi al termine   | Ministero dell'Istruzione             |
|  | Costo preventivato per il corso/n° ore realizzate per il corso                                       | Ministero dell'Istruzione             |
|  | Costo preventivato per il personale docente del corso/costo totale a consuntivo del corso            | Ministero dell'Istruzione             |
|  | Costo preventivato per il corso/n° ore realizzate * n° allievi al termine                            | Ministero dell'Istruzione             |

Per le caratteristiche di questo tipo di lavoro, che ipotizza un sistema di monitoraggio e valutazione in itinere del canale IFTS, non ho ritenuto opportuno utilizzare indicatori di efficacia esterna in quanto vengono usati per misurare il rapporto tra prodotti erogati e domande/bisogni/opportunità da soddisfare.

In fase di attuazione dell'intervento è prematura un'analisi che si ponga questo obiettivo.

***Par. 2.3 “Qual’ è la reale situazione dell’IFTS da un punto di vista del monitoraggio e della valutazione in itinere?”***

La situazione dell’IFTS a livello nazionale si presenta alquanto variegata sia per quanto attiene al monitoraggio e alla valutazione in itinere, che è l’aspetto che maggiormente interessa ai fini di questo lavoro, sia per quanto riguarda la programmazione e la gestione dei percorsi.

Inizierò con una breve panoramica su quest’ultimo punto, riportando uno schematico stato dell’arte della programmazione regionale IFTS: la tabella riporta sia la quantità di corsi finanziati per ciascuna annualità di programmazione, sia la situazione a livello di pubblicazione dei bandi da parte delle singole regioni.

Fornisco alcune indicazioni per la lettura della tabella e alcuni dati riepilogativi: per “Scorr. Grad.” si intende “Scorrimento di graduatoria” ovvero i corsi che sono stati già valutati ed ammessi a finanziamento nell’annualità precedente, ma che non erano stati finanziati per mancanza di risorse. Nella successiva annualità, senza procedere alla pubblicazione di un nuovo bando, con una delibera di Giunta Regionale si procede al finanziamento di quei progetti che risultavano ai primi posti nella graduatoria.

**Tot. Corsi 2000/2001: 458** (esclusi i corsi della Calabria di cui non si ha conferma);

**Tot. Corsi potenziamento 2000/2001: 430** (da considerare che i corsi della Sicilia comprendono anche l’annualità precedente)

Per l'**annualità 2002/2003** soltanto 4 regioni al momento hanno già pubblicato il bando: Sicilia, Sardegna, Toscana e Veneto. Attualmente, poiché il bando è già chiuso, le Regioni sono in fase di valutazione dei progetti presentati.

La Provincia Autonoma di Bolzano e la Regione Emilia Romagna hanno già finanziato i corsi e si apprestano tra breve a pubblicare il nuovo bando 2003/2004.

| <b>Stato dell'arte della programmazione regionale IFTS</b> |                                 |              |  |                                |              |                                 |                                 |              |                  |
|--|---------------------------------|--------------|--|--------------------------------|--------------|---------------------------------|---------------------------------|--------------|------------------|
| <b>Regione</b>   | <b>Programmazione 2000/2001</b> |              |  | <b>Potenziamento 2000/2001</b> |              |                                 | <b>Programmazione 2002/2003</b> |              |                  |
|  | Nuovo bando                     | Scorr. Grad. | Corsi finanziati                             | Nuovo bando                    | Scorr. Grad. | Corsi finanziati                | Nuovo bando                     | Scorr. Grad. | Corsi finanziati |
| Abruzzo  | X                               |              | 17 conclusi                                  | X (14 corsi)                   | X (12 corsi) | TOT. 26                         |                                 |              |                  |
| Basilicata   | X                               |              | 7  | in fase di predisposizione     |              |                                 |                                 |              |                  |
| Bolzano  | X                               |              | 4 (2 conclusi nel 2001; 2 conclusi nel 2002) | X (gennaio 2001)               |              | 5 (tutti partiti a ottobre '01) | X                               |              | 7                |
| Calabria   | X                               |              | 41 dato non conf.                            |                                |              |                                 |                                 |              |                  |
| Campania   | X                               |              | 123 (122 iniziati)                           | X                              |              | 79 previsti                     | in fase di predisposizione      |              |                  |
| Emilia Romagna   | X                               |              | 37 (34 iniziati e conclusi; 3 non partiti)   | X                              |              | 24                              |                                 | X            | 18               |
| Friuli Venezia Giulia                                      | X                               |              | 9 (8 finiti)                                 | X                              |              | 7 iniziati                      | in fase di predisposizione      |              |                  |
| Lazio  | X                               |              | 39 (34 finiti)                               | X                              |              | 53 (stanno per partire)         | in fase di predisposizione      |              |                  |

|           |   |  |                                |   |   |                     |                            |  |  |
|-----------|---|--|--------------------------------|---|---|---------------------|----------------------------|--|--|
| Liguria   | X   |  | 9 (partiti tutti a marzo 2001) | X |   | 12                  |                            |  |  |
| Lombardia | X   |  | 63                             | X |   | 69                  | in fase di predisposizione |  |  |
| Marche    | X   |  | 15 (partiti)                   | X |   | 16                  | in fase di predisposizione |  |  |
| Molise    | X (99-00,00-01,01-02). Il Molise sta recuperando le annualità non programmate e sta facendo un bando unico. La Regione ha appena terminato la valutazione dei 29 progetti presentati. |  |                                |   |   |                     |                            |  |  |
| Piemonte  | X   |  | 32 (tutti partiti)             | X |   | 41 (tutti partiti)  | in fase di predisposizione |  |  |
| Puglia    | La Puglia ha pubblicato soltanto il bando 99/00, finanziando 35 progetti di cui soltanto 1 è realmente partito.   |  |                                |   |   |                     |                            |  |  |
| Sardegna  | X   |  | 31 (30 partiti)                |   | X | 11                  | X                          |  | In fase di valutazione dei progetti            |
| Sicilia   | X<br>La Regione Siciliana ha messo a bando due annualità contemporaneamente (00/01 e potenziamento)   |  |                                |   |   | 130 (5 non partono) | X                          |  | In fase di valutazione dei progetti presentati |

|               |              |              |                                    |   |                                    |   |  |  |
|---------------|--------------|--------------|------------------------------------|---|------------------------------------|---|--|--|
| Toscana       | X            |              | 32                                 | X   | 26                                 | X |  |  |
| Trento        | X            |              | Non sono stati presentati progetti | Metteranno a bando le due annualità (potenziamento e 2002/2003) |                                    |   |  |  |
| Umbria        | X            |              | 7                                  | X   | 3                                  | X |  | In fase di valutazione dei progetti presentati |
| Valle D'Aosta | X            |              | 3                                  | X   | Non sono stati presentati progetti |   |  |  |
| Veneto        | X (15 corsi) | X (19 corsi) | <b>TOT.<br/>34</b>                 | X   | 12                                 | X |  |  |

Per quanto attiene all'aspetto del monitoraggio e della valutazione in itinere, ho avuto modo di contattare telefonicamente nel corso del 2002, vari referenti regionali responsabili dell'Istruzione e della Formazione Tecnica Superiore ai quali ho rivolto alcune brevissime domande relativamente alle azioni di monitoraggio effettuate nella loro Regione.

