

Il raccordo tra formazione e orientamento

Prime evidenze dall'Indagine nazionale

di Giuseppe Di Battista, Roberto Landi e Luisa Palomba

Riassunto: l'idea di un'Indagine nazionale sul raccordo tra i sistemi della formazione, del lavoro e dell'orientamento nasce nel 2010 come ambito specifico di analisi del più generale filone d'indagine sulla valutazione della qualità dei sistemi formativi territoriali. Per valutare la qualità dell'offerta formativa a finanziamento pubblico, l'ISFOL ha elaborato, attraverso un percorso lungo e articolato di condivisione con le amministrazioni responsabili delle politiche di istruzione e formazione professionale, un quadro di riferimento che rappresenta uno strumento di autovalutazione finalizzato a migliorare le diverse dimensioni della qualità dei sistemi, tenendone presenti le connessioni reciproche (ISFOL, 2010).

In queste pagine si presenta una prima analisi della base di dati, costruita attraverso l'Indagine, dedicata a tre ambiti di osservazione del funzionamento dei sistemi regionali della formazione: il processo di delega delle competenze sulla formazione, la cui geografia regionale variegata è letta attraverso l'analisi degli organismi intermedi; la presenza di una rete territoriale più o meno estesa e composta da soggetti istituzionali (pubblici e privati) che concorrono alle attività di informazione e orientamento all'offerta formativa, fungendo da collettori verso il sistema della formazione; il trattamento delle informazioni amministrative.

Parole chiave: Sistemi formativi; Orientamento; Qualità della formazione

Caratteristiche dell'Indagine e scenari di riferimento

Il raccordo/integrazione tra i sistemi della formazione, del lavoro e dell'orientamento rappresenta uno solo degli elementi che contribuiscono alla qualità dell'offerta formativa, ma è indubbio che sulla base dell'attuale configurazione delle politiche attive in Italia, contesti istituzionali orientati alla sinergia operativa tra i sistemi (complementari) della formazione, del lavoro e dell'orientamento incidono in misura rilevante sull'efficacia dell'offerta formativa.

Pertanto, una conoscenza approfondita del grado di integrazione esistente tra questi sistemi consente al valutatore – ma anche ai *decision maker* – di assumere un punto di osservazione privilegiato, rispetto alla valutazione complessiva della qualità dell'offerta formativa. In particolare, permette di acquisire indicazioni cruciali rispetto alla capacità delle amministrazioni di:

- programmare e gestire le risorse economiche;
- produrre informazioni specifiche per target di utenza;
- organizzare e attuare l'erogazione degli interventi;
- progettare e ingegnerizzare gli interventi e gli strumenti a loro supporto (*voucher*, moduli brevi *on demand*, canali di accesso privilegiati, profilatura dell'utenza in fase di orientamento ecc.).

Attualmente il tema dell'integrazione delle politiche della formazione, del lavoro e delle politiche sociali conosce una coerenza e una centralità notevoli nella programmazione 2007-2013 dei Fondi strutturali e nella più recente normativa nazionale (legge 2/2009), complice la congiuntura economica. D'altra parte, la centralità della persona (il cittadino-utente) nella formazione e, più in generale nei servizi, rappresenta un presupposto strategico nella programmazione europea (Europa 2020) e nazionale (Italia 2020 e Libro bianco del MLPS).

Sulla base di tali indicazioni programmatiche, le amministrazioni locali sono chiamate, sempre più, ad abbandonare logiche amministrative di tipo rendicontativo-gestionale, per passare a logiche fondate su sistemi dinamici di servizi rivolti alle persone e modalità più efficaci e personalizzate di presa in carico dei soggetti. Tutto ciò assume un ulteriore rilievo in considerazione dell'attuale periodo di recessione economica e finanziaria e delle conseguenti drammatiche ripercussioni registrate a livello occupazionale in quasi tutte le regioni italiane.

In questo scenario i sistemi della formazione, dell'orientamento e del lavoro (servizi per l'impiego - SPI) rivestono un ruolo fortemente strategico: da una parte, infatti, viene richiesto loro di attenuare gli effetti della crisi sui singoli individui attraverso l'erogazione di interventi di politica attiva associata alle misure straordinarie di sostegno al reddito; dall'altra, di contribuire a far aumentare le *chance* di inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro degli stessi soggetti, mediante il finanziamento e la realizzazione di interventi formativi integrati, in modo tale da rafforzarne le competenze e il profilo professionale.

I tre sistemi, tra loro complementari, diventano quindi destinatari di elevate aspettative, soprattutto da parte di coloro che presentano le maggiori difficoltà di collocamento nelle imprese. Proprio per questo motivo, l'efficacia delle loro iniziative va misurata sulla effettiva capacità di intercettare tutti i potenziali gruppi bersaglio e di riuscire a favorirne la partecipazione agli interventi proposti attraverso un'offerta adeguata e rispondente ai fabbisogni individuali.

Come è noto, la partecipazione agli interventi formativi viene favorita, oltre che dalla presenza sul territorio di una ricca e diversificata offerta, anche dall'esistenza di un efficace servizio di informazione e orientamento verso l'utenza potenziale, a sostegno della fase di raccolta e conferimento della domanda. L'efficacia di un servizio, che si misura sulla sua

capacità di rispondere alla variabilità delle richieste degli utenti e alla complessità delle caratteristiche dell'offerta formativa territoriale, dipende da alcuni elementi strettamente correlati fra loro:

- la presenza di un sistema locale di rete basato su forme di collaborazione e interscambio fra la struttura organizzativa responsabile delle attività di programmazione e gestione delle politiche formative e quelle che si occupano di informazione, orientamento e rinvio dell'utenza alla formazione, in modo particolare – ma non solo – i Centri per l'impiego (CPI);
- la capacità di reperimento delle informazioni – e aggiornamento delle stesse – di cui il servizio (qui inteso come l'insieme delle attività realizzate dai soggetti che costituiscono il sistema locale di rete) dispone sulla realtà formativa del territorio;
- il grado di socializzazione e condivisione dell'informazione tra la struttura organizzativa responsabile delle attività di programmazione e gestione delle politiche formative e gli altri soggetti della rete locale.

In Italia, le diversità dei contesti locali hanno influito sia sulla scelta dei modelli di governo dei sistemi formazione, lavoro, orientamento, che sulle modalità di strutturazione dei percorsi di collaborazione istituzionale. I tentativi di integrazione e costruzione di reti locali sull'orientamento realizzati negli anni passati hanno avuto, in alcuni contesti territoriali, importanti punti di forza nell'individuazione di metodologie e modalità più corrette e personalizzate di presa in carico dei soggetti, visti non più in modo indifferenziato, ma valorizzando le caratteristiche individuali nell'abbinamento con il percorso formativo e professionale più adatto. La formalizzazione di procedure/protocolli di trasmissione dei flussi informativi stipulati tra soggetti *istituzionali* e *non* (soprattutto tra i settori regionali/provinciali deputati alle politiche formative, i servizi per l'impiego, le università, le scuole e le agenzie private) ha fornito importanti elementi di arricchimento ai sistemi di orientamento locali, migliorando, *in primis*, le *performance* dei servizi delle stesse strutture coinvolte nel sistema di rete. Viceversa, nei contesti dove si registra una modalità di comunicazione discontinua e non formalizzata, l'offerta formativa risulta limitata e circoscritta esclusivamente a interventi di tipo tradizionale e preclude, di fatto, l'accesso ai percorsi formativi dei soggetti appartenenti alle fasce più deboli della popolazione o ai cosiddetti utenti multiproblematici.

