

**Come valutare l'efficacia della formazione professionale
per l'integrazione dei soggetti deboli?
Lezioni dall'esperienza dell'area Istruzione e Formazione Profes-
sionale della Provincia di Torino**

di
Arturo Faggio¹
Paola Mussino¹
Elena Ragazzi²
Elena Santanera²

Paper for the Espanet Conference
**“Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita:
precarietà, invecchiamento e migrazioni”**
Università degli Studi di Torino, Torino, 18 - 20 Settembre 2014

¹ Provincia di Torino - Direttore Area Istruzione e Formazione Professionale, Responsabile del monitoraggio e del controllo delle attività cofinanziate FSE

² CNR-Ceris

Abstract

E' da lungo tempo riconosciuto, sia nella letteratura socio-economica sia negli indirizzi comunitari, come l'integrazione lavorativa sia uno dei principali veicoli per l'inclusione sociale degli individui. Simmetricamente, l'impossibilità di accedere a una posizione lavorativa o la segregazione in condizioni non adeguate - che possono essere dovute sia a un insufficiente capitale umano sia a condizioni di discriminazione, sia infine spiegabili in base ai percorsi individuali pregressi - possono cronicizzarsi in situazioni di esclusione molto difficili da recuperare. Infatti gli elementi economici (povertà), sociali (mancato riconoscimento sociale e allontanamento dalle reti relazionali) e psicologici (deterioramento dell'autostima e delle abilità sociali) si autoalimentano e si rafforzano reciprocamente rendendo molto difficile per l'individuo contrastarle, in assenza di un adeguato sostegno.

Le politiche formative, in particolare per come esse sono tradizionalmente concepite in Piemonte e più in generale in Italia, sono particolarmente efficaci per recuperare questo stratificarsi di esperienze passate negative e di svantaggio individuale e di contesto; ciò grazie a metodi pedagogici esperienziali, all'attenzione posta alle competenze trasversali e sociali e alla prossimità con l'esperienza lavorativa reale.

La gestione di politiche formative efficaci passa anche attraverso la messa in campo di pratiche valutative che ne evidenzino i punti di forza e di debolezza. Consapevole di ciò, la Provincia di Torino ha da tempo intrapreso un percorso per rafforzare la valutazione delle politiche formative che essa gestisce. L'obiettivo di queste esperienze di valutazione, che vanno ben al di là degli obblighi imposti dal contesto dei fondi strutturali da cui sono finanziati, è da un lato immediatamente operativo, ovvero trarre lezioni per la futura programmazione, e dall'altro più strategico, volto cioè a creare all'interno dell'amministrazione un patrimonio di competenze relativo ai metodi di valutazione che comprenda la gestione delle banche dati amministrative e di monitoraggio, la raccolta di dati qualitativi e quantitativi e, infine la loro elaborazione attraverso un'adeguata modellistica. In tale visione di *empowerment* sugli aspetti metodologici, si è avviata la collaborazione con CNR-Ceris. In questo articolo viene proposta una riflessione sulle esperienze valutative che, nell'ambito soprattutto di tale collaborazione ma non solo, hanno riguardato le politiche formative volte a soggetti con difficoltà.

In particolare, questo articolo analizza la portata informativa dei vari tipi di indagine, mostrandone la complementarità ed evidenziando altresì i limiti per la loro percorribilità, nell'ottica di un disegno di valutazione complessivo in cui le evidenze dell'esperienza passata possano essere utilizzate per l'impostazione delle azioni future.

1 Introduzione³

Le linee guida dell'UE promuovono l'intervento in formazione professionale (FP) a sostegno delle competenze individuali. Ma i rapidi mutamenti nel contesto economico-sociale rendono rapidamente obsoleti modelli formativi ampiamente sperimentati. Per esempio nel campo della FP iniziale molti giovani stentano a trovare la strada verso il successo formativo, con un cronicizzarsi del problema della dispersione scolastica, e in seguito quella verso l'inserimento lavorativo, por-

³ Questo lavoro è tributario del contributo di Silvia Zabaldano, responsabile ufficio comunicazione e qualità, e di Rosalba Fasolo, responsabile attività di formazione per disoccupati, Gaudenzio Como, responsabile programmazione formazione per le fasce deboli, Giuseppe Odorizzi, responsabile attività di formazione per apprendisti, Giuseppe Spinnato, responsabile ufficio dati e Osservatorio OIFP. Ad essi va la gratitudine degli autori per aver permesso di fondare l'idea sostenuta nell'articolo con un'ampia e precisa documentazione sui singoli progetti di valutazione. Un ulteriore sentito ringraziamento va a Enrica Pejrolo, (dirigente del servizio Formazione Professionale), per i suoi preziosi giudizi e suggerimenti.

tando alla perdita di fiducia e al passaggio allo stato di inattivi. Occorre dunque che i sistemi istituzionali siano disegnati in modo da favorire l'adattabilità dell'offerta formativa, e da essere in grado di individuare le risposte più efficaci e più innovative, favorendo altresì il trasferimento dei casi di successo ad altri ambiti di applicazione, territoriali o tematici. A questo scopo un sistema sofisticato di monitoraggio e valutazione non serve solo per amministrare l'assegnazione dei fondi e il funzionamento dei progetti finanziati, ma diviene uno strumento operativo essenziale al servizio dell'individuazione delle priorità indicate dal contesto e per il loro governo, anche in un'ottica sussidiaria. Esso permette cioè all'organo di governo sia di individuare le priorità di intervento, esercitando così il proprio ruolo di indirizzo, sia di segnalare quali siano le risposte più innovative ed efficaci che i soggetti concretamente fronteggianti l'emergenza del bisogno (pubblici, privati, o non profit) hanno saputo concepire e dar loro adeguato riconoscimento e sostegno finanziario.

Simili esercizi di analisi e valutazione delle politiche formative portano con sé molteplici livelli di problematicità e complessità. Innanzitutto esiste la difficoltà di formulare un proposito investigativo chiaro e circoscritto inerente un intervento pubblico dalla natura intrinsecamente complessa e poliedrica, che viene in risposta a un bisogno multidimensionale all'intersezione fra problematiche lavorative e sociali. La stessa letteratura economica e sociologica suggerisce che esistono diverse dimensioni che compongono e definiscono i concetti di "esito" o "conseguenza" di un percorso di FP.

Se si considera la formazione come un percorso mirato innanzitutto alla creazione di competenze direttamente utilizzabili sul mercato del lavoro, un esito importante corrisponderà al livello di occupazione degli individui formati. In questo senso, esiste ampia evidenza empirica del fatto che le persone più formate ed istruite trovano lavoro più facilmente (Heckman, 1979), hanno carriere lavorative meno frammentate (Card 1999) e guadagnano salari più elevati (Card e Krueger, 1992; O'Neill, 1995). L'esito occupazionale è un tipico "risultato" dal carattere "individuale", ossia un esito che genera benefici di cui l'individuo beneficia in larga parte. Esso è il tipico "risultato" misurato dalla Provincia di Torino nelle cosiddette indagini di follow-up, oggetto di analisi nella sezione 7.

Ma accanto ad esiti dalla natura prettamente individuale, ne esistono alcuni dalla natura collettiva, che fanno della formazione professionale quello che gli economisti identificano come "bene pubblico". Si tratta di effetti della formazione e dell'istruzione dei quali l'individuo non riesce ad appropriarsi interamente e che hanno conseguenze tangibili a livello aggregato, ossia le cosiddette esternalità o effetti esterni delle decisioni individuali. In presenza di tali esternalità, diventa particolarmente desiderabile l'intervento regolatore dell'operatore pubblico. In assenza di un intervento regolatore pubblico esiste infatti il rischio che la quantità di risorse che un individuo destina all'accrescimento del proprio capitale umano sarà inferiore rispetto a quella ottimale dal punto di vista sociale, proprio perché egli non può appropriarsi interamente dei frutti del proprio investimento o comunque ne sottostima l'entità in quanto si realizzeranno in un tempo futuro.

Alcuni filoni di letteratura hanno sottolineato, ad esempio, l'importanza dell'istruzione e della formazione in diversi ambiti della vita privata e sociale degli individui non strettamente legati ad aspetti economici, come la salute, la soddisfazione di vita, la probabilità di commettere reati e la partecipazione politica e sociale (Grossman, 2006). In particolare una cospicua letteratura economica (Lleras-Muney, 2005, Cannari e D'Alessio, 2004, Cipollone, Radicchia e Rosolia, 2006) ha mostrato come l'istruzione riduca i comportamenti a rischio dal punto di vista della salute innalzando il valore della prevenzione per le persone più istruite, per le quali il valore monetario della malattia è più elevato. Secondo lo stesso ragionamento, altri studi hanno dimostrato come il livello di formazione e istruzione riduca gli incentivi a delinquere aumentandone il costo opportunità, sia perché innalza il rendimento relativo delle attività legali sia perché aumenta il costo dei periodi di de-

tenzione (Lochner e Moretti, 2004). Buonanno e Leonida (2009), in uno studio sulle diverse regioni italiane, hanno mostrato come il livello di istruzione riduca significativamente la percentuale di reati commessi, trovando che la soglia significativa di riferimento consista nel diploma di scuola secondaria più che nella laurea.

