

Qualità della formazione, sviluppo, regolazione sociale

Un'analisi comparata dei divari regionali

di Francesco Gaudio

Riassunto: il contributo esamina in chiave empirica alcuni significativi squilibri territoriali relativi al settore della formazione professionale in Italia. L'analisi si basa su un modello concettuale *ad hoc* che ha consentito di elaborare una mappa della «qualità in chiave sistemica» del settore e di metterla in relazione ad altri divari strutturali e tendenzialmente esogeni. Il lavoro si propone soprattutto di riflettere su alcuni basilari ostacoli a uno sviluppo armonico del settore, che però riscuotono un'attenzione insufficiente nel dibattito corrente. In virtù dei risultati, si sottolinea l'esigenza di potenziare una valutazione differenziale su base locale, tesa a rilevare e correggere eventuali difetti «di teoria e/o di implementazione» nelle politiche territoriali di settore.

Parole chiave: Qualità della formazione; Sviluppo economico; Valutazione

Premessa

Il contributo affronta il tema degli squilibri territoriali relativi al settore della formazione professionale (da ora: FP) in Italia, che costituisce da tempo una componente non secondaria delle politiche nazionali e comunitarie per la crescita e l'occupazione (Commissione europea, 1994, 2005; Gagliardi, 2001). L'oggetto di analisi si fonda su un modello concettuale elaborato *ad hoc*, attraverso cui è stato possibile ricostruire alcuni significativi differenziali di «qualità sistemica»¹ e porli in controluce con più generali divari strutturali ed esogeni al settore. L'intento del lavoro è, in ultima istanza, di appuntare l'attenzione su alcuni fattori ostativi a uno sviluppo effettivo e armonico del settore, che ci pare non siano sufficientemente tenuti in considerazione da un dibattito talvolta forse troppo «alto e sofisticato» rispetto ad alcuni vincoli tipici dei diversi contesti regionali.

¹ Per una ricognizione degli obiettivi comunitari in tema di qualità dei sotto-sistemi VET si veda

il recente «comunicato di Bruges» (Commissione europea, 2010).

L'assetto istituzionale e operativo della FP nel nostro paese, sostanzialmente modulato su base regionale, rende opportune comparazioni incentrate sulla dimensione territoriale. Si può ritenere, difatti, che peculiarità locali – sebbene inserite in una cornice ordinamentale di livello nazionale – possano aver sedimentato lungo lo stivale una progressiva differenziazione di servizi e offerte. In quest'ottica, il contributo si propone di predisporre una mappa di talune criticità (e, di converso, di situazioni virtuose) che caratterizzano attualmente il settore nel nostro paese, e – per questa via – di delineare una distribuzione dei principali *gap* intercorrenti fra i venti sottosistemi regionali di FP. Sotto questo profilo, risulteranno piuttosto evidenti le difficoltà di gran parte delle regioni meridionali, ossia dei contesti caratterizzati da ritardi diffusi su numerosi altri fronti.

Non a caso, il lavoro trae ispirazione da un ricco e accreditato filone di analisi sugli squilibri territoriali nel rendimento delle istituzioni, dell'economia e della società italiana; un filone che si iscrive nel complesso di studi socio-economici sul cosiddetto meridionalismo post-unitario, che ha successivamente ripreso vigore nell'ambito delle politiche comunitarie di sviluppo e coesione e, più di recente, del dibattito sulla riforma federale dello Stato. Di ciò non è qui possibile, per ovvie ragioni di spazio, dare conto neppure in modo approssimativo. Bisogna rimarcare, però, come in questo ambito la riflessione sui *gap* territoriali nella FP – che pure viene concepita come una leva strategica per la crescita e la coesione socio-economica – risulti troppo debole e frammentaria, penalizzando oggettivamente il necessario processo di razionalizzazione e riordino del settore. Da questo medesimo punto di vista, autorevoli esperti coordinati da Giuseppe De Rita hanno di recente sottolineato che «le distanze dai *benchmark* europei e molti dei problemi della formazione in Italia assumono dimensioni completamente differenti a seconda delle diverse aree del paese. Queste stesse differenze costituiscono, infatti, un nodo cruciale nella composizione dei nostri radicati squilibri territoriali, in quanto causa di diseguaglianze tra cittadini in termini di opportunità offerte, di diritti disattesi e, nella fattispecie, di qualità dei sistemi formativi» (Commissione di studio e di indirizzo sul futuro della formazione in Italia, 2009, pp. 30-31).

L'articolo si compone di tre sezioni, nelle quali si cerca di dar conto in modo essenziale dei risultati di un ben più vasto lavoro di analisi empirica e bibliografica frutto di una proficua collaborazione fra l'ISFOL e il Dipartimento di Sociologia e di Scienza Politica dell'Università della Calabria².

Si parte dalla descrizione del modello concettuale di analisi dei *gap*, che – predisposto appositamente nello studio – si ispira a una visione sistemica della qualità delle offerte di servizi alla persona. Esso si articola in un set di dieci indicatori di sintesi messi a punto valorizzando dati e informazioni di secondo livello, desunti principalmente da studi dell'ISFOL. Il modello potrebbe rappresentare una sorta di prototipo da sperimentare in azioni periodiche di monitoraggio e valutazione del settore³. Poiché lo si considera come un prodotto con uno specifico valore aggiunto, se ne fornisce una descrizione piuttosto accurata.

² Vorrei ringraziare il professor Pietro Fantozzi (direttore del Dipartimento) che ha promosso e sostenuto la collaborazione, nonché tutto il personale per i suggerimenti e il contributo fornito a vari livelli nel corso del lavoro di ricerca. Rivolgo, inoltre, un ringraziamento particolare alla dotto-

ressa Claudia Montedoro (dirigente dell'Area Risorse Strutturali e Umane dei sistemi formativi dell'ISFOL) per la lungimiranza dimostrata nel promuovere l'attività.

³ Il modello ha ovviamente significative affinità con il «quadro di riferimento per la valutazione

Nella seconda parte del lavoro si presentano i risultati ottenuti dall'applicazione del modello stesso. Per limiti di spazio l'analisi viene ridotta all'essenziale, dando però al lettore la possibilità di effettuare una ricognizione più puntuale dei divari in base ai valori assunti dai diversi indicatori per ciascuna regione. In questo caso, si è preferito riservare uno spazio particolare alla presentazione di una misura unitaria del «livello qualitativo dei sottosistemi regionali di FP» ottenuta come una sintesi finale dei medesimi indicatori. Come si vedrà, si delinea una geografia della qualità dei sistemi di FP piuttosto lineare e del tutto coerente con il tradizionale modello dualistico Centro-nord/Mezzogiorno. In tal senso, i risultati sembrano confermare il paradosso di un sistema che appare in difficoltà e in ritardo proprio nei contesti territoriali dove è chiamato a uno sforzo specifico e aggiuntivo.

Tale geografia dei divari territoriali nel nostro paese, però, è tutt'altro che una novità. Di ciò si discute nella terza sezione, dove ci si sofferma su alcuni ulteriori squilibri di natura socio-economica che differenziano in termini qualitativi le diverse entità regionali. Lo scopo è di far risaltare le fortissime analogie intersettoriali in funzione esplicativa e – conseguentemente – per la promozione di approcci più accorti nelle *policy* di sviluppo del settore.

Modello di analisi

Il modello (tabella 1) contempla alcune fra le principali dimensioni critiche del funzionamento dei servizi alla persona secondo l'impostazione dei cosiddetti approcci *input-outcome* (cfr. Gori, Vittadini, 1999). Come accennato, l'oggetto di analisi è stato identificato nei «sistemi regionali di FP» allo scopo di metterne in luce alcuni significativi divari qualitativi su base territoriale.

Una declinazione empiricamente sostenibile (ossia, effettivamente suffragata da dati)⁴ dell'oggetto ha portato a identificare dieci indicatori composti afferenti a tre dimensioni⁵. Nella formulazione proposta, alcuni di essi erano già disponibili nell'ambito degli studi ISFOL; in altri casi, gli indicatori sono stati elaborati *ad hoc* utilizzando comunque la medesima fonte informativa.

della qualità della FP territoriale» proposto dall'ISFOL (cfr. ISFOL, 2010b), pur se con importanti specificità riconducibili alle finalità dello studio (rilevare i divari), al suo impianto metodologico (costruzione di indicatori composti su dati già disponibili) e all'approccio (di tipo macroterritoriale).

⁴ L'analisi verte esclusivamente su dati di secondo livello prodotti generalmente nell'ambito di studi empirici condotti dall'ISFOL, ripresi e valorizzati in funzione delle finalità del lavoro. Pertanto, l'identificazione dei descrittori risente della più generale dotazione di dati e informazioni effettivamente disponibili sul sistema.

⁵ Nel modello sono state contemplate anche alcune misure di *outcome* in termini di «esiti occupazionali» desunte dalle recenti indagini *placement* dell'ISFOL (cfr. ISFOL, 2006, 2010a). Di queste, però, non si discute nel presente contributo poiché non utilizzate nella costruzione dell'indicatore di sintesi finale sui «divari territoriali dei sistemi di FP», sia a causa di un insufficiente e disomogeneo livello di disaggregazione dei dati disponibili, sia in base alla considerazione che i tassi di occupabilità possano dipendere prioritariamente dal mercato del lavoro locale.

