

PON LA SCUOLA PER LO SVILUPPO OB. 1
2000-2006

Servizio di valutazione indipendente

RAPPORTO DI
AGGIORNAMENTO DELLA VALUTAZIONE
INTERMEDIA

ECOTER s.r.l.

Dicembre 2005

Glossario delle sigle

AdG	Autorità di Gestione
AdP	Autorità di Pagamento
CdP	Complemento di Programmazione
CdS	Comitato di Sorveglianza
CE	Commissione Europea
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
COM	Commissione
CPI	Centri per l'Impiego
DG	Direzione Generale
ECDL	European Computer driving license
EES	<i>European Employment Strategy</i>
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
FSE	Fondo sociale europeo
ICT	<i>Information and Communication Technology</i>
IFTS	Istruzione formazione tecnica superiore
IGRUE	Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione Europea
INEA	Istituto Nazionale di Economia Agraria
ISFOL	Istituto Formazione Lavoro
ISTAT	Istituto statistico nazionale
MdL	Mercato del Lavoro
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
MIUR	Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
MLPS	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
MTBPE	Ministero Tesoro Bilancio e Programmazione Economica
MTE	<i>Mid Term Evaluation</i>
NAP	<i>National Action Plan</i>
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e sviluppo economico
PIT	Progetti integrati territoriali
PON	Programma operativo Nazionale
POR	Programma Operativo Regionale
QCS	Quadro Comunitario di Sostegno
R&ST	Ricerca e Sviluppo Tecnologico
RVI	Rapporto di Valutazione Intermedia
SEO	Strategia Europea per l'Occupazione
SI	Società dell'informazione
SISTA	Sistema statistico nazionale
SPI	Sevizi per l'Impiego
SWOT	<i>Strenghts Weaknesses Opportunities Threats</i>
UE	Unione Europea
UVAL	Unità di valutazione
VISPO	Valutazione Impatto Strategico Pari Opportunità

INDICE

EXECUTIVE SUMMARY	1
INTRODUZIONE.....	6
1. L'APPROCCIO ALLA VALUTAZIONE.....	8
1.1. Ratio e indirizzi generali del servizio di valutazione finale	8
1.2. Le analisi di carattere generale.....	9
1.3. Gli approfondimenti tematici	10
1.4. Fonti informative, metodologie e strumenti di analisi.....	10
2. LE LEZIONI APPRESE DALLA VALUTAZIONE INTERMEDIA AL 31/12/2003.....	10
2.1. Sintesi dei principali risultati della valutazione intermedia.....	10
2.2. Il processo di <i>follow up</i> : apprendimenti dalla valutazione intermedia	10
3 LA VALUTAZIONE DELLE PRINCIPALI REALIZZAZIONI DEL PROGRAMMA: L'ANALISI DI EFFICACIA ED EFFICIENZA DEL PON.....	10
Premessa	10
3.1 L'avanzamento istituzionale e la qualità dei sistemi di <i>Governance</i>	10
3.2. L'attuazione fisica e procedurale	10
3.2.1. Generalità.....	10
3.2.2. L'attuazione procedurale.....	10
3.2.3. L'attuazione fisica e l'efficacia realizzativa.....	10
3.3. L'attuazione finanziaria	10
3.3.1 Generalità.....	10
3.3.2. L'esecuzione finanziaria	10
3.3.3. L'efficienza finanziaria	10
3.4. Alcune considerazioni in termini di efficacia e di efficienza	10
4. ANALISI DEI PRIMI RISULTATI E IMPATTI OTTENUTI.....	10
4.1. Generalità.....	10
4.2. Il PON Scuola nel contesto del Mezzogiorno	10
4.3. Obiettivi specifici e primi risultati	10
4.4. Alcune considerazioni sui primi impatti del Programma	10

5. ALCUNE VALUTAZIONI TEMATICHE	10
Generalità.....	10
5.1. La natura e qualità della progettazione operativa e della attuazione degli interventi autorizzati all'interno del PON "La Scuola per lo Sviluppo"	10
5.2. Il partenariato interistituzionale con le Regioni dell'Ob.1 nell'ambito del PON Scuola	10
5.3. la lotta alla dispersione scolastica e la prevenzione del disagio socio-culturale	10
5.4. le modalità di utilizzazione delle risorse infrastrutturali assegnate alle istituzioni scolastiche	10
5.5. La tematica delle pari opportunità di genere nel PON Scuola	10
5.6. L'istruzione permanente.....	10
5.7. L'educazione ambientale: il progetto "Helianthus"	10
6. CONCLUSIONI, RACCOMANDAZIONI E PROSPETTIVE PER LA FUTURA PROGRAMMAZIONE	10
6.1. Generalità.....	10
6.2. I risultati dell'azione programmata dal PON Scuola.....	10
6.3. Raccomandazioni per la fase finale del Programma Operativo	10
6.4. Prospettive per la programmazione futura	10

EXECUTIVE SUMMARY

Nella redazione del Rapporto, il Valutatore ha aggiornato i risultati di ricerca emersi in sede di valutazione intermedia. Il presente Rapporto, infatti, fornisce una valutazione aggiornata sugli esiti realizzativi – sul piano fisico-procedurale e su quello finanziario – sulla base, principalmente, dei dati di monitoraggio aggiornati al 30/09/2005 e dei dati rilevati attraverso rilevazioni dirette con riferimento ad alcune tematiche specifiche.

Sulla base di quanto concordato con l'AdG e con gli *stakeholders*, come richiamato nell' Aggiornamento del Disegno di Valutazione, si è ritenuto opportuno sviluppare l'attività di valutazione sui seguenti aspetti:

- a) **la verifica sulle lezioni della valutazione intermedia** (cap. 2), che ha evidenziato aspetti positivi relativi ai processi di *learning* dell'AdG, favoriti dalla stessa valutazione intermedia, che è stata certamente valorizzata in fase di riprogrammazione di metà periodo (MTR). I suggerimenti formulati nel RVI sono stati ampiamente recepiti soprattutto per migliorare i processi di implementazione, anche se va rilevato che sarebbe opportuno un loro ulteriore perfezionamento. Anche in relazione alla riformulazione del disegno strategico emerge un chiaro orientamento dell'AdG a recepire in sede di programmazione i suggerimenti formulati nel RVI. In particolare è stata incentivata la promozione di progetti di maggiore dimensione per accrescere l'efficacia del Programma; sono stati promossi i collegamenti strutturali fra il PON e le esperienze di progettazione integrata finalizzate allo sviluppo locale; è stato rafforzato l'allineamento del PON agli obiettivi della strategia comunitaria e ai mutamenti del contesto normativo nazionale, focalizzando l'attenzione sullo sviluppo tra i giovani delle competenze tecnico-scientifiche negli studi superiori; è stato previsto il rafforzamento dell'integrazione tra il PON e le iniziative finanziarie per il comparto Scuola nei Programmi regionali, dando particolare attivazione anche alle possibili integrazioni tra fondi;
- b) **la verifica sulle principali realizzazioni** (cap. 3). Tale verifica ha preso in considerazione i seguenti aspetti: (i) l'avanzamento istituzionale e il rafforzamento della capacità di *governance*, intesa come capacità della PA di orientare le scelte politiche e le procedure attuate dalla struttura tecnico- amministrativa, verso visioni strategiche e ad indirizzarle alla cultura del risultato (ii) i principali risultati fisici, prendendo in considerazione i dati aggiornati al 30/09/2005 su dimensione e