Considerato dunque tale scenario politico-istituzionale, l'Indagine nazionale su *Il rapporto tra i sistemi della formazione, del lavoro e dell'orientamento* si propone di contribuire a una maggiore conoscenza delle variabili in gioco, al fine di fornire indicazioni di miglioramento alle amministrazioni responsabili delle politiche e dell'offerta formativa territoriale. Costituiscono pertanto obiettivi specifici dell'indagine:

- la ricostruzione dei contesti istituzionali locali tra i settori complementari della formazione professionale, del lavoro e dell'orientamento;
- la ricomposizione di un quadro conoscitivo (a livello nazionale) sulla presenza/assenza nelle amministrazioni regionali/provinciali di condizioni istituzionali, operative e organizzative coerenti con l'integrazione tra formazione professionale (FP), lavoro e orientamento;

- l'individuazione delle condizioni necessarie, dei meccanismi operativi e degli strumenti in grado di migliorare il raccordo tra i differenti sistemi e processi di *policy*, al fine di definire pratiche o percorsi di eccellenza;
- l'acquisizione di informazioni qualificate e rappresentative (di filiere/combinazioni di eventi) funzionali a un miglioramento del processo di valutazione della qualità dell'offerta formativa.

La metodologia utilizzata

L'indagine nazionale su *Il raccordo tra i sistemi della formazione, del lavoro e dell'orientamento* è stata realizzata mediante somministrazione a dirigenti e funzionari regionali e provinciali di questionari *web*, utilizzando una metodologia *CAWI* (*Computer Assisted Web Interviewing*). Vista l'ampiezza del campo di indagine (un totale di 123 tra regioni, province autonome e province) e considerato lo spettro piuttosto largo delle tematiche osservate (codificate in oltre 120 domande a risposta chiusa per ciascun questionario), il ricorso a una simile metodologia è apparso quasi d'obbligo, al fine di poter contemperare le esigenze della ricerca, da un lato, e quelle prioritarie di servizio delle amministrazioni, dall'altro. L'utilizzo della piattaforma *moodle.isfol – software open source* che permette all'Istituto di progettare e condurre direttamente, tra le altre, attività di indagine a distanza – ha peraltro consentito di effettuare questa indagine senza alcun costo che non fosse quello – già previsto – dei ricercatori ISFOL che l'hanno progettata.

Nelle pagine che seguono sono riportate le prime analisi di ricognizione della base di dati costruita attraverso l'indagine. Si tratta di un primo esercizio di lettura su una base informativa ancora in fase di implementazione: l'indagine regionale, iniziata sullo scorcio del 2010, si è conclusa nel mese di maggio 2011 e ha confermato il dato di 18 tra regioni e province autonome rispondenti su un totale di 21 contattate, pari a un tasso di *redemption* dell'85,7%. Questo dato può essere stimato positivamente considerando il tenore più che sperimentale dell'indagine e del suo impianto, nonché la necessaria articolazione degli strumenti di rilevazione che ha richiesto il concorso di più settori e del personale ad essi afferente, all'interno di ciascuna amministrazione rispondente.

L'indagine prevede altresì un filone di raccolta informativa (sostanzialmente simmetrico a quello regionale) dedicato alle amministrazioni provinciali. Allo stato attuale, questa linea di attività è ancora *in progress* essendo iniziata in un secondo momento (febbraio 2011) ed essendosi altresì rivelato più laborioso per le province rispondere tempestivamente alle richieste loro rivolte.

Tuttavia, il quadro locale fin qui compostosi (e che conta non più di una quarantina di amministrazioni rispondenti, prevalentemente dislocate nell'Obiettivo «Competitività regionale e occupazione») ha rivelato una potenzialità informativa notevole, lasciando intravedere la possibilità di indagare con un buon grado di dettaglio alcune dimensioni della filiera istituzionale che presiede al ciclo di vita delle politiche, mettendo in giusta evidenza fenomeni di *rifrazione istituzionale* dovuti alla diversa capacità gestionale e operativa – in generale a una differente capacità di iniziativa e finalizzazione dell'azione politica – espressa dalle singole province afferenti a ciascuna regione.

Il testo che segue fornisce una rappresentazione di tre ambiti tematici che, in questa prima iniziale fase di *scouting* informativo, hanno rappresentato gli ambienti più attrattivi in termini di informazioni e di successive implicazioni di natura induttiva, cioè di analisi di seconda lettura, combinata e multivariata, della stessa base di dati.

Una prima analisi è dedicata agli organismi intermedi (oi), ed è puramente ricognitiva della distribuzione e del grado di decentramento delle deleghe relative alla gestione di singole tipologie di intervento da parte delle regioni. Aspetti quali la numerosità, il profilo più o meno concentrato, il perimetro di dispersione delle deleghe in senso orizzontale (all'interno cioè del medesimo livello amministrativo) ovvero in senso verticale (cioè tra regione e provincia) e ancora la presenza di fenomeni di terzizzazione delle stesse (affidamento a enti pubblici o privati, *in house* o meno) sono di seguito ricomposti su scala nazionale e per la prima volta resi osservabili. L'assenza di forti *tipizzazioni* o di elementi ricorrenti, a seconda delle chiavi di lettura prese in considerazione, evidenzia un tratto ricorrente in una pluralità di dimensioni di analisi delle autorità di gestione (ADG) e dei sistemi istituzionali sia regionali che provinciali: programmazione, gestione della comunicazione istituzionale, riuso delle informazioni. In attesa di più robuste considerazioni e di analisi corroborate dall'utilizzo di fonti informative amministrative omogenee per tutte le ADG (ad esempio i dati relativi all'avanzamento fisico e finanziario dei programmi operativi), si intravedono i connotati di un sistema complessivamente autoreferenziale e autosufficiente, con una modesta capacità di interlocuzione sul territorio (soprattutto sul lato della domanda di lavoro), che speriamo in un periodo relativamente breve di poter documentare in modo più approfondito e con una serie di dati più ampi su scala nazionale e locale.

Il secondo oggetto di osservazione attiene alla comunicazione istituzionale, alle reti ad essa sottostanti e ai circuiti comunicativi attivati dai sistemi della formazione, nonché agli strumenti da questi utilizzati. L'analisi di un sistema operante all'interno di un perimetro istituzionale assai formale, rappresentato in larga parte dai SPI e dalle diverse articolazioni assunte dal sistema della FP (agenzie formative, sportelli di varia natura collegati ad esse e/o ai CPI), e solo in via periferica aperto a interlocuzioni esterne ad esso (ad esempio scuole, università, associazioni di categoria), si associa a una sostanziale staticità di azione: non è propriamente possibile parlare di strategie di *marketing* istituzionale essendo la circolazione delle informazioni circoscritta ai casi degli obblighi di legge, ovvero alle formule (al di fuori di tali obblighi) più compatibili con una gestione della comunicazione *a distanza*, operata all'interno degli uffici e con tempi e ritmi dettati dalle circostanze e dall'informalità dei casi. Tutto questo lascia pensare che tali profili siano espressione della effettiva sostenibilità organizzativa attualmente offerta dai sistemi locali nella loro corrente organizzazione.

Infine, il terzo ambiente di osservazione è frutto non di un'analisi diretta o «dedicata», cioè progettata *ex ante* nel questionario come area a sé, bensì essa si presenta come un precipitato piuttosto coerente e omogeneo (quindi trasversale nella sua valenza e polarità) di alcune sezioni di indagine, relative ad aspetti disparati, come la gestione delle informazioni amministrative e i cicli di scambio/conferimento delle stesse ad altri sistemi/settori complementari a quello della FP, ovvero alle modalità di raccordo istituzionale messe in opera dai sistemi regionali, secondo una scala di valore che oscilla tra un massimo e un minimo di istituzionalizzazione, tra un massimo e un minimo di informalità.