Il risultato, purtroppo, risulta parziale per l'impossibilità ad acquisire dati da parte di alcuni referenti; la sintesi è riportata nella tabella seguente:

| <b>Tabella riepilogativa su stato dell'arte del monitoraggio sui corsi IFTS</b> |   |   |  |
|---|---|---|--|
| <b>Regione o Provincia Autonoma</b>   | <b>Ruolo dell'intervistato ed eventuali suggerimenti forniti</b>  | <b>Ha effettuato azioni di monitoraggio</b>   | <b>Non ha effettuato azioni di monitoraggio</b>  |
| Abruzzo   | Funzionario regionale<br><br>L'intervistato suggerisce un maggior coordinamento tra le varie forme di monitoraggio previste per i vari livelli decisionali. |   | La regione non dispone di sufficienti risorse finanziarie per compiere azioni di monitoraggio. L'unico strumento utilizzato è il Monit 2000, obbligatorio per gli interventi formativi finanziati dal FSE. |
| Campania  | Funzionario regionale e responsabile della misura 3.7 comprendente l'IFTS   | Sui corsi del 98-99 e su quelli del 99-00 il monitoraggio è stato affidato ad una società esterna. I risultati non sono stati resi ancora pubblici e quindi il funzionario non è a conoscenza della metodologia utilizzata.   |  |
| Calabria  | Funzionario regionale e membro del Comitato Nazionale IFTS  | L'intervistato afferma che la Regione ha effettuato il monitoraggio sui corsi (presumibilmente su quelli del 99-00) ma non conosce gli esiti. E' l'assessorato alla formazione che se ne occupa; l'assessorato all'istruzione lamenta problemi di comunicazione con quest'ultimo.   |  |
| Emilia Romagna  | Funzionario regionale   | L'intervistato mi consiglia di visitare il sito della Regione dopo aver mostrato varie perplessità in merito allo scopo della breve intervista telefonica. Sul sito sono presenti riferimenti agli strumenti di supporto tecnico che la regione ha predisposto per i progettisti, ma non ci sono notizie in merito alle attività di monitoraggio. |  |



|         |   |  |   |
|---------|---|--|---|
| Lazio   | Funzionario regionale   | Sui corsi del 99-00 sono stati somministrati dei questionari ai rappresentanti regionali all'interno delle Associazioni Temporanee di Scopo.   | Sui corsi del 98-99 non sono state effettuate attività di monitoraggio per scarsità di risorse umane. Sulla successiva annualità il funzionario mi comunica che sarà lui stesso a provvedere ad una ricognizione sui corsi in attesa di un sistema previsto ed inserito nel bando.  |
| Liguria | Funzionario regionale, competenze amministrative sull'IFTS  | Per l'annualità 98-99 è stato effettuato un monitoraggio molto "artigianale" da parte degli Istituti Scolastici coinvolti nella progettazione dei percorsi; sui corsi del 99-00 il monitoraggio è stato affidato all'Agenzia Liguria Lavoro. Per l'annualità 00-01 non sono state prese decisioni in merito. |   |
| Marche  | Funzionario regionale<br>Anche in questo caso, l'intervistato suggerisce e raccomanda una omogeneizzazione del sistema di raccolta dati e delle attività di monitoraggio. | Sui corsi del 99-00 sono stati gli Istituti Scolastici ad essere incaricati dalla Regione di effettuare l'attività di monitoraggio dei corsi.  | Sull'annualità 00-01 non è stato previsto niente.   |
| Molise  | Funzionario regionale appena nominato referente IFTS  |  | Non è stata effettuata nessuna azione di monitoraggio perché dalla prima annualità non stati finanziati ulteriori corsi. P.S. l'intervistato afferma al momento della telefonata che non è ancora stato nominato il Comitato regionale di Programmazione, azione propedeutica al conferimento del finanziamento da parte del Ministero. |

|          |   |  |  |
|----------|---|--|--|
| Piemonte | Funzionario regionale responsabile dell'IFTS e delle Lauree triennali | La Regione Piemonte ha attivato un monitoraggio sia fisico sia qualitativo dei corsi mediante ispettori interni (sistema che illustrerò più avanti). |  |
| Sardegna | Funzionario regionale referente per l'IFTS e referente informatico    |  | Al momento vengono utilizzati gli strumenti previsti per la rendicontazione finanziaria dei progetti finanziati dal FSE.   |
| Sicilia  | Responsabile Dipartimento Pubblica Istruzione                         |  | Al momento vengono utilizzati gli strumenti previsti per la rendicontazione finanziaria dei progetti finanziati dal FSE.   |
| Toscana  | Funzionario regionale, referente IFTS                                 |  | La Regione ha effettuato soltanto un rendiconto dei corsi avviati, dei corsisti iscritti e di coloro che ottengono la certificazione. Non ci sono sufficienti risorse economiche per procedere ad azioni più ampie ed organiche. Esiste inoltre il problema del coordinamento tra Province delegate e Regione per il trasferimento dei dati (illustrerò quest'aspetto più avanti). |
| Trento   | Funzionario regionale, referente IFTS                                 |  | Al momento dell'intervista il referente è stato appena nominato e non è in grado di fornire dati in merito a quest'aspetto.  |

La prima riflessione che possiamo fare sulla base dei dati ottenuti e dopo un'analisi della situazione reale è che non esiste a livello nazionale un sistema integrato di monitoraggio e valutazione in itinere che consenta di tenere costantemente sotto controllo il canale e fornisca indicazioni utili agli attori coinvolti nel processo di attuazione.

Come si può percepire dalle risposte degli intervistati, il termine monitoraggio viene inteso, laddove viene realizzata una qualche attività, come un'operazione di raccolta di dati dei corsi in merito ad alcuni aspetti ritenuti degni di osservazione (numero di corsisti, dati anagrafici, ore effettuate...).

Quasi mai vi è da parte dei funzionari un'interpretazione del monitoraggio quale strumento di verifica costante delle attività realizzate volto al miglioramento della performance e al potenziamento del canale.

In molti casi si afferma che le risorse umane e finanziarie sono insufficienti alla realizzazione di una qualsiasi attività di monitoraggio; io credo che, in realtà, questo atteggiamento denoti un approccio poco positivo nei confronti delle attività di verifica in genere, ritenute spesso come un costo aggiuntivo piuttosto che come un investimento per l'apprendimento istituzionale.

Tranne le azioni obbligatorie previste per quelle attività formative finanziate tramite il FSE, precedentemente illustrate, il sistema di monitoraggio che è stato fin qui utilizzato è stato realizzato dall'Isfol e si è basato sull'elaborazione grafica e statistica dei dati raccolti mediante interviste e questionari che hanno coinvolto i soggetti interessati dai percorsi: in prima battuta, per l'annualità 1998/1999, sono stati contattati docenti, corsisti e responsabili di progetto.

Gli strumenti utilizzati sono stati i seguenti:

- questionari somministrati a tutti i responsabili dei corsi, ai docenti e agli allievi (circa a metà del corso);
- interviste dirette a tutti i responsabili dei corsi, a 500 docenti e a 500 allievi;
- 50 interviste in profondità ai responsabili dei corsi;
- 10 studi di caso condotti su progetti particolarmente significativi.

Per l'annualità 1998/1999 sono stati monitorati 206 corsi su un totale di 217.

Il monitoraggio sull'annualità successiva ha seguito la stessa impostazione: due momenti di verifica (circa a metà del corso e al termine dell'attività formativa) e gli stessi strumenti. La novità introdotta è rappresentata dal coinvolgimento della figura dei tutor tra i soggetti intervistati; i corsi monitorati sono stati 273 su 395 totali.

E' sicuramente importante ed utile raccogliere dei dati utilizzando questo metodo; sarebbe però forse necessario prestare attenzione alla raccolta di dati in itinere in modo da creare, annualità dopo annualità, delle serie storiche significative, come ho tentato di prevedere nell'ipotesi di monitoraggio precedentemente illustrata.

Ma non basta: occorre introdurre dei metodi di apprendimento per i soggetti relativi anche alla parte più propriamente didattica e contenutistica.

A breve sarà predisposta presso Indire la Banca Dati in itinere la quale dovrebbe essere aggiornata periodicamente (ogni sei mesi, in base al numero

di semestri in cui è strutturato il percorso didattico) dal referente di progetto mediante la verifica costante delle variazioni relative ai dati dei corsisti e alla loro posizione all'interno del corso.