Dunque, nell'ottica di analizzare gli esiti della FP, le letterature teorica ed empirica suggeriscono che sarebbe altresì interessante e legittimo chiedersi se l'accumulo di maggiori competenze comporti anche benefici non monetari, in sfere non necessariamente legate all'ambito lavorativo. Nel campo della formazione professionale, questo genere di "esito" non strettamente legato ad aspetti economici - ossia l'accrescimento di capitale umano che si verifica nell'ambito di un percorso formativo sia dal punto di vista dell'accumulo di competenze tecniche sia del rafforzamento personale e sociale degli individui - talvolta prescinde dall'inserimento lavorativo degli individui. Consapevole di ciò, la Provincia di Torino ha adottato, nella sua attività di monitoraggio e di valutazione, un approccio attento ai molteplici aspetti di soddisfazione e di risultato, basato su una molteplicità di strumenti di osservazione.

Nell'ambito di questo articolo si dà evidenza agli sforzi messi in campo dalla Provincia di Torino nel realizzare valutazioni dei percorsi di FP da essa gestiti, che siano comprensive della multidimensionalità del contesto e della natura delle politiche sull'inclusione sociale. In particolare, dopo aver brevemente inquadrato il ruolo della Provincia all'interno del sistema istituzionale della FP e gli obblighi valutativi che ne discendono, vengono presentate alcune esperienze di analisi, monitoraggio e valutazione, che sono state particolarmente significative in quanto hanno portato a una riformulazione della politica oppure a un ridisegno dell'attività di valutazione stessa, a testimonianza di un processo di apprendimento istituzionale dall'esperienza. Dire che serve una valutazione non ex-post, ma assolutamente integrata nell'attività di programmazione e di gestione, sembra una dichiarazione di intenti piuttosto scontata, ma nel caso che viene presentato in questo articolo essa è al contrario emersa come una coscienza sempre più esplicita nella Direzione. L'introduzione di numerose sperimentazioni nel campo delle politiche di formazione ha avuto la naturale conseguenza di provocare il sorgere di quesiti valutativi circa la loro efficacia nel raggiungere gli obiettivi perseguiti. Ma solo l'aver avviato numerose valutazioni, esterne ed interne, ha permesso di comprendere come la valutazione possa divenire strumento di ordinaria amministrazione, nonché di chiarire le forme che il monitoraggio e le analisi devono assumere per assolvere tale funzione.

2 Le competenze della Provincia di Torino in termini di Formazione Professionale

La maggior parte delle politiche formative⁴ sono finanziate nel quadro del Fondo Sociale Europeo (FSE), che è il principale strumento utilizzato dall'UE per sostenere l'occupazione, rafforzare l'occupabilità e assicurare forme di inclusione sociale, in particolare per i giovani, per i disoccupati, le fasce deboli e gli occupati. Per gestire il FSE durante il periodo di programmazione settennale, ciascuno Stato membro concorda, insieme alla Commissione europea, uno o più programmi operativi, che definiscono le priorità di intervento delle attività e i relativi obiettivi e azioni.

In questo quadro anche la Regione Piemonte ha definito il suo Programma operativo regionale (POR)⁵ e i relativi strumenti di attuazione, e riveste, con le proprie strutture, il ruolo di Autorità di Gestione, di Certificazione e di Audit in base a quanto definito sui Regolamenti Comunitari. In Piemonte le funzioni in tema di FP sono regolamentate dalla L.R. 63/95 "Disciplina delle attività di

⁴ Per un quadro dell'assetto della FP in Italia si veda Ragazzi e Sella (2011).

⁵ Ad oggi siamo nella fase di conclusione del POR Regionale 2007-2013, e si sta avviando la nuova programmazione 2014-2020.

formazione e orientamento professionale” che affida alle Province la responsabilità di individuare i fabbisogni formativi locali e di coordinare le azioni di orientamento scolastico e professionale.

Con la L.R. n.44 del 2000 si è avviato un ulteriore processo di trasferimento graduale delle deleghe alle province, che ha spostato a livello locale le azioni di programmazione e di gestione della formazione professionale e ha mantenuto a livello regionale le funzioni strategiche di indirizzo e di coordinamento. Questo trasferimento di funzioni ha avuto l’obiettivo di promuovere su un territorio ad area vasta ma territorialmente ben definito e riconosciuto, come la Provincia, l’integrazione tra sistemi: il sistema della formazione e dell’istruzione e il sistema della formazione professionale e delle politiche di inserimento lavorativo.

Dal 2002 la Provincia ha messo in campo ingenti investimenti sul piano organizzativo e funzionale, strutturando servizi in grado di gestire l’intero flusso del processo: dalla programmazione dei bandi rivolti ad Agenzie Formative accreditate per il finanziamento dei corsi di formazione professionali, alla valutazione delle proposte, alla gestione amministrativa degli interventi fino ai controlli di monitoraggio in itinere ed ex post e alle analisi ed elaborazione dei dati sugli interventi e sulle risorse erogate.

I percorsi formativi coinvolgono target molto differenziati, e si articolano in:

- **formazione iniziale**, si rivolge ai giovani 14-18enni per l’assolvimento dell’obbligo di istruzione e formazione, con l’obiettivo di ridurre il rischio di dispersione scolastica e di avvicinarli per la prima volta al mondo del lavoro (durata da uno a tre anni)
- **formazione per l’integrazione delle fasce deboli**, in particolare disabili, stranieri, detenuti e giovani a rischio (durata tra le 200 e le 1000 ore)
- **formazione di base** per adulti disoccupati a bassa scolarità, annuali o biennali, per una qualifica di base
- **formazione specialistica post qualifica e post diploma** per disoccupati giovani e adulti (durata tra le 600 e le 1.200 ore)
- **formazione continua a voucher** rivolta ad adulti occupati per un rafforzamento delle competenze professionali, con un 20% di partecipazione ai costi a carico dell’allievo (durata tra le 8 e le 200 ore)
- **formazione aziendale**, rivolta alle aziende per l’aggiornamento e la riqualificazione delle competenze dei propri dipendenti attraverso piani formativi, azioni specifiche e voucher aziendali (durata tra le 16 e le 60 h, innalzabili a 100h per corsi a contenuto tecnico-operativo)
- **formazione per apprendisti** intesa come formazione obbligatoria prevista nel contratto di apprendistato professionalizzante a durata variabile.

In questo complesso quadro gestionale si inserisce l’esigenza valutativa. Questa è, nella normativa sui fondi strutturali, a carico dell’Autorità di Gestione, che per il POR è la Regione, in raccordo con gli Organismi Intermedi (le Province). Il trasferimento delle funzioni alle Province rafforza ulteriormente anche il tema della valutazione, da concepirsi con l’obiettivo di una più efficace programmazione delle azioni e del miglioramento delle procedure stesse di gestione.

La valutazione risulta rafforzata dall’attività di gestione delle politiche. Quest’ultima implica una visione diretta della realtà che all’organo superiore manca e quindi permette un contributo notevole alla buona valutazione delle politiche e all’elaborazione dei feedback per la riprogrammazione. Il gestore ha una conoscenza diretta di come funziona il sistema della FP, con i suoi problemi e le sue potenzialità, dei beneficiari (le agenzie formative che concretamente erogano i corsi) e persino dei destinatari, grazie a un maggiore contatto diretto che deriva per esempio dalle attività di monitoraggio. Anche la gestione del monitoraggio permette di creare competenze indi-

spensabili alla valutazione: le Province alimentano e gestiscono, direttamente o indirettamente, le basi-dati e quindi conoscono la natura dei dati e la loro portata informativa.

Nei paragrafi che seguono verranno presentati alcuni casi di attività valutative, realizzate direttamente dalla Provincia o avvalendosi della sua collaborazione, che possono essere ritenuti paradigmatici di una concezione della valutazione intesa come possibilità di apprendimento. In alcuni casi le lezioni apprese dall'analisi delle politiche hanno permesso di migliorare le politiche stesse, mantenendo le politiche sperimentali e correggendone le criticità (valutazione che cambia la politica). In altri casi a questo si è anche aggiunto un apprendimento metodologico che ha portato a un'evoluzione della valutazione stessa (valutazione che cambia la valutazione).

3 La valutazione della formazione iniziale

La formazione iniziale, oggetto fin da subito (2001) del trasferimento delle funzioni da Regione alle Province, costituisce una politica di grande rilevanza e complessità per l'ente locale, in quanto con essa vengono perseguiti più obiettivi: recupero della dispersione, raggiungimento dei livelli di apprendimento, inclusione sociale, occupabilità. La valutazione di queste politiche non è soddisfacente, se non tiene conto della complessità e della numerosità delle variabili quanti-qualitative, per monitorare le quali occorre dotarsi di strumenti diversi e in continua evoluzione.

Nel corso degli anni sono quindi stati utilizzati metodi e metodologie diverse, dal monitoraggio degli abbandoni alla customer satisfaction, alle indagini sugli esiti occupazionali alla ricostruzione delle carriere⁶.