Sarà interessante osservare come ambiti così disparati risulteranno polarizzarsi, sul

piano della restituzione informativa, attorno a un insieme di disposizioni e obblighi di legge relativi ai più disparati segmenti (rapporti con l'utenza sulla base di un sistema pattizio, gestione delle informazioni amministrative, presenza di apparati sanzionatori ecc.) e riconducibili all'impianto della legge 2/2009.

Modalità di delega agli organismi intermedi: alcuni elementi di riflessione

Una delle caratteristiche dei sistemi regionali della FP ricostruite dall'Indagine è legata all'organizzazione della gestione delle competenze delegate per ciascuna delle tipologie di progetto secondo la classificazione nazionale delle azioni FSE, costruita dall'ISFOL e utilizzata da MONIT. I dati ottenuti permettono due chiavi di lettura: 1) una prima, avente come variabile indipendente la singola tipologia di progetto, è relativa al concorso più o meno allargato a diverse tipologie di soggetti nella gestione – in quanto organismi intermedi dell'ADG – delle competenze relative alla tipologia di soggetto in questione; 2) una seconda, avente come variabile indipendente la singola ADG, è relativa alla gestione, più o meno distribuita, più o meno allargata al concorso di altri soggetti nominati OI, delle competenze in materia di FP, comprendendo in questa tipologia l'intero arco delle tipologie di progetto considerate dalla classificazione di MONIT.

Questa doppia chiave di lettura intende verificare l'eventuale presenza di ricorrenze ovvero la completa assenza di esse nella gestione delle competenze. Nel primo caso si potrebbero rinvenire elementi ascrivibili alle caratteristiche delle singole attività progettuali. Nel secondo caso si dovrebbe concludere che l'elevato grado di decentramento istituzionale e l'autonomia organizzativa e programmatica delle ADG non permette di rintracciare, nel nostro sistema istituzionale, un minimo comun denominatore al di là dei presupposti istituzionali che informano, per l'appunto, il sistema stesso (decentramento e autonomia).

La prima chiave di lettura prende in considerazione le singole tipologie di progetto. Osservando il numero complessivo di soggetti ai quali le ADG attribuiscono il ruolo di OI per ciascuna tipologia di progetto, è possibile avere un punteggio (dato dalla somma di tutti i soggetti per tutte le tipologie di azione) la cui entità rileva il maggiore o minor grado di ampiezza del concorso di diverse tipologie di soggetti nella gestione di ciascuna filiera. Partendo da questo *score* si procede a un'analisi del suo comportamento per regione (tabella 1) e per singola attività, avendo un indicatore elementare la cui entità è proporzionale al grado di cogestione o *plurigestione* di ogni linea di intervento. Il dato di partenza è la media (terza colonna da sinistra).

I dati sono riportati in ordine decrescente di valore medio. È possibile articolare una prima lettura dividendo la distribuzione in tre classi di numerosità, corrispondenti a un grado crescente di cogestione (cioè di numerosità di tipologie di soggetti elevati a OI):

- una prima classe sarà corrispondente a un basso grado di cogestione e comprenderà valori medi fino a 1,59; in essa ricadono le linee di progetto riguardanti il diritto-dovere relative all'apprendistato (1,28) e ai percorsi scolastici (1,50);
- una seconda classe corrisponderà a un grado medio di cogestione e comprenderà valori

Tabella 1. ADG. Analisi del numero di oi per singola tipologia di progetto (media, range di variazione, moda, mediana e varianza. Ordine decrescente per valore medio)

grado di pluri-gestione	ADG - Analisi del numero di oi per tipologia di progetto e ordine di numerosità specifica regionale							
	Totale	Media	Min	Max	Range	Moda	Mediana	Varianza
Alto	40	2,22	1,00	4,00	3,00	2,00	2,00	0,77
o) Percorsi integrati per l'ins. lav.								
q) Incentivi alle persone	39	2,17	1,00	3,00	2,00	3,00	2,00	0,74
s) Work experience	38	2,11	1,00	4,00	3,00	1,00	2,00	1,05
g) Form. reins. lav.	37	2,06	1,00	4,00	3,00	1,00	2,00	0,88
i) Alta formazione	37	2,06	1,00	4,00	3,00	2,00	2,00	0,88
a) Orientamento	36	2,00	0,00	5,00	5,00	1,00	2,00	1,65
e) Form. post-obbligo formativo e post-diploma	35	1,94	1,00	4,00	3,00	1,00	2,00	1,00
Medio	33	1,83	1,00	4,00	3,00	1,00	1,50	1,21
n) Form. creaz. impresa								
c) dd*: percorsi formativi	32	1,78	0,00	4,00	4,00	1,00	2,00	1,12
m) Formazione continua	32	1,78	0,00	4,00	4,00	1,00	2,00	1,12
l) Formazione permanente	31	1,72	0,00	3,00	3,00	1,00	2,00	0,80
p) Percorsi integrati creaz. d'impresa	31	1,72	1,00	3,00	2,00	1,00	2,00	0,57
r) Incentivi alle imprese	31	1,72	1,00	3,00	2,00	1,00	2,00	0,57
h) IFTS**	30	1,67	0,00	4,00	4,00	1,00	1,00	1,18
f) Form. in apprendistato post-o.f.	29	1,61	0,00	4,00	4,00	1,00	1,00	1,08
Basso	27	1,50	0,00	4,00	4,00	1,00	1,00	0,74
b) dd*: percorsi scolastici								
d) dd*: apprendistato	23	1,28	0,00	4,00	4,00	1,00	1,00	0,68

* dd: diritto-dovere all'istruzione. ** IFTS: Istruzione formazione tecnica superiore.
Fonte: ISFOI, Indagine nazionale sul raccordo tra IP e orientamento, 2011

medi compresi tra 1,60 e 1,91: in questo intervallo ricadono numerose tipologie di attività (8 su 17) che variano dalla Formazione in apprendistato post-obbligo formativo (OF) fino ad arrivare alla Formazione per la creazione d'impresa, passando per l'Istruzione formazione tecnica superiore (IFTS), i percorsi formativi nell'ambito del diritto-dovere ecc. In questa classe ricadono molte misure finalizzate alla promozione dell'autoimprenditorialità;

- infine, una terza classe corrisponde ai valori superiori a 1,91 e corrispondenti a un livello proporzionalmente elevato di cogestione o di concorso nella gestione delle linee di attività formativa, per lo meno rispetto alle altre tipologie osservate. Si tratta di 7 tipologie su 17, tra le quali diverse linee dedicate all'inserimento lavorativo, le attività di orientamento, consulenza e informazione, l'alta formazione e le *work experiences*.

Questa prima geografia di massima presenta, all'interno di ogni singola classe di valori, elementi di grande eterogeneità tratteggiata dal quadro abbastanza movimentato restituito dai valori che descrivono il comportamento dell'indicatore lungo la distribuzione dei casi: moda, *range* di variazione e varianza delle tipologie afferenti alle stesse classi. È possibile ravvisare, in tutto ciò, l'incidenza della seconda chiave di lettura, caratterizzata dall'agire di elementi legati all'autonomia di indirizzo e di organizzazione regionale sulle materie analizzate e, sia pure in controluce, è possibile ravvisare il peso specifico rilevante di questa seconda angolazione di osservazione dei dati.