La Banca Dati in itinere può rappresentare un primo passo per la verifica degli scostamenti tra quanto previsto e quanto realizzato grazie agli aggiornamenti periodici; purtroppo però si limita soltanto ai dati dei corsisti e non si riferisce invece alla didattica che, essendo flessibile in quanto organizzata per unità formative capitalizzabili, necessiterebbe di una verifica costante, così come lo stage e i metodi di apprendimento.

Nel panorama nazionale, che ho già descritto come eterogeneo e alquanto articolato, emergono delle Regioni che hanno sviluppato una serie di misure utili all'implementazione del canale; dall'altro lato esistono varie situazioni problematiche sia da un punto di vista della programmazione del canale, sia per quanto riguarda la gestione dei corsi: da questo punto di vista la Regione Calabria e la Regione Puglia rappresentano esempi purtroppo significativi.

Ritardi nella programmazione, difficoltà nell'utilizzazione delle risorse disponibili, problemi di coordinamento tra i vari settori regionali che si occupano di formazione e di istruzione rendono queste Regioni due tra i casi più critici dell'intero panorama nazionale.

Tra i casi molto positivi spiccano la Regione Piemonte e la Regione Lombardia; farò inoltre anche alcuni accenni alla situazione della regione Toscana che denota alcune peculiarità sulle quali credo valga la pena riflettere.

#### ***Par.2.4 “Casi positivi: la Regione Piemonte e la Regione Lombardia”<sup>69</sup>.***

Come si evince dalla tabella dello stato dell’arte della programmazione regionale, la regione Piemonte può davvero costituire un esempio di buona prassi da diffondere sia in termini di gestione della programmazione, sia per quanto riguarda l’attività di monitoraggio dei corsi.

Prima di affrontare quest’ultimo elemento, vorrei soffermarmi su un altro aspetto che ritengo particolarmente interessante e costruttivo: la Regione Piemonte ha predisposto, in allegato al bando regionale per la programmazione 2002/2003, un “**Manuale degli indicatori**”, che ha lo scopo di fissare dei criteri per la valutazione ex ante delle proposte dei corsi di formazione.

Il manuale elenca vari criteri per la valutazione dei progetti; tali criteri, che prevedono un punteggio massimo raggiungibile, sono organizzati in aree che, a loro volta, sono suddivise in ulteriori voci.

A ciascuna voce è attribuito un punteggio che si calcola su una determinata unità di riferimento dell’indicatore (il singolo corso), mediante certe modalità di rilevazione e di calcolo, puntualmente illustrate all’interno del manuale.

Riporto un esempio per comprendere meglio la struttura:

---

<sup>69</sup> Per questa parte del lavoro ringrazio il Dott. Alfonso Brero della Regione Piemonte e il Dott. Duilio Cavaniglia della Regione Lombardia

## **Indicatore**

### **A) Finalizzazione del progetto (max punti 250)**

**A1** Congruenza tra profilo professionale e obiettivi formativi (max 100 punti)

- Unità di riferimento dell'indicatore: *il singolo corso*
- Modalità di rilevazione: *Istruttoria con supporto del Servizio di Assistenza Tecnica all'attuazione del POR ob.3*
- **Modalità di calcolo:** *Giudizio articolato su diversi gradi di congruenza possibile, a cui corrispondono proporzionalmente diverse frazioni del punteggio totale previsto per l'indicatore.*

## Giudizio Punteggio

|                               | <b>Peso percentuale (%)</b> |
|-------------------------------|-----------------------------|
|                               | <b>Punti</b>                |
|                               |                             |
|                               |                             |
| <b>Non coerente</b>           | <b>0</b>                    |
|                               | <b>0</b>                    |
|                               |                             |
| <b>Scarsamente coerente</b>   | <b>25</b>                   |
|                               | <b>25</b>                   |
|                               |                             |
| <b>Parzialmente coerente</b>  | <b>50</b>                   |
|                               | <b>50</b>                   |
|                               |                             |
| <b>Coerente ma incompleta</b> | <b>75</b>                   |
|                               | <b>75</b>                   |
|                               |                             |
| <b>Totalmente coerente</b>    | <b>100</b>                  |
|                               | <b>100</b>                  |



Il manuale è corredato da alcuni documenti:

- La scheda di valutazione progetti per l'inserimento di punteggi aggiuntivi per quei progetti che abbiano finalità di sviluppo locale, che siano indirizzati ad uno o più progetti di impresa, che vedano tutti i soggetti proponenti in possesso della certificazione ISO 9001 e che siano accreditati;
- Una scheda per la verifica di ammissibilità dei progetti contenente i requisiti obbligatori che i progetti devono possedere: a) esistenza dei quattro partner obbligatori; b) dichiarazione formale di impegno a costituirsi in ATS; c) modulo di domanda completo dei requisiti richiesti; d) formulario per la presentazione dei progetti e) floppy disk del progetto<sup>70</sup>. La scheda specifica anche tutti quei motivi in base ai quali le domande non saranno considerate ammissibili alla valutazione;
- Due schede per l'inserimento dei punteggi rilevati in base agli indicatori contenuti nel manuale suddetto.

Un'accurata elaborazione dei criteri di ammissibilità e dei requisiti per la presentazione dei progetti da parte delle Regioni rappresenta già una buona garanzia di qualità del progetto; criteri rigidi, trasparenti e chiaramente

---

<sup>70</sup> Ricordo a questo proposito che le normative prevedono l'utilizzazione di un formulario comune a tutte le Regioni, discusso ed approvato dal Comitato Nazionale IFTS e dalla Conferenza Unificata. Il formulario viene elaborato dal Gruppo Sviluppo Banca Dati e Reti, coordinato dall'Indire, che rappresenta uno dei Gruppi di Lavoro per la gestione e l'implementazione del canale IFTS, previsti dal Comitato Nazionale IFTS. L'Indire fornisce il formulario alle Regioni anche in versione software: ciascuna di esse, tramite il bando regionale, stabilisce la modalità con cui i gruppi di progetto devono presentare i progetti IFTS. Una volta che i progetti sono finanziati, le Regioni hanno l'obbligo di consegnarli in formato elettronico all'Indire che, in questo modo, può procedere all'implementazione della Banca Dati Nazionale IFTS. I progettisti che vedono finanziata la propria proposta formativa devono trasferire tutti i dati su un floppy disk da consegnare alla regione; devono quindi obbligatoriamente, prima o dopo, utilizzare il software per la progettazione IFTS.

indicati e valutati da parte delle Regioni dovrebbero consentire già in parte di avvicinarsi ad un idealtipo di corso IFTS.

Dopo aver esposto i criteri elaborati dalla Regione Piemonte come riferimento per la valutazione ex ante dei progetti da finanziare, passerò adesso ad illustrare le principali caratteristiche del sistema di monitoraggio e valutazione dei percorsi IFTS utilizzato da questa Regione.

L'attività di monitoraggio realizzata dalla Regione Piemonte (nello specifico dalla Direzione Regionale Formazione Professionale - Lavoro Settore standard formativi – Qualità ed Orientamento Professionale) si basa su due azioni fondamentali:

- la verifica di alcuni criteri che gli operatori monitorati devono rispettare nella gestione ed attuazione del corso;
- la somministrazione di un questionario di soddisfazione ai corsisti.

Il monitoraggio sui corsi dell'annualità 2000-2001 ha preso in esame 15 corsi su indicazione dell'Ufficio di Programmazione (per quell'annualità erano stati finanziati 32 corsi).

La scelta del campione è correlata ad un'estrazione al computer di un numero casuale di corsi, rappresentativo di tutte le Province e degli operatori (intesi sia come titolari dell'intervento, sia come partner dell'Associazione Temporanea di Scopo).