caratteristiche del “parco progetti” e sui destinatari coinvolti; (iii) l’avanzamento procedurale e finanziario del PON. In relazione al primo punto, si sottolinea che l’AdG ha ritenuto opportuno dare particolare rilievo alla *governance* di tale processo e nello specifico ad offrire la più ampia collaborazione per indirizzare correttamente ed efficientemente l’azioni degli istituti destinatari dei finanziamenti. Ciò è testimoniato dalla notevole quantità di azioni messe in campo a sostegno degli istituti per incrementare la propria capacità di progettazione, gestione e monitoraggio degli interventi (linee guida, avvisi sempre più dettagliati, seminari di sostegno, creazione di sistema di documentazione in itinere INDIRE, ecc.). L’insieme di questi elementi ha pertanto prodotto un progressivo innalzamento della qualità della progettazione da parte degli istituti, evidenziando aspetti positivi relativi ai processi di *empowerment* e miglioramento della *governance* interna degli istituti scolastici stessi. Per quel che concerne l’analisi dell’attuazione fisica emergono risultati di rilievo in merito alla consistenza del “parco progetti” (in particolare si segnala il numero elevato di proposte progettuali presentate e valutate ammissibili a finanziamento). Emerge anche una grande capacità dei soggetti attuatori di coinvolgere un’ampia fascia di utenza, come testimoniato dal fatto che risulta elevato il numero dei destinatari in ciascuna delle fasi principali del processo attuativo (in approvazione, all’avvio e alla conclusione). La verifica sull’avanzamento procedurale evidenzia che, nel complesso, esso appare pienamente in linea con gli obiettivi programmatici di efficienza attuativa;

- c) **l’analisi di efficacia e di efficienza:** (cap 3) l’efficacia realizzativa raggiunta dal Programma in termini di capacità di raggiungimento del target prefissato, si attesta su livelli decisamente elevati; i dati evidenziano che, il target previsionale contenuto nel Complemento di Programmazione è stato ampiamente raggiunto e, in alcuni casi (vedi Misura 1) superato. Difatti, i progetti conclusi al settembre 2005 superano di gran lunga le aspettative iniziali, rappresentando l’81% del totale inizialmente previsto dal PON; l’efficienza finanziaria denota un’ottima gestione delle risorse; infatti, il numero dei progetti finanziati risulta in molte Misure superiore a quello previsto quale target da conseguire in fase di valutazione *ex ante*. Ciò sta a significare che la spesa media per progetto originariamente stimata a livello di misura appare abbastanza vicina ai valori medi di programma. L’attuazione ha dimostrato che la spesa media effettiva per iniziativa progettuale è risultata inferiore a quella originariamente stimata; con la stessa spesa totale, infatti, sono stati realizzati più progetti, a dimostrazione della buona efficienza raggiunta;

- d) l'analisi sui primi risultati e impatti ottenuti al 30/09/05 (cap.4):** Le valutazioni sugli impatti futuri del Programma si sono limitate in questa fase di attuazione dello stesso a considerare le evoluzioni di contesto (segnalate nel paragrafo 4.2), incrociate con il contributo dato dal PON agli obiettivi specifici dei policy field (descritti nel paragrafo 4.3). Le valutazioni di carattere quantitativo sugli impatti, sono infine arricchite da alcuni elementi qualitativi tratti dalle indagini di campo del Valutatore indipendente (di cui si fornirà una esposizione più completa nei capp. 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6 del presente Rapporto). Tali indicazioni consentono tuttavia già di formulare una ipotesi decisamente ottimistica in ordine alle potenzialità del programma di conseguire impatti sostanzialmente positivi, in quanto le azioni messe in campo dal PON hanno raggiunto una vasta platea di destinatari, consentendo loro di acquisire competenze trasversali per far fronte ai continui mutamenti in atto nel mercato del lavoro e garantendo dunque loro maggiore occupabilità; i dati di contesto chiave evidenziano inoltre un miglioramento nel Mezzogiorno degli indicatori relativi al sistema dell'istruzione (avanzamento dei tassi di scolarizzazione; riduzione della dispersione scolastica; sviluppo della società dell'informazione); sebbene tale evoluzione non possa essere messa in chiara relazione causale con le azioni attuate attraverso il PON, è indubbio il contributo del Programma alla realizzazione degli obiettivi in termini di adeguamento del sistema scolastico, riduzione della dispersione, promozione dell'offerta formativa superiore e integrata, promozione dell'istruzione permanente e crescita della partecipazione delle donne al mercato del lavoro ed alla formazione.
- e) le valutazioni tematiche:** per la definizione degli approfondimenti tematici da trattare, si è fatto riferimento a tutte le prescrizioni metodologiche ed operative della Commissione Europea e delle strutture nazionali di indirizzo e coordinamento delle attività di valutazione; le tematiche affrontate, sulla base di quanto emerso dalle indicazioni dell'Adg e dalla long list delle domande degli *stakeholders*, evidenziano quanto segue:
- 1) la natura e qualità della progettazione operativa** (Cap. 5.1) e della attuazione degli interventi autorizzati all'interno del PON "La Scuola per lo Sviluppo", con specifico riferimento a: "analisi dei bisogni", "costruzione dei partenariati e reti", "certificazioni", "relazione tra progetto e attività didattica ordinaria" è stata sviluppata; gli istituti scolastici hanno maturato significative competenze nella progettazione di percorsi formativi, nell'organizzazione e gestione di risorse umane, professionali e materiali e hanno avuto la possibilità

di dotarsi di infrastrutture adeguate per creare ambienti favorevoli ad una didattica attiva, basata sull'operatività e sul coinvolgimento degli alunni.

- 2) **il partenariato interistituzionale con le Regioni dell'Ob.1** nell'ambito del PON Scuola è proseguito con successo ; il caso della regione Sicilia e della regione Calabria, analizzati in maniera maggiormente approfondita attraverso i *focus group* del Valutatore indipendente, evidenziano come si sia costruito nel corso del tempo un lento processo di collaborazione tra le istituzioni coinvolte. Tale processo è stato formalizzato con la stipula di protocolli di intesa che definiscono le modalità di integrazione tra l'attuazione degli interventi del PON nelle Regioni di riferimento e dei relativi POR.
- 3) **la tematica delle pari opportunità di genere nel PON Scuola**, è stata ampiamente promossa sia come elemento di *mainstreaming* che come attuazione di singole Misure e Azioni. Le indagini del Valutatore indipendente evidenziano infatti la crescita di consapevolezza da parte delle istituzioni scolastiche in tema di differenza di genere nell'ambito della scuola;
- 4) **l'educazione ambientale "Helianthus" 2002-2003** ed alle sue prosecuzioni, nell'ambito delle linee trasversali di educazione ambientale previste del PON Scuola, ha messo in luce aspetti positivi in merito all'interesse dimostrato dagli studenti rispetto alla tematica (che nel PON svolge un ruolo precipuamente didattico, ossia di educazione ambientale).
- 5) le analisi relative alle **modalità di utilizzazione delle risorse infrastrutturali** assegnate alle istituzioni scolastiche (Misure 2 e 4 del PON) rilevano che l'utilizzo delle tecnologie nella didattica è stato notevolmente stimolato. L'analisi dei dati e le osservazioni emerse dalle indagini di campo del Valutatore indipendente fanno rilevare inoltre che le iniziative attuate dagli istituti campionati hanno contribuito al rafforzamento dell'integrazione tra fondi prevista dal Programma, realizzando un valore aggiunto di notevole efficacia.
- 6) l'analisi relativa alla lotta alla **dispersione scolastica ed alla prevenzione del disagio socio-culturale** evidenzia il successo dei corsi finalizzati alla prevenzione ed al recupero della dispersione: l'interesse dimostrato dagli istituti campionati rispetto alle modalità inconsuete di didattica promosse dal PON è dimostrato dalle opinioni rilevate presso il campione indagato.