Tabella 1. Il modello di analisi: descrizione di dimensioni e indicatori

Dimensione	Indicatore	Descrizione
I. L'azione istituzionale (qualità della governance)	1. Dinamismo dei dispositivi di accreditamento	Misura la capacità di regolazione istituzionale del sistema (anno 2007). Sintesi di: a. scostamento dei "contenuti" dei modelli regionali di accreditamento rispetto al modello base (DM 166/2001): a1) affinamento dell'impianto (numero di provvedimenti emanati nel corso della programmazione 2000-2006 del FSE); a2) sperimentazione dell'impianto; a3) precisazione e contestualizzazione dei contenuti rispetto al DM; b. efficienza e rigore delle «procedure» di implementazione dei dispositivi in fase di monitoraggio e valutazione dei requisiti: b1) propensione al coinvolgimento degli attori locali; b2) rigore applicativo (modalità di verifica, rispetto del vincolo relativo al CCNL); b3) tempistica
	2. Capacità di utilizzo delle risorse	Misura di efficienza realizzativa, in particolare per ciò che concerne la capacità delle regioni di gestire al meglio le risorse disponibili per la formazione (anni 2002-2005). Rapporto fra «spesa effettivamente sostenuta» e «relativi impegni di spesa» tra gli anni 2002 e 2005 (è stata esclusa la spesa dei residui 2002)
II. Le organizzazioni di settore (qualità degli input tecnici)	3. Sviluppo organizzativo delle sedi formative	Misura del dinamismo organizzativo degli enti erogatori di servizi formativi (anno 2002). Sintesi delle seguenti dimensioni (a loro volta sintesi di indicatori elementari): 1) orientamento alla qualità; 2) identità propriamente formativa; 3) personalizzazione degli interventi; 4) orientamento imprenditoriale; 5) specializzazione nella stessa filiera; 6) diversificazione nella stessa filiera; 7) diversificazione funzionale degli addetti

(segue)

Tabella 1 (segue)

Dimensione	Indicatore	Descrizione
	4. Competenze professionali dei formatori	Misura del livello di competenze professionali di livello formale, informale e non formale degli addetti dei servizi formativi (anno 2006). Sintesi di: 1. competenze formali (titolo di studio, titolo post-laurea, abilitazione alla professione, frequenza della formazione in servizio, tempo trascorso dall'ultimo corso di formazione in servizio); 2. competenze non formali (coerenza fra attività svolta e precedenti esperienze lavorative); 3. competenze informali (professione padre/madre, titolo di studio padre/madre)
III. Le offerte (qualità di processo e di risultato)	5. Attrazione destinatari potenziali	Misura la capacità del sistema dei servizi di formazione professionale di proporsi come un'opportunità verso esigenze di occupabilità dell'utenza potenziale (anni 1998-2004). Rapporto fra la media annua degli allievi iscritti ai corsi di formazione (periodo 1998-2005) e i destinatari potenziali, stimati sommando (su dati di fonte Censimento ISTAT 2001) i destinatari della cosiddetta «formazione giovani», della formazione per adulti disoccupati e della formazione per adulti occupati
	6. Utilizzo dei servizi	Misura il grado di impiego dell'utenza potenziale della rete di servizi disponibili sul territorio (a.f. 2004-2005). Rapporto fra allievi iscritti ai corsi di formazione (a.f. 2004-2005) e «sedi accreditate» (2005)
	7. Produttività degli addetti	Misura del grado di efficienza interna dei processi organizzativi (anno 2006). Indicatore di sintesi di: destinatari/addetti; ore FP erogata/addetti

(segue)

Tabella 1 (segue)

Dimensione	Indicatore	Descrizione
	8. Costi per allievo	Misura il costo unitario delle attività per utente (anni 1998-2004). È un tipico indicatore di efficienza esterna, ossia della capacità di coinvolgere un dato volume di destinatari potenziali a parità di investimento economico. Rapporto fra il totale degli allievi dei corsi nel periodo 1998-2004 e totale della spesa nello stesso periodo
	9. Volume di prestazioni	Misura di livello tendenziale di adeguatezza quantitativa dell'offerta formativa effettivamente erogata in rapporto alla popolazione target (anni 1998-2005). Rapporto fra la media annua dei corsi di formazione attivati (periodo 1998-2005) e i destinatari potenziali (censimento 2001)
	10. Efficacia interna	Misura diretta della qualità «interna» dei servizi, ossia della capacità di coinvolgere i destinatari fino alla conclusione prevista dei percorsi formativi. Tasso di conclusione dei percorsi formativi (allievi che concludono il corso / totale iscritti %)
Indicatore sintetico finale dei DIVARI QUALITATIVI DEI SISTEMI TERRITORIALI DI FP		Fornisce un'immagine diretta e immediata dei divari regionali del sistema di FP. Indicatore di sintesi dell'intero set presentato a eccezione dell'indicatore di outcome

La *prima dimensione* chiama in causa la «qualità della *governance* istituzionale». Com'è noto, le politiche formative costituiscono un ambito di competenza specifica delle istituzioni regionali, la cui funzione di governo si esplica soprattutto nel presidio di due sotto-dimensioni critiche.

- *Indicatore 1*. In questa fase storica, la regolazione del sistema può essere fatta coincidere col processo di implementazione dei dispositivi di accreditamento, strumenti volti ad assolvere alle tipiche esigenze di garanzia di qualità delle offerte di servizi a finanziamento pubblico. Si tratta, com'è noto, di dispositivi introdotti gradualmente nelle

regioni alla luce delle indicazioni del DM 166/2001, rispetto ai quali si è fatto riferimento a una misura sintetica di «dinamismo».

- **Indicatore 2.** La programmazione e gestione delle risorse, di fonte nazionale o comunitaria⁶, è stata vagliata ricorrendo a un indicatore di «efficienza realizzativa della spesa». Questo si riferisce alla quota di spesa effettivamente sostenuta rispetto a quella precedentemente impegnata nella macroprogrammazione esecutiva. Si tratta, nel caso specifico, di una sottodimensione critica nel breve e medio-lungo periodo, sia sul piano della capacità di programmazione istituzionale sia per evitare i rischi del cosiddetto «disimpegno automatico» dei fondi comunitari⁷.

La *seconda dimensione* considerata dal modello riguarda le organizzazioni di settore, in termini di *input* strategico del sistema o, se vogliamo, in una logica di «qualità intrinseca delle offerte». Si riferisce, in particolare, a tutta una serie di aspetti connessi ai requisiti strutturali e di funzionamento delle sedi formative, con particolare attenzione alla dimensione critica delle competenze degli addetti. Anche in questo caso sono state identificate due sottodimensioni e altrettante misure *ad hoc*.

- **Indicatore 3.** Lo «sviluppo organizzativo delle sedi formative» fa riferimento al cosiddetto «modello agenziale» che ha ampiamente ispirato il DM 166/2001. Si tratta di una sorta di idealtipo di servizio di qualità, con cui si evoca una struttura snella, flessibile, agile nelle risposte da dare alle sollecitazioni del mercato del lavoro, aperta, in grado cioè di riprodurre risposte differenziate a bisogni differenziati, anche diverse dai corsi tradizionali (cfr. Nicoli, 2000). Il relativo indicatore di sintesi è stato messo a punto dall'ISFOL nell'ambito delle indagini periodiche sulla condizione professionale dei formatori (cfr. ISFOL, 2005).
- **Indicatore 4.** Le «competenze professionali dei formatori» rappresentano ovviamente una componente strategica della qualità delle offerte in campo formativo, su cui in passato si è sviluppato un ampio dibattito (tra gli altri: ISFOL, 1998, 2005) che, tuttavia, non è riuscito a impattare sui processi di sviluppo effettivo del sistema⁸. La metodologia di costruzione dell'indicatore è stata messa a punto dall'ISFOL nella prima indagine sulla «condizione professionale delle risorse umane della formazione professionale» (2003) (cfr. ISFOL, 2005, pp. 241-242). Ai fini specifici essa è stata applicata – con lievi accorgimenti tecnici – sui dati rilevati in un'indagine successiva⁹.

⁶ Per un quadro sistematico, benché relativamente datato, si veda ISFOL (2004), nonché i recenti Rapporti annuali ISFOL.

⁷ È il meccanismo contemplato dall'art. 93 del Reg. CE 1083/2006 (con le modifiche introdotte dall'art. 1, par. 13 del Reg. CE 539/2010) attraverso cui la Commissione procede al disimpegno automatico della parte di un impegno di bilancio connesso a un programma operativo per cui non è stata presentata domanda di pagamento dopo due anni dalla scadenza, che in tal caso – appunto –

viene automaticamente disimpegnata dalla Commissione europea.

⁸ Il riferimento prioritario è alla mancata implementazione – nei dispositivi di accreditamento «di prima generazione» – dell'allegato c al DM 166/2001, che richiamava proprio gli standard minimi di competenza dei formatori.

⁹ Si tratta della Terza indagine nazionale dell'ISFOL sulle risorse umane della FP, realizzata nel 2006 con riferimento all'annualità precedente.

La *terza dimensione* chiama in causa le offerte formative evocandone i diversi ambiti del processo di lavorazione e dei risultati. Avendo un nesso più diretto con il complesso tema della qualità erogata, questa dimensione è stata maggiormente articolata dal punto di vista dei descrittori empirici.

- *Indicatore 5.* Anzitutto, si è fatto riferimento alla «capacità di attrazione» del sistema nei confronti dell'utenza potenziale, ossia a una tipica misura indiretta di quanto le offerte formative sul territorio siano conosciute e percepite come risposta valida ed efficace a bisogni di rafforzamento delle competenze e dell'occupabilità.
- *Indicatore 6.* L'«utilizzo dei servizi» è, a sua volta, un utile riferimento sull'efficienza del sistema, poiché riguarda il grado di impiego – e, dunque, un'effettiva ed equilibrata «messa in produzione» – della rete di servizi sul territorio.
- *Indicatore 7.* L'indicatore successivo chiama in causa la «produttività degli addetti» in termini di volume di formazione erogata e di destinatari dell'azione professionale. Si tratta di un classico parametro di efficienza dei processi organizzativi che assume rilevanza sul piano aggregato soprattutto qualora non sia possibile disporre di misure *micro* sulla produttività aziendale.
- *Indicatore 8.* Sempre in riferimento alle attività formative, è stato calcolato un parametro di «costo per allievo». Si tratta di un tipico e particolarmente rilevante indicatore di efficienza (esterna) delle offerte, che esprime la capacità di ampliare il raggio d'azione degli investimenti in formazione in termini di beneficiari coinvolti. Il parametro non va considerato, ovviamente, come una funzione diretta di utilità dell'investimento, poiché nulla dice sull'impatto effettivo delle attività. Tuttavia, associato ai restanti indicatori (o, comunque, in condizioni di relativa equivalenza qualitativa delle offerte), esso indica una diversa capacità di massimizzare l'utilità degli investimenti anche su questo fronte.
- *Indicatore 9.* È stata, poi, messa a punto una misura relativa di «volume» dell'offerta di servizi sul territorio, che è un indicatore – ancorché di livello tendenziale¹⁰ – di adeguatezza quantitativa delle prestazioni. Di norma, questa famiglia di indicatori segnala anche la possibilità di soddisfare le esigenze diversificate della platea di beneficiari potenziali.
- *Indicatore 10.* L'ultimo indicatore fa riferimento al tasso di conclusione dei percorsi formativi da parte degli iscritti. Si tratta di un'importante misura dell'efficacia interna delle offerte, sul piano del «coinvolgimento e dell'esposizione» al programma e – di conseguenza – del contenimento del *drop-out*. Pur non essendo una funzione diretta di impatto – che, nel caso specifico, risente inevitabilmente di fattori di contesto (cfr. ISFOL, 2006, 2010a) – nei servizi alle persone questa tipologia di indicatori si configura di norma come un valido parametro di riuscita dell'intervento.