Per ciascun operatore si procede a :

- verificare l'esistenza di alcuni **criteri** ritenuti **vincolanti**: la non osservanza anche di uno solo di questi criteri implica l'interruzione della visita presso la struttura e l'assegnazione di un punteggio pari a 0. Tali criteri sono:
  - reperibilità della sede formativa di svolgimento del corso;
  - verifica congruenza degli allievi (rispetto all'asse, misura ed azione oggetto di verifica);
  - reperibilità e compilazione del registro;
  - verifica delle autocertificazioni amministrative (presenza dei riscontri documentali delle autocertificazioni richieste dalla direttiva).
  
- verificare il rispetto dei **criteri di rilevanza qualitativa** per ciascuno dei quali è previsto un determinato punteggio; le operazioni da effettuare e gli aspetti da controllare sono i seguenti:
  - verifica inerente la pianificazione di posti di lavoro attrezzati;
  - valutazioni inerenti il picco di utenza riscontrato (relativo alle aule ed ai laboratori utilizzati per il corso);
  - superamento di ostacoli relativi alla fruibilità della struttura formativa da parte dei soggetti svantaggiati (per i corsi riferiti all'area dello svantaggio);
  - corrispondenza col dichiarato di strumenti e materiali utilizzati tecnici e didattici nel percorso formativo;
  - corrispondenza della veridicità sul grado di innovazione metodologica;

- congruenza tra le caratteristiche specifiche del corso dichiarate per le pari opportunità e l'attività svolta o documentata (qualora dichiarata a progetto);
- congruenza tra le caratteristiche specifiche del corso dichiarate per la società dell'informazione e l'attività svolta o documentata (qualora dichiarato a progetto);
- stage: congruenza in fase di attuazione con il profilo professionale (analisi dell'evidenza documentale relativamente alla definizione delle aziende e dei tutor);
- verifica dei documenti comprovanti la buona prassi nella gestione dell'attività formativa;
- valutazioni inerenti la realizzazione del programma formativo presentato a progetto (sia nei contenuti sia nella durata prevista);
- ammissibilità delle modalità di selezione degli allievi;
- verifica presenze allievi e docenti;
- presenza del curriculum di docenti, esperti e tutor;
- puntualità delle comunicazioni obbligatorie presso gli uffici competenti (di sede, calendario, data di inizio del corso);
- presenza di un servizio di segreteria e di accoglienza dei corsisti;
- giudizio degli utenti (tramite il questionario di soddisfazione predisposto appositamente e somministrato ai corsisti).

Questa parte della verifica si completa mediante la rilevazione della presenza della certificazione ISO 9001, di eventuali anomalie che hanno influenza sull'accreditamento e con un'eventuale dichiarazione dell'ente sottoposto a monitoraggio.

Il punteggio complessivo sarà compreso tra 0 e 100; esso dovrà essere calcolato dividendo per 2 la somma dei punteggi assegnati a ciascun criterio qualitativo e aggiungendo i 50 punti derivanti dai criteri vincolanti precedentemente elencati.

Il questionario di soddisfazione (di cui allegherò una copia in appendice) è stato somministrato a 196 partecipanti nel corso delle verifiche di monitoraggio svolte nei mesi di aprile e maggio 2002 (al momento della verifica i corsisti erano presenti alle lezioni o svolgevano l'attività di stage in azienda).

Le valutazioni sono espresse su una scala da 1 a 5 punti (vedi tabella sottostante): la Direzione regionale considera questo criterio più agevole perché, nonostante tenda ad appiattire i giudizi su valori intermedi, permette una lettura più facile dei dati con una minore dispersione.

### Giudizio

| <i>Valore</i> | <i>Descrizione</i>                                    |
|---------------|---|
| <b>1</b>      | Totalmente insoddisfacente, non adatto, insufficiente |
| <b>2</b>      | Parzialmente insoddisfacente, scarso                  |
| <b>3</b>      | Sufficiente, adeguato                                 |
| <b>4</b>      | Pienamente soddisfacente, buono                       |
| <b>5</b>      | Eccellente, ottimo                                    |

I dati richiesti hanno riguardato prevalentemente il titolo di studio, il sesso, la condizione occupazionale al momento del corso, le valutazioni relative alle aspettative, all'organizzazione, ai laboratori e alle aule, alla qualità della docenza e dei tutor, alle dispense distribuite.

I dati rilevati sono stati analizzati nel loro complesso e non sono stati riferiti a situazioni specifiche: è stato ritenuto più opportuno leggere i giudizi nel loro insieme perché possono fornire elementi per cogliere il clima generale dei corsi IFTS e possono contribuire a focalizzare gli aspetti qualitativi.

La metodologia utilizzata costituisce una buona base di partenza per la realizzazione di una significativa azione di monitoraggio a livello regionale dei corsi IFTS; ritengo però che l'aspetto della qualità didattica e la verifica costante del percorso formativo siano da implementare in quanto nel sistema utilizzato dalla regione Piemonte non sono previsti momenti di verifica in itinere su questo aspetto.

Alcuni dei criteri qualitativi rilevati, potrebbero essere trasformati in indicatori, come ho provveduto a fare nell'apposita tabella degli indicatori regionali (sono quelli contrassegnati dagli asterischi); integrando la somministrazione del questionario di soddisfazione ai corsisti con l'applicazione delle batterie di indicatori elaborate per la Regione e per i Comitati Tecnico Scientifici con la periodicità ipotizzata, il quadro che si ottiene potrebbe rilevarsi ancora più significativo.

La Regione Lombardia ha creato ed utilizzato finora un'apposita Banca Dati, disponibile su una sezione riservata del sito regionale (alla quale accedono gli operatori che dispongono di username e password), che raccoglie l'elenco dei corsi finanziati suddivisi per Provincia e i dati relativi ai corsisti (sesso,

situazione occupazionale, status formativo). Questo strumento ha consentito di avere sempre una panoramica completa di ciò che accadeva sul territorio regionale e di poter aggiornare i dati costantemente in tempo reale.

Viene però avvertita in modo molto forte da parte del referente regionale dell'IFTS la necessità di creare degli strumenti che consentano un monitoraggio dell'attività didattica e del placement dei corsisti.

Il responsabile dell'Istruzione e della Formazione Tecnica Superiore propone varie azioni in merito a questi aspetti e nell'ottica dell'implementazione del canale volte appunto: a) alla verifica costante dei percorsi formativi soprattutto da un punto di vista della qualità didattica; b) al rispetto del percorso ipotizzato; c) alla certificazione; d) all'individuazione dei profili professionali necessari al contesto territoriale di riferimento; e) alla creazione di strumenti di promozione del canale; f) all'analisi dei risultati occupazionali dei corsi e all'accompagnamento dei corsisti nel mercato del lavoro; g) alla creazione di strumenti informatici adeguati e integrati tra i vari livelli decisionali.

Il disegno illustrato è senz'altro molto ambizioso ed impegnativo; la Regione Lombardia, per le risorse che ha a disposizione sia in termini economici sia in termini di professionalità, per la tradizione che la contraddistingue come una delle realtà più produttive in termini di iniziative formative, potrebbe riuscire senza grossi problemi ad applicare una struttura di questo tipo.

Le difficoltà emergono laddove non solo poco o niente si è fatto per il monitoraggio e la valutazione in itinere dei corsi IFTS, ma si sono inoltre riscontrate grosse inadempienze da un punto di vista della programmazione regionale e dell'utilizzazione delle risorse comunitarie, come ho precedentemente ricordato.

Sarà difficile riuscire a recuperare il gap che si è creato tra le situazioni positive e quelle più critiche, soprattutto se non si elaborano strumenti omogenei e non finalizzati soltanto all'analisi della propria realtà locale.