I risultati dei monitoraggi sono stati analizzati nei tavoli istituzionali di concertazione e di confronto con la Regione, con il Miur, le scuole, le agenzie formative e le parti sociali, per individuare e sperimentare nuove e diversificate tipologie di percorsi flessibili, maggiormente rispondenti agli obiettivi di recupero della dispersione e di inclusione. In particolare, sono state individuate come criticità che ostacolano il buon esito dei percorsi formativi le difficoltà di inserimento e tenuta che manifestavano molti allievi usciti in ritardo dalla scuola media, o privi della licenza e iscritti in un percorso triennale di FP o inseriti in un percorso formativo di qualifica già avviato da qualche mese. Spesso, infatti, il divario delle loro competenze rispetto al gruppo classe è un forte ostacolo all'apprendimento e riduce fortemente la probabilità di terminare il percorso e conseguire la qualifica.

Per questo, a partire dall'anno 2007/2008, a seguito di un accordo tra Ministero della Pubblica Istruzione, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Regione Piemonte e Province Piemontesi, a garanzia di una maggiore pluralità e flessibilità dell'offerta sono stati introdotti e programmati nuovi modelli di intervento, che caratterizzano l'offerta formativa per i giovani piemontesi. A fianco dei tradizionali percorsi di qualifica triennali rivolti ai ragazzi di 14 anni in uscita dalla scuola secondaria di primo grado, e ai corsi di qualifica bien-

Le politiche di formazione iniziale hanno obiettivi plurimi: recupero della dispersione, raggiungimento dei livelli di apprendimento, inclusione sociale, occupabilità. Questo implica che la valutazione non può limitarsi a uno strumento. L'esperienza della Provincia si è dunque arricchita nel tempo di sempre nuovi strumenti.

Sempre a causa della multidimensionalità della politica, la valutazione ha mostrato che era necessario disporre di strumenti di intervento differenziati a seconda delle problematiche del singolo utente.

⁶ Una panoramica complessiva è rintracciabile sul sito dell'Osservatorio Provinciale OIFP, all'indirizzo <http://www.provincia.torino.gov.it/formazione/osservatorio>.

nali con crediti in ingresso rivolti ai giovani che abbiano frequentato un anno di scuola superiore o che siano in possesso di crediti formativi acquisiti in esperienze diverse (lavoro, percorso flessibile, Larsa ecc.) altri interventi destrutturati e flessibili ⁷:

- i percorsi di Accompagnamento alla scelta professionale
- i progetti “Laboratorio scuola e formazione”
- i Larsa (laboratori di recupero e sviluppo degli apprendimenti)
- i Sostegni individuali e di gruppo
- i Servizi di accompagnamento per giovani stranieri.

4 L'esperienza dei corsi per disabili

4.1 I corsi FAL per disabili

I FAL (Formazione al Lavoro) sono corsi annuali di 800 ore per disabili ultra-18enni con una percentuale di invalidità civile pari o superiore al 46% (disabili sovrasoglia), in base ai requisiti della legge 68/99. Questi corsi sono stati oggetto di un'indagine di monitoraggio qualitativo avviata dalla Provincia di Torino, soffermatasi principalmente sugli esiti in uscita dal percorso formativo 2005/2006⁸.

La valutazione dei percorsi formativi rivolti ai disabili, realizzata attraverso metodi qualitativi e partecipativi, ha evidenziato la necessità di prevedere strumenti per favorire la continuità tra formazione e lavoro.

Tale indagine è consistita nell'elaborazione di informazioni raccolte sia direttamente presso un campione di partecipanti alle attività formative (nel caso dei disabili il questionario è stato somministrato alle famiglie) sia nell'ambito di focus-group con rappresentanti delle Agenzie Formative, dei Centri per l'Impiego e dei servizi interessati. I risultati di tale indagine - presentati e discussi nell'ambito di un seminario tematico⁹, avente l'obiettivo di avviare una riflessione sistemica sulle condizioni che facilitano l'inserimento al lavoro di questo target di utenza - hanno mostrato l'importanza di creare condizioni di continuità fra il percorso formativo e il mondo del lavoro, attraverso l'integrazione di politiche e di molteplici strumenti, e attraverso la creazione di reti di supporto che coinvolgano i servizi sociali e sanitari, la scuola, i CPI, ecc.

Anche sulla scorta di questo scenario, nel 2009 è nato il Gruppo di lavoro Interarea “formazione professionale, lavoro e solidarietà sociale” con l'obiettivo di presidiare i momenti più “problematici” nella vita della persona disabile, e cioè le fasi di passaggio e transizione, come ad esempio l'uscita da un percorso scolastico/formativo strutturato e l'ingresso nel mondo del lavoro, in una logica di accompagnamento alla costruzione di un proprio progetto di vita. Sono frutto di questo gruppo due progetti innovativi di gestione della politica formativa: i cosiddetti FAL brevi e il progetto Pensami Adulto.

⁷ Questi percorsi formativi destrutturati e flessibili caratterizzano l'offerta di formazione iniziale per l'assolvimento dell'obbligo solo in Regione Piemonte. Nelle altre Regioni sono previsti solo i percorsi triennali leFP regolamentati dal Decreto Legge 112/2008 convertito in Legge n.133/2008.

Per una fotografia dei dati aggiornata al 2013 dei percorsi leFP è possibile consultare la sezione dedicata dell'Osservatorio OIFP della Provincia di Torino denominata Focus I percorsi di qualifica nell'istruzione e formazione professionale:

<http://www.provincia.torino.gov.it/formazione/osservatorio/focus/oi>

⁸ Si veda Cles (2010) per approfondimenti tematici.

⁹ Si veda Cles (2009) per approfondimenti tematici.

I FAL brevi sono una nuova modalità di erogazione formativa più flessibile rispetto al modello precedente più rigido e lungo (durata 800 ore) e destinata esclusivamente a disabili intellettivi <25 anni; essi hanno una durata variabile tra le 200 e le 300 ore e si rivolgono anche ad adulti con disabilità fisica a bassa scolarità. Alla fine del percorso formativo è prevista, oltre allo stage, l'attivazione di un progetto di inserimento lavorativo finanziato con il Fondo Regionale Disabili, che consiste principalmente in un tirocinio con sostegno al reddito (cosiddetta "borsa lavoro"¹⁰).

Il monitoraggio qualitativo¹¹ dei cosiddetti FAL brevi ha portato ad approfondimenti sul modello, in particolare sulle metodologie didattiche più efficaci, mentre l'indagine quantitativa sugli esiti della formazione¹² ha evidenziato che entro un anno dall'avvio del percorso formativo il 40% degli allievi ha partecipato all'attivazione di almeno un'esperienza lavorativa (tirocini compresi), di cui il 15% con contratto di lavoro utile all'assolvimento degli obblighi previsti dalla legge 68/99 da parte delle imprese (collocamento obbligatorio).

4.2 Il progetto *Pensami adulto*

All'interno delle funzioni previste in materia di istruzione e diritto allo studio (L.R. 28/2007¹³) la Provincia ha supportato i progetti di inclusione per disabili negli ultimi anni della scuola superiore attraverso il modello dei "Progetti di continuità", che consisteva nella costruzione di percorsi di approfondimento laboratoriale sul rafforzamento delle capacità professionalizzanti per facilitare il futuro inserimento lavorativo in accordo con le agenzie territoriali. (ad esempio i laboratori professionali tra le 30 e 50 ore presso le agenzie di valorizzazione delle capacità manuali).

Con L.R. 28 la programmazione provinciale si è concentrata maggiormente sul finanziamento dei contributi alle scuole per azioni di supporto assistenziale e specialistico (trasporto e l'assistenza educativa), ma non è venuta meno questa esigenza di riflessione sui percorsi professionalizzanti rivolti ai ragazzi con disabilità in uscita dagli Istituti Secondari di II grado.

Dal 2008 sono stati organizzati periodicamente tavoli di confronto informativo con le scuole e le agenzie formative sul tema del rafforzamento di interventi ad hoc di inclusione dei disabili, recuperando gli aspetti positivi dell'esperienza sperimentale dei Progetti di continuità. Il risultato è un modello innovativo di accompagnamento all'inclusione, che si è concretizzato nel Progetto "Pensami Adulto".

Il Progetto Pensami Adulto si rivolge a studenti maggiorenni con disabilità che - qualora iscritti al collocamento mirato e aventi i requisiti formali per essere collocabili in base ai requisiti della L.68/99 - vengono coinvolti nell'attivazione di un percorso di accompagnamento all'inserimento lavorativo, di formazione professionale o universitario, al termine del percorso scolastico.

Con la nascita del Gruppo Interarea sui disabili e sulla base dei ragionamenti raccolti, la Provincia ha ritenuto importante avviare questo nuovo dispositivo di programmazione, rivolto alle scuole, che venivano invitate ad individuare alcuni studenti dell'ultimo anno con le caratteristiche previste dalla Legge 68/99 (maggioenni, iscritti al collocamento mirato e con certificazione della disabilità > 46%) da coinvolgere in un percorso di orientamento professionale individuale o a colli gruppi, in collaborazione con agenzie, cooperative e aziende o di accompagnamento verso l'Università (in accordo con l'Università degli Studi di Torino). Nel caso di progetti volti alla

¹⁰ I tirocini hanno una durata di 3 mesi, prorogabile a 6 mesi, e l'importo della borsa lavoro è variabile da 300 a 600 euro mensili, in caso di impegno part time o full time.

¹¹ Per approfondimenti, si veda Provincia di Torino Servizio Sviluppo Organizzativo, Regolamenti e Qualità (2009, 2013 e 2014).