Attraverso la seconda chiave di lettura (cioè le singole ADG e la gestione), è possibile stimare il peso specifico che, in ciascuna ADG, hanno gli enti elevati a organismi intermedi prendendo in considerazione l'intera gamma delle tipologie di azione considerate.

Fatta la somma del numero di enti per ciascuna tipologia, si calcherà in percentuale la ricorrenza di ogni tipo di ente tra i sette considerati (a cui si aggiunge l'opzione Nessun ente). Il dato può essere così articolato per regione e può restituire una prima rappresentazione del profilo territoriale della gestione delle competenze sulla formazione.

In questa prospettiva di osservazione è possibile porre l'attenzione sulla maggiore o minore ampiezza del numero di soggetti chiamati *complessivamente* a concorrere alla gestione delle competenze in materia di formazione ed è altresì possibile restituire la pluralità di profili organizzativi e istituzionali la cui azione è stata colta solo tra le righe nell'ambito dell'osservazione relativa all'analisi del numero di OI per tipologia di azione (tabella 2).

La tabella 2 raccoglie le informazioni relative all'incidenza delle tipologie di soggetti elevati a OI operando un primo orientativo raggruppamento delle regioni in gruppi aventi profili istituzionali sovrapponibili, tra loro identificati dalle lettere da a) a e) nella prima colonna della tabella stessa. In estrema sintesi i gruppi di regioni si distinguono per queste caratteristiche:

- a. *presenza di un unico OI costituito dalla provincia*: è il caso che accomuna la regione Marche, dove la provincia è il solo OI per tutte le tipologie di intervento, e la regione Liguria, nella quale, in corrispondenza delle tipologie di attività IFTS e Formazione per occupati, è stato indicato «nessun ente»;
- b. *forte polarizzazione provinciale*: nelle regioni Lazio ed Emilia-Romagna si riscontra un profilo istituzionale caratterizzato da una preminenza marcata dell'attribuzione di com-

Tabella 2. ADG. Incidenza delle tipologie di soggetti elevati a o1 per regione (valori %)

ADG	Settore istruzione della regione	Settore lavoro della regione	Settore della regione	Settore FP	Provincia	Enti in house	Privati	Publici non in house	Nessuno
a)	Liguria	0,0	0,0	0,0	88,2	0,0	0,0	0,0	11,8
	Marche	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
b)	Emilia-Romagna	0,0	0,0	0,0	65,0	0,0	20,0	0,0	15,0
	Lazio	0,0	0,0	0,0	63,6	0,0	22,7	0,0	13,6
c)	Piemonte	2,9	22,9	37,1	28,6	0,0	0,0	5,7	2,9
	Lombardia	11,8	29,4	41,2	17,6	0,0	0,0	0,0	0,0
	Calabria	22,2	27,8	22,2	22,2	0,0	0,0	5,6	0,0
	Basilicata	12,5	18,8	31,3	28,1	0,0	0,0	0,0	9,4
	Umbria	9,5	19,0	33,3	31,0	4,8	0,0	0,0	2,4
	Bolzano*	26,9	38,5	30,8	0,0	0,0	3,8	0,0	0,0
d)	Sardegna	6,5	13,0	19,6	15,2	8,7	28,3	8,7	0,0
	Abruzzo	5,0	25,0	28,3	28,3	1,7	11,7	0,0	0,0
	Veneto	0,0	0,0	27,5	17,5	27,5	27,5	0,0	0,0
	Trento*	5,6	13,9	30,6	0,0	5,6	25,0	19,4	0,0
e)	Sicilia	41,9	12,9	41,9	0,0	0,0	0,0	3,2	0,0
	Valle d'Aosta	3,1	46,9	46,9	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1
	Toscana	5,7	5,7	42,9	45,7	0,0	0,0	0,0	0,0
	Molise	15,8	21,1	63,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

* In quanto province, si intendono per settori della provincia quelli indicati come settori della regione nella seconda, terza e quarta colonna.
Fonte: ISFOI, Indagine nazionale sul raccordo tra FP e orientamento, 2011

- piti di gestione delle deleghe alle province (63,6% e 65% dei casi rispettivamente) a cui fa seguito una quota molto minore, benché non trascurabile, e pari al 20-22% di casi di delega alla cui gestione è chiamato il concorso di soggetti privati;
- c. *concorso diffuso di soggetti con rilevanza del settore FP*: ben un terzo delle ADG rispondenti (Piemonte, Lombardia, Calabria, Basilicata, PA Bolzano e Umbria) restituisce un profilo riconducibile a questa tipologia, caratterizzata dalla presenza di una rosa piuttosto allargata di soggetti (una media di 5 su 8 osservati) chiamati alla gestione delle deleghe sulle competenze in materia di formazione. Una certa variabilità interna ai singoli profili sembra confermare il ruolo preponderante dell'autonomia regionale nella produzione di una geografia così articolata. In via generale – e con la sola eccezione di Bolzano – è possibile osservare una congrua presenza trasversale del concorso del settore FP della regione. Tuttavia, tale caratteristica appare ora sfumata, in un quadro di maggiore ripartizione del concorso di 01 a tre (Bolzano: istruzione, FP e lavoro) o addirittura quattro (Calabria) soggetti, ora maggiormente accentuata dalla polarizzazione del peso specifico attorno a due soggetti, secondo una geografia ulteriore che rispecchia le peculiarità dei modelli istituzionali scelti negli ultimi dieci anni dalle regioni: più accentrati al livello regionale (ad esempio Lombardia, con forte polarizzazione attorno ai settori della FP e del lavoro peraltro corrispondenti a un unico soggetto assessoriale) ovvero tradizionalmente più orientati a un'apertura strutturata verso la periferia del sistema (Piemonte, Umbria: polarizzate attorno al settore FP di regione e provincia);
 - d. *pluralità diffusa di soggetti e apertura marcata a soggetti in house o privati tout court*: nel caso di quattro ADG, Sardegna, Abruzzo, Veneto e provincia di Trento, è possibile riscontrare una geografia istituzionale non dissimile da quella già definita nel precedente punto. Anche in questo gruppo di regioni, infatti, osserviamo una base piuttosto allargata di soggetti concorrenti nella gestione delle deleghe (una media di 5,2 su 8 osservati), ma a differenza di quanto osservato poc'anzi, in queste ADG risulta costante l'apertura a soggetti esterni al perimetro pubblicistico della PA, benché spesso organici ad essa (il riferimento è ai soggetti *in house*). Tale caratteristica appare comunque rilevante al punto da spingere a individuare una tipologia a sé stante che per modalità di funzionamento ricalca quella precedente, ma in termini di *costi di transazione* nella gestione e attuazione degli indirizzi politici decentrati richiede uno sforzo di coordinamento maggiore: tanto in termini di regia amministrativa *tout court*, quanto di formulazione specifica di una capacità di indirizzo, controllo e verifica dell'operato dei soggetti terzi coinvolti nella gestione;
 - e. *bipolarità marcata nell'ambito di un'attenuata pluralità di soggetti comunque coinvolti*: nei casi di Sicilia, Toscana e Valle d'Aosta, e in misura più sfumata nel caso del Molise, è possibile osservare una struttura avente una base mediamente larga di soggetti (oscillanti fra tre e quattro) chiamati alla gestione delle deleghe. Il peso effettivo di questi è, tuttavia, concentrato attorno a due soggetti in particolare (la FP regionale più un altro), la cui composizione – da caso a caso – rispecchia le scelte storiche di attuazione del decentramento e di gestione delle politiche decentrate effettuate nell'ultimo decennio¹.