Vorrei aggiungere una piccola riflessione sulla Regione Toscana che rappresenta una realtà abbastanza positiva per tutto quello che concerne la formazione e l'istruzione; nel caso dell'IFTS emergono però alcune problematiche che rallentano il processo di implementazione del canale e rendono difficile un'attività di monitoraggio e valutazione in itinere dei corsi.

La Regione Toscana ha attualmente competenze soltanto sull'emanazione del Bando per la progettazione dei percorsi IFTS.

Le altre competenze (valutazione dei progetti e dei corsisti, gestione finanziaria, monitoraggio) sono state delegate alle Province che si preoccupano poi di inviare alla Regione l'elenco dei progetti finanziati dal quale si ricava il Piano Regionale con l'offerta formativa dell'annualità di riferimento. Le Province dovrebbero inoltre trasmettere i verbali relativi alle prove d'esame effettuate dalle commissioni provinciali.

Da questa situazione, emerge una serie di problemi:

- la mancanza di coordinamento tra il livello regionale e quello provinciale: i dati che hanno le Province difficilmente giungono al competente settore regionale;
- la scarsa probabilità di poter effettuare un accurato monitoraggio sui corsi, sia da un punto di vista qualitativo sia quantitativo;



- la difficoltà di controlli da parte della Regione sulle certificazioni rilasciate dalle Commissioni di valutazione finale, alle quali partecipano rappresentanti dell'Amministrazione Provinciale.

La delega è stata progressiva nel senso che si è iniziato con quella finanziaria e successivamente si è proseguito con quella progettuale, quella di controllo e infine con la certificazione.

Visto che siamo in presenza di un sistema molto complesso ed articolato, doveva essere prevedibile che delegare una parte dell'iter avrebbe comportato anche la delega degli aspetti collegati.

E' sicuramente apprezzabile che la Regione coinvolga un ente come la Provincia che, per le caratteristiche illustrate precedentemente al momento della descrizione dei principali attori coinvolti, dispone delle risorse burocratiche, legali e politiche per intervenire nel processo decisionale.

E tutto questo è tanto più importante nell'ottica della sussidiarietà e dell'integrazione tra diversi livelli decisionali; manca però probabilmente una cabina di regia perché è assai difficile che 11 Province possano coordinarsi e dispongano delle risorse sia finanziarie sia umane per il monitoraggio o per la creazione e gestione delle banche dati dei corsi.

Allo stato attuale, come in varie altre Regioni italiane (come ricordato nella tabella relativa allo stato dell'arte del monitoraggio), in Toscana viene utilizzata la Banca Dati del Fondo Sociale Europeo.

Il database prevede la raccolta dei dati generici del corso, dei dati relativi ai corsisti (dati anagrafici, status occupazionale, status formativo) e i dati finanziari del singolo progetto; queste informazioni possono rappresentare una

buona base di partenza per il monitoraggio dei corsi, ma devono essere assolutamente integrate anche con dati qualitativi relativi alla didattica da rilevare periodicamente, per esempio secondo quanto ipotizzato nella mia proposta.

### **Par. 3 “Alcune riflessioni conclusive”**

Nel corso di questo lavoro ho tentato di evidenziare come le attività di monitoraggio e valutazione in itinere siano fondamentali per quegli attori che, durante il processo di attuazione di un intervento che vuole rispondere ad una situazione indesiderata di partenza, si pongono l'obiettivo di migliorare la propria performance.

Non si tratta quindi di utilizzare tali strumenti per verificare che ciò che si era ipotizzato sia stato realizzato conformemente; piuttosto l'utilità dei sistemi di monitoraggio e valutazione in itinere si ha laddove ci si pone l'obiettivo di seguire costantemente l'intervento per capire se esso necessita di qualche aggiustamento, se gli scostamenti intervenuti non siano da ritenersi adattamenti della politica alla situazione reale e quindi non sempre negativi, se l'intervento sta dando i risultati che ci si proponeva di raggiungere.

Uno degli aspetti principali della evaluation research, della ricerca di valutazione, è, come precedentemente ricordato, quello del “learning”, cioè dell'apprendimento istituzionale; il monitoraggio e la valutazione in itinere possono davvero rappresentare strumenti preziosi per la costante verifica dell'attuazione delle politiche, in particolare di quelle che presentano determinate caratteristiche: concorso di vari soggetti nella programmazione e nella gestione, flessibilità, sperimentabilità, continuità nel tempo.

Purtroppo l'introduzione di norme che impongono agli attori politici ed amministrativi sistemi di monitoraggio e valutazione delle politiche, non comporta automaticamente il rispetto di tali provvedimenti e soprattutto non sempre contribuisce alla diffusione di un atteggiamento costruttivo da parte degli attori che devono applicare tali sistemi o che devono essere “valutati”.

Molto spesso essi sostengono di non disporre di sufficienti risorse umane ed economiche per procedere all'applicazione dei dispositivi previsti dalle normative.

Come ci ricorda anche Stame<sup>71</sup>:

*“la valutazione costa e ciò viene talvolta usato come alibi per non realizzarla...Certi Governi poco inclini al miglioramento del servizio pubblico, come quello di Reagan degli anni '80, non hanno esitato a tagliare per primi i fondi destinati alla valutazione. Ma gli evidenti vantaggi apportati da questa pratica hanno fatto propendere per altre soluzioni, come quella – oggi molto diffusa – di destinarle una quota percentuale del bilancio di ogni progetto ( nei progetti dei fondi strutturali della UE è intorno allo 0,5% nei programmi principali varati dal Congresso degli USA è l'1%) In tal modo si suggerisce che la valutazione sia parte necessaria di ogni attività e che, per quanto voluta “dall'alto”, essa dovrebbe diventare pratica comune e spontanea di ogni livello di un'amministrazione”.*

Anche nel caso di studio che ho scelto, l'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore, ho rilevato problematiche del tutto simili.

A fronte di una normativa che richiama e prevede sistemi di monitoraggio e valutazione del canale formativo IFTS, si ha una risposta molto parziale da parte degli attori coinvolti.

La situazione è molto confusa e spesso non si riesce ad individuare con chiarezza “chi deve fare cosa”; gli attori coinvolti nella programmazione e nella progettazione, che ho precedentemente descritto, solo in pochi casi si

---

<sup>71</sup> cfr. Stame (1998) pag. 22

preoccupano di applicare quanto previsto dalle normative che, tra l'altro, non sempre sono chiare ed organiche.

La situazione regionale è assai differenziata sia da un punto di vista della programmazione e dell'utilizzazione delle risorse disponibili, sia per quanto attiene alle azioni di monitoraggio messe in pratica dalle varie amministrazioni regionali e dai singoli Comitati Tecnico Scientifici che progettano e gestiscono i corsi.

Il monitoraggio effettuato a livello nazionale risulta poco adatto alla verifica costante dell'attuazione dei percorsi; inoltre, non c'è ancora una completa integrazione tra i sistemi regionali di raccolta dei dati e la Banca Dati Nazionale IFTS.

Esistono, infine, molte Regioni nelle quali l'aspetto del monitoraggio e della valutazione non è mai stato preso in considerazione o comunque in forme molto "artigianali" e difficilmente utili e riproducibili.

Per le caratteristiche che contraddistinguono i corsi IFTS, invece, soprattutto per la parte didattica, sarebbe opportuno che la pratica del monitoraggio diventasse "comune e spontanea" per riprendere le parole di Stame; questo porterebbe ad una responsabilizzazione degli attori coinvolti e garantirebbe anche i destinatari dell'intervento formativo.

L'ipotesi di monitoraggio e valutazione in itinere che ho sviluppato nasce proprio da tutte queste considerazioni e vuole rappresentare uno spunto per il lavoro futuro degli attori coinvolti nella programmazione dei corsi.