¹² Dati rilevati dai Centri per l'Impiego - Osservatorio Provinciale Mercato del Lavoro (OPML) integrati dall'Osservatorio OIFP

¹³ L.R. 28/2007 Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa.

zazione di prospettive di futuro inserimento lavorativo la scuola si impegnava, in accordo con i partner individuati, a definire un progetto della durata max di 3 mesi (da settembre a dicembre), me strumento di accompagnamento guidato e di avvicinamento all'utilizzo dei servizi, garantendo una consapevolezza sulla rete dei servizi pubblici e privati (in particolare i CPI).

5 Il modello di formazione in impresa nel contratto di apprendistato professionalizzante

Tra ottobre 2010 e giugno 2011, la Provincia di Torino, d'intesa con Regione Piemonte e Parti Sociali, ha avviato un progetto di sperimentazione nell'ambito delle attività formative per assunti con il contratto di apprendistato professionalizzante, destinato a giovani dai 18 ai 29 anni .

Il progetto – nato dalla presa di consapevolezza (raggiunta grazie alle indicazioni emerse ai tavoli istituzionali di concertazione con le parti sociali e dai riscontri della customer satisfaction) dell'insoddisfazione che il modello di formazione in agenzia generava sia negli utenti sia nelle aziende, al punto da divenire disincentivo all'utilizzo dello strumento stesso dell'apprendistato - ha portato all'introduzione di un modello innovativo di erogazione della formazione professionalizzante (componente obbligatoria del percorso formativo dell'apprendista, a integrazione della formazione di base e trasversale), che prevedesse lo svolgimento della formazione direttamente all'interno dell'impresa, sotto la responsabilità dell'operatore di formazione.

I riscontri negativi relativi alle esperienze di formazione presso le agenzie formative nell'ambito del contratto di apprendistato professionalizzante hanno portato alla sperimentazione di un modello con moduli formativi elastici e personalizzati in azienda. Questo ha riscosso un elevato grado di soddisfazione da parte di tutti gli attori coinvolti: apprendisti, aziende e formatori.

Dati gli esiti positivi della sperimentazione¹⁴, il modello di formazione in impresa è divenuto parte integrante della disciplina regionale per la formazione in apprendistato professionalizzante e del nuovo *Avviso Pubblico Provinciale 2011-2012*, con il risultato che oltre il 95% dei percorsi formativi per apprendisti, presentati dagli operatori e finanziati dalla Provincia tra novembre 2011 e novembre 2012, hanno previsto la formazione in impresa.

Obiettivo principale del modello di formazione in impresa è favorire il raccordo tra attività formativa e mondo lavorativo e, nel contempo, valorizzare il ruolo degli attori coinvolti: da un lato, individuando l'impresa quale contesto formativo per l'acquisizione di competenze professionalizzanti, dall'altro, qualificando l'operatore di formazione da "gestore" di attività didattiche a responsabile di un processo formativo complesso, in grado di valorizzare il *know how* aziendale in modo funzionale anche alla crescita professionale dell'apprendista. Nello specifico, gli aspetti caratterizzanti il nuovo modello di formazione in impresa sono i seguenti:

- individuazione di un programma formativo specifico, definito tra tutor aziendale e apprendista e svolto sotto la supervisione di un coordinatore formativo individuato dall'operatore di formazione;
- ricostruzione guidata delle attività lavorative svolte e degli apprendimenti maturati;
- momenti di confronto mirato con apprendista e impresa per la valutazione del processo di apprendimento;

¹⁴ Per approfondimenti si veda Regione Piemonte, Provincia di Torino, Provincia di Cuneo con supporto Assistenza Tecnica (2011).

- attività di accompagnamento e valutazione in itinere sugli esiti dell'adozione del modello.

Ai fini di approfondire l'impatto del modello, è stato avviato un progetto mirato di monitoraggio in itinere della formazione in impresa, condotto su tutte le Province piemontesi secondo standard operativi omogenei sull'intero territorio regionale a cura di un team di Assistenza Tecnica regionale e provinciale, che ha operato nell'ambito delle attività formative finanziate negli sportelli di novembre 2011 e giugno 2012 e avviate nel corso del 2012¹⁵. Tale progetto ha previsto:

- la predisposizione di una specifica attività di *customer satisfaction* destinata agli apprendisti e ai tutor aziendali (tramite la predisposizione di questionari di soddisfazione e di un'apposita piattaforma informatica per la somministrazione online);
- la programmazione di interviste mirate con tutti gli operatori di formazione che avessero attivato il modello di formazione in impresa;
- l'elaborazione di un apposito report finale sugli esiti dell'attività di accompagnamento;
- l'organizzazione di un momento finale di restituzione dei dati nel singolo territorio provinciale.

Dal monitoraggio¹⁶ è emerso un elevato grado di soddisfazione degli attori coinvolti per quanto riguarda l'esperienza del modello di formazione in impresa. Innanzitutto da parte degli apprendisti che, per oltre l'80%, hanno espresso una valutazione positiva sui contenuti e le conoscenze acquisite durante la formazione in impresa, così come sul supporto ricevuto sia dal tutor aziendale, sia dall'operatore di formazione. Più del 70% degli apprendisti coinvolti, oltre a fornire una valutazione positiva sul modello in sé, considerano la formazione in impresa utile per l'apprendimento del lavoro che stanno svolgendo, ma anche per la propria crescita professionale complessiva e futura.

Anche dal punto di vista delle aziende è stato rilevato un generale apprezzamento: per oltre il 90% dei tutor aziendali coinvolti, il modello di formazione in impresa consente di strutturare la formazione in modo funzionale al reale apprendimento della mansione e di seguire in modo più attento il giovane, che, a sua volta, avendo una visione più complessiva dei processi di lavoro e dell'organizzazione aziendale, mostra maggiore coinvolgimento e motivazione nell'apprendimento e nello svolgimento della mansione stessa. L'impatto del modello sugli aspetti motivazionali consente di interpretare anche il dato sulla tenuta dei percorsi formativi, dove emerge che la percentuale di giovani che portano a termine il percorso è più elevata tra gli apprendisti coinvolti nell'esperienza della formazione in impresa

Ulteriore dato interessante emerso dall'attività di monitoraggio è il contributo del modello di formazione in impresa alla creazione di meccanismi virtuosi di interazione tra sistema della formazione professionale e mondo delle imprese: oltre l'80% dei tutor aziendali coinvolti ha fornito una valutazione positiva sull'operatore di formazione, per il ruolo svolto sia nella pianificazione, sia nell'attività di supporto allo svolgimento del percorso formativo in azienda; a loro volta, gli operatori di formazione intervistati hanno confermato che il modello di formazione in impresa ha innescato una dinamica di maggiore dialogo e "fidelizzazione" con la rete delle imprese e ha permesso di individuare metodologie di gestione della formazione nei contesti lavorativi utili ad estendere la collaborazione con l'azienda anche ad ambiti diversi dalla formazione in apprendistato.

¹⁵ Per approfondimenti si veda Regione Piemonte, Provincia di Torino, Provincia di Cuneo con supporto Assistenza Tecnica (2011).

¹⁶ Per approfondimenti si veda Provincia di Torino - Servizio Formazione Professionale con supporto Assistenza Tecnica (2014).

Prevedendo il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati (apprendista, impresa e operatore di formazione), il monitoraggio ha permesso di delineare un quadro d'insieme in grado di rappresentare un valido spunto per una riflessione più ampia su modalità e prospettive di interazione tra sistema della formazione professionale e mondo del lavoro.

Oggi, la norma nazionale di riferimento per l'apprendistato è il Testo Unico dlgs 167¹⁷ del 2011. Nonostante il Testo Unico abbia trasferito dalle Regioni alla contrattazione collettiva la competenza a disciplinare la parte di formazione professionalizzante (nell'ambito della quale, fino a quel momento, si applicava la formazione in impresa), a fronte dei riscontri positivi delle azioni di monitoraggio, la Regione Piemonte, in accordo con le Province, ha deciso di mantenere comunque il modello anche all'interno della nuova disciplina, rendendolo applicabile alla parte di formazione di base e trasversale (rimasta di competenza regionale): anche ora, quindi, tramite un'apposita Unità Formativa, è possibile svolgere parte (circa 40 ore) delle ore di formazione pubblica finanziata all'interno dell'azienda, secondo le modalità tipiche del modello di formazione in impresa.

I presupposti del modello di formazione in impresa caratterizzano ancor di più la formazione per la tipologia di apprendistato che porti a qualifica o diploma, destinato ai giovani dai 15 ai 24 anni: il cosiddetto art. 3 del Testo Unico gestito direttamente dalla Regione Piemonte. In questo caso, la formazione strutturata e finanziata in impresa contribuisce in percentuale determinante alla totalità della formazione obbligatoria prevista per l'apprendista.

6 Il modello di analisi dei fabbisogni sul Mercato del Lavoro

6.1 RIF: il sistema di rilevazione precedente

Fino al 2008 l'indagine regionale sui fabbisogni professionali e formativi delle imprese si basava su un questionario somministrato ad un campione di imprese con un approccio di tipo essenzialmente qualitativo e strettamente settoriale. Si trattava di un modello di indagine denominato "RIF", definito a livello regionale attraverso un accordo con le Province piemontesi per realizzare ricerche finalizzate ad anticipare i bisogni di figure professionali nel medio e nel lungo periodo. Alle Province veniva affidato il compito di indagare la situazione dei fabbisogni professionali sul proprio territorio¹⁸.

