

La valutazione degli esiti occupazionali in Liguria: acquisizioni e proposte per la nuova programmazione 2007-2013¹

A cura di
Elisabetta Garbarino - UO Monitoraggio e Analisi di Agenzia Liguria Lavoro
Mauro Palumbo – Facoltà di Scienze della Formazione dell'Università di Genova

Premessa.....	2
Stato attuale dell'arte	4
Il quadro europeo	4
Il monitoraggio delle politiche attive del lavoro	4
Il dibattito sugli indicatori.....	6
Il quadro nazionale	8
I sistemi di monitoraggio regionali.....	8
Liguria: il quadro regionale	10
Le criticità dell'attuale sistema di rilevazione	11
Prospettive di lavoro nel medio periodo	11
Le proposte operative	13
Riferimenti bibliografici.....	17

Genova, 23 maggio 2008

¹ Le considerazioni sintetizzate in questo articolo rimandano ad una più ampia attività di Assistenza Tecnica di supporto nell'attività di monitoraggio delle politiche formative, attribuita ad Agenzia Liguria Lavoro con la DGR 1004 del 2006. **Committente** di tale attività è il Dipartimento Ricerca, Innovazione, Istruzione, Formazione, Lavoro e Cultura - Settore Sistema Regionale della Formazione e dell'Orientamento. Il **gruppo di lavoro** di Agenzia, coordinato da Betta Garbarino, ha visto la supervisione scientifica di Mauro Palumbo dell'Università di Genova e la partecipazione di Michela Vecchia e Sebastiano Benasso.

Premessa

Le esigenze di monitoraggio e valutazione delle politiche attive del lavoro sono profondamente mutate, negli ultimi anni, in virtù di almeno due fenomeni significativi.

Il primo è costituito dall'**ampliamento della gamma degli interventi di politica attiva del lavoro in generale e in particolare di quelli cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo**. Ponendo mente a questi ultimi, si può dire che, se fino al periodo di programmazione 1994-99 la formazione ne costituiva la parte principale se non esclusiva, dal 2000-2006 acquisiscono un peso crescente gli interventi di politica attiva del lavoro "altri" rispetto alla formazione (informazione, orientamento, servizi d'incontro tra domanda e offerta di lavoro, *work experience*, ecc.). Nell'ambito della formazione continua si registra inoltre l'innovazione costituita dalla creazione dei Fondi Interprofessionali e, rispetto all'utenza adulta, si afferma la prospettiva del *lifelong learning* e *widelife learning*, che rendono ancor più riduttivo limitare la rilevazione ai soli esiti occupazionali dei corsi per inoccupati.

In aggiunta, le norme nazionali entrate in vigore nel periodo 2000-2006 e segnatamente la legge 30/2003, hanno introdotto anche modifiche nella regolazione del mercato del lavoro, introducendo o potenziando forme contrattuali atte a flessibilizzarlo, mentre per altro verso anche politiche aventi finalità primarie diverse (ad es. quelle in materia di immigrazione) hanno modificato l'assetto dello stesso, sicché una valutazione completa delle politiche attive dovrebbe prendere in considerazione anche gli effetti di queste ultime. Infine, attenzione specifica andrebbe accordata a politiche di tipo trasversale, quali le pari opportunità e le politiche di inclusione che, soprattutto nel periodo di programmazione 2007-2013, sono particolarmente rilevanti per le politiche europee.

Il secondo fenomeno intervenuto negli ultimi anni è costituito dalla **progressiva integrazione tra sistemi di istruzione e formazione**, ascrivibile sia alle modifiche al Titolo V della Costituzione, sia all'avvio e consolidamento degli IFTS e, successivamente, dei percorsi sperimentali triennali di istruzione e formazione, dei percorsi integrati e, recentemente, all'innalzamento dell'obbligo scolastico a 16 anni, fermo restando il limite per il diritto dovere all'istruzione e formazione a 18 anni. L'evoluzione del sistema di istruzione e formazione, che sta per essere oggetto di un ddl regionale destinato a regolarne il complessivo riassetto, è inoltre caratterizzata da un ruolo di crescente rilievo assegnato alle Province (nel caso ligure anche grazie alle leggi regionali 52/93 e 27/98) e dalla progressiva integrazione e coordinamento della Regione con le strutture regionali che operano nel campo dell'istruzione e con l'Università di Genova (anche in questo caso grazie a leggi regionali come la n. 15 del 2006 e la n. 2 del 2007). In un'ottica sistemica è dunque sempre più difficile limitare l'analisi degli effetti delle politiche attive del lavoro ai soli esiti occupazionali delle attività formative e, all'interno di queste ultime, considerare la formazione professionale in senso stretto senza estendere l'analisi (e le necessarie rilevazioni) anche all'alta formazione (Lauree di primo e secondo livello, Master e Dottorati di ricerca). L'integrazione tra sistemi di istruzione e formazione evidenzia inoltre la necessità di considerare quantomeno gli esiti occupazionali dei percorsi scolastici post secondaria con carattere professionalizzante, quali gli Istituti Tecnici, anche al fine di sviluppare analisi comparative.

Da quanto sopra consegue, quindi, la necessità di avviare un piano di rilevazione degli esiti delle politiche attive del lavoro ben più ampio di quello fin qui attuato, essenzialmente ma non esclusivamente, attraverso la “tradizionale” indagine sugli esiti occupazionali della formazione. Inoltre, preso atto della numerosità dei soggetti istituzionali interessati e del fatto che questi sono titolari di competenze concorrenti e non subordinate o delegate dalla Regione, emerge l’ulteriore necessità di creare una rete tra i quanti sono interessati alle rilevazioni e al loro uso che coinvolga, quantomeno, le Province, l’Università e l’Ufficio Scolastico Regionale.

Questa prospettiva implica che la Regione operi principalmente come regista di una complessa operazione di rilevazione degli esiti, in parte già in atto, ma con modalità, cadenze e strumenti difformi e non coordinati, in una logica di governance multilivello, al cui interno la Regione deve, da un lato, provvedere (direttamente o indirettamente) a rilevare gli esiti delle attività di istruzione e formazione cui partecipa direttamente con finanziamenti propri e, dall’altro lato, attivare il coordinamento delle rilevazioni gestite da altri soggetti, prendendo in considerazione anche l’opportunità di cofinanziare l’effettuazione di tali rilevazioni nei casi in cui queste non siano ancora state avviate, ovvero richiedano un potenziamento per poter garantire livelli minimi di comparabilità e di copertura dell’universo.