- 7) la valutazione relativa all'**educazione permanente** (Misura 6), che si configura come un aggiornamento di quanto già sviluppato dal Valutatore in un *focus* approfondito durante la valutazione del primo triennio di programmazione, ha confermato gli esiti soddisfacenti rispetto all'attuazione degli interventi collegati alla necessità di garantire all'individuo possibilità formative su tutto l'arco della vita (in un'ottica di *lifelong learning*), in linea con le evoluzioni del contesto normativo nazionale ed europeo.

INTRODUZIONE

Il presente documento costituisce la versione di bozza del *Rapporto di aggiornamento della Valutazione Intermedia* che dovrà essere concluso entro il 31.12.2005. In ottemperanza alle indicazioni metodologiche della Commissione Europea e del Ministero del Lavoro, si è ritenuto necessario dare un'interpretazione in parte diversa dei blocchi di analisi e dei contenuti trattati nel Rapporto di Valutazione Intermedia (RVI) al 31-12-2003. Infatti, sulla base di più orientamenti¹ è emersa la necessità che la fase conclusiva della Valutazione conduca alla redazione di un Rapporto più strettamente "operativo" rispetto a quanto elaborato con il RVI; cioè più strettamente finalizzato ad evidenziare indicazioni valutative da realizzare nel processo di rielaborazione delle scelte programmatiche per il prossimo futuro.

La struttura del documento, proprio con riferimento agli orientamenti sopra indicati, è stata pertanto articolata come segue:

Dopo un capitolo illustrativo delle finalità e dei contenuti della valutazione, l'analisi si concentra (cap. 2) sul recepimento da parte delle AdG di indicazioni, suggerimenti e proposte formulate nel RVI e quindi - tralasciando alcuni aspetti connessi all'organizzazione e modalità di gestione del PON sviluppati nel RVI - finalizza l'analisi sullo stato di avanzamento e sul livello di coinvolgimento degli obiettivi assunti a base del PON.

In tale contesto è stata poi sviluppata (cap. 3) un' analisi valutativa delle principali realizzazioni del PON anche in termini di avanzamento procedurale, finanziario e fisico nonché sull'efficienza ed efficacia e, successivamente, anche se appare prematuro

¹ Gli organi comunitari e nazionali, responsabili del controllo nell'attuazione dei programmi operativi, hanno predisposto un aggiornamento dei principali documenti di indirizzo finalizzati all'espletamento delle attività valutative di aggiornamento per la seconda fase della valutazione intermedia. Nella programmazione dell'attività valutativa per il 2004-2005 sono stati recepiti i seguenti documenti: (i) The 2000-2006 Programming Period: Methodological Working Papers. The Update of the Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions. WORKING PAPER n. 9 - European Commission Regional Policy. Luglio 2004; (ii) Orientamenti ai risultati e consolidamento della modernizzazione istituzionale: quattro nuove azioni per il 2004-2008. DPS – MEF Febbraio 2004; (iii) Indicazioni per l'aggiornamento della valutazione intermedia e la ricerca sul campo: Le Domande di Valutazione; Sistema Nazionale di Valutazione UVAL – INEA – ISFOL/Struttura di valutazione FSE Maggio 2004; (iv) Spunti per il processo di individuazione e selezione: le domande di valutazione. Sistema Nazionale di Valutazione Domande di valutazione: spunti per il processo UVAL – INEA – ISFOL/Struttura di valutazione FSE Maggio 2004.

rispetto al livello di spesa sostenuto, sono state analizzate le prime risultanze ottenute con riferimento all' impatto provocato dal PON.

Sono state poi approfondite alcune tematiche che appaiono significative per la valutazione del Programma in corso al fine di trarne utili spunti per il processo di programmazione degli interventi di valorizzazione del capitale umano nel prossimo periodo 2007-2013. Pertanto il Rapporto, accanto alla valutazione sull'avanzamento complessivo del Programma, concentra l'attenzione solo su alcuni aspetti ritenuti "chiave", in particolare:

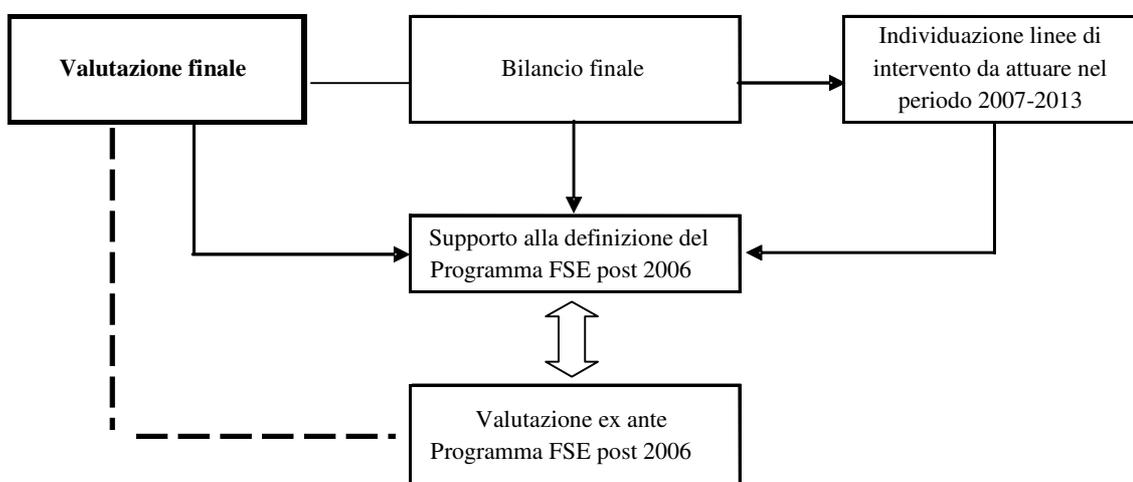
- i) la verifica su efficacia e impatto del Programma, e cioè sul livello di conseguimento degli obiettivi programmati, particolarmente considerevoli al fine di far scaturire raccomandazioni per il periodo di chiusura del Programma;
- ii) le analisi tematiche particolarmente rilevanti per indirizzare l'eventuale processo di programmazione degli interventi destinati al comparto scolastico per il periodo 2007-2013.

1. L'APPROCCIO ALLA VALUTAZIONE

1.1. Ratio e indirizzi generali del servizio di valutazione finale

Il Valutatore, in conformità con le indicazioni metodologiche della Commissione e del MEF-UVAL, ha adottato un approccio “flessibile” e soprattutto “focalizzato”: a) sugli aspetti principali da prendere in considerazione alla luce della natura di “rapporto di bilancio finale” che assume la valutazione in questa fase; b) su alcune tematiche specifiche particolarmente rilevanti per la definizione delle azioni eventualmente da replicare. Tale approccio appare, quindi, funzionale al processo parallelo di programmazione regionale per il ciclo 2007-2013. Come evidenzia il prospetto che segue (fig.1), infatti, l'attuale fase di valutazione non solo tende ad incidere sulla eventuale riproposizione di Misure/Azioni cofinanziate nel corrente ciclo, ma anche ad accompagnare il processo di programmazione post 2006.