Il sistema elaborato, che integra varie metodologie, che suddivide gli indicatori in base alla tipologia e alle necessità di conoscenza degli attori coinvolti nell'attuazione e nella gestione dell'intervento, si pone come

obiettivo proprio quello di fornire a tali soggetti uno strumento piuttosto agevole e semplice

Anche da un punto di vista economico, l'ipotesi sviluppata non creerebbe grossi problemi: si tratterebbe per il Ministero di integrare o sostituire l'attuale sistema di monitoraggio con l'applicazione della batteria di indicatori prevista. Le interviste di fatto vengono già realizzate anche dall'ISFOL e quindi rappresentano un costo già previsto.

Le Regioni dovrebbero già destinare una quota delle risorse a disposizione per l'IFTS al monitoraggio e alla valutazione degli stessi come previsto dalla normative; si tratta quindi di integrare eventualmente l'esistente con la proposta fatta. Infine, per quanto riguarda il Comitato Tecnico Scientifico, tra le voci del budget che esso ha a disposizione per la progettazione e la gestione del corso sono ricomprese attività di monitoraggio e valutazione, sia in termini di qualità didattica, sia in termini di risultati dell'intervento formativo, ma pochi sono i casi in cui queste risorse vengono davvero destinate ad attività di questo genere.

Tutto questo per rassicurare coloro che pensano che i sistemi di monitoraggio e valutazione sono troppo costosi da applicare: in alcuni casi si tratta semplicemente di una questione di approccio e di mentalità, di esercizio e di volontà.

Questo lavoro non ha la pretesa di rappresentare un contributo rivoluzionario alla valutazione delle politiche pubbliche, né di stravolgere un sistema complesso ed articolato come quello dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore; nasce e si sviluppa dalla convinzione che soltanto quello che viene misurato può essere migliorato e dalla speranza che il monitoraggio e la

valutazione possano diventare pratiche quotidiane dell'agire politico ed amministrativo nell'ottica dell'apprendimento istituzionale.





## Appendice al Capitolo 3

### Cronologia degli eventi significativi

- **24 Settembre 1996: “Accordo per il lavoro”** siglato tra Governo e parti sociali. In questo patto, si sottolinea l’importanza di ricomporre la frattura tra il sistema d’istruzione e il mondo del lavoro, e si prevede, accanto all’offerta formativa universitaria, un autonomo canale di formazione superiore tecnica d’alto livello.
- **21 Novembre 1996: “Indirizzi e priorità per la formazione professionale e per l’orientamento- triennio 1997-1999”**, nei quali già si parla di un sistema integrato tra scuola, Università, formazione professionale e imprese e si sottolinea l’importanza e la necessità di colmare la distanza tra sistemi formativi-educativi e processi lavorativi.
- **15 marzo 1997: emanazione legge n°59** per l’autonomia scolastica, che introduce un ampliamento dell’offerta formativa.
- **24 giugno 1997: emanazione della legge n° 196** per il riordino della formazione professionale regionale, dell’apprendistato (introducendo l’obbligo di formazione esterna all’impresa) e dei tirocini formativi e di orientamento. Con questa legge, viene promossa la sinergia tra istruzione, formazione e lavoro.

- **28 agosto 1997: decreto legislativo n°281**, per l'affidamento alla Conferenza unificata Stato-Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano del compito di promuovere e sancire accordi per armonizzare obiettivi nazionali e regionali relativi al sistema di formazione professionale.
- **18 dicembre 1997: legge n°440** per l'istituzione del Fondo per l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi. Tale fondo è destinato, tra l'altro, alla realizzazione d'iniziative di formazione post-secondaria, non universitaria.
- **27 dicembre 1997: legge n°449** per l'implementazione della preparazione professionale dei giovani e per l'introduzione del sistema FIS.
- **31 marzo 1998: decreto legislativo n° 112**, che conferisce alle Regioni tutte le funzioni amministrative in materia di formazione professionale salvo quelle espressamente mantenute allo Stato.
- **9 luglio 1998**: documento approvato dalla Conferenza Stato-Regioni sulla Formazione Superiore Integrata, con il quale si procede all'istituzione del nuovo canale di formazione. Il documento è redatto dal Professor Federico Butera, su invito del Professor Luigi Berlinguer.

Questa è la data in cui la Conferenza Unificata Stato-Regioni ha espresso parere favorevole sul documento, ai sensi del decreto legislativo 281/97.

In questo documento, s'illustra tutto il sistema FIS, il quale è stato elaborato e modificato; nel corso del tempo, grazie anche ad interventi di numerosi soggetti istituzionali e di esperti, come per esempio Assessori alla Formazione, Confindustria, Sindacati confederali, Università...

Lo scopo principale è quello di creare un sistema integrato e potenziato, dove sia presente l'alternanza tra la formazione in aula e la formazione sui luoghi di lavoro; come punto di riferimento essenziale si avrà il territorio, in modo da potenziare le singole realtà, da sviluppare quelle che presentano maggiori difficoltà e da favorire il dialogo sociale.

Inoltre, si prevede l'avvio sperimentale del nuovo percorso formativo IFTS, di cui parleremo più specificamente nel corso del nostro lavoro.

- **7 ottobre 1998:** istituzione del Comitato nazionale di Progettazione, previsto nel documento Butera composto da Rappresentanti del Ministero della Pubblica Istruzione, del Ministero del Lavoro, di Regioni, enti locali e parti sociali, con compiti di promozione, indirizzo, coordinamento e valutazione della formazione tecnica superiore.
- **13 novembre 1998:** lettera del Ministro della pubblica Istruzione contenente la comunicazione alle Regioni del finanziamento dei piani regionali di sperimentazione per l'anno 98-99. Con la stessa lettera, il Ministro indica, attraverso la Nota Operativa per la progettazione

esecutiva dei percorsi IFTS gli strumenti e le procedure per l'avvio dei progetti pilota IFTS.

Tale nota, prevede anche la costituzione a livello regionale di un Comitato di Programmazione, promozione, monitoraggio e valutazione del piano regionale, composto dai rappresentanti istituzionali impegnati nella sperimentazione e dalle parti sociali.

- **Dicembre 1998:** si attivano i primi corsi d'istruzione e formazione tecnica superiore, contenuti nei piani regionali relativi ai progetti pilota. I corsi sono in totale 221, in vari settori, dall'agricoltura all'ambiente, dall'edilizia all'industria e commercio; dalla telematica ai trasporti, ecc.. Per questa prima sperimentazione, che ha lo scopo sia di creare un esempio per tutta la più generale promozione del FIS, sia di essere un esperimento da inserire nel processo d'innovazione didattica di tutta la Pubblica Amministrazione, non vengono emanati bandi, né regionali né provinciali.

La sperimentazione, serve anche per l'individuazione delle figure professionali (macroaree privilegiate e tipologie di professionalità), reperibili con riferimento ad esperienze pregresse.

E' la Conferenza Unificata che ha il compito di svolgere la valutazione del primo biennio di sperimentazione, secondo quanto previsto dal documento FIS del 9 luglio 1998.

- **22 dicembre 1998:** Patto per lo sviluppo e l'occupazione, di cui un aspetto fondamentale è rappresentato dall'attenzione posta al tema dell'istruzione, formazione e ricerca. Si ritiene che i ritardi accumulati

dall'Italia nel corso degli anni debbano essere recuperati, soprattutto in funzione della nuova posizione assunta dall'Italia nel contesto internazionale.

- **17 maggio 1999:** **legge n°144** intitolata “Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali”, che all'art. 69 istituisce il sistema IFTS. Si chiarisce chi ha la competenza alla programmazione dei corsi IFTS attenendosi alle linee definite d'intesa tra i Ministeri della Pubblica istruzione, del Lavoro e previdenza Sociale e dell'Università, la Conferenza Unificata e le Parti Sociali mediante l'istituzione di un Comitato Nazionale di Programmazione.
- **Maggio 1999:** le Regioni elaborano, attraverso i Comitati Regionali per la programmazione, promozione, monitoraggio e valutazione, le linee di programmazioni regionale. Le Regioni indicano l'entità delle risorse attivabili per l'anno 1999-2000 nell'ambito del proprio territorio. Esse elaborano un proprio documento di programmazione regionale sulla materia attenendosi ed integrando le indicazioni fornite dalle linee programmatiche nazionali. Il Comitato di Progettazione Nazionale, integra i documenti e definisce la programmazione dei corsi IFTS e i progetti relativi alle azioni di sistema, approvando il Piano Nazionale per la sperimentazione 1999-2000.