Già il “Piano Ponte 2005-2007” della Regione Liguria ha messo in luce in modo molto chiaro la necessità che la Regione potenzi adeguatamente le rilevazioni necessarie per le proprie funzioni programmatiche e ha indicato, tra le esigenze informative funzionali riferite alla programmazione e gestione delle politiche attive del lavoro:

- ✓ dati relativi a tutte le attività finanziate (sistema di monitoraggio FP2000)
- ✓ dati sui beneficiari della attività finanziate (banca dati anagrafica degli utenti)
- ✓ esiti occupazionali delle attività finanziate
- ✓ altri dati di risultato per la valutazione delle politiche

La nuova programmazione del FSE conferma questa impostazione e porrà nuove sfide al sistema di monitoraggio e valutazione dovute al forte carattere sperimentale di alcuni Assi.

In questa prospettiva, occorre ripensare all’intero impianto della rilevazione degli esiti delle politiche del lavoro e ai soggetti istituzionali interessati alla loro rilevazione e al loro impiego e predisporre un piano generale, da attuare per gradi, in ragione delle disponibilità manifestate dai vari soggetti, dalla rilevanza dei dati a fini programmatici, dalla preesistenza di rilevazioni, avviando una ricognizione a seguito della quale definire un progetto operativo.

Questa impostazione tende a valorizzare le indagini sugli esiti della formazione ai fini della **programmazione regionale** del sistema dell’istruzione e formazione che paiono particolarmente importanti nella prospettiva dell’attivazione dei poli formativi e della messa in opera delle norme (recenti o in via di predisposizione) in tema di diritto allo studio (legge 15/2006), alta formazione (legge 2/2007) e sistema regionale dell’istruzione e formazione (in corso di predisposizione).

Possono in particolare consentire una maggiore partecipazione informata e consapevole dei vari *stakeholder* e delle stesse autonomie locali.

Tale partecipazione presuppone anche l'avvio di un **programma di divulgazione** delle informazioni, articolato secondo le necessità dei vari soggetti e in grado di svolgere funzioni di *accountability* con la pubblicazione di report accessibili a tutti i cittadini e non solo agli operatori.

Da considerare, al riguardo, che sussistono almeno due diversi tipi di esigenze informative. La prima, di diretto interesse per i decisori e gli attuatori, è costituita dalla creazione di un sistema informativo degli esiti del sistema di istruzione e formazione che, a partire dalle basi di dati esistenti e dalle rilevazioni condotte o previste, permetta di monitorare in modo adeguato e approfondito il sistema, dal punto di vista sia delle strutture e dei servizi erogati che da quello degli output e degli outcome (esiti degli allievi).

In questa prospettiva varrebbe la pena di proporre un **set di indicatori**, in numero limitato, aggiornabili con tempestività e facilmente consultabili, che forniscano un quadro di sintesi dell'evoluzione del sistema regionale di istruzione e formazione e della sua efficacia formativa e professionalizzante, quantomeno per la parte relativa agli esiti occupazionali.

La seconda modalità di divulgazione prevede invece la pubblicazione di Report tematici, che permettano di sviluppare il dibattito attorno a punti chiave delle politiche e dei processi interessati (formazione, istruzione, lavoro) e di effettuare periodicamente una valutazione e una revisione critica degli stessi.

Stato attuale dell'arte

Il quadro europeo²

Il monitoraggio delle politiche attive del lavoro

Nell'ambito del dibattito in corso nei paesi dell'Unione europea, sempre maggiore importanza viene data agli strumenti di politica attiva del lavoro, primo fra tutti la formazione professionale, come mezzo di sviluppo sia economico sia del capitale umano. I documenti e le *policy* attuate negli ultimi anni (creazione di un quadro di riferimento comune, aggancio della formazione professionale agli obiettivi e *benchmark* della Strategia di Lisbona, attuazione del processo di Bruges-Copenaghen, riprogrammazione dei Fondi Strutturali, in particolare del Fondo Sociale Europeo) paiono confermare, complessivamente, questa tendenza.

Indubbiamente, la formazione professionale non è più intesa come uno strumento isolato e, soprattutto, unicamente come supporto alle politiche del mercato del lavoro rivolte alle fasce deboli della popolazione. Negli ultimi anni, infatti, la formazione professionale ha assunto un ruolo centrale nel processo di *lifelong learning* (che prevede momenti di formazione lungo tutto l'arco della vita) ed ha assunto una funzione di interfaccia sostanziale dei sistemi di istruzione, innovazione e del mercato del lavoro assumendo, pertanto, un ruolo centrale nelle politiche economiche e sociali.

Nella maggior parte dei paesi europei, la formazione professionale non si limita più (ormai da tempo) ad una serie di interventi *ad hoc* destinati alle fasce deboli della popolazione attiva, bensì ad una politica complessiva che accompagna ogni Stato

² A cura di Michela Vecchia

membro e l'Unione europea nel suo insieme verso il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Strategia di Lisbona che mira a rendere, in dieci anni, l'Europa *“l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale”*. Appare quindi essenziale che i decisori politici possano avvalersi dei risultati di solidi studi sul campo e di ricerche, come anche di dati statistici, che consentano un *policy making* basato sull'evidenza e ne conformino le decisioni.

Come sottolineato recentemente in una pubblicazione del CEDEFOP³ (*European Centre for the Development of Vocational Training*), il sistema della formazione professionale europeo soffre della mancanza di un sistema di statistiche, indicatori e *benchmark* che consenta una comparazione dei risultati conseguiti in ogni Stato membro e nell'Unione nel suo complesso. Questo fattore riduce la possibilità di basare la programmazione politica sui risultati già raggiunti attraverso l'implementazione delle azioni che compongono la politica di formazione professionale europea (che sempre più condiziona ed incide sulle politiche nazionali). A questo proposito si deve sottolineare come il Comunicato di Maastricht (2004) ha identificato, quale priorità a livello europeo, *“il miglioramento della portata, precisione e affidabilità delle statistiche in materia di istruzione e formazione professionale al fine di valutare i progressi compiuti, rendendo il sistema efficiente, efficace ed attrattivo. Indicatori e informazioni adeguate sono la chiave per comprendere, da un lato, cosa sta succedendo nel sistema di istruzione e formazione professionale e, dall'altro, quali interventi supplementari e quali decisioni sono richiesti da tutte le parti interessate”*.