Fig. 1. Inquadramento logico dell'attività di valutazione finale



L'aggiornamento della valutazione intermedia, come detto, assume un taglio fortemente “operativo” nel senso che, valutando l'efficacia e l'impatto del PON allo stato attuale, può fornire utili spunti per “guidare” il percorso specifico di programmazione degli interventi di valorizzazione delle risorse umane per il periodo 2007-2013².

² CE-DG Occupazione, *Guidance paper on ESF “final evaluation”*; draft; Bruxelles, 28 aprile 2004. In merito si veda anche: *Tecnostuttura delle Regioni; Note di indirizzo per la valutazione finale del*

Ciò significa che l'attività di valutazione sviluppata risulterà meno approfondita e non prenderà in considerazione tematiche già affrontate in sede di valutazione intermedia e concentrerà l'attenzione su alcune tematiche strategiche rilevanti per il PON 2000-2006, da approfondire per la verifica degli impatti realizzati e per valutare la validità della loro riproposizione. Con particolare riguardo, pertanto, a quelle che maggiormente potranno incidere sul processo di programmazione post 2006³.

L'attività di aggiornamento della valutazione intermedia, pertanto, sta seguendo un percorso più agile e flessibile di quello effettuato in sede di valutazione intermedia, nel senso che:

- vengono tralasciati aspetti diffusamente trattati nel Rapporto di Valutazione Intermedia, quali congruenza e significatività degli indicatori; coerenza del processo di programmazione con gli esiti dell'analisi SWOT e rispondenza delle procedure attuative a criteri di efficienza gestionale;
- viene "focalizzata" l'attenzione su aspetti specifici, ossia si tende a: (i) realizzare una "analisi di dettaglio" di alcuni tematismi specifici e (ii) concentrare l'attenzione su determinati *focus* conoscitivi, al fine di garantire una valutazione accurata di aspetti particolarmente significativi con riferimento alla programmazione post 2006.

1.2. Le analisi di carattere generale

Come specificato negli orientamenti comunitari e in quelli nazionali, in ogni caso, l'aggiornamento non può prescindere da analisi di carattere generale. Ciò comporta che per l'aggiornamento della valutazione intermedia al 31/12/2005 venga assunta quale direttrice di lavoro principale la ricerca di un'adeguata correlazione tra analisi dei risultati generali del Programma e verifica degli effetti sul PON per alcuni ambiti specifici e/o per alcune misure "strategiche". Questo per garantire sia la qualità e la possibile generalizzazione dei risultati di ricerca, sia una adeguata coerenza del servizio con gli orientamenti metodologici comunitari e nazionali.

FSE. Note di sintesi della versione preliminare delle Linee Guida comunitarie sulla valutazione finale del FSE; mimeo, Roma, 11 maggio 2004.

³ La circostanza che l'aggiornamento del RVI dovrà essere consegnato alla Commissione entro il 31.12.2005 quindi, fa sì che più che nei precedenti cicli di programmazione, tale documento condizionerà il negoziato sulla programmazione tra Regioni, Ministero dell'Economia e della Commissione e si sovrapporrà alle attività di valutazione *ex ante* dei nuovi Programmi per il periodo successivo.

Nello sviluppare le valutazioni e raccogliere la base informativa di natura qualitativa e quantitativa, conseguentemente, ci si è riferiti a quanto suggerito dalle Linee di indirizzo contenute nei documenti più recenti della UE e del MEF-UVAL.

Tale aggiornamento del Rapporto di Valutazione intermedia, proprio per le indicazioni sopra illustrate, si strutturerà in più blocchi: nel **primo blocco** ci si occuperà di aggiornare le valutazioni sull'avanzamento complessivo del programma, andando ad approfondire alcuni aspetti ritenuti maggiormente significativi. In particolare, si analizzerà la capacità di recepimento in fase di riprogrammazione delle raccomandazioni/suggerimenti del Valutatore contenute nel RVI al 31/12/2003 e si effettuerà una valutazione relativa alla capacità di utilizzo delle risorse da parte dell'Adg, in vista della futura programmazione (2007-2013); si procederà con la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia conseguita nel processo di implementazione del PON Scuola con riferimento al primo arco temporale di attuazione del PON (2000-2005). Tale valutazione si colloca nell'ambito della prosecuzione delle analisi già sviluppate nel precedente rapporto; si farà in pratica riferimento all'insieme degli indicatori – contenuto e quantificato nella valutazione ex ante, ripreso nel RVI – quantificati (laddove la documentazione lo permetta) sulla base dell'aggiornamento dei dati di monitoraggio alla data del 30/09/2005.

Si tratta dei tradizionali indicatori di programma (realizzazione, risultato, impatto) e degli indicatori derivati (efficienza, efficacia) attraverso i quali sviluppare analisi valutative concernenti sia l'avanzamento procedurale, fisico e finanziario del PON, sia il grado di conseguimento degli obiettivi (targets programmati) in sede di formulazione del programma.

Nel **secondo blocco** di analisi, si effettueranno analisi specifiche su quelle tematiche che assumono come obiettivo principale l'approfondimento di aspetti di particolare rilievo nell'attuazione del programma e che portano, anche per questo, a far emergere orientamenti significativi finalizzati al processo di programmazione degli interventi da promuovere per la futura politica di coesione, relativa al periodo 2007-2013 .

1.3. Gli approfondimenti tematici

In linea con la richiesta di un approccio focalizzato, è stato inoltre concordato con l'Adg di sviluppare tali approfondimenti con riferimento alle seguenti tematiche:

- natura e qualità della progettazione operativa e della attuazione degli interventi autorizzati all'interno del PON "La Scuola per lo Sviluppo" ciò con specifico riferimento ad una pluralità di aspetti: "analisi dei bisogni", "costruzione dei partenariati e reti", "certificazioni", "relazione tra progetto e attività didattica ordinaria";
- partenariato interistituzionale con le Regioni dell'Ob.1 nell'ambito del PON Scuola, con particolare riferimento al caso della Regione Sicilia e della Regione Calabria. Tale analisi ha previsto la realizzazione di due *focus group* volti ad approfondire l'analisi del processo partenariale sviluppato tra MIUR e le Regioni Sicilia e Calabria e quindi verificare la validità della collaborazione sviluppata tra istituzioni e il livello di integrazione tra misure relative al comparto scuola del Programma Operativo (PON Scuola) e misure del POR delle due regioni;
- tematica delle pari opportunità di genere nel PON Scuola, sia come elemento di *mainstreaming* che come risultati conseguiti nell'attuazione di singole Misure e Azioni;
- studio documentale riferito all'attuazione del progetto di educazione ambientale "Helianthus" 2002-2003 ed alle sue prosecuzioni, nell'ambito delle linee trasversali di educazione ambientale previste del PON Scuola;
- modalità di utilizzazione delle risorse infrastrutturali assegnate alle istituzioni scolastiche (Misure 2 e 4 del PON) e l'integrazione realizzata con le altre misure previste dal PON;
- prosecuzione, per il secondo triennio di attuazione, dell'analisi relativa alla lotta alla dispersione scolastica ed alla prevenzione del disagio socio-culturale. Tale tematica è ritenuta da più parti un campo di approfondimento fondamentale, poiché tale obiettivo rappresenta una priorità assoluta del Programma;
- aggiornamento della valutazione relativa all'educazione permanente (misure 6). Si ricorda che riguardo a tale tematica il Valutatore indipendente aveva già sviluppato un *focus* durante la valutazione del primo triennio di programmazione; va rilevato che tale tematica rappresenta uno degli obiettivi prioritari contenuti negli orientamenti dettati a livello comunitario e nazionale (garantire possibilità formative su tutto l'arco della vita in un'ottica di *lifelong learning*) e va ricordato, altresì, che nelle regioni del Mezzogiorno si registra per tale aspetto un forte ritardo.