- **8 luglio 1999:** la regione Toscana detta le linee di programmazione regionale per il biennio 1999-2000, stabilendo standards dei corsi IFTS, facendo un quadro delle dinamiche del sistema produttivo regionale e di quelle del mercato del lavoro. La regione finanzia i primi 29 progetti (biennio 1999-2000), dopo aver dettato le linee guida per la programmazione dei progetti pilota IFTS 1999-2000 e per le misure di accompagnamento per l'integrazione del sistema FIS.
- **15 luglio 1999:** nota metodologica sulle modalità di individuazione dello standard formativo minimo, valida a livello nazionale. Tale nota è stata redatta dall'ISFOL, istituto per lo sviluppo e la formazione professionale dei lavoratori (ente di diritto pubblico, che opera in collaborazione con il Ministero del Lavoro, con altre Amministrazioni dello Stato e con le Regioni per lo sviluppo della formazione professionale). L'ISFOL, è l'ente che si occupa dell'assistenza tecnica al Comitato Nazionale di Progettazione.  
Approvato dal Comitato Nazionale, un documento che illustra le modalità per la certificazione intermedia dei percorsi.
- **26 Luglio 1999:** il Comitato nazionale di Progettazione, approva le linee guida per la predisposizione dei bandi regionali per la sperimentazione dei progetti pilota IFTS e delle misure per l'integrazione dei sistemi per l'anno 1999-2000. Tali linee, sono corredate dalla nota metodologica per la descrizione degli standard

formativi minimi e della nota sulla classificazione delle figure professionali.

- **18 febbraio 2000:** la Conferenza Stato-Regioni sancisce un accordo in cui si sostiene la necessità di ristrutturare gli enti di formazione professionale, di potenziare la formazione continua e stabilisce norme sull'accREDITamento delle strutture formative, sulla certificazione delle competenze professionali, sulla ristrutturazione degli enti di formazione.
- **2 marzo 2000:** la Conferenza Unificata sancisce tre accordi in materia di istruzione e formazione tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane. Gli accordi riguardano:
  - l'obbligo di frequenza ad attività formative, in attuazione dell'ART. 68 della legge 144 del 1999;
  - la riorganizzazione ed il potenziamento dell'Educazione Permanente degli Adulti;
  - la valutazione e la certificazione dei percorsi d'istruzione e formazione tecnica superiore.

Parte integrante dell'accordo, è costituita dagli allegati che definiscono i criteri e le modalità per le valutazioni finali, per la costituzione delle commissioni d'esame e per la certificazione finale dei percorsi IFTS.

- **31 Ottobre 2000** Decreto interministeriale, n. 436: regolamento attuativo dell'articolo 69 della legge 144 del 1999.
- **28 Giugno 2000:** direttiva n°175 del Ministro della Pubblica Istruzione per l'individuazione degli interventi prioritari e dei criteri generali per la ripartizione delle somme, le indicazioni sul monitoraggio, il supporto e la valutazione degli interventi stessi, ai sensi della legge n°440 del 18 Dicembre 1997.
- **14 Settembre 2000:** durante la Conferenza Unificata, viene sancito un accordo tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane per la Programmazione dei percorsi IFTS 2000-2001, primo anno di messa a regime, dopo due bienni di sperimentazione. E' accompagnato dalla nota operativa per la progettazione dei percorsi IFTS, dallo schema di disciplinare per i bandi regionali, dal dispositivo di certificazione finale e dal formulario per la presentazione dei progetti IFTS 2000-2001.
- **7 Ottobre 2001:** referendum confermativo per l'approvazione delle legge costituzionale che modifica il titolo quinto della Costituzione, in senso federale. Con queste modifiche, le Regioni acquistano competenza legislativa esclusiva sulla formazione professionale, ed hanno competenza concorrente per quanto attiene all'istruzione.



- **1 Agosto 2002:** approvate dalla Conferenza Unificata Stato Regioni le linee guida per la programmazione dei percorsi IFTS 2002/2003. Il documento tecnico per la programmazione è corredato da una serie di allegati che trattano gli aspetti specifici del canale e introducono le novità cui attenersi per la nuova programmazione dei percorsi.
- **19 Novembre 2002:** approvati dalla Conferenza Unificata Stato Regioni gli standard minimi delle competenze di base e trasversali che rappresenteranno le competenze minime che il corsista dovrà aver sviluppato al termine del percorso e il fondamento per la progettazione del percorso formativo.



## Bibliografia

### Libri, saggi, pubblicazioni di convegni

- Annali della Pubblica Istruzione, Roma (1998) *Scuola, lavoro, occupazione. Il sistema integrato di formazione tecnico-professionale superiore*, in Studi e documenti n°82, Le Monnier
- Annali della Pubblica Istruzione, Roma (2001) *I tecnici superiori per il Made in Italy*, in Studi e documenti n°94-95, Le Monnier
- Azzone, G. – Dente, B. (1999) (a cura di) *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, Etas
- Becker, G.S. Le nuove ricchezze: istruzione e formazione, in *Il capitale. Le nuove strade dello sviluppo sostenibile*, a cura di Antonio Calabrò, Il Sole 24 Ore, collana Mondo Economico, n°57, pag.43-59
- Berlinguer, L. (2001) *La scuola nuova*, Roma - Bari, Laterza
- Bobbio, L. (1996) *La democrazia non abita a Gordio*, Milano, Franco Angeli
- Bobbio, L.- Zeppetella, A. (1999) *Perché proprio qui? Grandi opere ed opposizioni locali*, Milano, Franco Angeli
- Bulgarelli, A. *La valutazione dei fondi strutturali: da “dovere” a “piacere”?*, paper presentato al Forum sui Fondi Strutturali dell’Associazione Italiana di Valutazione, Roma, 10 Giugno 1998
- Butera, F. (2001) *I corsi IFTS per la formazione dei lavoratori della conoscenza. L’esperienza regionale alla luce di una ricerca internazionale*, report per la Regione Emilia Romagna

- Butera, F. – Donati, E.- Cesaria, R. (1998) *I lavoratori della conoscenza*, F. Angeli, Milano
- Capano, G. - Giuliani, M. (1996) *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica
- Caselli, L. (2003) Scuola, formazione continua alla cittadinanza e modello solidale, in *Scuola e formazione. Ipotesi, progetti, percorsi: il ruolo degli Enti Locali*, Fondazione per la Scuola Torino, I quaderni, materiale presentato al Congresso Nazionale sull'IFTS, Torino, 20 Gennaio 2003, pag.8-14
- Dente B. (1982) “L’analisi dell’efficacia delle politiche pubbliche: problemi di teoria e di metodo”, in *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione*, n°3-4
- Dente, B. (1989) *Politiche pubbliche e pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli Editore, Collana Queste Istituzioni Ricerche
- Dente, B.(1990) *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Dunn, W. N. (1981) *Public policy analysis: an introduction*, second edition, Prentice Hall
- Enaip, Roma (2000), *Glossario della qualità della formazione*, Roma, Editoriale Aesse, collana Formazione e lavoro
- Ferrera, M. (1989), Le politiche pubbliche, in *Scienza politica*, a cura di Leonardo Morlino, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, collana Guide e studi di scienze sociali in Italia, pag. 241-255
- Gallino, L. (1998), *Se tre milioni vi sembrano pochi. Sui modi per combattere la disoccupazione*, Torino, Einaudi, pag.242-253