A questa affermazione hanno fatto seguito (o sono collegate) una serie di indicazioni da parte dell'Unione che insistono sulla necessità di disporre di un sistema europeo di monitoraggio delle politiche della formazione che permetta di misurare ed apprezzare i risultati ottenuti al fine di poter procedere ad una programmazione informata e coerente con le necessità rilevate sul campo.

Ovviamente, questa esigenza si scontra con un sistema della formazione professionale che resta, sotto il punto di vista europeo, ancora molto eterogeneo e, di conseguenza, difficilmente analizzabile come un insieme unico (coerente al suo interno) composto dalla somma dei sotto-sistemi nazionali. Nonostante lo sforzo (in atto ormai da alcuni anni) di creare un quadro comune di riferimento volto ad accrescerne la trasparenza e la comparabilità, le tradizioni dei diversi Stati membri dell'Unione nel campo della formazione professionale contribuiscono in modo sostanziale ad accrescere le difficoltà che sottendono al processo di omogeneizzazione in atto. L'elemento culturale (e conseguentemente il ruolo e la percezione della formazione professionale nei diversi paesi) continua a rappresentare uno dei maggiori limiti attualmente esistenti.

Se si prendono in considerazione, ad esempio, le finalità per le quali i finanziamenti del Fondo Sociale Europeo sono stati utilizzati nel periodo 2004-2006 nei diversi paesi, questo elemento appare evidente. Come evidenziato dallo studio del CEDEFOP precedentemente citato⁴, le attività finanziate (e quindi la funzione loro attribuita) si sono concentrate su un insieme di azioni molto variegiate rivolte a drop out (in Francia e Irlanda), persone con bassa qualificazione (in Danimarca ed Estonia), disoccupati di lunga durata (in Irlanda), over 45 (in Spagna), donne che intendono rientrare nel mercato del lavoro (in Spagna), studenti residenti in aree rurali (in Polonia), persone disabili (in Lituania e Polonia), lavoratori delle PMI (in Spagna). Gli stessi fondi sono stati, inoltre utilizzati per supportare lo sviluppo di sistemi/strutture di qualificazione (in Irlanda), l'orientamento, il

³ Cedefop, *Zooming in on 2010. Reassessing vocational education and training*, 2007

⁴ Cedefop, *op. cit.*

counselling e percorsi individualizzati di formazione (in Francia), sistemi di qualità, validazione dell'apprendimento non formale ed informale (in Francia), formazione dei formatori (a Cipro e in Francia) e l'anticipazione dei fabbisogni formativi (in Finlandia).

Anche con la nuova programmazione (2007-2013) gli Stati membri paiono decisi ad assegnare una molteplicità di obiettivi agli interventi finanziati dal Fondo Sociale Europeo (diminuendo, così, la possibilità di compararne l'utilizzo e gli esiti). Verranno infatti utilizzati per implementare e sviluppare i sistemi di qualificazione (Estonia, Cipro, Lituania, Ungheria, Polonia), i sistemi di qualità (Lituania, Ungheria) e orientamento (Lituania, Polonia); per promuovere strategie di *lifelong learning* (Slovacchia); per incrementare la partecipazione dei lavoratori alla formazione continua (Belgio, Paesi Bassi) e promuovere l'occupabilità delle fasce deboli (Belgio, Danimarca, Cipro, Austria, Slovacchia, Regno Unito). I finanziamenti disponibili, inoltre, rappresenteranno uno strumento rilevante per creare un link più forte tra il sistema della formazione ed il mercato del lavoro (Italia e Polonia); per promuovere *partnership* tra il sistema produttivo e gli attori chiave regionali (Danimarca); per sviluppare l'apprendimento sul luogo di lavoro (Estonia e Finlandia); per supportare le PMI (Estonia e Cipro); per stimolare il *capacity building* degli enti di formazione (Danimarca e Malta); per sviluppare e modernizzare le infrastrutture tecniche (Lettonia); per creare centri regionali integrati di formazione (Ungheria) o network di centri di formazione settoriali (Lituania); per sviluppare le competenze chiave (Austria) e favorire l'apprendimento delle lingue in ambito professionale e la formazione dei formatori (Ungheria).

Una analisi complessiva sulle modalità di monitoraggio/valutazione e di raccolta dei dati evidenzia come non esista un "modello europeo" univoco che possa essere applicato nella valutazione degli esiti della formazione professionale.

Nel disegno di un nuovo sistema di rilevazione (e valutazione/analisi) degli esiti della formazione professionale, però, non si possono trascurare alcuni messaggi chiave della politica europea in tema di formazione professionale. Per fare ciò pare necessario pensare ad un sistema che, oltre a modalità di rilevazione di informazioni statistiche continuative, abbia una forte componente qualitativa che possa analizzare nuovi fattori chiave che si accompagnano all'erogazione di attività formative.

Si dovrebbe, pertanto, procedere all'identificazioni di alcuni target specifici da monitorare che non facciano riferimento unicamente a fasce deboli – o considerate tali - del mercato del lavoro e ad una serie di approfondimenti tematici che permettano di rilevare il ruolo centrale della formazione professionale come strumento di sviluppo economico e del capitale umano (formazione continua, formazione degli occupati, formazione all'imprenditoria intesa come una delle conoscenze chiave della società della conoscenza, i *benchmark* e gli indicatori della Strategia di Lisbona, le strategie di *lifelong* e *life wide learning*).

Il dibattito sugli indicatori

Nel quadro della Strategia di Lisbona, gli Stati membri dell'Unione hanno convenuto di monitorarne l'implementazione attraverso un insieme di indicatori strutturali e *benchmark* che si sono tradotti, nel maggio 2003, in un set di cinque *benchmark* e ventinove indicatori considerati rilevanti a questo fine⁵.

⁵ I cinque *benchmark* sono i seguenti (tutti fissati per il 2010): 1) si dovrebbe pervenire ad una percentuale media non superiore al 10% di abbandoni scolastici prematuri; 2) il totale dei laureati in matematica, scienze e tecnologie nell'Unione europea dovrebbe aumentare almeno del 15% e al contempo dovrebbe diminuire lo squilibrio tra i sessi; 3)

Nel novembre del 2004, uno studio commissionato dalla Commissione europea (Direzione Generale Istruzione e Cultura) ha evidenziato le criticità ed i limiti delle statistiche disponibili nel campo della formazione professionale⁶ ed alcune delle conclusioni sono state successivamente utilizzate per formulare una specifica priorità nel Comunicato di Maastricht⁷.