¹⁰ Una misura più affidabile sarebbe rappresentata dalle ore di formazione erogata, poiché ciascun corso può avere una durata anche molto

variabile. Il dato, tuttavia, non è al momento disponibile su base regionale.

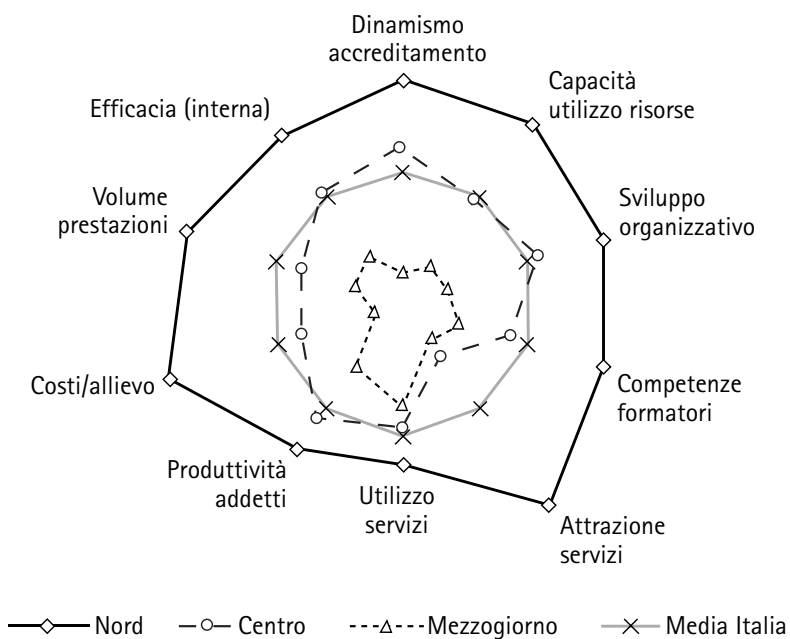
I divari qualitativi nella FP: sintesi dei risultati

L'analisi dei dati disponibili ha restituito una mole notevole di informazioni sui divari territoriali nella FP, che per ovvie ragioni qui vengono ridotte all'essenziale¹¹.

Sul piano generale, va sottolineato come si siano evidenziati andamenti particolarmente coerenti e regolari su pressoché tutti gli indicatori esaminati. In tal senso, anzi, colpiva il carattere ricorrente di gradazioni territoriali che tendevano a delineare con una certa sistematicità i confini amministrativi delle tre convenzionali circoscrizioni geografiche. Non stupiva, al contrario, che i livelli qualitativi dei sistemi regionali di FP presentassero di norma un andamento decrescente lungo la direttrice nord-sud.

La figura 1 fornisce una rappresentazione d'insieme piuttosto efficace in proposito. Vi si può rilevare con immediatezza come i valori relativi alle regioni settentrionali si collochino sempre al di sopra degli *standard* nazionali, quelli del Centro in forte prossimità, mentre per il Mezzogiorno i medesimi valori risultino costantemente – seppure con intensità variabile – inferiori alla media. Si delineano, cioè, dotazioni fortemente disomogenee di qualità si-

Figura 1. I divari qualitativi dei sistemi territoriali di FP, per ripartizione geografica (valori standardizzati)



Fonte: elaborazione su dati ISFOL

¹¹ Per un'analisi complessiva dei risultati: Gaudio (2011), in particolare pp. 22-61.

stemica, la quale decresce sistematicamente da nord a sud, riproponendo in forma tendenziale il classico schema dualistico dei divari di sviluppo anche nel caso della FP.

Siffatto fenomeno risalta con maggiore nettezza se si ricorre a un dettaglio territoriale più fine, volto a classificare in base al modello le singole posizioni riscontrate (tabella 2).

Anzitutto, si conferma come le regioni settentrionali presentino, con pochissime eccezioni, i livelli migliori di *performance* sull'intera batteria di indicatori di sintesi. Difatti, si rilevano unicamente tre casi in cui la configurazione di specifiche variabili (3,7% delle possibilità) risulta inferiore alla media nazionale: la Liguria in relazione alla capacità di un utilizzo ottimale delle risorse; la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige per ciò che concerne il volume di prestazioni erogate. A fronte di ciò, si rilevano ben 48 ambiti (60% delle possibilità) in cui il livello si attesta sugli *standard* più elevati, e ciò spiega la maggiore dotazione qualitativa del Settentrione. In questo quadro, le eccellenze sono rappresentate da Friuli, Piemonte ed Emilia-Romagna, che fanno registrare valori superiori alla norma nell'80% delle variabili esaminate.

Nel suo insieme, la ripartizione centrale si configura come un'area di transizione, una sorta di cerniera fra le regioni settentrionali e il Mezzogiorno. L'insieme delle condizioni rilevate tratteggia, difatti, un andamento mediano rispetto al quadro nazionale (con il 27% delle variabili che presentano una configurazione positiva e, all'opposto, il 22% critica). Ciò è il portato di un livello accentuato di disomogeneità infracircostrizionale, vero elemento distintivo della ripartizione. In tal senso, appare emblematica la polarizzazione fra i casi di Toscana e Lazio, affini rispettivamente alle contigue regioni del Nord e del Mezzogiorno. Nel primo caso – che è anche il più coerente del Centro Italia – si riscontrano valori superiori alla norma in sei indicatori su dieci, nel secondo sono sei su dieci quelli inferiori.

Immediatamente a sud di quest'area territoriale si concentrano tutte le regioni caratterizzate da un ritardo evidente per la maggior parte degli aspetti esaminati (65% delle variabili). Ciò pone la circoscrizione meridionale in una posizione antitetica rispetto al Nord: internamente essa appare altrettanto omogenea, ma stavolta in virtù di valori costantemente ridotti degli indicatori. L'eccezione positiva è qui rappresentata dalla Sardegna, che è l'unica regione meridionale a presentare con una certa frequenza (cinque indicatori su dieci) *standard* superiori alla media. All'opposto, si distinguono soprattutto i casi di Molise e Puglia.

Prima di concludere su questa parte, è opportuno accennare ai risultati ottenuti dalla sintesi dei dieci indicatori, che ha reso possibile ottenere un riscontro più immediato degli andamenti in esame (figura 2). Malgrado le indicazioni desumibili siano state in gran parte già evidenziate, la relativa rappresentazione consente di identificare plasticamente tre distinte formazioni spaziali sul fronte della qualità dei sistemi di FP, che di fatto corrispondono – con limitate eccezioni – alle tre canoniche macrocircostrizioni geografiche.

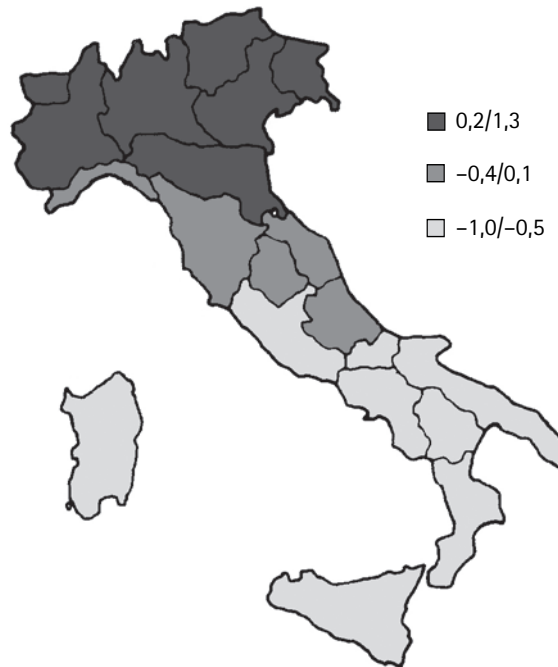
Vi si conferma, dunque, come il blocco più avanzato sia rappresentato dal Settentrione; quello intermedio dal Centro Italia; quello più arretrato dal Mezzogiorno. Più in particolare, in riferimento ai valori medi dell'indicatore di sintesi emerge come tutte le regioni del Centro-nord si collochino – pur con livelli diversi di intensità – al di sopra della media nazionale, con le uniche eccezioni delle Marche (indicatore di sintesi: -0,11) e – soprattutto – del Lazio (-0,50). In questo segmento spiccano soprattutto – nell'ordine – i casi virtuosi del