¹ In particolare, in Sicilia la bipolarità si realizza attorno ai settori istruzione e FP della regione,

che insieme costituiscono l'83,9% delle ricorrenze della distribuzione regionale. Nel caso della Valle

Vale la pena osservare come l'incidenza specifica dei due soggetti attorno ai quali si polarizza la distribuzione sia compresa tra l'83,9 e il 93,8% delle singole distribuzioni regionali.

La doppia chiave di lettura delle informazioni relative alla distribuzione dei ruoli di OI nelle singole ADG e nel dettaglio delle tipologie di progetto evidenzia dunque l'assenza di ricorrenze strutturate e di un minimo comun denominatore stabile e ben identificabile al quale ricondurre alcune regolarità o ricorrenze relative ai dati sulla gestione partecipata alle deleghe sulla FP.

Le prime tassonomie qui presentate, infatti, sono tutte interne al sistema e finalizzate al solo intento di costruire una prima geografia interna del sistema stesso; un sistema nidificato e stratificato, come è possibile osservare.

Appare con una certa evidenza il ruolo che, in questa partita, gioca l'assetto istituzionale largamente decentrato e regionalizzato delle politiche formative, con la conseguenza di disegnare dei percorsi autonomi e originali, spesso diversificati gli uni dagli altri e solo in via estremamente generale riconducibili ad alcune regolarità.

Ricostruzione della rete dei soggetti istituzionali impegnati nelle attività di informazione e di orientamento dell'utenza e del rinvio di questa all'offerta formativa

L'ipotesi che sottende questo approfondimento d'indagine può essere espressa con le seguenti domande valutative:

- In che misura gli attori che costituiscono il sistema di rete rispondono efficacemente ai fabbisogni dell'utenza in termini di visibilità dell'offerta disponibile e di capacità di inserimento e/o accompagnamento agevolato nei percorsi formativi?
- In che maniera le modalità di relazione tra gli stessi attori della rete e la struttura organizzativa responsabile delle attività di programmazione e gestione delle politiche formative influiscono sulla qualità del servizio reso agli utenti potenziali del territorio?

Per soddisfare la domanda valutativa ci si è proposti di indagare nel dettaglio i seguenti ambiti d'analisi:

1. ricostruzione del contesto: gli attori e le funzioni;
2. le modalità di relazioni esistenti tra la stessa struttura organizzativa responsabile delle

d'Aosta, il 93,8% delle ricorrenze si concentra tra il settore FP e quello del lavoro, rispecchiando la peculiarità di questa regione, rappresentata dall'assenza del livello provinciale. Tradizionalmente orientata all'istituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, la Toscana ripartisce l'88,6% delle

ricorrenze tra il settore FP della regione e le province. Nel caso del Molise, infine, la bipolarità è largamente *asimmetrica*: settore FP e settore lavoro della regione assommano l'84,6% delle ricorrenze, pur registrando un rapporto di 3 a 1 per il primo (63% circa contro 21% circa).

- attività di programmazione e gestione delle politiche formative e tutti i soggetti della rete (carattere delle relazioni di tipo: formale o informale; occasionale o ricorrente ecc.);
3. il livello di approfondimento delle informazioni erogate all'utenza (circostrita alla singola opportunità formativa o estesa all'intera programmazione; *standard* o mirata a *target* specifici ecc.);
 4. l'esistenza di prassi di scambio delle informazioni tra i soggetti della rete relativi all'utenza (informazioni sul buon esito del servizio di orientamento, sul successo formativo degli allievi ecc.).

Gli attori che di norma sono attivi nell'attività di informazione, informazione-orientativa e orientamento dell'utenza all'offerta formativa territoriale sono: Centri per l'impiego, Agenzie per il lavoro autorizzate dal Ministero del Lavoro, Centri di formazione e/o orientamento (ad esempio Informagiovani, Informalavoro, COL, CILO, sportelli multifunzionali, associazioni di categoria, Camere di commercio, Aziende del territorio, fondazioni, ONLUS, associazioni senza fini di lucro, cooperative sociali, organizzazioni sindacali, istituti scolastici statali, paritari e privati non paritari).

Tra quelli testé indicati, i CPI sono di gran lunga i soggetti più attivi. Infatti, tra le risposte valide, essi sono indicati in 5 casi su 10 come il soggetto più attivo e in un terzo dei casi come il soggetto più attivo in seconda battuta. Al secondo posto spiccano i Centri di formazione professionale/orientamento. La forte polarizzazione delle risposte attorno a queste due tipologie di enti (CPI e Centri di formazione professionale/orientamento) evidenzia come essi costituiscano ad oggi i soggetti territoriali ritenuti più attivi nelle funzioni di informazione e orientamento dell'utenza all'offerta formativa. Altri dati interessanti sono quelli relativi alle associazioni di categoria e alle Agenzie per il lavoro.

Nel complesso, tenuto conto dell'ampio spettro di soggetti potenzialmente in grado di concorrere alle attività di informazione e orientamento dell'utenza, i sistemi regionali della formazione restituiscono un *disegno della propria rete territoriale abbastanza circoscritto al sistema istituzionale facente capo alla mano pubblica* (CPI, CFP, CILO, COL) e tutto sommato avente un perimetro abbastanza tradizionale, specie se confrontato alla vastità di opzioni che la normativa degli ultimi dieci anni è andata offrendo in materia di politiche attive del lavoro.

Osservando la tabella 4 è possibile evidenziare un paio di aspetti in grado di sintetizzare il tenore delle relazioni esistenti tra il Servizio Politiche Formative e i soggetti della rete: a) la percentuale delle frequenze diminuisce man mano che si considerino tipologie di azioni più formali e con cadenza periodica, mentre sale nei casi in cui è il soggetto a richiedere informazioni; b) non c'è grande differenza di frequenza tra i soggetti diversi: ciò evidenzia che *tutti i soggetti vengono considerati allo stesso modo* e dimostra come *la rete sia poco strutturata/organizzata*.

Più coerente con la rilevanza assoluta che i servizi per l'impiego ricoprono all'interno delle reti di informazione e orientamento dell'utenza verso l'offerta formativa è il quadro restituito dalla tabella 5, nella quale si indagano le modalità di sollecitazione della rete istituzionale tra formazione e servizi per l'impiego lungo uno spettro di opzioni che varia da un massimo di spontaneismo operativo (in un contesto di bassa proattività e di scarsa codifica delle procedure del settore formativo: ad esempio invio di informazioni su richie-

Tabella 3. ADG. Soggetti più attivi (in ordine decrescente di rilevanza) nelle attività di informazione e orientamento dell'utenza verso l'offerta formativa regionale

	v.a.	%
Soggetto più attivo nell'info-orientamento dell'utenza all'offerta formativa		
Centro per l'impiego (CPI)	9	50,0
Centro di formazione/orientamento*	4	22,2
Associazione di categoria	1	5,6
Nessuno in particolare	1	5,6
Secondo soggetto più attivo nell'info-orientamento dell'utenza all'offerta formativa		
Centro per l'impiego (CPI)	5	27,8
Centro di formazione/orientamento*	7	38,9
Agenzia per il lavoro autorizzata dal MLPS	1	5,6
Associazione senza fini di lucro	1	5,6
Organizzazione sindacale	1	5,6
Terzo soggetto più attivo nell'info-orientamento dell'utenza all'offerta formativa		
Centro di formazione/orientamento*	1	5,6
Agenzia per il lavoro autorizzata dal MLPS	3	16,7
Associazione di categoria	5	27,8
Camera di commercio	1	5,6
Organizzazione sindacale	1	5,6
Istituti scolastici statali	2	11,1
Nessuno in particolare	2	11,1
Totale casi validi	15	83,3

* Sono compresi: CILO, COL, sportelli multifunzionali, Informagiovani ecc.