Nel 2005, il Consiglio ha richiesto alla Commissione di valutare i progressi compiuti nell'identificazione di un quadro coerente di indicatori e *benchmark* e di prenderne in considerazione la loro rilevanza. Dopo questa sollecitazione la Commissione è arrivata ad una proposta che comprende dieci *benchmark* e ventidue indicatori⁸ che si riferiscono al livello di istruzione della popolazione nel suo complesso, all'istruzione e alla formazione di persone con bisogni speciali, all'occupabilità, agli esiti socio-economici ed al processo di istruzione e formazione.

Nel 2006, il documento "*Measuring the Outputs and Outcomes of Vocational Training – Towards a Coherent Framework for Indicators*"⁹ ha ulteriormente evidenziato la necessità di giungere ad un quadro comune di indicatori che consenta la comparabilità, a livello transnazionale, dei dati raccolti relativamente alla formazione professionale ed ai suoi esiti.

Il documento propone una analisi sugli indicatori disponibili (e comparabili) a livello internazionale mettendone in evidenza sia i limiti sia le criticità da superare per giungere ad un quadro statistico comune. Un gruppo di lavoro (*Standing Group on Indicators and Benchmarks* - SGIB), in particolare, ha considerato (e tuttora sta lavorando a questo scopo) alcuni tipi di misure/misurazioni che possano utilizzare informazioni già disponibili.

Il dibattito sopra riportato evidenzia la necessità (e la ricerca) di creare un sistema che possa, almeno parzialmente, garantire una comprensione complessiva dell'andamento della formazione professionale all'interno dell'Unione prendendo anche in considerazione i grandi temi e le sfide che sono attualmente sull'agenda politica europea. Indubbiamente, ci si sta orientando verso un sistema che, da una parte, garantisca una continuità delle rilevazioni nel tempo (cosa che al momento non è possibile in quanto le rilevazioni hanno visto, nel tempo, variare i dati raccolti), e, dall'altra, una maggiore comparabilità dei dati ed un approccio più complessivo. Il tentativo pare essere quello di passare ad un approccio che consenta di identificare e misurare gli input, il processo, gli esiti e l'impatto, consentendo di combinare tre differenti dimensioni: quella statistica, quella analitica e quella orientata al *policy making*.

Ovviamente, questo processo sarà possibile accrescendo la qualità dei dati e puntando a:

almeno l'85% della popolazione ventiduenne dell'Unione europea dovrebbe avere completato un ciclo di istruzione secondaria superiore; 4) la percentuale dei quindicenni con scarse capacità di lettura dovrebbe diminuire nell'Unione europea almeno del 20% rispetto al 2000; 5) il livello medio di partecipazione all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita dovrebbe attestarsi nell'Unione europea almeno al 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa (fascia di età compresa tra 25 e 64 anni). Per ulteriori informazioni a proposito si consulti la seguente pagina web: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/after-council-meeting_it.pdf

⁶ *Achieving the Lisbon goal: The contribution of VET, 2004,*

(http://ec.europa.eu/education/policies/2010/studies/maastricht_en.pdf)

⁷ La priorità specifica prevede "il miglioramento della portata, precisione e affidabilità delle statistiche in materia di istruzione e formazione professionale al fine di rendere la valutazione dei progressi compiuti, rendendo il sistema efficiente, efficace ed attrattivo. Indicatori e informazioni adeguate sono la chiave per comprendere, da un lato, cosa sta succedendo nel sistema di istruzione e formazione professionale e, dall'altro, quali interventi supplementari e quali decisioni sono richiesti da tutte le parti interessate"

⁸ Si faccia riferimento ai documenti disponibili alle seguenti pagine web:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/oj/2005/c_141/c_14120050610it00070008.pdf

<http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progressreport06.pdf>

<http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progressreport06annexes.pdf>

⁹ Commissione Europea, DG Centro Comune di Ricerca - Istituto per la protezione e la sicurezza dei cittadini

1. migliorarne la comparabilità geografica e nel tempo e la loro affidabilità. Ciò implica una raccolta dati armonizzata nei diversi Stati membri, ma anche l'utilizzo di concetti, definizioni e classificazioni comuni;
2. trovare soluzioni flessibili per poter rispondere (e velocemente) a domande ad hoc;
3. migliorare l'accesso e l'utilizzo dei dati e delle statistiche già esistenti che non paiono, a presente, completamente utilizzate¹⁰.

Il quadro nazionale ¹¹

I sistemi di monitoraggio regionali

I processi di frammentazione dei percorsi professionali, così come i rischi di precarizzazione dei profili e delle posizioni lavorative, appaiono fenomeni rispetto ai quali la messa a regime dei sistemi di formazione continua e permanente può rappresentare un fattore di contrasto cruciale.

Allo stato attuale, alla suddetta frammentazione corrisponde una relativa dispersione delle informazioni

In questo senso assume rilevante importanza la possibilità di interfaccia e "incrocio" dei diversi sistemi regionali di monitoraggio degli esiti della formazione professionale, interfaccia che, per rendersi effettivamente utile, non può prescindere da una precisa definizione degli oggetti di indagine, degli strumenti e delle relative modalità di rilevazione.

Allo stato attuale, all'elevato grado di complessità che caratterizza il settore della formazione per adulti corrisponde una relativa tendenza alla dispersione delle informazioni raccolte in merito, dinamica che, a livello centrale, pare essere indicata come punto di migliorabilità necessario al fine di una razionalizzazione dell'intero sistema formativo, come riportato in un documento ministeriale¹² datato luglio 2006 a titolo "Completezza e qualità delle informazioni statistiche sulla Formazione professionale": "Un buon sistema formativo, in grado di fornire a tutti una preparazione adeguata e soprattutto le competenze che meglio rispondono alla propria vocazione professionale, deve basarsi su un buon *sistema informativo*, nel senso che è necessario conoscere quale è lo stato del sistema per poter gestirlo meglio".