Tabella 2. I divari qualitativi dei sistemi territoriali di FP, per regione

Regione	Azione istituzionale		Organizzazioni di settore			Offerte			Efficacia (interna)	
	Accreditamento	Utilizzo risorse	Sviluppo organizz.	Competenza formatori	Attrazione servizi	Utilizzo servizi	Produttività addetti	Allievi/risorse		Volume prestazioni
Valle d'Aosta	-2,7	75,2	nr	64,9	11,7	0,1	nr	0,4	0,7	nr
Piemonte	23,8	93,0	65,2	60,9	5,8	0,7	39,9	0,3	0,5	14,0
Lombardia	12,1	96,6	58,1	56,7	3,2	0,1	23,5	0,4	0,2	15,0
Liguria	2,9	67,9	64,0	56,7	3,8	0,2	45,6	0,4	0,4	13,3
Veneto	6,6	83,6	60,9	63,4	3,8	0,2	100,0	0,4	0,3	10,0
Friuli-V.G.	3,3	93,9	62,4	58,8	7,7	1,0	96,3	0,4	1,3	16,6
Trentino-A.A.	6,9	89,7	51,7	57,8	12,2	0,3	nr	0,6	0,8	17,1
Emilia-Romagna	4,9	96,3	58,0	64,5	7,1	0,6	86,1	0,5	0,2	13,0
Toscana	13,8	83,8	39,3	58,7	3,7	0,1	32,3	0,5	0,5	13,4
Umbria	-4,7	86,3	65,4	nr	2,6	1,1	nr	0,2	nr	nr
Marche	3,9	87,5	55,7	56,5	1,5	0,0	59,6	0,2	0,2	10,1
Lazio	-5,4	49,1	56,5	60,4	1,2	0,0	41,3	0,2	0,1	9,0
Abruzzo	-10,2	71,9	59,2	55,7	1,9	0,0	34,2	0,2	0,1	12,5
Molise	-16,1	57,9	41,0	55,4	0,9	0,0	11,1	0,1	0,1	12,5
Campania	-5,9	67,6	48,4	52,7	0,7	0,1	16,4	0,2	0,1	15,6
Puglia	-8,4	70,7	49,8	51,3	0,8	0,0	31,0	0,1	0,1	2,0
Basilicata	-8,7	65,2	32,9	56,3	3,0	0,1	41,6	0,1	0,3	9,6
Calabria	-6,6	54,2	39,2	58,2	1,7	0,0	20,5	0,4	0,1	6,2
Sicilia	-13,7	80,7	58,4	54,4	2,7	0,0	20,8	0,1	0,2	0,0
Sardegna	8,1	76,2	48,8	64,2	2,4	1,5	58,4	0,1	0,1	2,3

Legenda: **sopra la media**; intorno alla media; sotto la media.

Figura 2. Indice sintetico finale sui «divari qualitativi dei sistemi territoriali di FP»



Fonte: elaborazione su dati ISFOL

Friuli-Venezia Giulia (1,25), dell'Emilia-Romagna (0,89), del Piemonte (0,82) e del Trentino-Alto Adige (0,77). L'intero blocco meridionale si posiziona al di sotto della soglia nazionale, con la sola particolarità della Sardegna (0,12). Puglia (-0,90) e Molise (-0,92) hanno evidenziato configurazioni inferiori alla media nell'80-90% dei singoli indicatori considerati, e di conseguenza i valori più contenuti dell'indicatore finale, seguiti a breve distanza da Sicilia (-0,70), Basilicata (-0,65) e Calabria (-0,64). Complessivamente, infine, ciascuno dei tre cluster presenta un unico caso atipico:

1. la Liguria per il Nord, il cui valore (0,18) si approssima a quello dell'area centrale;
2. il Lazio per il Centro, come detto più simile agli *standard* meridionali;
3. la Sardegna, unico caso in controtendenza del Meridione.

Divari di sviluppo e nessi con la FP

Il raffronto fra divari endogeni ed esogeni al sistema di FP ha tenuto conto di tre distinti ambiti particolarmente rappresentativi del livello di sviluppo territoriale:

- a. la sfera economico-produttiva;
- b. la qualità del welfare socio-sanitario;
- c. la dotazione del cosiddetto «capitale sociale».

Questa operazione ha consentito di mettere in luce coerenze sistematiche fra fenomeni di diversa natura, volte a sostenere un'ipotesi esplicativa sui divari territoriali nella FP che – come si vedrà nel conclusivo – chiama in causa più generali fattori di contesto.

I divari economico-produttivi

Si tratta della dimensione più classica su cui si concentrano riflessioni e analisi dei divari territoriali in Italia. Per opportunità di sintesi, in questo complesso filone di studi si è fatto riferimento a un contributo del Centro studi di Confindustria relativo alla messa a punto di un'efficace misura del livello di «sviluppo economico-sociale» nelle province italiane. In riferimento a un periodo analogo al nostro indicatore di sintesi sulla qualità della FP, il parametro segnala una forte polarizzazione Nord-Sud (con un valore pari a 115,2 al Nord, 108,2 al Centro, 74,3 al Mezzogiorno) e un elevato grado di omogeneità infraripartizionale (figura 3a). In termini tendenziali, sembra emergere anche una certa cristallizzazione dei divari (figura 3b), soprattutto per quanto riguarda la persistenza dell'intero Mezzogiorno nel *cluster* più arretrato¹².

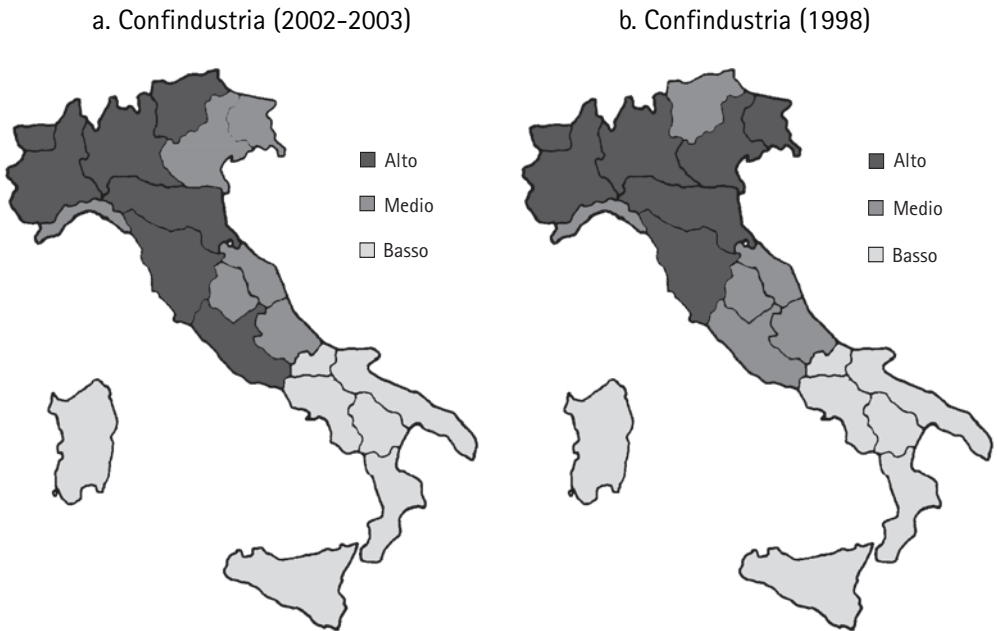
Ma questo fenomeno è stato qui richiamato soprattutto per sottolineare la significativa affinità riscontrata fra la geografia dello sviluppo economico-sociale e la qualità dei sistemi formativi regionali. A parte alcune limitate eccezioni, difatti, l'analisi evidenzia una forte corrispondenza ($r = 0,74$) fra le posizioni occupate dai singoli casi regionali in relazione ai valori medi delle due distribuzioni (figura 4). Tale convergenza appare particolarmente significativa per il blocco meridionale, che – ad eccezione di Sardegna e Abruzzo – si colloca stabilmente e a distanza ravvicinata nella parte inferiore del quadrante negativo. Le assonanze fra le rimanenti regioni del Centro-nord sono anch'esse significative benché meno accentuate. A questa regola sembra sfuggire soprattutto il caso del Lazio, dove a elevati livelli di sviluppo economico-sociale corrispondono *performance* ben più modeste in riferimento al sistema formativo. La posizione più coerente, infine, caratterizza il caso dell'Emilia-Romagna, con risultati superiori alla media per ambedue i parametri.

I divari nel welfare socio-sanitario

Ai nostri fini, un utile terreno di raffronto è costituito dal welfare socio-sanitario, che presenta una significativa attinenza con il nostro settore d'interesse primario in quanto ambito privilegiato di discussione sulla qualità della *governance* regionale (cfr. Pavolini, 2008). In proposito, sono stati identificati due lavori recenti che – in analogia al nostro – forni-

¹² Per un quadro più aggiornato: Rossi (2005); Viesti (2009); SVIMEZ (2010).

Figura 3. Sviluppo socio-economico, per regione. Anni 1988 e 2002-2003*



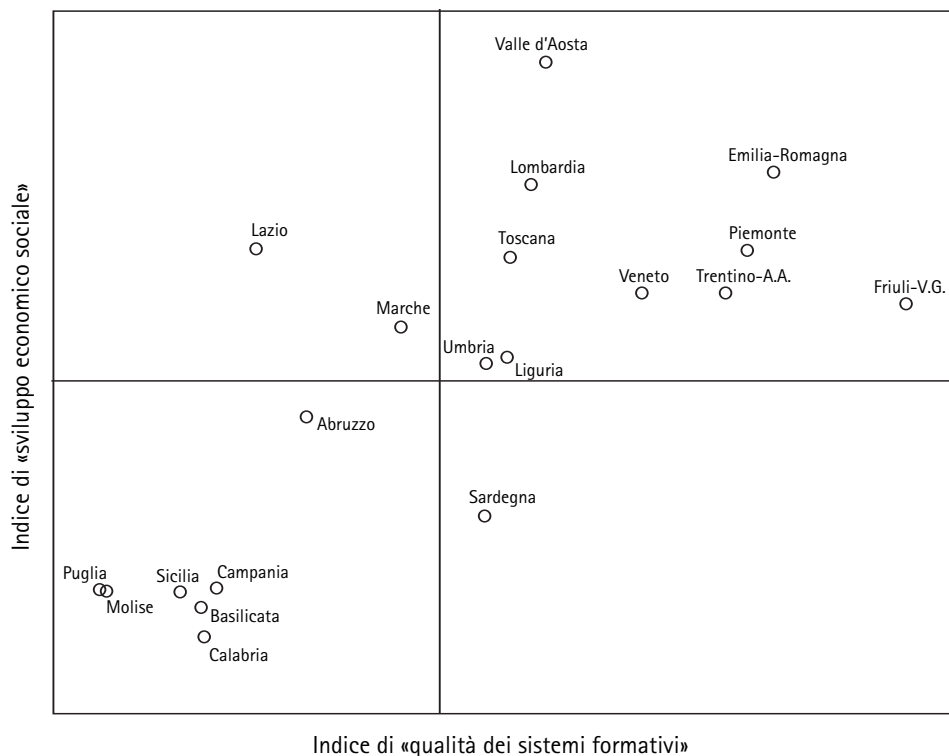
* Per il 1988 «indice di sviluppo economico»; per il 2002-2003 «indice di sviluppo economico-sociale». Fonte: elaborazione su dati Centro studi Confindustria

scono una rappresentazione immediata dei divari regionali in campo sanitario e socio-assistenziale grazie ad altrettante misure sintetiche *ad hoc*.