Nel modello dei RIF venivano definiti a priori, su base provinciale o regionale, i settori di rilievo strategico, per ognuno dei quali si costituiva un tavolo di esperti nominati dalle parti sociali che analizzavano la situazione dell'area produttiva, definivano le figure professionali di interesse e costruivano il campione di imprese da intervistare tramite questionario. Quest'ultimo rilevava, per ogni figura professionale, il peso nell'organico aziendale attuale, le prospettive future (crescita/diminuzione/stabilità), il livello di istruzione ideale e le difficoltà effettive di reperimento sul mercato del lavoro (basse/medie/alte). Si costruivano quindi degli indicatori in relazione alle prospettive e alle difficoltà di reperimento dichiarate

Il sistema di rilevazione dei fabbisogni formativi delle Province piemontesi si basava in passato su un sistema di rilevazione lungo, costoso e su un orizzonte di medio periodo.

Si è dunque passati a un sistema basato su indicatori calcolati per i settori di riferimento provinciale, costruiti su dati amministrativi (INPS e COB)

¹⁷ In particolare, la tipologia di apprendistato professionalizzante è disciplinata dall'art. 4

¹⁸ Per approfondimenti tematici, si vedano Pescia (2004), Anelli e Bombardi (2010), Bombardi e Schiavone (2010).

e si assegnava alle varie figure individuate in ogni settore un punteggio, utilizzato, unitamente ad altri criteri, per selezionare le proposte corsuali presentate dalle agenzie formative.

Tale sistema non è stato aggiornato anche perché presentava alcune peculiarità:

- un costo elevato, non più sostenibile in un contesto finanziario profondamente mutato;
- una notevole complessità e quindi tempi lunghi di realizzazione;
- una affidabilità sul medio periodo difficilmente conciliabile con l'incertezza predominante sul mercato e l'orizzonte di breve periodo su cui ormai si muove la maggioranza delle imprese.

6.2 Il nuovo sistema di rilevazione dei fabbisogni formativi

Si è quindi affermato a livello regionale un orientamento all'utilizzo sistematico delle basi dati amministrative disponibili, in considerazione del loro ampliamento e consolidamento, soprattutto per quanto riguarda i dati sullo stock di addetti e sui flussi occupazionali presenti sul mercato. Da un approccio di tipo propriamente previsionale, basato sui *desiderata* delle imprese, si è passati ad operare sulla domanda formalmente espressa, costruendo a fini di programmazione un quadro di riferimento non più di tipo prescrittivo ma di orientamento generale, capace altresì di mantenere un buon grado di flessibilità.

In tale solco, nella costruzione della nuova Direttiva regionale 2012-2014 sulle attività formative rivolte ai disoccupati, si sono quindi utilizzate principalmente due fonti statistiche: i dati sullo stock di occupati dipendenti dell'Osservatorio INPS, e i dati sui flussi occupazionali (assunzioni, cessazioni, trasformazioni e proroghe) registrati dal sistema delle comunicazioni obbligatorie delle imprese gestito dai servizi pubblici per l'impiego.

Utilizzando queste informazioni e costruendo alcuni indicatori di riferimento, si sono individuati, per ogni provincia, i settori prevalenti su cui indirizzare prioritariamente gli investimenti formativi, definendo, al loro interno, le figure professionali più richieste, e si è fornita alle province una serie di elaborazioni utili a interpretare lo scenario occupazionale di riferimento.

Per rilevare le figure professionali più richieste si è analizzata la domanda di lavoro espressa dalle imprese per gruppo professionale aggregato, riferendosi alla classificazione ISTAT 2011 a 4 digit, utilizzando una griglia di approfondimento che tiene conto di indicatori sviluppati dall'Osservatorio Regionale sul Mercato del Lavoro, vale a dire il volume di lavoro attivato e il calcolo teorico dei posti di lavoro creati sulla base di un calcolo *full time equivalent*, che si è poi utilizzato quale indicatore primario di tipo sintetico, a cui si accostano altre specifiche di interesse.

Le figure così individuate sono state tradotte in una terminologia riconducibile agli standard in uso dal sistema formativo e si è ideato un sistema a punti, di natura selettiva, per orientare le proposte corsuali delle agenzie formative. Si è lasciata, quindi, a disposizione delle Province una quota residuale libera, al di fuori della griglia di orientamento predisposta dalla Regione, per iniziative rivolte a comparti di attività o a figure emergenti a livello territoriale e/o di nicchia, non riconoscibili facendo ricorso alla metodologia sopra descritta. La Provincia, infine, ha riservato sui propri Bandi una quota specifica/ di finanziamenti per risolvere situazioni di crisi aziendali o di particolari settori produttivi, dopo aver accertato le necessità emerse a seguito di colloqui di orientamento effettuati dai Centri per l'Impiego o da accordi bilaterali e istituzionali con le parti sociali e datoriali.

7 L'analisi di follow up: dall'uso di tabelle all'uso di modelli di regressione

Nell'ambito delle indagini di efficacia delle politiche formative, si sono avviati progetti di collaborazione tra la Provincia di Torino e il CNR-Ceris, che fossero contemporaneamente di sperimentazione e di analisi, e che si indirizzano su *obiettivi metodologici più che analitici*, consistenti, a livello generale:

- nella *definizione di procedure standard* per l'estrazione dei dati in risposta a specifiche esigenze informative per l'attività di governo. I data-base del monitoraggio sono enormi. L'eccesso di informazione ha effetti simili all'assenza di informazioni. Capire quali siano le variabili essenziali per valutare un certo problema, definire indicatori sintetici facilmente interpretabili e concrete procedure informatiche per il loro calcolo è un servizio all'attività amministrativa e politica che richiede però un livello preliminare di ricerca.
- *nell'integrazione fra sistemi informativi*. Le informazioni necessarie alla valutazione provengono da fonti informative diverse, relative a diverse tipologie di servizi e a diversi momenti (la condizione di partenza, l'erogazione del servizio, la condizione ex-post). L'unica alternativa all'intervista diretta ai destinatari delle politiche formative per la valutazione dell'efficacia passa dunque attraverso l'integrazione delle informazioni e delle funzionalità contenute in sistemi informatici nati nell'ambito di amministrazioni diverse (per esempio istruzione, formazione professionale, lavoro, servizi sociali, pubblica sicurezza).
- *nella sperimentazione di più sofisticati metodi di analisi dei dati esistenti*: dall'uso delle tabelle all'uso di tecniche econometriche per la verifica di relazioni di correlazione.

Per giudicare l'efficacia delle politiche formative non basta monitorare, occorre valutare gli esiti occupazionali.

Tale valutazione non può essere lasciata alle agenzie formative, la misurazione deve essere centralizzata, con survey ad hoc o con l'impiego di dati amministrativi (COB).

Infine, non basta descrivere i dati con tabelle: occorre un'analisi multivariata, in grado di depurare degli effetti di composizione e di cogliere le determinanti individuali dell'occupabilità.

E' possibile ad esempio applicare metodi di indagine di natura econometrica alle cosiddette analisi di follow-up, che intendono misurare l'"esito occupazionale" a distanza di un certo arco temporale dalla conclusione di un corso di formazione. Tali analisi - nate innanzitutto dalla consapevolezza che non sia sufficiente monitorare l'andamento dei percorsi formativi, ma sia necessario anche valutarne la ricaduta occupazionale - un tempo erano demandate alle singole agenzie formative. Ciò generava un possibile conflitto di interessi, in quanto gli esiti occupazionali facevano parte degli elementi che qualificavano l'Agenzia nei futuri bandi. Si è quindi deciso, a livello regionale, di demandare le analisi di follow-up al valutatore indipendente.

Aldilà degli obblighi di follow-up imposti dal contesto dei fondi strutturali da cui sono finanziati, la Provincia di Torino ha attivato procedure di interrogazione delle proprie basi di dati a scopi valutativi, integrando le informazioni di pertinenza della divisione Formazione Professionale e della divisione Lavoro. Tali informazioni, una volta estratte, sono state generalmente organizzate in tabelle.

La strutturazione dei dati in tabelle porta con sé un serie di limitazioni. All'interno di una generica tabella, a causa del processo di aggregazione dei singoli dati in classi di dati, ogni individuo perde la sua specifica identità informatica - che si compone dei molteplici attributi che congiuntamente connotano un soggetto, compatibilmente con la loro disponibilità all'interno dei database -

e conserva semplicemente l'appartenenza o meno ad una specifica classe di individui. A livello generale, un simile processo di aggregazione, connesso alla struttura reticolare della tabella, limita il numero di dimensioni e attributi che si possono porre in relazione reciproca (generalmente due) e soprattutto esclude completamente dal confronto tutte le variabili non presenti nella tabella. Per osservare un fenomeno secondo una prospettiva più sistemica - che tenga conto della multidimensionalità che connota le politiche di inclusione sociale in generale e quelle formative in particolare - e al contempo non perdere la ricchezza di informazioni presente nei database provinciali è necessario utilizzare metodi di analisi dei dati più complessi, come ad esempio i modelli econometrici.