L'avvio di un processo di omogeneizzazione degli indicatori considerati dai diversi sistemi di monitoraggio regionali appare dunque obiettivo ambizioso, considerando come diversi fattori di criticità concorrano nel differenziare gli "stili" di monitoraggio regionali, in particolare:

- la pluralità dei soggetti coinvolti nei processi di formazione con diverse collocazioni (es. enti erogatori / soggetti fruitori);
- la pluralità degli enti che si occupano di diversi aspetti e/o di diversi oggetti dei monitoraggi (ISFOL, ISTAT, MIUR, MLPS);
- la parziale "opacità" di alcune procedure di rilevazione condotte a livello regionale;

¹⁰ Cedefop, *Zooming in on 2010. Reassessing vocational education and training*, 2007

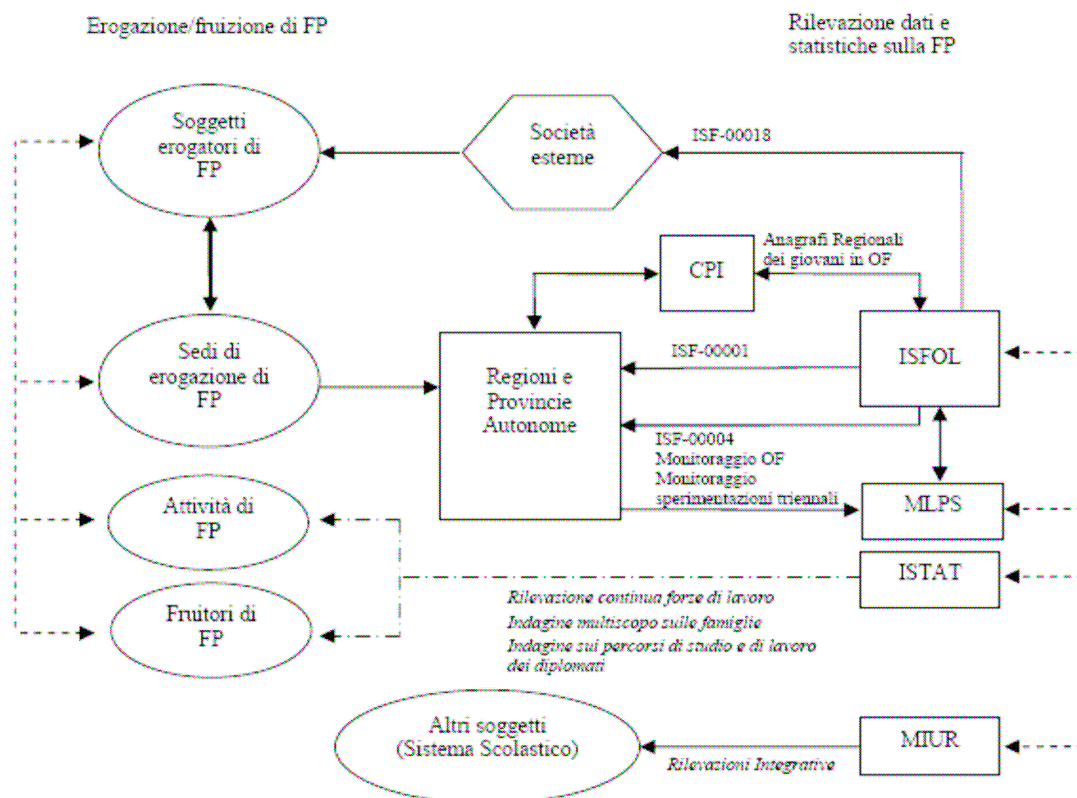
¹¹ A cura di Sebastiano Benasso

¹² Reperibile all'indirizzo web

http://www.palazzochigi.it/Presidenza/statistica/attivita/0603_formazione_professionale.pdf

- la difficoltà di relazione interna tra Centri per l'Impiego Provinciali e Regioni.

Quanto introdotto trova un'efficace rappresentazione della propria complessità nella schematizzazione proposta nel contesto del già citato documento ministeriale:



Fonte: *PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, COMMISSIONE PER LA GARANZIA DELL'INFORMAZIONE STATISTICA, "Completezza e qualità delle informazioni statistiche sulla Formazione professionale"*

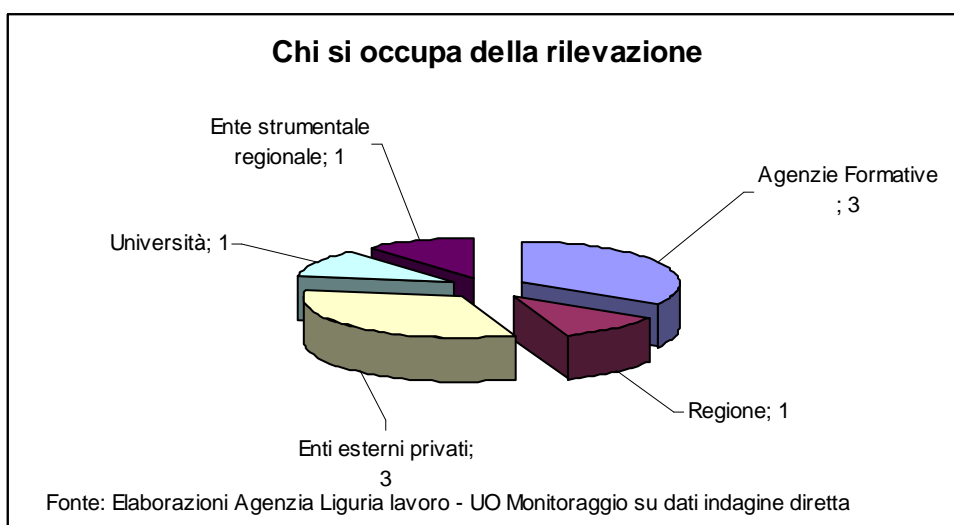
In questo quadro, Agenzia ha curato una breve ricognizione presso le regioni del Nord, al fine di delineare lo "stato dell'arte" dei sistemi di monitoraggio regionali; le schede inviate ai diversi referenti regionali rappresentano una prima base informativa in merito alle dimensioni fondamentali delle rilevazioni condotte: universo di riferimento e relativo campione di indagato, strumento di indagine e relative modalità di rilevazione, soggetti titolari dell'indagine.

Per quanto riguarda l'**universo di riferimento**, i dati mostrano una discreta omogeneità dei bacini di indagine considerati nei diversi territori: i corsi per disoccupati vengono monitorati in tutte le regioni e, ad eccezione di quanto accade in una sola regione, l'indagine è estesa anche ad alcune tipologie di corsi per occupati (es. buoni formativi); altre due regioni annettono come oggetto di analisi anche i corsi svolti nell'ambito dell'assolvimento degli obblighi formativi.

In prevalenza le indagini sono censuarie, mentre in alcuni casi sono previste modalità di **campionamento** differenti (ad esempio censuaria quella relativa ai corsi per disoccupati, e campionaria per i corsi per occupati, utilizzando un campione stratificato sulla base di alcune caratteristiche dei corsi). Nel caso delle indagini campionarie, i criteri di estrazione rimandano alla misura FSE, alla provincia di svolgimento dei corsi e alla rappresentatività di genere.