Relativamente al sistema sanitario si è fatto riferimento a un articolato e rigoroso studio di Mapelli sulle *performance* dei 21 sistemi sanitari regionali (FORMEZ, 2007, in particolare pp. 275-285). In questo lavoro, l'autore predispone un indicatore di sintesi la cui rappresentazione (figura 5a) delinea nuovamente raggruppamenti tendenzialmente omogenei su base ripartizionale. In particolare, si evidenziano configurazioni virtuose sulla dorsale centro-orientale, una fascia intermedia che include le rimanenti regioni nord-occidentali e centrali, mentre l'intero blocco meridionale (con la sola eccezione dell'Abruzzo) ricade nel *cluster* con i valori più contenuti dell'indicatore.

Per i sistemi socio-assistenziali regionali si è fatto riferimento a uno studio di Maretti (cfr. Maretti, 2008, pp. 65-81) che – muovendo da un'analisi fattoriale (ACP) su un insieme piuttosto articolato di variabili – identifica due dimensioni specifiche di qualificazione delle *performance*: la capacità di programmazione e la propensione all'innovazione. In questo caso, il dettaglio regionale fornisce un quadro relativamente più articolato rispetto al precedente (figura 5b), benché ciò valga soprattutto per i casi ricadenti nel *cluster* virtuoso e in quello intermedio. Di contro, infatti – se si eccettua il caso delle Marche –, tutti gli ambiti più deboli sono riconducibili alla ripartizione meridionale.

Figura 4. Confronto fra l'indice di «qualità dei sistemi regionali di FP» e l'indice di «sviluppo economico sociale» di Confindustria



Anche nel caso specifico, il confronto fra i risultati riscontrati in questo ambito con il nostro indicatore di qualità dei sistemi formativi consente di evidenziare forti assonanze fra divari eterogenei. In particolare, la comparazione con il settore sanitario¹³ (figura 6) ripropone – al di là di alcuni casi limitati e peculiari (Sardegna, Abruzzo, Marche, Val D'Aosta) – un netto dualismo fra Centro-nord e Mezzogiorno, i cui singoli casi regionali ricadono in larga misura nei due opposti quadranti del piano cartesiano.

La dotazione di capitale sociale

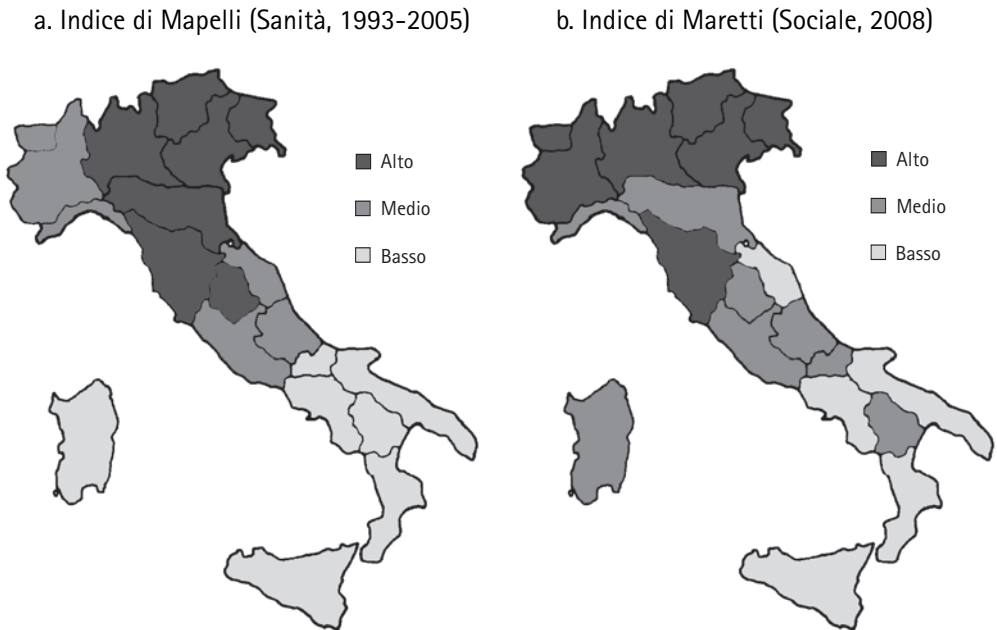
La succinta rassegna su alcuni significativi divari territoriali del nostro paese¹⁴ si conclude ponendo l'attenzione sulla diversa dotazione del cosiddetto «capitale sociale», che è stato

¹³ Questo indice ha fatto registrare un grado di correlazione con il nostro indicatore di qualità dei sistemi formativi regionali più robusto ($r =$

0,76) rispetto a quello – pur significativo – di Mappelli ($r = 0,63$).

¹⁴ Bisogna sottolineare come il raffronto fra

Figura 5. Le performance in campo socio-sanitario nelle regioni italiane, secondo Mapelli e Maretti



considerato sotto una duplice angolazione a causa della non univoca declinazione del concetto tuttora presente in letteratura¹⁵.

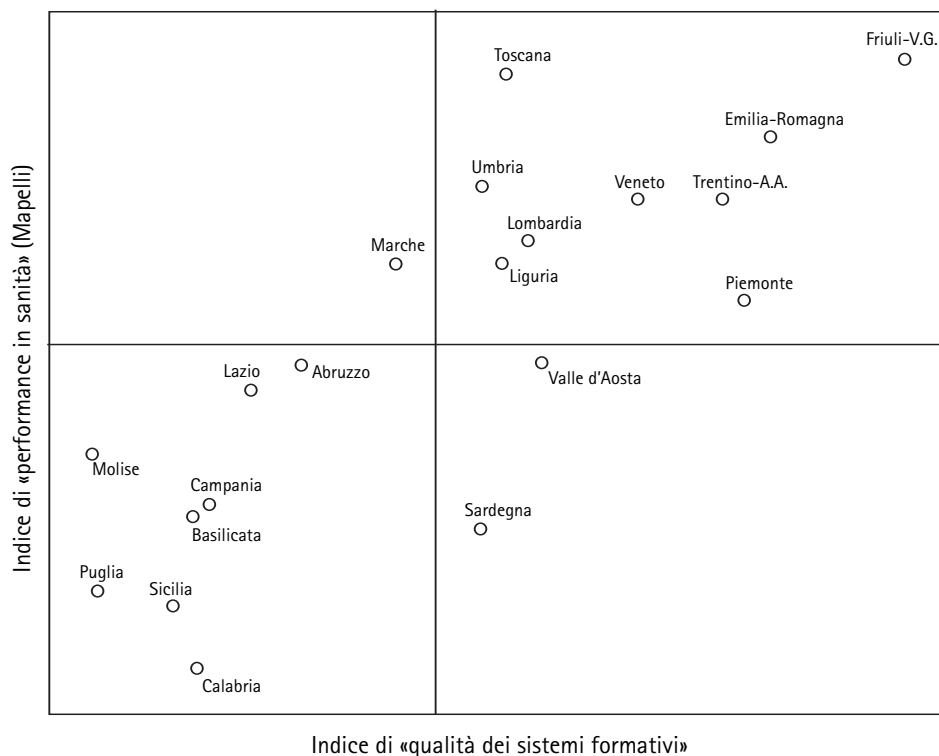
Per assonanza con il nostro campo d'interesse, è opportuno prendere le mosse dal noto studio di Putnam sul civismo nelle regioni italiane (cfr. Putnam, 1993). Nello studio, l'autore si sofferma sull'analisi della qualità dell'azione istituzionale delle regioni italiane dal 1970 (anno di istituzione delle quindici regioni a statuto ordinario) al 1983. Ne deriva una sovrapposizione fra «capitale sociale» e «rendimento» di tali istituzioni¹⁶ che, come si vedrà

divari endogeni ed esogeni potrebbe ampliarsi ad altri fenomeni, più o meno attinenti a quelli qui considerati e sui quali vengono periodicamente predisposte misure di sintesi e *rating* regionali e/o provinciali: l'indice di «qualità della vita» predisposto annualmente dal «Sole-24 ore»; l'indice di «qualità regionale dello sviluppo» di Marcon e collaboratori ecc.

¹⁵ Su questo fronte si annoverano almeno tre definizioni: di Bourdieu, Coleman e Putnam. In proposito: Bagnasco *et alii* (2001); Field (2004); Coleman (2005). Sulle potenzialità di analisi empirica, si veda anche Righi, Recchini (2003).

¹⁶ Lo studio si basa sulla seguente batteria di indicatori: stabilità della giunta (n. giunte nelle legislature 1975-1985); puntualità nella presentazione del bilancio (1979-1985); qualità dei servizi di informazione e statistica (1981); riforme legislative (1978-1984); aspetti innovativi della legislazione regionale (controllo inquinamento, riserve naturali, monitoraggio mercato del lavoro, promozione volontariato ecc.) (1978-1984); istituzione asili nido (asili nido / popolazione 0-4 anni) (1983); istituzione consultori familiari (consultori / popolazione residente) (1978); interventi a sostegno dello sviluppo industriale (1984); capacità di

Figura 6. Confronto fra l'indice di «qualità dei sistemi regionali di FP» e l'indice di «performance in sanità» di Mapelli



oltre, consente di distinguere questo studio da altri sul tema. Anche il lavoro di Putnam perviene a una misura di sintesi del fenomeno, che delinea divari piuttosto accentuati fra Centro-nord e Mezzogiorno (figura 7a).