Tali motivazioni hanno suggerito di non tralasciare la valutazione di questa tematica anche nella seconda fase di attuazione del PON.

1.4. Fonti informative, metodologie e strumenti di analisi

Anche la definizione dell'approccio valutativo e delle metodiche di analisi - quantitative e qualitative – prende le mosse dalla piena condivisione della missione elettiva del processo di valutazione dei Programmi cofinanziati dal FSE, come codificata nei documenti metodologici della Commissione, ossia quella di essere «strumento analitico per il disegno, la programmazione-riprogrammazione e la gestione delle politiche e degli interventi cofinanziati»⁴. In questo caso, come anticipato, l'analisi è proiettata su obiettivi di rafforzamento della programmazione degli interventi nel ciclo 2007-2013.

Anche in sede di aggiornamento della valutazione intermedia, pertanto, ECOTER intende valorizzare la funzione di supporto critico alla definizione delle priorità di *policy* e degli obiettivi intermedi post 2006. Questo significa che, a fianco di un più “tradizionale” servizio di *accountability*, volto a rendere conto delle realizzazioni e dei risultati/impatti emersi nel ciclo di programmazione in corso, si propone un servizio “a maggiore valore aggiunto” di supporto al processo decisionale dell'AdG, finalizzato al miglioramento delle scelte di *policy* in ordine alle priorità attuative da perseguire nel successivo ciclo di programmazione.

Sul piano metodologico, l'analisi prende le mosse dalla consapevolezza che, in generale, la valutazione si caratterizza per il suo carattere multidisciplinare e soprattutto per l'utilizzo simultaneo di strumenti quantitativi e qualitativi di analisi. Stante la circostanza che le metodologie e gli strumenti vanno costantemente calibrati sulla scorta delle specificità dell'oggetto dell'analisi, in linea generale si assegnano gli strumenti quantitativi alla verifica sistematica dello stato di esecuzione dei Programmi; alle analisi di efficacia e di *placement* e alla verifica degli impatti strutturali. Appare opportuno, invece, riservare prioritariamente gli strumenti di analisi qualitativa alla disamina degli aspetti tematici concordati con l'AdG. Quanto sopra significa informare il servizio valutativo al rispetto di alcune scelte metodologiche che hanno come direttrice principale la ricerca di un adeguato bilanciamento tra le metodologie di valutazione sistematica (che si basano prevalentemente sulla disamina dei dati di monitoraggio e/o

⁴ CE-DG Employment and Social Affairs, *Guidelines for systems of monitoring and evaluations of EFS interventions in the period 2000-2006*; Bruxelles 1999.

dati di contesto) e quelle di valutazione qualitativa (che consentono di valorizzare informazioni e giudizi forniti dai destinatari e/o da altri “testimoni privilegiati”).

Proprio per il fatto che la presente attività di aggiornamento della Valutazione Intermedia costituisce un'estensione del servizio già aggiudicato ad ECOTER e da questo realizzato, l'esperienza maturata, le metodologie adottate, i risultati ottenuti, la letteratura esaminata (Commissione Europea, MLPS; ISFOL; MEF, UVAL etc.) nelle citate attività di valutazione intermedia costituiscono il *background* per lo svolgimento del servizio stesso. In particolare, tanto in sede di analisi generale della *performance* del PON Scuola, che in sede di approfondimento su singoli tematismi, la verifica sul valore aggiunto degli interventi viene basata sull'applicazione dei principali criteri di analisi proposti nelle linee guida comunitarie e dagli orientamenti MEF-UVAL.

Stante il quadro generale degli obiettivi conoscitivi appena richiamati, si fa fondamentale riferimento a quanto già trattato con il precedente servizio anche per quanto concerne la base informativa utilizzata per sviluppare la valutazione complessiva. Si richiamano, pertanto, di seguito i principali dati/informazioni, di natura diversa, utilizzati:

- statistiche ufficiali con riferimento al mercato del lavoro, alle attività formative in generale che derivano da dati ISTAT, del MIUR, etc, che possono essere di particolare interesse per la verifica degli indicatori sociali di natura macroeconomica, nonché degli indicatori di contesto per il programma da valutare;
- dati/informazioni derivanti dal sistema di monitoraggio del programma (anche elaborati direttamente dal MIUR) attraverso i quali si possono sviluppare analisi e valutazioni non solo qualitative, ma riferite al conseguimento degli obiettivi programmati con il PON nel suo complesso, ed a livello più dettaglio per misure e/o per tematiche specifiche;
- dati/informazioni derivanti da indagini ad hoc condotte a campione sui progetti/soggetti utilizzatori delle risorse programmate, per verificare e valutare risultati e impatti conseguiti con il PON a livello di specifiche linee di intervento. Vengono parimenti valorizzate le risultanze di indagini dirette e/o *focus group* con testimoni privilegiati, soprattutto in relazione agli approfondimenti tematici.

2. LE LEZIONI APPRESE DALLA VALUTAZIONE INTERMEDIA AL 31/12/2003

2.1. SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI DELLA VALUTAZIONE INTERMEDIA

In sede di valutazione intermedia l'obiettivo precipuo dell'analisi è stato quello di produrre un *report* funzionale, come disposto dall'art. 14 del Reg. (CE) 1260/99, alla proposta di riprogrammazione e/o rimodulazione finanziaria del PON Scuola.

L'analisi sviluppata, fondamentalmente, muoveva dalla consapevolezza che i seguenti aspetti sono quelli che condizionano maggiormente la revisione di medio termine del Programma (ed anche la stessa correzione *in itinere* dei processi decisionali delle priorità strategiche e dei processi di attuazione):

- mutamenti nel contesto normativo, comunitario e nazionale: *in primis* “riforma Biagi” e “riforma Moratti”;
- processi comunitari di riforma delle strategie nazionali di politica dell'occupazione e del lavoro, segnatamente la rivisitazione della SEO, il processo di Bruges-Copenaghen e gli obiettivi di Lisbona;
- mutamenti nello scenario socio-economico, con particolare riguardo alle dinamiche del MdL;
- performance attuativa, come restituita dal sistema di monitoraggio (realizzazioni e i primi risultati maturati nel primo periodo di programmazione);
- mutamenti nelle priorità politiche dei *policy makers* ed i processi di *learning* che interessano le Amministrazioni (condizionano tanto i processi di *policy making* che il perfezionamento dei processi attuativi).

Proprio in relazione a tali obiettivi conoscitivi, dopo aver proceduto a un breve aggiornamento e completamento del disegno complessivo di valutazione, sulla base dei dati di monitoraggio aggiornati al settembre 2003, venivano approfonditi gli aspetti richiamati di seguito e si giungeva ad alcune conclusioni riguardanti l'attualità della diagnosi e della strategia del Programma, i livelli di efficienza e di efficacia conseguiti, la qualità del sistema di attuazione e del partenariato attivato per la costruzione e

l'attuazione del Programma. I risultati di queste analisi vengono sintetizzati negli "statements" esposti di seguito.