Si consideri ad esempio un semplice modello di regressione lineare. Esso lavora su ogni elementare unità statistica (nella fattispecie il singolo individuo) presa singolarmente e caratterizzata da molteplici elementi connotanti. Nel caso dell'indagine di follow-up, ad esempio, il modello di regressione lavora simultaneamente su tutte le dimensioni esplicative disponibili, che caratterizzano un soggetto

- come persona (età, genere, cittadinanza, residenza, titolo di studio),
- come esperienza pregressa (studi, esperienze di disoccupazione e di lavoro, fruizione di politiche attive del lavoro)
- come beneficiario di un corso di formazione professionale con specifiche caratteristiche (azione POR, ore di formazione, ambito formativo, esito del percorso di formazione)
- e come soggetto che transita sul mercato del lavoro (numero di contratti stipulati in un certo arco temporale, durata del contratto, tipologia contrattuale, ambito professionale, ecc).

Un modello di regressione è un modo per riassumere e sintetizzare le relazioni dirette che legano una variabile risultato (ad esempio il numero di contratti stipulati o la quantità di giorni lavorati in un certo periodo di tempo, ecc..) ad un insieme di variabili esplicative (ad esempio un certo numero di variabili anagrafiche, variabili connotanti il percorso formativo intrapreso o il mercato di riferimento, ecc), calcolando per ogni variabile esplicativa la sua correlazione specifica¹⁹ con il risultato, al netto dell'influenza di tutte le altre variabili.

Il decisore pubblico è particolarmente interessato all'associazione specifica esercitata tra il risultato (es. occupabilità) e la variabile esplicativa rappresentante la nostra policy (es. intervento formativo), mentre le altre variabili restano sullo sfondo. Queste variabili sullo sfondo, oltre ad essere fondamentali per non distorcere la correlazione tra la variabile di policy e il risultato, catturano la cosiddetta eterogeneità dell'impatto. Quest'ultima ha importanti implicazioni nelle politiche pubbliche. Nell'ottica di allocare le scarse risorse disponibili presso la gamma di interventi formativi potenzialmente più efficaci, avrebbe scarsa rilevanza informativa stimare l'effetto della formazione professionale sulla probabilità di occupazione di un generico soggetto formato. Di molto maggior interesse per i decisori pubblici nel campo della formazione è capire come tale effetto possa eventualmente variare a seconda delle caratteristiche socio-demografiche degli utenti, del

¹⁹ **Esempio sulla correlazione netta.** Supponiamo che una tabella mostri una maggiore permanenza sul mercato del lavoro da parte delle donne rispetto agli uomini. La tabella non riesce a spiegare se la maggiore permanenza sul mercato sia dovuta al fatto che tra le donne del nostro campione ci siano molte straniere che hanno svolto formazione nei servizi socio-assistenziali e che magari vengano assunte con contratto di lavoro domestico (tipicamente a tempo indeterminato), oppure se la maggiore permanenza sia legata ad un puro effetto di genere o altro. Usando una tabella, o anche più tabelle insieme, non si riesce a scindere la somma di questi quattro effetti: essere donna, essere straniera, essere beneficiaria di un corso FP nei servizi socio-assistenziali e aver stipulato un contratto di lavoro domestico. La regressione, invece, riesce a scindere queste singole componenti perché cattura separatamente, ma simultaneamente, l'effetto netto di genere, l'effetto netto di cittadinanza, l'effetto netto di ambito della FP e l'effetto netto legato alla stipula di un contratto di lavoro domestico, perciò riesce a dare suggerimenti più precisi al policy maker.

particolare settore di specializzazione, delle caratteristiche del percorso formativo proposto o dell'esito del percorso formativo svolto.

Nell'ambito della collaborazione tra Provincia di Torino e CNR-Ceris, si è stimato un modello di regressione lineare che indagasse la correlazione esistente tra l'esito occupazionale di soggetti iscritti ad alcuni percorsi formativi²⁰ coordinati e monitorati dalla Provincia di Torino ed una serie di variabili esplicative, connotanti i soggetti ed i percorsi formativi svolti. Esso presenta, come variabile risultato, la somma dei giorni lavorati da un soggetto durante un arco temporale T (che va dal 1 gennaio 2008 al 30 giugno 2011) al fine di catturare la capacità del singolo soggetto di sostare stabilmente sul mercato del lavoro (variabile risultato: "somma-gg").

Tabella 1. Risultati della stima del modello di regressione.

Source	SS	df	MS		
Model	55908684.7	21	2662318.32	Number of obs =	4181
Residual	534774347	4159	128582.435	F(21, 4159) =	20.71
				Prob > F =	0.0000
				R-squared =	0.0947
				Adj R-squared =	0.0901
Total	590683032	4180	141311.73	Root MSE =	358.58

somma_gg	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
annoscita	- .4245826	.6920759	-0.61	0.540	-1.781421 .932256
d_genero_f	44.69335	13.35627	3.35	0.001	18.50792 70.87878
d_cittita	-64.96539	15.81106	-4.11	0.000	-95.96352 -33.96726
d_provincio	67.34894	23.27264	2.89	0.004	21.72212 112.9758
d_af4	-43.01415	25.17206	-1.71	0.088	-92.36484 6.336545
anni_studio3	4.632068	2.66713	1.74	0.083	-.5969331 9.861069
d_poriie1201	-188.1757	21.97511	-8.56	0.000	-231.2587 -145.0927
d_porii~0604	-124.4613	33.6773	-3.70	0.000	-190.4868 -58.43578
d_poriv1201	-66.32492	28.71617	-2.31	0.021	-122.624 -10.02587
certificaz~2	1.436512	13.95898	0.10	0.918	-25.93054 28.80357
somma_ore~r	-.0596602	.0229607	-2.60	0.009	-.1046755 -.0146449
d_lingue	-99.43716	45.17718	-2.20	0.028	-188.0086 -10.86573
d_informat~a	32.63875	20.38964	1.60	0.110	-7.33585 72.61335
d_meccanica	-57.58028	27.57909	-2.09	0.037	-111.65 -3.510526
d_ristoraz~o	-53.49741	20.15637	-2.65	0.008	-93.01468 -13.98015
d_socioass~a	126.0994	18.71961	6.74	0.000	89.39892 162.7998
nonpres	-32.01922	31.02009	-1.03	0.302	-92.83518 28.79675
rit_lavoro	128.4564	32.60382	3.94	0.000	64.53548 192.3773
rit_altri	4.940046	20.9127	0.24	0.813	-36.06002 45.94011
assente	1.658506	54.31519	0.03	0.976	-104.8283 108.1453
nonidoneo	-74.2466	48.31075	-1.54	0.124	-168.9615 20.46829
_cons	577.8828	97.52654	5.93	0.000	386.6787 769.087

Secondo quanto emerge dall'applicazione del modello di regressione lineare, sembrerebbe ad esempio che alcuni ambiti formativi (informatica e servizi socio-assistenziali) consentano di transitare sul mercato del lavoro più stabilmente di altri (ristorazione, turismo, lingue e meccanica). Ciò che emerge, rispetto ai dati socio-demografici, è che tra i beneficiari dei corsi di formazione professionale, le donne e gli stranieri abbiano, in apparenza controintuitivamente²¹, una maggiore probabilità di sostare durevolmente sul mercato del lavoro rispetto ai loro colleghi uomini e stranieri, a parità di altre variabili. Dal punto di vista territoriale, emerge che chi ha residenza in Valle di Susa (DF4) ha una probabilità inferiore rispetto a chi risiede nel resto della provincia di transitare stabilmente sul mercato del lavoro e coloro che, pur avendo svolto formazione professionale

²⁰ Percorsi annuali post qualifica, post diploma e post laurea (**AZIONE POR II.E.12.01**);

Percorsi per immigrati stranieri disoccupati (**AZIONE POR III.G.06.04**);

Percorsi formativi annuali o biennali mirati ad una qualificazione di base (**AZIONE POR IV.I.12.01**);

Percorsi formativi mirati ad una specializzazione, percorsi di aggiornamento delle competenze (**AZIONE POR IV.I.12.02**).

²¹ In altri modelli più specifici (Ragazzi Sella 2013a, Falavigna, Ragazzi e Sella 2013) tale apparente paradosso è stato meglio spiegato: donne e stranieri restano svantaggiati sul mercato del lavoro prima del corso, ma la politica formativa riesce a recuperare e in alcuni casi a invertire tale svantaggio grazie a una maggiore efficacia della politica per determinate categorie di soggetti svantaggiati.

nella Provincia di Torino, risiedono fuori dalla provincia, risultano transitare più stabilmente sul mercato del lavoro. Emerge altresì che il principale ruolo giocato dalla formazione professionale nel favorire la comparsa di un'occupazione stabile sia quello di stimolare la ricerca attiva del lavoro da parte dei propri beneficiari, ben prima del termine del percorso formativo stesso. Quindi sembrerebbe che l'effetto motivazionale o di accumulo di competenze abbia maggiore importanza rispetto al rilascio di una certificazione finale spendibile sul mercato del lavoro.