Fonte: ISFOL, Indagine nazionale sul raccordo tra FP e orientamento, 2011

sta dei CPI) a un elevato grado di pianificazione e organizzazione del raccordo (ad esempio formazione/sensibilizzazione del personale dei CPI, invio di personale della FP presso le strutture SPI).

Risultano avere un carattere più abituale o ricorrente le azioni di sollecitazione delle reti istituzionali tra FP e servizi per l'impiego corrispondenti alle modalità meno proattive o iscritte nell'ambito di una interlocuzione a distanza (invio su richiesta, invio periodico via *mail* o telefono, redazione di bollettini periodici) compatibile, probabilmente, tanto con

Tabella 4. ADG. Azioni di diffusione delle informazioni sui contenuti dell'offerta formativa, per modalità utilizzata e tipologia di soggetto destinatario

Soggetti per tipologia	Tipologia di azione di diffusione delle informazioni da parte delle ADG											
	Fornitura su richiesta		Contatti occasionali		Invio periodico via fax, telefono, e-mail		Invio di bollettini periodici		Invio di personale della FP			
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%		
Agenzia per il lavoro autorizzata dal MLPS	13	72,2	4	22,2	6	33,3	6	33,3	1	5,6		
Centro di formazione/orientamento*	13	72,2	7	38,9	8	44,4	8	44,4	2	11,1		
Associazione di categoria	14	77,8	6	33,3	5	27,8	6	33,3	1	5,6		
Camera di commercio	13	72,2	3	16,7	3	16,7	5	27,8	1	5,6		
Azienda	13	72,2	4	22,2	3	16,7	4	22,2	1	5,6		
Fondazione, ONLUS	13	72,2	5	27,8	3	16,7	5	27,8	0	0,0		
Associazione senza fini di lucro	11	61,1	5	27,8	3	16,7	5	27,8	0	0,0		
Cooperativa sociale	12	66,7	5	27,8	2	11,1	5	27,8	1	5,6		
Organizzazione sindacale	13	72,2	5	27,8	4	22,2	6	33,3	1	5,6		
Istituti scolastici statali	14	77,8	5	27,8	4	22,2	8	44,4	3	16,7		
Istituti scolastici paritari	12	66,7	5	27,8	3	16,7	7	38,9	2	11,1		
Istituti scolastici privati (non paritari)	11	61,1	4	22,2	2	11,1	5	27,8	0	0,0		
Università o istituto di alta formazione	14	77,8	5	27,8	3	16,7	7	38,9	2	11,1		

* Sono compresi: CIL0, COL, sportelli multifunzionali, Informagiovani ecc.
Fonte: ISFOI, Indagine nazionale sul raccordo tra FP e orientamento, 2011

Tabella 5. ADG, conferimento ai API di informazioni sull'offerta formativa territoriale

Modalità di azione	Abitualmente		Qualche volta		Raramente		Mai	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Fornitura su richiesta del CPI	9	50,0	3	16,7	1	5,6	2	11,1
Invio periodico via fax, telefono, e-mail	7	38,9	5	27,8	2	11,1	1	5,6
Pubblicazione su portale web istituzionale	14	77,8	-	-	-	-	1	5,6
Contatti occasionali tra personale dei SPI degli enti formativi	7	38,9	4	22,2	2	11,1	2	11,1
Contatti occasionali tra personale dei SPI e della FP	7	38,9	6	33,3	-	-	2	11,1
Invio di bollettini periodici	7	38,9	1	5,6	2	11,1	5	27,8
Formazione ad hoc del personale CPI	3	16,7	7	38,9	1	5,6	4	22,2
Presenza di personale della FP presso i CPI	2	11,1	3	16,7	2	11,1	8	44,4

Fonte: ISFOL, Indagine nazionale sul raccordo tra FP e orientamento, 2011 (3 mancate risposte)

l'organizzazione del lavoro delle strutture della formazione professionale, quanto con la disponibilità e le caratteristiche dell'inquadramento contrattuale delle risorse umane attive presso gli uffici.

Progressivamente più diradato (ma non trascurabile) è il ricorso ai contatti informali con persone appartenenti alla rete professionale degli operatori del settore, sia sul lato istituzionale (personale dei SPI/CPI o di enti formativi), sia sul lato datoriale.

Assai sfilacciato è il ricorso ad attività formative *ad hoc* e all'invio di personale della formazione professionale presso le strutture dei SPI. Quest'ultimo dato appare compatibile con le problematiche testé citate relative alla coerenza tra grado di proattività dell'attivazione delle relazioni di rete e disegno organizzativo delle strutture istituzionali della FP, nel senso che l'attuale organizzazione dei sistemi potrebbe supportare solo in misura ridotta l'adozione di forme di rete più strutturate.

Se dalle attività di diffusione delle informazioni sull'offerta formativa (a fini di orientamento dell'utenza) e in generale di *marketing istituzionale* si sposta l'attenzione verso le relazioni istituzionali finalizzate alla definizione della programmazione delle attività e al raccordo delle stesse tra settore formazione e settore lavoro (tabella 6), lo scenario restituito dalle regioni appare sotto un profilo più omogeneo, benché diversificato nella frequenza di realizzazione e nelle combinazioni tra diverse modalità.

Tabella 6. ADG, modalità e frequenza di realizzazione del raccordo istituzionale con i SPI

Tipologia di azione	Abitualmente		Qualche volta		Raramente		Mai	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Cabina di regia, tavoli di programmazione congiunta FP e SPI	9	50,0	4	22,2	-	-	3	16,7
Riunioni ad hoc tra responsabili FP e SPI	8	44,4	7	38,9	-	-	1	5,6
Contatti informali tra responsabili/colleghi dei settori FP e SPI	10	55,6	4	22,2	1	5,6	1	5,6
Contatti informali con datori di lavoro, sindacati, organizzazioni di categoria	10	55,6	5	27,8	-	-	1	5,6
Formazione ad hoc del personale CPI	4	22,2	7	38,9	2	11,1	3	16,7

Fonte: ISFOL, Indagine nazionale sul raccordo tra FP e orientamento, 2011

Il raccordo istituzionale per la raccolta e la condivisione di informazioni strategiche finalizzate alla programmazione delle attività formative, infatti, poggia su un *mix* di pratiche altamente formalizzate (cabine di regia, riunioni *ad hoc* tra responsabili dei diversi segmenti dell'amministrazione), corroborate dalle prassi di scambio informale ed episodico tra colleghi e tra addetti ai lavori (rappresentanti degli enti territoriali più influenti, rappresentanti dei datori di lavoro) e solo episodicamente risulta associato a una sensibilizzazione verso il basso, cioè verso i CPI o i terminali della rete di informazione e orientamento sulla quale fa leva il sistema formativo. Quest'ultimo livello, avente una maggiore prossimità con l'utenza, riceve – come già osservato – un flusso di informazioni sotto forma di pacchetti già confezionati e inviati via *mail* o attraverso bollettini periodici, ovvero attinge direttamente alla fonte informativa costituita dal settore FP, sollecitando la fornitura di informazioni.