Come **strumento di rilevazione**, in prevalenza viene condiviso il questionario ISFOL, adattato alle specificità locali, mentre per la **modalità di rilevazione**, si evidenzia che i questionari sono somministrati telefonicamente.

Le attività di rilevazione sono prevalentemente affidate in esterno, a enti di ricerca, strumentali o Università; tre regioni hanno delegato direttamente le Agenzia formative.



Liguria: il quadro regionale

A partire dal 1996 la Regione Liguria ha sviluppato una propria metodologia di rilevazione diretta (interviste agli allievi della FP) e dal 2000 ha adottato la scheda di rilevazione ISFOL (Gruppo Placement).

In linea con la metodologia nazionale adottata anche dalle altre Regioni, lo **strumento di rilevazione** è un questionario somministrato telefonicamente (metodo CATI).

L'**universo** di indagine è costituito dagli interventi formativi rivolti a disoccupati

Le **fasi** di indagine sono le seguenti:

1. costruzione banca dati allievi, a partire dalla banca dati corsi (FP2000)
2. somministrazione censuaria del questionario telefonico¹³.

¹³ Poiché risulta estremamente laborioso costruire l'universo allievi e si verificano molte difficoltà dovute proprio all'irreperibilità delle persone (mancanza dei numeri di telefono), la scelta di realizzare la rilevazione in modo censuario, ha consentito sino ad oggi di realizzare un numero congruo di interviste per ogni annualità, rispettando peraltro i canoni della rappresentatività rispetto alle principali variabili riferite ad assi e misure.

I **tempi di rilevazione** – nel modello previsto da ISFOL – sono a 12 mesi dalla chiusura dell'intervento. In questi anni l'Agenzia è riuscita ad 'allinearsi'¹⁴, ma questo elemento rappresenta ancora un elemento di criticità.

Le criticità dell'attuale sistema di rilevazione

Sulla base di una riflessione condotta sulle indagini in corso si evidenziano alcune **criticità** e alcuni limiti derivanti dall'impostazione dell'indagine stessa, che in futuro occorre poter risolvere.

Nelle rilevazioni sin qui realizzate, la criticità maggiore è stata quella della creazione della banca dati allievi:

- la difficoltà di reperimento del materiale cartaceo nelle diverse Province e presso gli Uffici Regionali ha reso impossibile ricostruire l'universo di riferimento (ossia rintracciare tutti i verbali oggetto di indagine);
- la modulistica adottata, non sempre omogenea, ha reso impossibile per molti corsi rintracciare gli allievi (mancanza numeri di telefono).

Tutto ciò ha creato una sostanziale caduta nel tasso di risposta, non potendo in molti casi rintracciare le persone coinvolte nelle azioni formative.

Un'ulteriore criticità – connessa alla creazione della banca dati – riguarda i tempi della rilevazione: non disponendo di una banca dati aggiornata in tempi reali, il momento del contatto con la persona è ritardato e comunque con un intervallo non omogeneo rispetto alla conclusione del corso (i 12 mesi appunto), elemento che appare invece essenziale per la comparabilità interna ed interregionale dei dati stessi.

Gli elementi di criticità riferiti alla costruzione della banca dati stanno via via diminuendo in relazione al sempre maggior uso in linea di FP2000, alimentato dagli Enti.

Prospettive di lavoro nel medio periodo

La finalità di un **sistema di monitoraggio integrato** è quella di monitorare appunto l'efficacia e l'efficienza degli interventi in termini di impatto – quantitativo e qualitativo – sul mercato del lavoro.

Attualmente, quindi, in una logica di "valutazione ex post" è importante ipotizzare un percorso di rilevazione che possa essere progressivamente incrementato, garantendo un raccordo tra impianto metodologico iniziale e singoli segmenti del sistema di politiche attive del lavoro. Un'impostazione che consenta, sulla base delle esigenze della Regione

¹⁴ Attualmente l'Agenzia ha completato la rilevazione diretta riferita ai corsi conclusi nel 2005 e la costruzione della banca dati dei corsi conclusi nel 2006, per cui sono state avviate le interviste.

(a partire dai Servizi direttamente interessati), in accordo e coordinamento con le Province, una continuità e una progressiva inclusione delle diverse politiche (non solo formazione ma altre politiche attive del lavoro), partendo dalla connessione con il progetto Placement di ISFOL

L'utilizzo delle informazioni che derivano dall'indagine può essere articolato e connesso a diversi livelli: dalle attività di programmazione, al monitoraggio (come base di valutazione), fino ad una lettura in un'ottica di ricongiungimento delle politiche formative, orientamento e azioni di incrocio domanda e offerta, evidenziando sin dall'inizio la necessità dell'**integrazione tra strutture** che a vario titolo si occupano di programmazione e gestione delle politiche attive del lavoro.

Sinteticamente, l'obiettivo conoscitivo che deve essere garantito è quello di fornire un supporto

- alla programmazione gestionale
 - delle politiche attive del lavoro
 - dell'istruzione, formazione professionale e alta formazione
- alla creazione di un sistema di elementi utili alla valutazione

In prima approssimazione si può quindi affermare che le caratteristiche complessive a cui deve tendere un sistema di monitoraggio rimandano a:

- tempestività e 'bontà' del dato,
- capacità di analisi sulla base di un set di indicatori condiviso,
- una **metodologia modulare** che consenta una progressiva inclusione di politiche e azioni.

Va sottolineato che, in questa fase, l'analisi condotta non consente una stima corretta dell'efficacia esterna, ossia non depura gli effetti occupazionali dall'influenza esercitata dalla congiuntura economica (sia in senso di *performance* positive o negative del sistema locale) né da eventuali "effetti sostituzione". Inoltre, rileva il risultato lordo e non il netto, in quanto non tiene conto degli esiti occupazionali dei possessori dei titoli in ingresso nei percorsi formativi. In altri termini, ad oggi, non si rileva l'aumento dell'occupazione in termini di incremento netto dell'occupabilità, per l'assenza di rilevazioni comparabili in altri percorsi di studio. Il mancato incrocio con altre banche dati rinvia poi le risposte alla percezione soggettiva degli allievi.