- A) LA CAPACITÀ DI IMPATTO DEL PON SULLE VARIABILI DI CONTESTO È ANCORA MOLTO ELEVATA. Il contesto socioeconomico e strutturale di riferimento del PON "Scuola per lo sviluppo" ha fatto registrare un'evoluzione per diversi aspetti favorevole. In particolare, è proseguita l'evoluzione positiva del processo di scolarizzazione nel Mezzogiorno; si va riducendo il divario delle regioni dell'Obiettivo 1 in termini di selezione e abbandono scolastico, sia nella scuola dell'obbligo che nella scuola superiore; aumentano le opportunità di impiego per i giovani in possesso di titoli di studio più qualificati; il fenomeno della dispersione scolastica sembra contrarsi, anche se permangono situazioni di particolare rischio nelle aree più difficili del Mezzogiorno sul piano sociale; migliora la situazione delle scuole meridionali per quanto riguarda la dotazione infrastrutturale. Se però le tendenze evolutive di alcune variabili chiave del contesto in cui si colloca il PON appaiono favorevoli, permangono divari consistenti, sia per quanto riguarda i livelli medi di queste variabili, sia considerando una serie di punti di debolezza ben identificabili;
- B) IL SISTEMA DELLE "COERENZE" E DELLE "SINERGIE" DEL PON È ANCORA VALIDO, ANCHE ALLA LUCE DELL'EVOLUZIONE DEL QUADRO DI *POLICY*. La coerenza dell'impianto programmatico del PON ha ben resistito alla "prova dei fatti" ed all'evoluzione del contesto. Il quadro logico del Programma appare ancora ben strutturato: gli obiettivi del PON rimangono coerenti anche considerando le trasformazioni intervenute nel contesto socioeconomico di riferimento; analogamente, il sistema delle misure e delle azioni riflette ancora accuratamente il set di obiettivi specifici individuati in sede di programmazione.

Interessante, inoltre, è la verifica che l'evoluzione del quadro di *policy* nazionale e comunitario ha confermato l'essenza strategica del PON. Per quanto riguarda il contesto nazionale, il Rapporto rileva come negli ultimi anni il processo di trasformazione del sistema scolastico, della formazione e del mercato del lavoro abbia ricevuto una significativa accelerazione, anche nel quadro della riforma del Titolo V della Costituzione. La "riforma Moratti", la riforma del collocamento e la "riforma Biagi" hanno introdotto modifiche significative nei sistemi di riferimento, riproponendo con vigore le tematiche della flessibilità dei percorsi formativi e della mobilità al loro interno, dell'innalzamento degli standard formativi, dell'alternanza scuola-lavoro, della prevenzione della disoccupazione di lunga durata, degli insegnamenti professionalizzanti, dell'articolazione delle tipologie delle forme

occupazionali, del rapporto fra scuola, università e mondo del lavoro, del *lifelong learning*. Questi interventi legislativi non alterano in alcun modo la coerenza interna ed esterna del Programma, così come non pregiudicano la validità e la pertinenza delle procedure di implementazione. La riprogrammazione di metà periodo offre comunque un'opportunità importante per rafforzare ulteriormente la capacità del Programma di contribuire al conseguimento delle priorità strategiche complessive definite dai nuovi quadri di *policy*. Considerazioni analoghe si possono avanzare per il decreto legislativo finalizzato a razionalizzare ulteriormente i servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Anche l'evoluzione recente delle politiche europee per lo sviluppo e la coesione sociale ha ulteriormente rafforzato, in una prospettiva di continuità, il contesto strategico in cui è stato formulato il PON "Scuola per lo sviluppo". In particolare, i temi dell'integrazione fra istruzione e formazione, della costruzione della società della conoscenza, del *lifelong learning*, della costruzione di un'Europa basata "sull'innovazione e sui saperi", della lotta all'esclusione sociale e dell'affermazione del principio delle pari opportunità – temi che costituiscono gli assi portanti della strategia del PON – sono stati posti ancora più in evidenza dagli orientamenti recenti formulati in sede comunitaria. L'evoluzione delle strategie europee sulla coesione sociale, l'istruzione, la formazione e l'occupazione — evoluzione passata attraverso i Consigli di Nizza, di Stoccolma, di Barcellona e di Siviglia; la definizione del processo di Bruges-Copenaghen e dei suoi tredici obiettivi specifici in materia di istruzione e formazione; l'identificazione della nuova strategia europea per l'occupazione; ed infine le varie comunicazioni della Commissione — ha rafforzato e specificato l'approccio di Lisbona, che aveva già fortemente caratterizzato la costruzione del PON "Scuola per lo sviluppo". Anche in questo caso, la riprogrammazione costituisce comunque un'opportunità per allineare, sia pure per aspetti marginali, il PON rispetto alle priorità ed agli obiettivi del quadro di *policy* comunitario.

- C) L'INTEGRAZIONE DEL PON NELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE E NAZIONALE PER L'OBIETTIVO 1 HA UN'IMPORTANZA STRATEGICA "DI SISTEMA" e viene ricercata attivamente dall'Autorità di Gestione. L'esistenza di importanti collegamenti programmatici fra il PON "Scuola per lo sviluppo", i Programmi Operativi Regionali e gli altri programmi nazionali cofinanziati dai Fondi strutturali viene riconosciuta dalle diverse Autorità di Gestione. Il PON ha un preciso ruolo "servente" e di stimolo strategico rispetto alle esigenze di valorizzazione delle

risorse umane e più in generale rispetto alle finalità di coesione socioculturale del QCS. Esso contribuisce inoltre al conseguimento delle finalità di coesione sociale del QCS e agisce come strumento di trasmissione delle strategie comunitarie e nazionali sull'istruzione, la formazione, l'innovazione e le risorse umane. Nel Rapporto di valutazione è stata verificata l'esistenza di forti elementi di coerenza esterna fra il PON, i POR (con particolare riferimento all'Asse III) e gli altri Programmi Operativi Nazionali. Gli accordi di partenariato fra il MIUR e le Amministrazioni Regionali (Basilicata, Calabria, Puglia e Sicilia) o Nazionali (Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Pari Opportunità) hanno dato concretezza a queste esigenze di sinergia e collegamento, evitando anche il rischio di sovrapposizioni e di un'implementazione inefficiente e confusa. Questi accordi andranno auspicabilmente estesi e generalizzati nella seconda fase del periodo di programmazione, individuando in un regime di concertazione tematiche e settori di intervento su cui concentrare le iniziative da parte di più istituzioni.