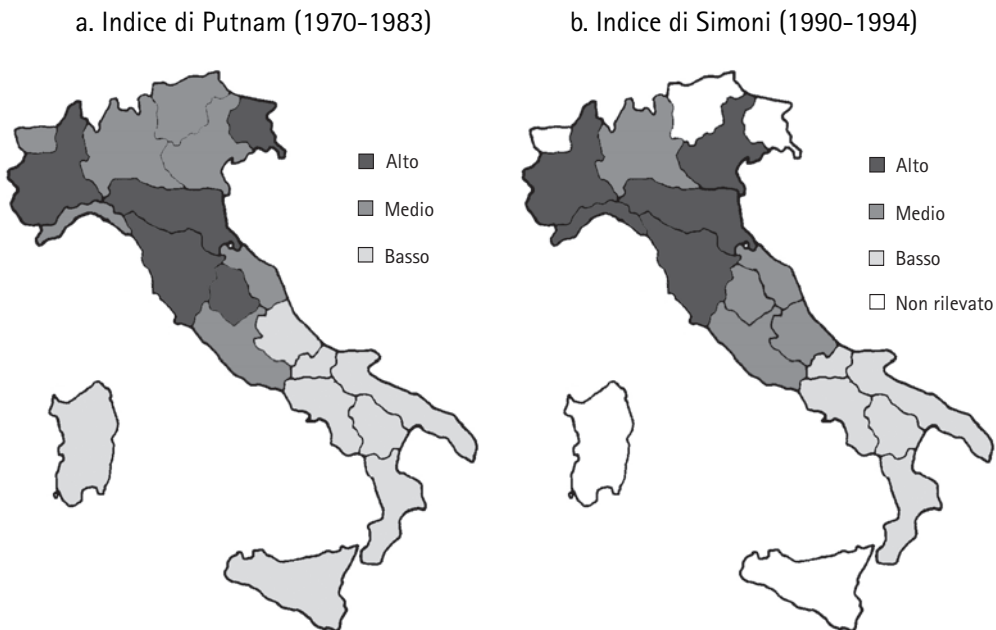
Questo studio ne ha ispirati vari altri successivi, alcuni dei quali si propongono come una sorta di aggiornamento rispetto al più autorevole antecedente. Il lavoro di Simoni (cfr. Simoni, 1997, pp. 417-436), ad esempio, al di là di alcune peculiarità¹⁷ perviene a una geografia analoga del rendimento delle istituzioni regionali (figura 7), evidenziando, peraltro, scostamenti molto contenuti fra i due periodi soprattutto nel Meridione.

Come detto, sulla scia di Putnam si muovono numerosi altri lavori, fra cui quelli recenti di Cartocci e di Sabatini, i quali si differenziano dai precedenti poiché si focalizzano su

spesa settore agricolo (1978-1980); spese delle USL (1983); spesa per edilizia e sviluppo urbanistico (1979-1987); disponibilità ed efficienza dell'apparato burocratico (1983).

¹⁷ Il lavoro di Simoni non considera le regioni a statuto speciale, e si basa su un set ridotto di indicatori.

Figura 7. Il «rendimento istituzionale» delle regioni italiane, secondo Putnam e Simoni



orientamenti e comportamenti degli individui piuttosto che delle istituzioni. Cartocci, ad esempio, ricorrendo alla felice metafora della «mappa del tesoro» (cfr. Cartocci, 2007), si propone di ricostruire la dotazione di capitale sociale attraverso una tipologia di indicatori di «civismo»¹⁸; più nello specifico «sul grado medio di apertura disinteressata dei cittadini verso la comunità circostante, al di là dei legami primari» (*ibid.*, p. 56). Il lavoro di Sabatini si colloca su un terreno affine (cfr. Sabatini, 2005), poiché in questo caso il *focus* è dato da alcuni comportamenti specifici degli individui riconducibili alle loro reti di relazione, piuttosto che da indicatori indiretti di fiducia o di tipo cognitivo¹⁹.

Ai nostri fini, è significativo evidenziare come – pur se con specificità molto marcate – i due studi pervengano a risultati fortemente convergenti dal punto di vista della distribuzione spaziale dei fenomeni esaminati (figura 6). In particolare, le assonanze sono nettissime a partire dai confini meridionali di Emilia-Romagna e Toscana.

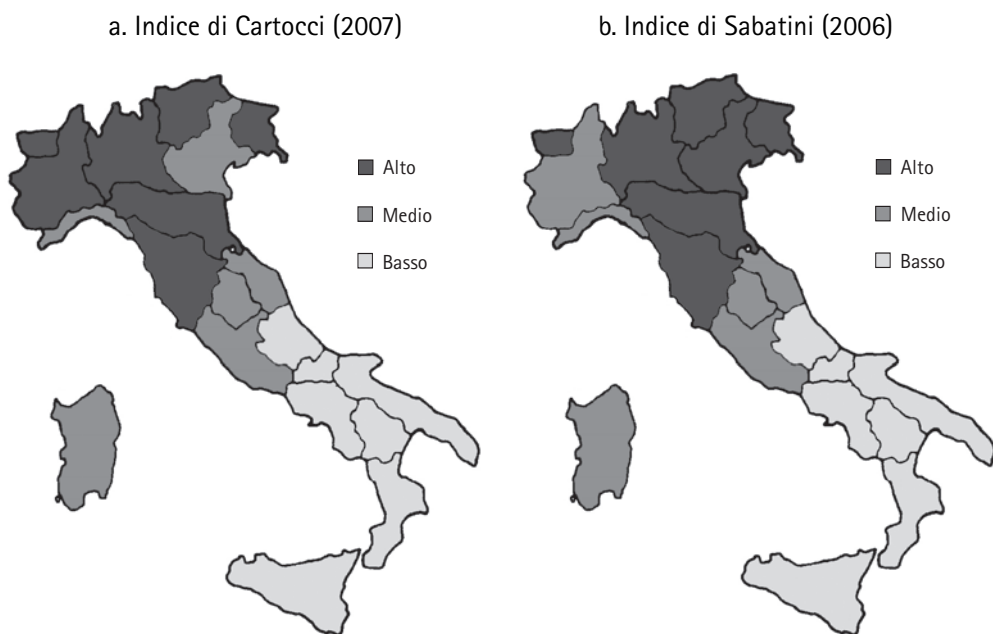
Va, inoltre, evidenziata l'analogia con le restanti misurazioni considerate sul tema (rendimento delle istituzioni), nonché – ai fini specifici – le similitudini con la geografia

¹⁸ Si tratta dei seguenti indicatori: diffusione della stampa quotidiana; livello di partecipazione elettorale; diffusione delle associazioni dello sport di base; diffusione delle donazioni di sangue.

¹⁹ In particolare, si fa ricorso a quattro set di

indicatori tratti dalle indagini multiscopo dell'ISTAT che consentono di misurare la dotazione di: capitale sociale familiare (legami forti); capitale sociale amicale (legami deboli); partecipazione politica attiva; partecipazione associativa.

Figura 8. La dotazione di «capitale sociale» nelle regioni italiane, secondo Cartocci e Sabatini



dello sviluppo dei sistemi territoriali di FP delineata dal nostro indicatore²⁰. Su quest'ultimo aspetto, a titolo esemplificativo si fornisce una rappresentazione grafica della distribuzione del nostro indicatore con l'indice di Cartocci (figura 9). Anche in questo caso l'intera ripartizione meridionale confluisce nel quadrante negativo, e le restanti regioni in quello positivo. Si confermano, poi, le eccezioni di Lazio e Sardegna, vere e proprie anomalie sul piano geografico-ripartizionale. Anche in questo tipo di raffronto l'Emilia-Romagna si segnala come caso regionale con il più elevato livello di corrispondenza fra i due fenomeni.

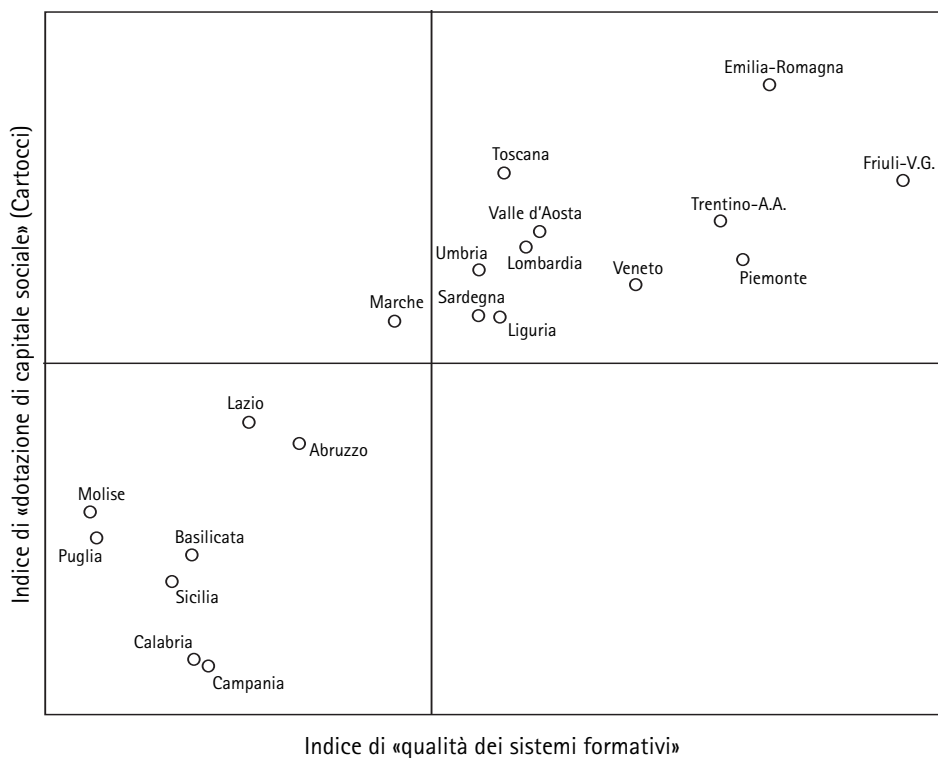
I divari nella FP: un'interpretazione (e una proposta)

Le evidenze empiriche riscontrate segnalano come i divari endogeni alla FP tendono a ricalcare – pur con alcune fisiologiche quanto significative eccezioni (soprattutto Lazio e Sardegna) – il tradizionale schema dualistico Centro-nord/Mezzogiorno. Ne deriva l'ipotesi che – in virtù di un qualche «meccanismo sottostante» (cfr. Pawson, Tilley, 2007) – l'arti-

²⁰ Come attestano anche i valori molto significativi dell'*r* di Pearson: con l'indice di Putnam

0,82; con quello di Simoni 0,83; con l'indicatore di Cartocci 0,88; con quello di Sabatini 0,85.