- Gallino, L.(2003) Qualche riflessione sull'integrazione formativa, in *Scuola e formazione. Ipotesi, progetti, percorsi: il ruolo degli Enti Locali*, Fondazione per la Scuola Torino, I quaderni, materiale presentato al Congresso Nazionale sull'IFTS, Torino, 20 Gennaio 2003, pag.18-21
- Ham C.- Hill M. (1995) *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, nuova edizione, Bologna, Il Mulino
- ISFOL (1997) *Unità capitalizzabili e crediti formativi. Metodologie e strumenti di lavoro*, Milano, Franco Angeli
- ISFOL (1997) *Unità capitalizzabili e crediti formativi. I repertori sperimentali*, Milano, Franco Angeli
- ISFOL (2001) *La nuova via per la specializzazione. Analisi valutativa dei primi corsi IFTS*, Milano, Franco Angeli
- Meny Y.– Thoenig J. C. (1996) *Le politiche pubbliche*, nuova edizione, Bologna, Il Mulino
- Ministero della Pubblica Istruzione, Direzione Generale per gli scambi culturali BDP – Unità Italiana di Eurydice (...) *L'istruzione post secondaria nei Paesi dell'Unione Europea*, Firenze, I quaderni di Eurydice n°15, pag. 1-13
- Morisi, M. - Lippi, A. (2001) *Manuale di scienza dell'amministrazione*, Torino, Giappichelli Editore, pag.1-51
- Morisi, M. – Tebaldi, M. (2001) *Tra interessi e istituzioni locali. L a tratta appenninica dell'alta velocità in Toscana. Una analisi "politologica"*, Torino, Giappichelli Editore

- Oliva, D. - Samek Lodovici, M. - Palumbo, M. (2000) La valutazione della formazione tra occupabilità, equità e competitività, in *Valutazione 2000*, a cura di Palumbo, M. Milano, Franco Angeli, pag.80-105
- Palumbo, M. (2000) (a cura di) *Valutazione 2000. Esperienze e riflessioni*, Milano, Franco Angeli
- Reborà, G. (1999) *La valutazione dei risultati nelle amministrazioni pubbliche. Proposte operative e di metodo*, Milano, Guerini e associati, p.15-26
- Riganti, P. (2001) La valutazione dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea, in *Manuale di scienza dell'amministrazione*, a cura di Morisi, M. - Lippi, A., Torino Giappichelli Editore, pag.309-343
- Schiavone N. (2002) "Come utilizzare ai fini della scuola le ricerche nazionali sui fabbisogni formativi: l'osservatorio bilaterale nazionale", in *Scuola e formazione. Ipotesi, progetti, percorsi: il ruolo degli Enti Locali*, Fondazione per la Scuola Torino, I quaderni, materiale presentato al Congresso Nazionale sull'IFTS, Torino, 20 Gennaio 2003
- Stame, N. (1998) *L'esperienza della valutazione*, Roma, Seam
- Stame, N. (2000) La valutazione nella Pubblica Amministrazione, in *Valutazione 2000*, a cura di Palumbo, M., Milano, Franco Angeli
- Vecchi, G. (2001) La valutazione delle politiche pubbliche in *Manuale di scienza dell'amministrazione*, a cura di Morisi, M. - Lippi, A., Torino Giappichelli Editore, pag.231-307
- Wildawsky A. – Pressman J.L. (1973) *Implementation*, Berkeley, University of California Press

### Articoli di quotidiani, riviste, giornali specialistici

- Allulli, G. (2-11-2002) “Chi frena la valutazione”, *Il Sole 24 Ore*
- De Cesari, M.C. (15-11-2002) “Patto Istruzione-Formazione”, *Il Sole 24 Ore*
- Forini, A.M. (2002) “Life long learning: l’intera vita per apprendere”, *Rivista dell’istruzione*, n°6/2002, pag.863-869
- Gentili, C. (2003), “Arrivano i nuovi standard per la formazione superiore”, *Il Sole 24 ore Scuola*, 31 Gennaio – 13 febbraio 2003, pag.10-11
- Gentili, C. (2003), “L’alternanza tra la scuola e il lavoro: la via della riforma”, *Il Sole 24 ore Scuola*, 3-16 Gennaio 2003, pag.6-8
- Griseri, P. (17-1-2001) “Torino cerca 15.000 artigiani”, *La Repubblica*
- Liverani, L. (7-11-2002) “Scuola italiana alla prova di valutazione”, *Avvenire*
- Majone, G. (2002) “La credibilità delle politiche pubbliche: perché è importante, come può essere ottenuta”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, Roma, Carocci, n°2/2002, pag. 5-15
- Mattioli, P. (1-5-2001) “Formazione. I corsi IFTS. Una chance per lavorare in rete”, *Rassegna Sindacale Giovani* n°16 Maggio 2001, pag.116-122
- Mattioli, P. (2002) Un accordo per il diritto alla formazione per tutta la vita in *Quaderni di Tecnostruttura*, n°7/8, anno 3, Milano, Franco Angeli, pag.10-15

- Pancheri, S. (2002) “Strumenti per l’analisi e la valutazione delle politiche strutturali”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, Roma, Carocci, n°2/2002, pag. 141-160
- Ranieri, A. (29-1-2001) “La formazione continua dei lavoratori primo passo per un nuovo welfare”, *La Repubblica Affari e Finanza*
- Tecnostruttura (2002), *Quaderni di Tecnostruttura n°6*, Milano, Franco Angeli, pag.6-19

### **Pagine web**

- Bovina, L. “I focus group. Storia, applicabilità, tecnica” in *Valutazione Italiana*  
<http://www.valutazioneitaliana.it/riv/num1/focus.doc>
- Marra, M. “Formazione e valutazione: ingredienti dello sviluppo” in *Valutazione Italiana*  
<http://www.valutazioneitaliana.it/riv/rivista98/num9/marra.doc>
- Moro, G. “L’impatto della valutazione sul sistema della formazione professionale” in *Valutazione Italiana*  
<http://www.valutazioneitaliana.it/riv/rivista99/12-moro.doc>
- Neglia G. “Valutazione e monitoraggio dei sistemi formativi: tendenze, problematicità ed esperienze” in <http://europass.class.it/doc/N/CO6.pdf>



- Palumbo, M – Vecchia M. “La valutazione: teoria ed esperienze” in Valutazione Italiana

<http://www.valutazioneitaliana.it/riv/num4/palimbo.doc>

- Vergani, A. “La valutazione istituzionale degli interventi di formazione professionale: alcune note introduttive” in Valutazione Italiana

<http://www.valutazioneitaliana.it/riv/num8/vergani.doc>

- Corso di metodi statistici di valutazione delle politiche in [www2.stat.unibo.it/mazzocchi/rimini/Docs/statec8.doc](http://www2.stat.unibo.it/mazzocchi/rimini/Docs/statec8.doc)

#### **Siti internet consultati**

- [www.indire.it/ifts](http://www.indire.it/ifts)
- [www.europalavoro.it](http://www.europalavoro.it)
- [www.isfol.it](http://www.isfol.it)
- [www.miur.it](http://www.miur.it)
- [www.irs.it](http://www.irs.it)
- [www.gao.gov](http://www.gao.gov)
- [www.valutazioneitaliana.it](http://www.valutazioneitaliana.it)

- [www.formez.it](http://www.formez.it)
- <http://formalavoro.regione.lombardia.it/rl/home.nsf>
- <http://www.tecnostruttura.it/vetrina/www/vetrina.asp>
- [http://www.rete.toscana.it/rt\\_libera/?MIval=contenuto&ID=403](http://www.rete.toscana.it/rt_libera/?MIval=contenuto&ID=403)
- <http://www.regione.piemonte.it/formaz/index.htm>