- D) Un sistema di gestione ben rodato ha prodotto un'esecuzione finanziaria in linea con le esigenze di rapidità e di efficienza della spesa. La *performance* del Programma Operativo in termini di esecuzione finanziaria può essere valutata, al 30 settembre del 2003, complessivamente positiva: registrandosi il 23,5% di pagamenti ed il 74,1% di impegni rispetto al costo totale. La "tabella di marcia" dei pagamenti è stata rispettata. Nelle annualità 2002/2003, si è assistito al "decollo" dell'esecuzione finanziaria del PON – decollo avvenuto presumibilmente a fronte della definitiva messa a regime della "macchina" dell'attuazione che, comunque, già ereditava dal passato livelli di esperienza molto consistenti. Nei prossimi anni lo sforzo necessario per conseguire i target di spesa programmata è comunque molto elevato ed è necessario non "abbassare la guardia" rispetto alle problematiche dell'esecuzione finanziaria. Il consistente livello di impegni, determinato anche per effetto dell'emanazione di bandi pluriennali per progetti che verranno attuati nelle prossime annualità, rappresenta comunque, in questo momento, un elemento di forza rispetto agli obiettivi di spesa.
- E) I PRIMI DATI SULL'ESECUZIONE FISICA: UNA PLATEA VASTISSIMA DI INIZIATIVE PROGETTUALI E DI SOGGETTI ATTUATORI. I dati sulle realizzazioni mostrano come l'attuazione del Programma si sia tradotta nella proposta e nel finanziamento di un numero molto elevato di iniziative progettuali: quasi 25.000 a settembre 2003, con oltre la metà dei progetti afferenti alla Misura 1, relativa all'adeguamento del sistema dell'istruzione. Le iniziative finanziate hanno coinvolto una platea ampia e

diversificata di destinatari, nelle differenti Misure di riferimento. Pochi dati significativi segnalano le dimensioni della partecipazione ottenuta dal Programma: quasi 130.000 allievi sono stati impegnati in percorsi di apprendimento di informatica, telematica, automazione dei processi produttivi, sviluppo dell'imprenditorialità, ambiente, lingue (Misura 1); oltre 61.000 allievi hanno partecipato ad iniziative di stage nell'ambito dei percorsi di istruzione (Azione 1.2); 57.000 allievi sono stati coinvolti in attività contro la dispersione scolastica (Misura 3); oltre 20.000 utenti hanno partecipato a percorsi sperimentali per il recupero dell'istruzione di base (Misura 6); circa 31.000 sono le persone coinvolte in azioni dirette a migliorare la partecipazione e l'accesso delle donne al mercato del lavoro (Misura 7). L'ampiezza del numero di iniziative e di destinatari è un elemento caratteristico del PON, che testimonia da una parte degli effetti "pervasivi", anche in termini di mera sensibilizzazione, che il Programma è in grado di determinare. Le dimensioni finanziarie medie dei progetti sono però molto ridotte: circa 22.000 euro. Appare dunque opportuna una riflessione sull'opportunità di promuovere iniziative caratterizzate da una dimensione relativamente più elevata, con la finalità di raggiungere maggiori livelli di concentrazione ed integrazione, senza peraltro rinunciare alla capillarità dell'articolazione attuativa del Programma.

Ragionando in termini di primi impatti, interessanti appaiono in prima approssimazione sia gli effetti sulla propensione alla cooperazione fra istituzioni (MIUR, Regioni, altre Amministrazioni Centrali), in una fase in cui le politiche di decentramento e sussidiarietà si stanno rapidamente evolvendo, sia i segnali positivi che emergono per quanto riguarda gli esiti degli interventi in termini di occupabilità, promozione delle pari opportunità ed educazione ambientale.

- F) LE INDAGINI TEMATICHE CONFERMANO LA QUALITÀ DELL'ATTUAZIONE MA ANCHE LE DIFFICOLTÀ DEL CONTESTO. La valutazione sull'efficacia delle azioni programmate nel conseguire gli obiettivi generali e specifici assunti a base del PON, sia pur prematura in termini temporali, evidenzia alcune risultanze positive; ciò appare sia dai dati concernenti il grado di accoglimento da parte dei potenziali fruitori, sia da quelli relativi alla riuscita attuativa dei progetti avviati. Elementi più pregnanti in termini di efficacia risultano inoltre dalle indagini di campo. Il Valutatore ha infatti promosso e realizzato un'indagine campionaria su quattro temi: il passaggio dalla scuola alla vita; la dispersione scolastica e la prevenzione del disagio socioculturale; l'istruzione e la formazione permanente; le nuove tecnologie per la didattica. L'indagine ha consentito di rilevare i fenomeni di interesse su 321 progetti,

attraverso le risposte fornite da 321 responsabili, 649 docenti, 1.246 allievi, 164 famiglie e 122 imprese. Il tasso di risposta ottenuto è il 65,6%, in linea con quanto previsto nella progettazione dell'indagine. Con riferimento alla popolazione, i progetti che hanno risposto all'indagine rappresentano il 6,6% in termini di numero sull'universo di progetti finanziati. All'interno di una valutazione generalmente positiva del livello qualitativo dei progetti e della soddisfazione dei destinatari, emergono, fra gli altri, alcuni elementi di particolare interesse:

- (i) il giudizio complessivo degli allievi coinvolti nelle attività associate alle configurazioni che hanno impatto sui processi di transizione “dalla scuola alla vita” denota una scarsa fiducia in merito ai potenziali effetti degli interventi del PON sulla loro occupabilità. Peraltro su questo giudizio sicuramente incide la consapevolezza sulle difficoltà, di ordine generale, di inserimento professionale che incontrano i giovani nel Mezzogiorno. Ad esprimere il giudizio medio più elevato in ordine al potenziale impatto degli interventi sono le imprese coinvolte. Emerge chiaramente la volontà delle imprese di intensificare la collaborazione con gli Istituti scolastici, esprimendo fiducia sia sulle capacità professionalizzanti di tali iniziative sia sul loro contributo al miglioramento dei processi di ricerca del personale;
- (ii) il giudizio degli allievi sulle ricadute dei corsi finanziati nell'ambito delle Misure dedicate all'istruzione ed alla formazione permanente è complessivamente buono. In particolare, si riconosce che i corsi hanno accresciuto il bagaglio culturale degli allievi e permesso loro di conoscere meglio i percorsi di inserimento lavorativo. Meno positivi, invece, sono stati gli apporti in termini di ricerca di occupazione e di riduzione dei tempi di ricerca della stessa. Solo pochi di loro, infine, hanno avuto modo di entrare in contatto con imprese disponibili all'assunzione;
- (iii) Il giudizio degli allievi sulle ricadute sull'esito scolastico determinate dai corsi relativi alla lotta alla dispersione scolastica ed al disagio socioculturale è sicuramente positivo. Tale giudizio è confermato anche dalle famiglie degli allievi che vedono altresì migliorato l'atteggiamento dei figli nei confronti della scuola, in seguito alla frequenza dei corsi;
- (iv) il giudizio degli allievi sugli effetti dei corsi relativi alle nuove tecnologie per la didattica, in termini di ricadute positive sull'esito scolastico e di miglioramento delle conoscenze utili all'inserimento nel mondo del lavoro, è

nell'80% dei casi positivo. Positivo è anche il giudizio del 90% ed oltre dei docenti in merito all'incremento delle competenze inerenti la società della comunicazione e della conoscenza e l'accrescimento della capacità didattica acquisite attraverso i corsi.