Figura 9. Confronto fra l'indice di «qualità dei sistemi regionali di FP» e l'indice di «dotazione di capitale sociale» di Cartocci



colazione qualitativa del settore possa risentire di specifiche condizioni di contesto. Si tratta, dunque, di interrogarsi sulla natura di siffatto «meccanismo».

In quest'ottica, può come sempre aiutare la prospettiva storica. Nella sua ricostruzione, Hazon (cfr. Hazon, 1991) ha messo in evidenza come dagli albori della rivoluzione industriale fino a tutto il secondo dopoguerra lo sviluppo del sistema formativo riguardasse prevalentemente le regioni del Nord, e in parte del Centro Italia, economicamente e socialmente più dinamiche²¹. Nel Meridione, al contrario (a parte alcune significative esperienze a Napoli e Palermo), il radicamento di interventi e servizi formativi è un fenomeno successivo, giovatosi soprattutto del ruolo propulsivo delle istituzioni pubbliche centrali²². In al-

²¹ A questo proposito, Hazon fornisce alcuni interessanti dati relativi all'anno 1917, epoca in cui le scuole industriali censite erano complessivamente 788 (con 85.156 allievi in totale), con la seguente distribuzione territoriale: Nord 426 scuole (54,1%); Centro 213 (27%); Mezzogiorno 149

(18,9%). Si noti come anche la partecipazione degli allievi disegnasse un sistema più attrattivo nelle regioni settentrionali, dove si avevano in media circa 122 allievi per scuola, a fronte di poco più di 90 nel Centro e nel Meridione (cfr. Hazon, 1991, p. 68).

²² Le tappe fondamentali sono, da questo

tri termini, le regioni attualmente più dinamiche sul fronte della FP sarebbero sostanzialmente le stesse in cui se ne localizza – grazie a iniziative spontanee e dal basso (promosse per lo più da religiosi e talvolta da mecenati) – una genesi relativamente precoce: il Piemonte, la Lombardia, l'Emilia-Romagna, il Triveneto, la Toscana. Di converso, nelle aree del paese che ad oggi presentano maggiori criticità – segnatamente in quelle meridionali – ciò è avvenuto in larga misura più tardi *soprattutto in seguito all'intervento statale*. Si delinea, in tal senso, una dinamica storica disomogenea su base territoriale, che – e questo è il punto nodale – prenderebbe corpo in funzione di alcune peculiari sollecitazioni di contesto, differenziandosi qualora queste vengano alimentate in prevalenza dalla sfera economico-produttiva piuttosto che da quella politico-istituzionale. Non è, si badi, una chiave esplicativa particolarmente originale: ad esempio, già nel primo dopoguerra si osservava come «la formazione industriale e professionale è sorta nel nostro Paese non per opera o merito o spinta qualsiasi dello Stato, ma per i richiami, le esigenze, le necessità della vita economica locale» (Pecorelli, 1946, p. 189).

La prospettiva storica, dunque, consente di delineare plausibilmente un modello dicotomico per ciò che concerne la genesi e lo sviluppo del sistema. Esso – a nostro avviso – può essere di ausilio all'identificazione di una chiave esplicativa altrettanto plausibile delle evidenti sovrapposizioni fra i divari qualitativi nella FP e alcune altre analoghe fenomenologie esogene. Da questo punto di vista, se ne può intuire una qualche relazione significativa; più in particolare, si può ritenere che il cosiddetto «meccanismo soggiacente» di cui sopra possa essere identificato nei contrastanti effetti degli *input* di contesto sul settore, i quali risultano più virtuosi dove lo scambio con il sistema socio-economico è più diretto e strumentale, contrariamente a ciò che accade dove è più significativo il ruolo di mediazione della sfera politico-istituzionale.

Siffatto schema interpretativo – fondato essenzialmente su una concezione della FP come «sistema aperto» – è già stato utilizzato da chi scrive esaminando le più recenti dinamiche storiche degli addetti del sistema (cfr. ISFOL, 2005, in particolare cap. 4). In quell'occasione fu possibile constatare come il fenomeno d'interesse avesse assunto un'evoluzione differenziata su base regionale, con un *trend* crescente ed equilibrato nel Centro/Nord-est (con l'eccezione del Lazio) a fronte di una dinamica ben più controversa e discontinua nel Mezzogiorno. Ne conseguiva l'ipotesi secondo cui uno stimolo sostanziale al rafforzamento delle risorse umane della FP potesse provenire dal suo essere inserito in un territorio caratterizzato da una tradizione di sviluppo autonomo piuttosto che da un'economia dipendente ed esposta alle discontinuità dell'intervento pubblico (cfr. Trigilia, 1992). Nel primo caso la FP potrebbe funzionare effettivamente come un «mercato che si autoregola»; nel secondo prevarrebbero meccanismi parziali di natura centralistica ed eminentemente «redistributiva» (cfr. Polanyi, 1974). Come tipicamente avviene, nelle forme del primo tipo gli attori sarebbero stati più liberi di sviluppare al meglio le proprie potenzialità, e lo scambio avrebbe contribuito «a suscitare ed utilizzare risorse e capacità nascoste, disperse o mala-

punto di vista: la creazione del canale tecnico e professionale nel sistema di istruzione; i decreti di delega alle regioni nella gestione della formazione professionale; l'emanazione della Legge quadro

845/1978 (cfr. Hazon, 1991); e più di recente l'impulso al sistema degli interventi comunitari di coesione e sviluppo.

mente utilizzate» (Hirschman, 1969, p. 6). Al polo opposto, nei contesti caratterizzati da un'economia dipendente, potrebbe essersi prodotta una condizione di relativo distacco fra la FP e l'ambiente di riferimento, poiché gli attori della domanda e dell'offerta di formazione non avrebbero sviluppato in misura adeguata una relazione diretta come nel primo modello. Qui, piuttosto, potrebbe essersi sedimentata una mediazione di tipo *top-down*, influenzata in senso problematico da forme tendenzialmente disfunzionali di regolazione sociale e segnata da una dotazione inadeguata di capitale sociale, nella duplice espressione del rendimento istituzionale e del substrato delle relazioni sociali (Putnam, 1993; Cersosimo, 2001). A nostro avviso, le specifiche forme di interscambio fra la FP e il suo ambiente di riferimento – e, più in particolare, l'essere una variabile regolata *prevalentemente* in senso *bottom-up* (l'offerta è una costruzione della domanda sociale) o in una logica *top-down* (domanda e offerta sono una costruzione della mediazione politica) – possono contribuire a spiegare parte significativa dei divari di sviluppo del sistema. Ciò – peraltro – in analogia con fenomeni afferenti a più generali categorie riconducibili al dibattito sulla crescita e modernizzazione del Sud Italia (cfr. Fantozzi, 1993, 2010; Costabile, 2009).

Ad ogni modo, quanto emerge dalla ricostruzione dei divari impone una riflessione attenta sul futuro della formazione nel Mezzogiorno.

In generale, bisogna interrogarsi intorno alla capacità delle politiche di governo e sviluppo del settore di tener conto in modo adeguato delle relative specificità di questi territori, che pure sembrano delinearsi con una certa evidenza anche sul terreno affine degli interventi comunitari di coesione²³. La posizione di chi scrive è che, a questo livello, il problema consista *principalmente* in una insufficiente capacità degli attori locali di sfruttare al meglio le potenzialità e/o di gestire i rischi di manipolazione delle risorse pubbliche che tipicamente si amplificano laddove è bassa la dotazione di capitale sociale (nella duplice accezione di rendimento delle istituzioni e di *civicness*). Più nello specifico, si ritiene che tali rischi possano gravare soprattutto su alcuni *step* critici del processo di «selezione della qualità» delle offerte di FP: gli enti da accreditare; gli interventi da finanziare; talvolta, persino i destinatari da formare. Se tale processo viene governato con un rigore insufficiente – e magari per «il reperimento del consenso attraverso forme di soddisfazione particolaristica degli interessi» (Trigilia, 1992, p. 12) – si produce l'effetto inevitabile di relegare sullo sfondo il tema della qualità, e – per questa via – di generare i divari territoriali di cui sopra.