8 Dalle singole analisi alla strutturazione di un osservatorio

Gli esempi precedenti, pur non essendo esaustivi, testimoniano la varietà di esperienze valutative realizzate. Tali esperienze hanno fatto emergere una duplice esigenza: da un lato quella di rafforzare la dotazione di dati e metodi a favore dell'attività valutativa, dall'altro quella di mettere in comune i risultati, al fine di analizzare in modo integrato e multilivello le differenti problematiche. Questo ha portato alla creazione nel 2012 di una struttura organizzativa specifica: l'Osservatorio Istruzione e Formazione Professionale (OIFP). Da un sistema di elaborazione dei dati non sistematico e regolamentato si è arrivati a una standardizzazione delle analisi e degli approfondimenti statistici, con degli indicatori univoci, rappresentativi e condivisi dai diversi servizi in accordo con l'Osservatorio Provinciale Mercato del Lavoro (OPML)²², l'Osservatorio Regionale Mercato del Lavoro o con gli altri Enti di ricerca collegati (Ires Piemonte, Fondazione Agnelli, Università, Italia Lavoro, Agenzia Piemonte Lavoro).

In particolare l'Osservatorio ha definito strumenti di raccolta e di modalità di presentazione delle attività attraverso:

- una sezione ad hoc del sito che rende pubblica l'evoluzione temporale delle attività divise per filiera (quadro generale dell'offerta formativa e dell'istruzione) e approfondimenti tematici su azioni peculiari (percorsi di qualifiche leFp, Progetto crisi, Customer satisfaction, Stranieri, Formazione Aziende)
- elaborazione di report periodici sull'andamento degli interventi programmati (Rapporto Annuale)²³
- attività di supporto alla ricerca sulle politiche formative, in particolare le indagini dei fabbisogni professionali e degli esiti occupazionali.

Le analisi dell'Osservatorio utilizzano dati amministrativi (archivi specifici del sistema della formazione professionale, della rilevazione scolastica, archivi delle COB²⁴) uniti a dati di monitoraggio, con un approccio che presenta enormi potenzialità, sia per la possibilità di estendere i campioni di indagine sia per l'opportunità di seguire gli individui nel loro percorso di inserimento lavorativo, anche per lunghi periodi di tempo.

L'utilizzo di queste basi-dati non è sempre immediato né esente da criticità, sia per la difficoltà di integrare fonti di dati diverse, sia per la mancanza di anagrafiche complete legate ai problemi di privacy (in particolare la mancanza di un'anagrafica degli studenti dei percorsi di istruzione) e, infine, per la difficoltà di riutilizzare, a scopi di analisi, basi di dati nate per utilizzi amministrativi. Nonostante queste difficoltà, la Provincia ha comunque incrementato l'autonomia interna nella lettura del dato amministrativo, nell'attesa che la "messa in qualità" del sistema migliori l'accessibilità all'informazione.

²² http://www.provincia.torino.gov.it/sportello-lavoro/Osservatorio_mercato_lavoro

²³ <http://www.provincia.torino.gov.it/formazione/osservatorio/raep/raep>

²⁴ Le COB (comunicazioni obbligatorie) confluiscono in un sistema informatizzato gestito dal Ministero del Lavoro e dagli altri soggetti (Regione, INPS, Inail, Prefetture, Centri per l'impiego...), che collaborano fornendo dati sui contratti di lavoro.

Il maggior ricorso alle fonti interne non esclude l'affidamento di indagini mirate e specifiche²⁵ ad enti di ricerca qualificati, sebbene sia emerso dall'esperienza che l'efficacia delle analisi aumenta qualora ci sia una partecipazione costante della struttura, che deve seguire e supportare il ricercatore durante l'intero processo valutativo. E, sull'altro versante, il ricercatore che si avventura a supportare chi fa programmazione, deve essere disponibile a comprendere in primo luogo la realtà e l'esistente, e su questo terreno offrire il proprio contributo metodologico. L'esperto in questi casi non costruisce a priori un disegno di ricerca, anche metodologicamente coerente su ipotesi, tappe e strumenti, ma imposta il proprio lavoro a partire dalla comprensione dei processi e dei sistemi.

Il modello di valutazione adottato dall'OIFP ha posto le basi ad una cultura del dato condivisa sia internamente, a livello tecnico e politico, sia esternamente, con gli attori sociali territoriali, trasformando così il monitoraggio in uno strumento di lettura integrata di risultati, punti di forza e di debolezza, a disposizione del programmatore e del sistema. L'organizzazione si è mossa quindi in una logica di rete non autoreferenziale.

9 CONCLUSIONI

La rilettura dell'esperienza dell'Area Istruzione e Formazione Professionale della Provincia di Torino ha permesso di evidenziare alcuni elementi essenziali affinché l'attività di valutazione - in particolare se il suo oggetto sono le politiche in favore di soggetti a rischio di esclusione sociale - dispieghi al meglio le sue potenzialità. Essi hanno un unico denominatore comune: il concorso e l'integrazione di competenze complementari, provenienti da soggetti istituzionali diversi, al fine di realizzare una valutazione efficace.

Farsi carico delle problematiche dei soggetti deboli significa mettere in campo una molteplicità di strumenti, in modo da sopperire alla multidimensionalità del bisogno. Poiché la fragilità individuale può manifestarsi simultaneamente in molti campi della vita di una persona (apprendimento, inserimento lavorativo, relazioni sociali, gestione del tempo libero e della salute), occorre che il soggetto pubblico metta in campo interventi coordinati su diversi fronti: istruzione, formazione professionale, politiche sociali e lavoro.

Conseguentemente, occorre concepire in modo integrato anche la valutazione delle politiche di inclusione sociale, occorre cioè considerare in modo congiunto i vari dispositivi messi in campo e realizzare analisi differenziate, che siano in grado di restituire una reale percezione di come la politica abbia agito nell'esperienza del destinatario. L'Osservatorio Provinciale sulla formazione professionale nasce proprio in tale ottica di integrazione: è un cruscotto aperto su tutti i fronti di analisi delle politiche formative, sul quale innestare idealmente diversi approfondimenti tematici.

Dal punto di vista organizzativo, tale integrazione funzionale si manifesta attraverso la nascita di strutture trasversali, più o meno formali, che lavorano in modo congiunto, indipendentemente dall'affiliazione ufficiale. Un esempio di questo è rappresentato dal Gruppo Interarea, costituito in riferimento alle politiche di intervento per i disabili. In tal caso il gruppo è una struttura ufficiale, che mette insieme 4 servizi in 2 aree diverse, istituita con apposita delibera e designazione di un dirigente di riferimento, a testimonianza della rilevanza esplicitamente assegnata all'esigenza di integrazione. In altri casi i gruppi di lavoro (Gruppo Interarea Progetto Crisi - CIGD, Gruppo Interarea Migranti) sono nati in modo più informale ma sempre a partire dalla constatazione

²⁵ Tutte le ricerche di indagini campionarie e qualitative dell'Area Istruzione e Formazione Professionale della Provincia sono raccolte nella sezione "Ricerche" dell'OIFP <http://www.provincia.torino.gov.it/formazione/osservatorio/ricerche/index>

dell'impossibilità di comprendere l'efficacia dell'azione se non si considerano congiuntamente i due aspetti della formazione e dell'inserimento lavorativo.

Dal punto di vista metodologico, invece, tale integrazione si esprime attraverso l'adozione di una molteplicità di fonti informative e di metodi di analisi. In particolare, essa trova una sintesi nell'adozione dell'approccio dei metodi misti (Benati La Monica 2014) in cui gli approcci qualitativi orientano, approfondiscono, validano e riorientano i metodi quantitativi di analisi, ma più in generale esso significa che a seconda dell'oggetto di analisi occorre interrogare (o costruire) il giusto database.

Il concetto di integrazione si applica anche al processo di articolazione fra valutazione interna ed esterna. L'esperienza della Provincia di Torino mostra che non è opportuno affidarsi esclusivamente ad una delle opzioni, ma che occorre che nelle amministrazioni ci siano nuclei di persone competenti di valutazione e coinvolte attivamente nelle valutazioni; la scelta più efficace è quella della compartecipazione integrata. Per esempio, il corretto utilizzo delle basi dati non può fare a meno di un corredo di informazioni e conoscenze accessorie che sono in genere esclusivamente competenza interna degli enti che gestiscono e alimentano le basi di dati, mentre frequentemente la competenza sui modelli analitici è esterna.

Ma anche questa semplice messa in comune di competenze esterne e interne può non essere sufficiente. Per realizzare una buona valutazione e per poterla poi sfruttare per la successiva programmazione è indispensabile che all'interno dell'ente di governo esista un nucleo di persone con competenze nell'attività di valutazione, e che esse interagiscano in modo attivo con il soggetto esterno, eventualmente delegato dell'attività di valutazione, nelle varie fasi del processo. Se il dialogo fra ente pubblico erogatore della politica e valutatore indipendente si limita a due battute, in cui il primo esprime una domanda valutativa e il secondo produce un rapporto di valutazione, l'esito sarà presumibilmente un testo, anche di alta qualità e degno di essere divulgato con un convegno, ma che risulta poi inutile nella fase della riprogrammazione in quanto completamente avulso dal contesto. Al contrario un dialogo articolato, meglio ancora se nella forma della collaborazione allo stesso progetto, permette di far sì che l'attività di valutazione stessa aiuti a definire meglio la domanda valutativa e che la conoscenza dell'oggetto di analisi migliori il processo di valutazione. Concretamente l'area FP della Provincia di Torino ha deciso di dare forza a tale intuizione, sia investendo sulla formazione dei propri funzionari con la partecipazione a corsi di Master, sia avviando un sistematico lavoro di valorizzazione delle banche dati da cui costruire, contemporaneamente, un patrimonio informativo e le competenze per gestirlo, sia infine avviando una collaborazione stabile con un soggetto di ricerca al fine di migliorare l'approccio metodologico.