Nonostante questa cesura – che apparentemente sembra penalizzare il contatto viepiù diretto e proattivo con la rete di base dell'info-orientamento dell'utenza – i funzionari coinvolti nell'indagine hanno restituito un giudizio largamente positivo sul livello di conoscenza dell'offerta formativa posseduto dagli operatori dei CPI: in due terzi dei casi (12 regioni su 18 rispondenti) esso è stato giudicato buono, se non ottimo, e solo in 3 casi appena sufficiente.

Confrontando quest'ultima informazione con quella offerta dalla precedente tabella 3 – che evidenziava la sostanziale autoreferenzialità del sistema formativo all'interno di un perimetro tradizionale – è possibile ipotizzare che detta condizione di coincidenza del sistema formativo con un perimetro di soggetti tutto interno al circuito tradizionale FP-SPI

sia valutata come autosufficiente, e tutto sommato soddisfacente, da parte degli operatori stessi che ne giudicano l'efficacia – sul piano informativo, beninteso – in termini prevalentemente positivi.

Tuttavia, un effetto collaterale in un simile contesto operativo è costituito dalla parziale presenza di prassi di scambio di informazioni relative all'utenza trattata tanto dal sistema formativo che da quello per l'impiego. I dati dell'Indagine attestano, infatti, che ben il 40% delle ADG non restituisce informazioni ai CPI sul buon esito del servizio di orientamento da loro svolto e, successivamente, sul successo formativo degli allievi. Sorprende come tra le cause di simili comportamenti sia indicata non tanto la mancanza di tempo, quanto l'assenza di una consuetudine di questo tipo all'interno di quelle considerate prioritarie negli uffici (per il 50% dei rispondenti).

Appare evidente come tale consuetudine appaia in contrasto con gli orientamenti – comunemente accettati nella programmazione e ingegnerizzazione degli interventi – volti alla presa in carico dell'utente nel quadro della realizzazione di interventi viepiù integrati di politica attiva (formazione, orientamento, percorsi di inserimento lavorativo ecc.).

Gestione e utilizzo delle informazioni amministrative: prime evidenze dell'impatto dei dispositivi anticrisi sui sistemi regionali della FP e dell'orientamento

Una delle chiavi di lettura del cosiddetto raccordo istituzionale tra sistema della formazione e sistemi ad esso complementari (segnatamente quello dei servizi per l'impiego), utilizzata nell'impianto dell'Indagine nazionale sul raccordo tra FP e orientamento, è rivolta a ricostruire l'utilizzo e la gestione dei dati amministrativi relativi ai trattati da e verso la FP.

L'Indagine considera lo scambio di informazioni amministrative un punto di osservazione fortemente rappresentativo del livello di integrazione o di raccordo tra segmenti delle istituzioni del mercato del lavoro, perché collocato a valle di una pluralità di filiere di processi che lo rendono possibile (gestione e implementazione decentrata dei sistemi informativi locali; realizzazione di protocolli di scambio; individuazione di misure e target prioritari; sviluppo di tecnostutture *ad hoc* per la gestione e l'utilizzo delle informazioni in *back office* ecc.), e anche perché tale scambio rappresenta un valore in sé per la trasparenza del mercato del lavoro e del funzionamento delle istituzioni medesime.

Inoltre, lo sviluppo delle tecnostutture deputate alla tenuta e alla possibile gestione (anche in chiave statistica) dei dati amministrativi delle PA riflette la tradizionale segmentazione dei sistemi istituzionali del lavoro e della formazione, la loro differita – ma a tratti sovrapponibile – implementazione (decentramento, sviluppo di funzioni locali, fondazione operativa e implementazione delle strutture operative). I servizi per l'impiego hanno avuto un percorso più recente (programmazione 2000-2006 e decentramento pressoché coevo) rispetto alla FP, che ne ha preceduto e, per certi aspetti, anticipato le mosse.

In ogni caso, l'assetto istituzionale conseguito dai sistemi delle politiche attive in quest'ultimo decennio e la laboriosa vicenda che presiede il rapporto tra PA e sistemi informativi rendono l'osservazione delle scelte e dei comportamenti istituzionali delle ADG in questa materia, e – segnatamente – in corrispondenza del punto di snodo relativo al trasmettere/

ricevere informazioni amministrative, significativa sul piano del contenuto effettivo e sul piano della sostanza del raccordo istituzionale.

Il combinato disposto di questi elementi e il loro intrecciarsi nelle prassi di funzionamento che lambiscono i territori della cooperazione, della trasmissione e della condivisione dei dati, restituiscono un quadro dei flussi informativi di dati amministrativi tra sistemi complementari (FP, SPI e INPS) ancora parziale e asimmetrico. Ad esempio, se il 61,1% delle ADG afferma di fornire ai CPI informazioni sul percorso formativo degli utenti che gli stessi CPI hanno indirizzato all'offerta formativa regionale, soltanto un modesto 38,9% delle regioni afferma invece di ricevere dai SPI un analogo flusso informativo e relativo agli esiti occupazionali degli utenti formati. Analogamente significativa (61%) appare la quota di ADG che invia informazioni all'INPS, anche per effetto della normativa nazionale più recente in materia di supporto al reinserimento occupazionale delle persone.

Da ultimo, e per la prima volta dopo molti anni, l'intervento del legislatore in materia di contrasto alla crisi economica² (d.l. 185/2008 e l. 2/2009) ha conferito un certo rilievo al trattamento delle informazioni amministrative e, in particolare, ha allargato a una visione di sistema (cioè al di là dei singoli sistemi dei SPI o della formazione professionale; al di là della dicotomia operatore pubblico vs operatore privato accreditato) la considerazione dell'uso delle informazioni amministrative a supporto della verifica delle posizioni dei beneficiari di interventi di politica attiva, sussidiati economicamente e, proprio per questo, responsabilizzati dal legislatore a un vincolo pattizio con la PA³.

Per ciò che attiene le tipologie di comportamenti legati alla circolazione delle informazioni amministrative il riferimento è, anzitutto, al conferimento e/o alla ricezione di informazioni verso e da soggetti istituzionali altri, quali i servizi per l'impiego e l'INPS, come peraltro già osservato poc'anzi. Tuttavia, oltre a rilevare la presenza *tout court* di simili comportamenti, si è cercato di dettagliare le informazioni relative alla *frequenza* di tali comportamenti, al fine di stimarne la eventuale eccezionalità o circostanzialità, ovvero per poterne apprezzare la regolarità all'interno di prassi di funzionamento (e di comunicazione istituzionale) già consolidate.

Inoltre, si è tentato di stimare quali tipologie di informazioni siano oggetto di questi

² Il riferimento è, nello specifico dei sistemi delle politiche attive e formative, alla l. 2/2009, *Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e imprese e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*, e segnatamente all'articolo 19, relativo al potenziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, alla loro gestione e al coordinamento dell'azione dei sistemi preposti alla certificazione e presa in carico dei soggetti «sospesi dal lavoro» (Co. 1-bis; 3; 4 e 10) e, inoltre, alla Circolare MLPS relativa alla funzionalità della cosiddetta banca dati INPS dei percettori e alle procedure per la gestione delle informazioni da parte dei soggetti competenti (d.lgs. 276/2003).

³ La normativa cosiddetta «anticrisi» estende l'istituto della Dichiarazione di Disponibilità (DID) alla ricerca attiva di lavoro o alla frequentazione di programmi di riqualificazione o formazione, già prevista dal d.lgs. 181/2000 e successive modifiche per tutte le persone «in cerca di lavoro» che si recano a un Centro per l'impiego per registrarsi in quanto disoccupati, a tutti coloro i quali hanno maturato la facoltà di percepire un trattamento di sostegno al reddito (art. 19 Co. 10 della l. 2/2009). Con la sottoscrizione della DID, il cittadino si impegna a fornire la disponibilità a sottoporsi a misure di riqualificazione formulate dai «servizi competenti».