Queste ultime osservazioni pongono l'accento sull'importanza – in questa fase – di partire dai singoli soggetti che entrano in contatto con le politiche attive del lavoro, al fine di costruire un percorso che consenta un'analisi "individuale" dei percorsi seguiti e delle strategie messe in atto dalle persone che si rivolgono ai servizi per l'impiego. Si evidenzia, quindi, la necessità di proseguire nel percorso di creazione di una **banca dati corsi e allievi** che consenta un monitoraggio costante delle persone, anche in riferimento ai diversi percorsi.

In questo scenario l'UO Monitoraggio e Analisi di Agenzia assume un rilievo ancora maggiore e implica una rivisitazione della qualità e della struttura delle informazioni necessarie per realizzare una sempre più efficace programmazione degli interventi formativi a sostegno dell'occupazione.

La funzione di struttura tecnica di Agenzia Liguria Lavoro è proprio quella di realizzare – in costante integrazione con gli Uffici regionali e in progressiva integrazione con i servizi pubblici per l'impiego – una rilevazione continua, in un'ottica di graduale inclusione delle diverse politiche attive del lavoro.

Sulla base delle esperienze sin qui maturate e attraverso una loro lettura critica è possibile ipotizzare un piano operativo di rilevazione con l'obiettivo – al di là della

conoscenza delle ricadute – di proseguire nella strada già delineata dalla Regione Liguria di integrazione tra strutture, sin dalla fase di programmazione.

La proposta formulata dall’Agenzia, seppur orientata nel breve periodo a fornire una sintesi aggiornata degli esiti formativi, si pone come **progetto di sistema**, ovvero vuole essere funzionale alla costruzione del nuovo strumento di osservazione del mercato del lavoro che la Regione intende progettare.

L’intervento nel suo complesso prevede l’articolazione di momenti diversi di rilevazione:

- il primo, più immediato, di continuazione delle rilevazioni in corso, limitate agli interventi formativi rivolti a disoccupati (fino alla conclusione della programmazione 2000-2006);
- il secondo, in un’ottica di evoluzione e di integrazione progressiva delle diverse politiche attive del lavoro, ampliando quindi l’universo di riferimento (a partire dalla programmazione 2007-2013).

L’evoluzione dello schema presuppone una progressiva **strutturazione** del sistema di monitoraggio regionale degli esiti delle politiche attive del lavoro in riferimento ai diversi interventi previsti, includendo progressivamente azioni in linea con il Programma Operativo FSE 2007-2013.

Questo rende assolutamente necessaria la costruzione di una base dati informatizzata, a partire dalla domanda che i diversi soggetti fanno, all’atto della partecipazione (uniformazione della modulistica e trasmissione telematica delle informazioni).

Le proposte operative

Il Programma di attività di Agenzia Liguria Lavoro¹⁵ ha, tra le macro attività previste, quella di una azione di monitoraggio e analisi delle politiche formative e del lavoro.

Come precisato nel Piano, le finalità generali sono quelle di acquisire informazioni, produrre indicatori ed elaborare report a supporto della programmazione (ex ante), della realizzazione (in itinere) e del controllo (ex post) degli interventi di politica del lavoro, formazione, istruzione e orientamento realizzati dalla Regione Liguria e dalle Province liguri al servizio delle loro attività di programmazione e valutazione.

Più precisamente, il monitoraggio delle azioni di politica formativa e del lavoro consiste nella rilevazione ed elaborazione di informazioni tramite indagini, studi e ricerche atte a valutare gli esiti delle politiche del lavoro, con l’obiettivo di fornire indicazioni utili alla programmazione regionale.

Ad oggi, tra le attività consolidate di monitoraggio, vi è quella degli esiti della formazione professionale rivolta a disoccupati, realizzata da Agenzia ormai dal 1996 e che ha quindi considerato le programmazioni FSE precedenti (quest’anno è prevista la rilevazione per i corsi terminati nel 2006).

¹⁵ Approvato dal Consiglio Regionale in data 30 gennaio 2008

Le attività realizzate da Agenzia nel 2007 hanno prodotto una proposta che costituisce la base di questo progetto, il cui percorso di costruzione è stato caratterizzato da attività propedeutiche di analisi finalizzate alla condivisione - in primis - tra gli Uffici Regionali (Politiche e Servizi per l'Occupazione e Sistema Regionale della Formazione e dell'Orientamento in un primo tempo e con il Sistema Educativo Regionale e con l'Ufficio Organizzazione Scolastica) che sfocerà in un secondo tempo in un processo di condivisione con le Province.

L'attuale proposta progettuale prevede di sviluppare diverse azioni, dotate ciascuna di gradi di operatività e di priorità differenti. La progettazione prevede perciò una gamma di sub-analisi che andranno realizzate con tempi e modalità differenti, ma coordinate. Una impostazione modulare che consente l'avvio delle sperimentazioni e la progressiva messa a regime ed integrazione con altre analisi mirate (Laboratorio delle professioni di domani).

Sinteticamente le fasi e le azioni previste saranno:

1. **revisione dell'attuale rilevazione degli esiti**, con ridefinizione dei compiti dei diversi soggetti implicati, anche nella prospettiva di valorizzare e razionalizzare le attività avviate nel tempo dalla Province e di estendere la rilevazione ad altri interventi formativi.

All'interno di questa attività occorrerà:

- effettuare una riflessione critica e operativa sul questionario ISFOL attualmente in uso, in quanto presenta criticità e insufficienze che suggeriscono una radicale revisione, ferma restando la necessità di mantenere il più possibile la comparabilità con il passato e con le altre Regioni
- aggiornare il quadro delle rilevazioni svolte dalle Regioni più "virtuose" (analizzando l'estensione delle rilevazioni, gli strumenti usati, la titolarità della stessa, se Regionale, di Ente strumentale o degli Enti attuatori, se campionaria o censuaria) anche in raccordo con 'attività del gruppo Placement di ISFOL
- ridisegnare l'architettura generale dell'indagine sugli esiti, prevedendo:
 - una rilevazione *quantitativa* (sui grandi numeri e rivolta ai soggetti destinatari delle politiche) realizzata direttamente dagli Enti
Questo è l'aspetto che più di altri modifica la progettazione sin qui discussa: il ritorno al sistema di rilevazione attraverso gli Enti garantisce da un lato una maggiore tempestività del dato e una copertura pressoché totale dell'universo, in quanto è dimostrato che gli allievi mantengono volentieri il contatto con le sedi formative e, anche se in cerca di occupazione, rispondono volentieri e si attendono dagli Enti un supporto anche nelle fasi successive alla conclusione del percorso formativo. Dall'altro presuppone una progettazione condivisa con le Province e l'individuazione di incentivi, motivazioni e forme di controllo a campione della rilevazione.
 - una rilevazione *di interconnessione quanti/qualitativa* che riguarda le modalità di rilevazione della qualità degli output con i beneficiari intermedi e le imprese (schede stage, schede di gradimento)