L'obiettivo più di ampio respiro sarebbe quello di rafforzare la comunità professionale che abbraccia i diversi soggetti che si occupano, a diverso titolo, di gestione e trattamento dei dati, ricerca e valutazione, e che non si limita ai soli professionisti della valutazione (per esempio soggetti interni di diverse amministrazioni, centri di ricerca, soggetti che gestiscono le banche-dati, ecc.). L'obiettivo è quello di consolidare questa comunità professionale trasversale, creando un luogo di incontro tra questi diversi soggetti, che al momento stentano a comunicare. Occorre per esempio far cadere lo steccato ideologico, operativo e comunicativo tra valutatori indipendenti e funzionari pubblici che si occupano di tali valutazioni. Gli osservatori sulle politiche possono essere in tal senso uno strumento per avviare il dialogo e la collaborazione di soggetti istituzionalmente diversi.

Infine, se è essenziale che la valutazione non sia delegata completamente a soggetti avulsi dai processi operativi e gestionali, questo ha un'altra implicazione. L'attività di valutazione deve essere compito naturale degli enti pubblici cui afferiscono compiti normativi, di coordinamento e di in-

dirizzo, cioè gli enti statali e regionali, ma anche degli enti locali che partecipano al processo di valutazione in quanto:

- Essi conoscono i processi di governo reali (come vengono gestiti i bandi, raccolte le informazioni, realizzate le attività di ispezione e controllo, erogati i finanziamenti e con quali criteri, ecc.). Una buona valutazione non può limitarsi a considerare l'input della politica (l'atto normativo e il finanziamento erogato) e l'output (l'esito sulla variabile obiettivo) ma deve entrare nella scatola nera della realizzazione della politica stessa.
- Essi conoscono le specificità delle realtà territoriali, di cui si può tenere conto con alcuni meccanismi modificabili previsti dagli atti di programmazione; ma che possono essere assecondate anche con la specifica attività di governo, su cui un'amministrazione centrale ha meno visibilità e potere di azione.
- Per il loro ruolo di gestori di politiche ed erogatori di servizi, Province e Comuni mantengono un rapporto diretto con il cittadino, cosa che rende più agevole l'osservazione degli effetti delle politiche per i destinatari e la soddisfazione da loro manifestata per i servizi ricevuti.

Bibliografia

Province Piemontesi (2010), "Il progetto RIF. Indagine sui fabbisogni professionali delle imprese in 19 settori, sintesi e atti", Osservatorio OIFP.

Benati, I.e Lamonica, V. (2014), "Etudier l'impact d'une politique publique avec des méthodes mixtes. Une expérience d'intégration entre analyse quantitative et qualitative". Articolo presentato al 51eme colloque ASRdLF "Métropolisation, cohésion et performances: quels futurs pour nos territoires". In corso di pubblicazione come WP Ceris

Benati, I., Ragazzi, E. e Sella, L. (2014), Valutare l'impatto della formazione professionale sull'inserimento lavorativo: lezioni da una ricerca in Regione Piemonte. *Rivista Italiana di Valutazione*, in press.

Province Piemontesi (2010), "Quale lavoro orientamento alle opportunità professionali", Osservatorio OIFP.

Buonanno, P. e Leonida, L. (2009), "Non Market Effects of Education on Crime: Evidence from Italian Region", *Economics of Education Review*, vol. 28(1), pp. 11-17.

Cannari, L e D'Alessio, G. (2004), *Condizioni socio-economiche e mortalità*, Banca d'Italia, mimeo.

Card, D. (1999), "The Causal Effect of Education on Earnings", in Ashenfelter, O. e Card, D. *Handbook of Labor Economics (Eds.)*. North-Holland, Amsterdam.

Card, D. e Krueger, A. (1992). "Does School Quality Matter?" Returns to Education and the Characteristics of Public Schools in the United States", *Journal of Political Economy*, vol. 100(1), pp. 1-39.

Cipollone, P., Radicchia, D. e Rosolia, A. (2006), *The Effect of Education on Youth Mortality*, Banca d'Italia, mimeo.

Cles (2009), "I voti alla formazione. Successi e criticità delle attività formative. Tracce per il futuro. Risultati dei seminari di confronto e riflessione", OIFP.
<http://www.provincia.torino.gov.it/formazione/osservatorio>

Cles (2010), "Crescere insieme per il lavoro. Le attività formative di integrazione di allievi disabili nei corsi di Diritto/Dovere e Obbligo di Istruzione", OIFP. <http://www.provincia.torino.gov.it/formazione/osservatorio>

Falavigna, G., Ragazzi, E. e Sella L. (2013) *Parcours Formatifs et Entrée dans le Marché du Travail pour les Femmes. Analyse des Différences Homme-Femme dans le Cas des Politiques de Formation en Piémont*, Working paper Cnr-Ceris, N. 13/2013.

Grossman, M. (2006), "Education and Nonmarket Outcomes", in Hanushek, E.A., Welch, F. (eds), *Handbook of the Economics of Education*. Amsterdam: North-Holland.

Heckman, J. (1979), "Sample Selection Bias as a Specification Error", *Econometrica*, vol. 47, pp. 153-161.

Lauro, C. e Ragazzi, E. (2011), *Sussidiarietà e... Istruzione e Formazione Professionale. Rapporto sulla Sussidiarietà 2010*. Milano: Mondadori Education S.p.A.

Lleras-Muney, A. (2005), "The Relationship Between Education and Adult Mortality in the United States", *Review of Economic Studies*, vol.72, n.1, pp. 189-221.

Lochner, L. e Moretti, E. (2004), "The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests and Self-Reports", *American Economic Review*, vol. 94, n.1, pp. 155-189.

O'Neill, D. (1995), "Education and Income Growth: Implications for Cross-Country Inequality", *Journal of Political economy*, 103, 1289-1301.

Ragazzi, E. (a cura di), Benati, I., Santanera, E. e Sella, L. (2014), *Gli esiti occupazionali delle politiche formative in Piemonte. 2° Rapporto Annuale di Placement 2012. Indagine su qualificati e specializzati nell'anno 2011*. Moncalieri: CNR-Ceris e Regione Piemonte.

Ragazzi, E. (a cura di), Nosvelli, M. e Sella, L. (2012), *Gli esiti occupazionali delle politiche formative in Piemonte – 1° rapporto annuale di placement 2011 – Indagine su qualificati e specializzati nell'anno 2010*, Torino: CNR-Ceris e Regione Piemonte

Ragazzi, E. e Sella, L. (2013a), *Migration and work: the cohesive role of vocational training policies*. Working Paper Ceris-Cnr, N. 16/2013.

Ragazzi, E. e Sella L. (2013b) *Una valutazione di impatto delle politiche formative regionali: il caso piemontese*, CNR-Ceris Working Paper, WP 15/13.

Ragazzi, E. e Sella L. (2011), *L'Assetto Istituzionale dell'Istruzione Professionale in Italia*, in Lauro e Ragazzi 2011.

Regione Piemonte, Provincia di Torino, Provincia di Cuneo con supporto Assistenza Tecnica (2011), *L'accompagnamento delle sperimentazioni delle attività di formazione per gli apprendisti all'interno delle imprese*, Osservatorio OIFP, <http://www.provincia.torino.gov.it/formazione/osservatorio/apprendistato>

Pescia, L. (2004), "Apporto professioni e mercato del lavoro", Osservatorio OIFP <http://www.provincia.torino.gov.it/formazione/osservatorio>

Provincia di Torino - Servizio Formazione Professionale con supporto Assistenza Tecnica (2014), *Apprendistato professionalizzante – Report di monitoraggio 2012-2013: traiettorie provinciali ed esiti del modello di formazione in impresa*, Osservatorio OIFP, <http://www.provincia.torino.gov.it/formazione/osservatorio/apprendistato>

Provincia di Torino Servizio Sviluppo Organizzativo, Regolamenti e Qualità (2009), *Le attività formative di integrazioni di allievi disabili. Le opinioni dei referenti per il sostegno*, Osservatorio OIFP, <http://www.provincia.torino.gov.it/formazione/osservatorio>.

Provincia di Torino Servizio Sviluppo Organizzativo, Regolamenti e Qualità (2013), *Le attività formative di integrazioni di allievi disabili. Le opinioni dei referenti per il sostegno*, Osservatorio OIFP, <http://www.provincia.torino.gov.it/formazione/osservatorio>.

Provincia di Torino Servizio Sviluppo Organizzativo, Regolamenti e Qualità (2014), *Le attività formative di integrazioni di allievi disabili. Le opinioni dei referenti per il sostegno*, Osservatorio OIFP, <http://www.provincia.torino.gov.it/formazione/osservatorio>.