Tabella 7. ADG, frequenza dell'invio di informazioni amministrative ai CPI per target (valori %)

	Abitualmente		Qualche volta		Raramente		Mai	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Tutta l'utenza indifferentemente	2	11,1	4	22,2	1	5,6	8	44,4
Sottoscrittori di Patto di servizio o Piano di azione individuale	5	27,8	4	22,2	1	5,6	5	27,8
Cassaintegrati in deroga (l. 2/2009) che hanno rilasciato la DID	9	50,0	3	16,7	-	-	3	16,7
Altri percettori di sussidi di disoccupazione, o mobilità (l. 223/1991)	6	33,3	4	22,2	1	5,6	4	22,2
Target obiettivo concordati con CPI	5	27,8	4	22,2	1	5,6	5	27,8

Fonte: ISFOL, Indagine nazionale sul raccordo tra FP e orientamento, 2011

comportamenti. Nell'ambito della trasmissione di dati dalla FP ai SPI e all'INPS, l'attenzione è concentrata sulle informazioni relative alla partecipazione dei soggetti ad attività formative (inizio/fine dell'attività), nonché alla frequenza della partecipazione (comunicazione di eventuali interruzioni) e agli esiti dell'attività svolta. Per ciò che attiene alla ricezione di informazioni inviate dai SPI, ci si è soffermati esclusivamente sulle informazioni attinenti agli esiti occupazionali dei soggetti che sono transitati nel sistema della FP.

Infine, si è tenuto in considerazione il fatto che l'apparato normativo che presiede al funzionamento degli strumenti di politica attiva associa, a diverso titolo e per finalità non sempre coerenti tra loro, una valorizzazione – diretta o indiretta – dei dati amministrativi relativi a particolari *target* (ad esempio le persone in mobilità, i percettori di sussidi DS, CIGO, CIGS e, da ultimo, CIGS in deroga, ma anche i sottoscrittori di Patto di servizio o DID ex d.lgs. 181/2000 e SMI).

Grazie a tale focalizzazione, l'indagine permette di osservare congiuntamente l'impatto della normativa più recente (e avente carattere più sistemico oltre che finalità ben più cogenti di quella, per così dire ordinaria, già preesistente) sulle prassi connesse alla gestione e alla condivisione di informazioni, rispetto alle pratiche ordinarie previste dalle leggi attualmente in vigore (si pensi al ruolo attribuito alle agenzie formative nel comunicare all'INPS l'eventuale rifiuto di un sussidiato a partecipare ad attività formative).

Infatti, l'impatto che su questo scenario ha avuto la legge 2/2009, con le sue disposizioni di carattere nazionale e di sistema, nonché la sua attenzione ai flussi informativi tra

Tabella 8. ADG, azioni di raccordo istituzionale con i SPI: incidenza della gestione della crisi economica (l. 2/2009) sulle modalità di realizzazione del raccordo (v.a. e valori %)

Azioni di raccordo istituzionale tra FP e SPI	La gestione della crisi economica ha:							
	Favorito l'avvio delle azioni		Intensificato le azioni già realizzate		Non ha comportato cambiamenti		Rallentato la realizzazione delle azioni	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Cabina di regia, tavoli di programmazione congiunta FP e SPI	7	38,9	7	38,9	2	11,1	-	-
Riunioni ad hoc tra responsabili FP e SPI	5	27,8	10	55,6	1	5,6	-	-
Contatti informali tra responsabili/colleghi dei settori FP e SPI	4	22,2	9	50,0	2	11,1	1	5,6
Contatti informali con datori di lavoro, sindacati	4	22,2	9	50,0	2	11,1	1	5,6
Formazione ad hoc del personale CPI	6	33,3	6	33,3	3	16,7	1	5,6

Fonte: ISFOL, Indagine nazionale sul raccordo tra FP e orientamento, 2011

diversi segmenti dell'amministrazione centrale e locale, è quanto di più immediato è possibile cogliere dall'analisi dei dati raccolti in questa sezione dell'Indagine nazionale sul raccordo tra FP e orientamento. Il dispositivo nazionale, pur nell'emergenza che ne ha caratterizzato la progettazione e la successiva messa a regime, appare come uno strumento di regia nazionale, per lo meno per ciò che attiene i flussi di informazioni (che sono tuttavia a valle della messa in opera degli strumenti di politica attiva e passiva del lavoro).

L'Indagine consente di affermare che tale dispositivo ha avuto ricadute quanto meno evidenti e incoraggianti nella definizione di comportamenti e di pratiche di funzionamento degli organismi decentrati, fungendo da collante e corroborante per le amministrazioni che già in proprio avevano cercato di intraprendere determinate scelte di gestione delle informazioni amministrative e, talvolta, surrogando la vera e propria assenza di pratiche locali in questo senso. In tal senso si noti il riscontro positivo restituito dalle ADG (tabella 8) in relazione alle ricadute sulle prassi adottate nel raccordo con i SPI, avute dalla messa in opera della legge 2/2009.

Bibliografia

- CEDEFOP, *Fundamentals of a Common Quality Assurance Framework (COAF) for VET in Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007.
- CEDEFOP, *The Relationship between Quality Assurance and VET Certification in EU Member States*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2009.
- Commissione delle Comunità europee, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) n. 2020, 3.3.2010.
- Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio sulla garanzia della qualità in materia di istruzione e formazione professionale*, n. 9599 del 28 maggio 2004
- Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio del 24 luglio 1995 sull'importanza e sulle prospettive strategiche della qualità della formazione professionale*, GUUE C 207 del 24 luglio 1995.
- Consiglio dell'Unione europea, *Risoluzione del Consiglio, del 5 dicembre 1994, sulla qualità e l'interesse della formazione professionale*, GUUE C 374 del 30 dicembre 1994.
- Di Battista G., Palomba L., Vergani A., *Evaluating the Quality of Italian Local Vocational Training Systems*, «Evaluation», 15 (2009), n. 2, pp. 185-203.
- ISFOL, *Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi formativi. Prima sperimentazione nell'area Obiettivo 3*, Roma, 2004 (I libri del Fondo sociale europeo, 43).
- ISFOL, *Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi formativi in Obiettivo 1. Seconda sperimentazione in ambito regionale*, Roma, 2005a (I libri del Fondo sociale europeo, 67).
- ISFOL, *La valutazione della qualità dei sistemi formativi: aspetti metodologici e strumenti applicativi*, Roma, 2005b (Metodologie per la valutazione di programma, 5).
- ISFOL, *Formazione, istruzione e lavoro. Valutazione delle politiche sostenute dal FSE 2000-2006 nell'Italia del Centro-nord*, Roma, 2007 (Temi & Strumenti. Studi e ricerche, 27).
- ISFOL, *Valutare la qualità dell'offerta formativa territoriale – un quadro di riferimento*, Roma, 2010 (I libri del Fondo sociale europeo, 144).
- Legge 28 gennaio 2009, n. 2, art. 19, *Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e imprese e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Libro bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, Roma, maggio 2009.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Istruzione dell'Università e Ricerca, *Italia 2020. Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro*, Roma, 23 settembre 2009.
- Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 sull'istituzione di un quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale*, GUUE C 155 dell'8 luglio 2009.

Per citare questo articolo: Giuseppe Di Battista, Roberto Landi, Luisa Palomba, *Il raccordo tra formazione e orientamento*, «Osservatorio Isfol», II (2012), n. 1, pp. 55-75.