In questo quadro, si ipotizza la realizzazione delle interviste all'intero universo, attraverso il ricorso **alle strutture formative con queste specifiche:**

- definizione del set minimo di dati che dovranno essere inseriti nel sistema ed effettuazione delle conseguenti modifiche su FP2000, utilizzando una scheda di rilevazione derivata dall'attuale questionario ISFOL fortemente semplificato

- avvio contestuale delle procedure di addestramento rilevatori degli Enti e delle ISA alla rilevazione dati e all'utilizzo delle procedure informatiche
- affiancamento degli Enti nell'avvio della rilevazione
- effettuazione di interviste di controllo su di un campione casuale, in concomitanza con l'avvio di rilevazioni in profondità da parte dell'Agenzia, che annualmente potrebbe utilizzare questionari più approfonditi su ambiti professionali o territoriali di interesse

Punti di forza di questa soluzione, in raffronto alla modalità sin qui utilizzata (rilevazione effettuata interamente dall'Agenzia, esternalizzando al più l'attività di intervista) :

- tempi più rapidi di effettuazione,
- copertura maggiore dell'universo,
- minor numero di rifiuti o mancate interviste;

Punti di debolezza:

- minore certezza sull'affidabilità dei dati,
- rischio che non tutte le strutture dispongano di persone capaci di effettuare la rilevazione,
- resistenza delle strutture ad accollarsi un compito aggiuntivo (si prevede peraltro la rilevazione di pochissime informazioni aggiuntive rispetto a quelle che vengono attualmente fornite dagli Enti).

Questa impostazione presuppone una forte interconnessione con il territorio regionale, per cui è presupposto fondamentale l'interazione con i sistemi provinciali in uso e la possibilità di mantenere autonome forme di rilevazione, a condizione che i dati essenziali per il sistema regionale siano raccolti in modo affidabile e tempestivo.

2. **estensione** delle rilevazioni alle **politiche attive del lavoro regionali e provinciali**, con priorità a quelle ritenute più rilevanti da Regione e Province

- in questo caso si propone di effettuare una prima ricognizione su quali politiche attive del lavoro sono monitorate dalle Province (e con quali strumenti e modalità di rilevazione) e su quali politiche del lavoro saranno finanziate dal nuovo POR, per evitare di avviare rilevazioni su attività che non proseguiranno in quella forma
- andrà poi sviluppata una proposta di lavoro, da condividere con le Province, al cui interno definire anche il ruolo dei beneficiari intermedi, ossia, per ogni tipo di politica attiva del lavoro, dei soggetti chiamati ad effettuare la rilevazione
- in una seconda fase andranno predisposti gli strumenti e le procedure di rilevazione, anche perché in questo caso potranno essere individuate delle buone pratiche provinciali da diffondere.

3. avvio di una prima riflessione sulle modalità di rilevazione degli esiti della **formazione continua** (e permanente), anche in relazione con gli Enti Bilaterali, le Associazioni di categoria e le imprese;

- si propone l'effettuazione di un'esplorazione presso le altre regioni "virtuose" per analizzare estensione e modalità di eventuali rilevazioni (vedi sopra), per la formazione continua e permanente
- a seguito di tale indagine potranno essere effettuate riunioni tecniche con le Parti sociali e alcuni Enti bilaterali per valutare le possibilità di sviluppo della

rilevazione, che dovrà comunque, se attivata, conoscere una **prima fase sperimentale e pilota**

- si può fin d'ora ipotizzare un approfondimento su alcuni strumenti sperimentati nella passata programmazione e che dovrebbero ripresentarsi in quella attuale, ad esempio i voucher individuali, che sono considerati una buona prassi suscettibile di approfondimento.

4. avvio di approfondimenti qualitativi, a partire da esigenze di monitoraggio di politiche attive espresse dai diversi Uffici Regionali. In questa fase si ipotizza di approfondire i temi relativi a:

- tirocini, attraverso la creazione di una banca dati integrata e coerente con al rilevazione degli esiti della formazione
- programmi nazionali che hanno attivato progetti di politica attiva del lavoro (Ricominicio da 40 e Progetto pari)

Riferimenti bibliografici

- Allulli G., (2000), *Le misure della qualità*, Edizioni Seam, Roma - Milano
- Altieri L. Togni D., (2004), *Valutazione politiche attive del lavoro. Esperienze in Emilia Romagna*, FrancoAngeli, Milano
- Colasanto M., Galetti L. (a cura di) (2007), *Valutare la qualità*, 2 voll., FrancoAngeli, Milano
- Fraccaroli F., Vergani A. (2004), *Valutare gli interventi formativi*, Roma, Carocci
- ISFOL, (2008), *La valutazione degli interventi del Fondo Sociale Europeo 2000-2006 a sostegno dell'occupazione - Indagini placement Obiettivo 3*, ISFOL, Roma
- ISFOL, (2007), *La valutazione intermedia del Fondo sociale europeo nelle regioni del centro-nord: mainstreaming, governance e percorsi di inserimento lavorativo delle donne*, ISFOL, Roma
- ISFOL, (2007), *Orientamenti metodologici e strumenti di rilevazione del placement*, ISFOL, Roma
- ISFOL, (2006), *Formazione professionale e occupabilità: la valutazione dell'impatto diretto degli interventi sui beneficiari*. (Presentato a XIV Convegno Nazionale di Economia del Lavoro AIEL - Milano 7-9 ottobre 1999 - Sessione "Istruzione e Lavoro", ISFOL, Roma
- Lichtner M., (1999), *La qualità delle azioni formative*, Franco Angeli, Milano
- Palumbo M. Franchi M., a cura di, (2000), *La valutazione delle politiche del lavoro e della formazione*, Franco Angeli, Milano
- Palumbo M., (2000,) "La valutazione delle politiche del lavoro", in M. Palumbo, a cura di, *Valutazione 2000*, FrancoAngeli, Milano, pp. 67-79
- Palumbo M., (2001), *Il processo di valutazione. Programmare, decidere, valutare*, Franco Angeli, Milano
- Tessaro F., (1997), *La valutazione dei processi formativi*, Roma, Armando.
- Vergani A., (2004), *Casi di valutazione. Processi valutativi e azioni formative*, Il Mulino, Bologna