Da questo punto di vista, è opportuno ricordare che «la storia del Mezzogiorno, delle sue grandi trasformazioni, dei suoi deficit e delle sue persistenze, è la dimostrazione degli effetti incompleti, qualche volta addirittura perversi, di una serie di interventi legislativi, di

²³ Su questi temi, e più nello specifico sull'importanza della qualità dell'amministrazione locale per l'efficacia delle politiche comunitarie di coesione, si rimanda a Sapir (2004). In particolare, il contributo mette in evidenza i risultati fortemente divergenti conseguiti da politiche comunitarie analoghe in Irlanda e nel Mezzogiorno d'Italia (cfr. *ibidem*, pp. 118–120), sottolineando che «la capacità amministrativa del Mezzogiorno è risultata molto deludente da un doppio punto di vista. In primo

luogo, [...] il Mezzogiorno detiene la percentuale più bassa di fondi erogati rispetto agli stanziamenti assegnati. In secondo luogo, le autorità amministrative hanno mostrato di non essere in grado di convogliare i fondi dell'UE in modo da valorizzare le strutture industriali locali, le particolari risorse locali o le competenze delle risorse umane disponibili sul posto. Da ultimo, la presenza persistente della criminalità organizzata ha rappresentato un grave ostacolo allo sviluppo» (*ibidem*, p. 119).

progetti economici e culturali, di politiche di sostegno che hanno rinunciato a porsi un problema fondamentale: che senso attribuiranno gli attori locali a questi interventi (ovvero, in che direzione, nei fatti, li orienteranno)?» (Costabile, 2009, p. 10). Risulta essenziale, cioè, non trascurare «le potenzialità manipolatrici del connubio clientela-consenso» (Fantozzi, 1993, p. 83), poiché la storia dell'intervento statale nel Meridione è contrassegnata da «una forte capacità di manipolazione delle norme e dei progetti, che si manifesta nel piegare le finalità pubbliche agli interessi del connubio anzidetto» (*ibidem*). Talché, com'è stato efficacemente osservato, da troppo tempo «la spesa pubblica bagna senza nutrire il Mezzogiorno» (Rossi, 2005, p. 10).

In questo quadro, il significato e le prospettive della FP in queste aree del paese appaiono legati essenzialmente alla volontà e alla capacità di valutarne il rendimento effettivo²⁴. Ciò è necessario quanto meno per i due precedenti periodi di programmazione FSE (1996-2006), giacché un iniziale (forse eccessivo?) ottimismo sembra attualmente lasciare il passo a una certa perdita d'attenzione e a una diffusa (e rassegnata) percezione di segno negativo. L'approccio rendicontativo deve, però, sostenere una rivisitazione delle politiche e degli interventi fondata sull'identificazione di eventuali difetti di «teoria e/o implementazione» (cfr. Weiss, 2007; Siza, 1994) a partire dalle conoscenze derivanti da altri fronti delle politiche pubbliche e con la costante consapevolezza dei potenziali effetti distorsivi che possono generarsi – anche su questo specifico versante – dall'interazione fra programma e contesto.

Bibliografia

- Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C., *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- Barca F., *Italia frenata*, Donzelli, Roma, 2006.
- Barca F., *Un Sud persistente: riflessioni su dieci anni di politica per il Mezzogiorno*, in M. Petrusiewicz, J. Schneider, P. Schneider, *I Sud. Conoscere, capire, cambiare*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- Cartocci R., *Mappe del tesoro*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- Centro studi Confindustria, *Quindici anni di statistiche provinciali*, SIPI, Roma, 2000.
- Confindustria, *Indici di sviluppo delle Province italiane*, a cura di Paolo Quirino e Giuseppe Rosa, Confindustria, 2001 (Studi e documenti, 38).
- Confindustria, *Indici di sviluppo delle Province italiane*, a cura di Paolo Quirino e Giuseppe Rosa, Confindustria, 2004 (Studi e documenti, 55).
- Cersosimo D. (a cura di), *Istituzioni, capitale sociale e sviluppo locale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001.

²⁴ Un dibattito ampio e qualificato di questa natura è in atto nell'ambito delle più recenti politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno fondate sulla cosiddetta «nuova politica territoriale». A nostro avviso, da questo dibattito è possibile trarre utili «lezioni» anche sul fronte più specifico delle poli-

tiche formative. In proposito, tra gli altri: Barca (2006, 2009); Salvati (2009, 2010); Rossi (2005); Viesti (2009). Si rimanda anche ai Report specifici dell'UVAL-DPS del Ministero dell'Economia, nonché ad alcuni significativi contributi del FORMEZ (in particolare FORMEZ, 2006).

- Coleman J., *Fondamenti di teoria sociale*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- Commissione di studio e di indirizzo sul futuro della formazione in Italia, *Rapporto sul futuro della formazione in Italia*, Roma, novembre 2009.
- Commissione europea, *Crescita, competitività, occupazione – Libro Bianco*, Lussemburgo, 1994.
- Commissione europea, *Conclusioni del Consiglio dei governi degli Stati membri sul Ruolo dello sviluppo delle capacità e delle competenze nella realizzazione degli obiettivi di Lisbona*, 2005.
- Commissione europea, *The Bruges Communiqué on Enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training for the Period 2011-2020*, dicembre 2010.
- Costabile A., *Legalità, manipolazione, democrazia. Lineamenti del sistema politico meridionale*, Carocci, Roma, 2009.
- Fantozzi P., *Politica, clientele e regolazione sociale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1993.
- Fantozzi P., *Regolazione sociale, concezioni della solidarietà e della produzione del benessere nel Mezzogiorno*, «La rivista delle politiche sociali», n. 3, 2010, pp. 187-209.
- Field J., *Il capitale sociale: un'introduzione*, Erickson, Trento, 2004.
- FORMEZ, *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche*, Roma, 2006.
- FORMEZ, *I sistemi di governance dei servizi sanitari regionali*, «Quaderni FORMEZ», n. 57, 2007.
- Gagliardi F., *Le politiche per lo sviluppo delle risorse umane in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- Gaudio F., *I divari dei sistemi territoriali di FP. Caratteri, tendenze, scenario*, ISFOL-UNICAL, 2011 (Rapporto di ricerca).
- Gaudio F., *Monitoraggio e valutazione dei servizi sociali*, Rende, Università della Calabria – Facoltà di Scienze Politiche, Dispense, 2009.
- Gori E., Vittadini G., *Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità*, ETAS, Milano, 1999.
- Hazon F., *Storia della formazione tecnica e professionale in Italia*, Armando, Roma, 1991.
- Hirschman A., *La strategia dello sviluppo economico*, La Nuova Italia, Firenze, 1969.
- ISFOL, *Standard formatori*, Roma, 1998.
- ISFOL, *La spesa per la formazione professionale in Italia*, Roma, 2004.
- ISFOL, *I formatori della formazione professionale*, Roma, 2005 (I libri del Fondo sociale europeo).
- ISFOL, *La valutazione degli interventi del fondo sociale europeo 2000-2006 a sostegno dell'occupazione. Indagini placement Obiettivo 3*, Roma, 2006 (I libri del Fondo sociale europeo).
- ISFOL, *La prima generazione dell'accreditamento*, Roma, 2009 (I libri del Fondo sociale europeo).
- ISFOL, *Formazione e lavoro nel Mezzogiorno. La Valutazione degli esiti occupazionali degli interventi finalizzati all'occupabilità cofinanziati dal Fondo sociale Europeo 2000-2006 nelle Regioni Obiettivo 1*, Roma, 2010a (I libri del Fondo sociale europeo).
- ISFOL, *Valutare la qualità dell'offerta formativa territoriale*, Roma, 2010b (I libri del Fondo sociale europeo).
- Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G., *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- Maretti M., *La strutturazione dei sistemi di welfare regionale*, «Politiche sociali e servizi», 10 (2008), n. 1, pp. 65-81.

- Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS), *Rapporto annuale 2008* <http://www.dps.tesoro.it/rapporto_annuale_2008.asp>.
- Mortari L., *Capitale sociale e risorse formative*, in L. Mortari, C. Saità (a cura di), *Pratiche di civiltà*, Erickson, Trento, 2007.
- Mutti A., *Capitale sociale e sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- Nicoli D., *Sviluppi organizzativi delle strutture di formazione professionale*, in M. Ambrosini (a cura di), *Un futuro da formare*, La Scuola, Brescia, 2000.
- OECD, *Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and Users Guide*, 2008.
- Pavolini E., *Governance regionali: modelli e stime di performance*, «La rivista delle politiche sociali», n. 3, 2008, pp. 149-177.
- Pawson R., Tilley N., *Un'introduzione alla valutazione scientifica realistica*, in N. Stame (a cura di), *Classici della valutazione*, Angeli, Milano, 2007.
- Pecorelli C., *Industria e scuole industriali*, Ed. Faro, Roma, 1946.
- Petrusewicz M., Schneider J., Schneider P., *I Sud. Conoscere, capire, cambiare*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- Piselli F., Ramella F. (a cura di), *Patti sociali per lo sviluppo*, Donzelli, Roma, 2008.
- Polanyi K., *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino, 1974.
- Putnam R., *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993.
- Righi A., Recchini E., *Un database con la matrice dei quesiti per lo studio del capitale sociale in Italia*, «Rivista di statistica ufficiale», n. 3, 2003.
- Rossi N., *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari, 2005.
- Sabatini F., *Un atlante del capitale sociale italiano*, 2005 <www.socialcapitalgateway.org>.
- Salvati M., *Politiche di sviluppo: una riflessione critica*, in M. Petruszewicz, J. Schneider, P. Schneider, *I Sud. Conoscere, capire, cambiare*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- Salvati M., *Una modesta proposta per una grande questione*, «Il Mulino», n. 2, 2010.
- Sapir A. (a cura di), *Europa. Un'agenda per la crescita*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- Siza R., *La programmazione e le relazioni sociali*, Angeli, Milano, 1994.
- Stame N., *L'esperienza della valutazione*, SEAM, Roma, 1998.
- Simoni T., *Il rendimento istituzionale delle Regioni: 1990-94*, «Polis», n. 3, 1997, pp. 417-436.
- SVIMEZ, *Rapporto 2010 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- Triglia C., *Sviluppo senza autonomia*, Il Mulino, Bologna, 1992.
- Viesti G., *Mezzogiorno a tradimento*, Laterza, Roma-Bari, 2009.
- Weiss C.H., *La valutazione basata sulla teoria: passato, presente, futuro*, in N. Stame (a cura di), *Classici della valutazione*, Angeli, Milano, 2007.

Per citare questo articolo: Francesco Gaudio, *Qualità della formazione, sviluppo, regolazione sociale*, «Osservatorio Isfol», II (2012), n. 1, pp. 27-51.