- G) LE PRIORITÀ TRASVERSALI DELL'AMBIENTE E DELLE PARI OPPORTUNITÀ hanno ricevuto attenzione nell'ambito del PON ma l'efficacia delle iniziative in questo campo può essere aumentata. Il PON ha previsto interventi di rilievo per la promozione delle priorità trasversali dell'ambiente e delle pari opportunità. Per quanto riguarda l'ambiente, attraverso il Programma sono state perseguite finalità educative e formative, attivando un numero di iniziative piuttosto rilevante e pari a circa il 10% del totale dei progetti (questo dato è però riferito alla sola annualità 2002). Per quanto riguarda le pari opportunità, il PON ha agito prevedendo sia una Misura specifica sia azioni di *mainstreaming*. La partecipazione femminile alle iniziative suscitate dal PON è generalmente piuttosto elevata. Per entrambe queste "priorità trasversali" il PON può tuttavia mirare ad incrementare i livelli di efficacia: nel caso dell'ambiente, ricercando reti e collegamenti con altre istituzioni e soggetti impegnati sul tema dell'educazione ambientale e della formazione di profili professionali specifici; nel caso delle pari opportunità, superando le criticità di attuazione – la scarsa sensibilità per le tematiche di genere, le incertezze su metodi e contenuti delle attività, la difficoltà di reperire esperti sul tema a livello locale – che sono state evidenziate da uno specifico intervento di *audit* presso gli istituti attuatori. Tuttavia si ritiene che il modello organizzativo adottato, e cioè il decentramento operativo sul territorio delle attività di valutazione, sebbene in presenza dei limiti sopramenzionati, ha permesso di sviluppare le attività di istruttoria e la formulazione di proposte di assegnazione delle risorse entro tempi accettabili per il rispetto delle scadenze previste dalla regolamentazione comunitaria.
- H) LE PROCEDURE DI SELEZIONE SONO COERENTI E BEN SPERIMENTATE MA MOLTO FATICOSE. Le analisi condotte dal Valutatore hanno permesso di verificare la coerenza dei criteri e delle procedure di selezione rispetto alle indicazioni del Programma e del Complemento di Programmazione. Come si è detto in precedenza, l'ampiezza del numero di iniziative progettuali candidate esercita però una fortissima pressione sul sistema di selezione e gestione. Le Direzioni scolastiche regionali, intervistate dal Valutatore indipendente, hanno affermato che i risultati del lavoro di valutazione e selezione dei progetti sono stati complessivamente

soddisfacenti, soprattutto per l'accuratezza delle valutazioni effettuate. Tale riscontro si ottiene da diversi elementi: il tasso bassissimo di contenzioso, il consenso all'operato dei nuclei da parte di docenti e dirigenti scolastici, l'accordo stretto con il quale la Direzione Regionale collabora con la Autorità di Gestione. Tuttavia, dai risultati dell'indagine si è rilevato che la valutazione di progetti da parte dei Nuclei risulta particolarmente onerosa per la complessità delle proposte progettuali, la quantità e la diversa natura di informazioni richieste per ogni progetto, la scarsità di tempi a disposizione per la valutazione. In questo contesto, appare opportuna – per prevenire eventuali deterioramenti della capacità di lavoro di questo sistema – una specifica attività di monitoraggio sulla sostenibilità dei carichi di lavoro di queste strutture e probabilmente una riflessione tecnicamente e scientificamente rigorosa su eventuali possibili miglioramenti del sistema organizzativo.

- I) UNA BUONA *PERFORMANCE* PER ACCEDERE ALLA RISERVA DEL 4% E DEL 6%. Il Programma Operativo ha ottenuto buoni risultati per quanto riguarda il raggiungimento degli indicatori di sorveglianza per la riserva di performance del 4%, come anche di quelli relativi al 6% fissato a livello nazionale. Questi risultati riguardano sia gli indicatori di efficacia che i criteri di gestione ed il criterio finanziario. In effetti, l'Autorità di Gestione ha proceduto fin dall'avvio dell'esecuzione del PON a costituire le condizioni – organizzative e procedurali, nonché relative alla selezione dei progetti ed all'esecuzione finanziaria e fisica – necessarie al conseguimento dei *target* per l'ottenimento della riserva di performance (In effetti la verifica che è stata sviluppata dal MEF e quindi dalla Commissione Europea ha portato all'attribuzione della riserva del 4% al MIUR, come già verificato per la riserva nazionale del 6%).
- L) UN SISTEMA SPERIMENTATO ED EFFICIENTE PER UNA GESTIONE ARTICOLATA E COMPLESSA. Il sistema di gestione del PON ha una propensione elevata ed interessante ad integrare le funzioni proprie della gestione, in particolare per quanto riguarda le procedure di selezione e finanziarie, con le funzioni di monitoraggio. In particolare, va ricordato che l'implementazione dei processi finanziari si sviluppa in un contesto territoriale e di competenze decentrato a più livelli e che interessa tutte le regioni del Mezzogiorno. Questo sistema ha realizzato un grado di funzionalità e di efficienza dei flussi finanziari adeguato, anche se ulteriormente migliorabile. A questa performance ha concorso, come si è detto, proprio il contributo del sistema integrato di gestione/monitoraggio, il quale collega in rete con buona qualità ed

affidabilità amministrativa, ma soprattutto in tempi reali, i beneficiari finali, l’Autorità di gestione, l’Autorità di Pagamento, il MEF e l’IGRUE. Va anche sottolineato che per il conseguimento di un accettabile equilibrio tra spese e rimborsi da parte degli istituti scolastici, si devono ritenere decisivi i due provvedimenti adottati nel 2002 e relativi, il primo, all’innalzamento al 50% dell’acconto riconosciuto alle scuole per ciascun progetto, e il secondo, alla costituzione del “fondo anticipazioni integrativo” istituito con la Legge Comunitaria 2002. L’Autorità di Gestione del Programma si è mossa in modo appropriato ed efficiente per la costituzione di un sistema di controlli (di primo e di secondo livello) coerente con le indicazioni dei Regolamenti Comunitari e del MEF. Le procedure di controllo sono integrate al sistema di monitoraggio informatizzato. Dai controlli finora effettuati non emergono particolari criticità pertanto non vi è stata alcuna proposta di recupero dei contributi erogati. Sono emerse alcune imprecisioni per un numero limitato di casi che formano oggetto di approfondimenti con l’Autorità di Gestione. Si rileva dunque una buona impostazione ed attuazione del sistema dei controlli di primo e secondo livello, con un ritardo nell’avvio successivamente recuperato, che non ha inciso sulla efficienza attuativa del Programma. Occorre considerare che i controlli di secondo livello possono sostenere e migliorare la qualità non solo dell’implementazione del PON ma anche della normale attività del Ministero, nei confronti e nel rispetto delle autonomie scolastiche.

Per quanto riguarda specificamente il sistema di monitoraggio ed il suo collegamento con la batteria degli indicatori di programma selezionati per la sorveglianza del PON, dalla valutazione emerge nel complesso un giudizio largamente positivo. Una parte consistente degli indicatori di realizzazione è risultata calcolabile a partire dai dati rilevati dal sistema di monitoraggio. Per quanto riguarda gli indicatori di risultato, la situazione appare meno soddisfacente: numerosi indicatori, in particolare relativi agli interventi cofinanziati dal FESR, non sono calcolabili a partire dai dati rilevati. Anche gli indicatori di impatto non vengono generalmente rilevati dal sistema di monitoraggio – ma questo appare un elemento largamente fisiologico, per la difficoltà di calcolare gli impatti degli interventi strutturali attraverso ricognizioni “a tappeto” piuttosto che con indagini campionarie.

Da sottolineare è infine la notevole importanza (ai fini dell'innalzamento dei livelli di efficienza e di efficacia del Programma) del sistema di valutazione partecipativa (*audit*) degli interventi del PON messo in opera dal MIUR.

M) IL PRINCIPIO DI PARTENARIATO È STATO APPLICATO NELLE FASI DI COSTRUZIONE ED IMPLEMENTAZIONE DEL PON. La funzione del partenariato istituzionale e socioeconomico è stata valorizzata in fase sia di programmazione che di applicazione e sorveglianza del Programma. Il coinvolgimento delle istituzioni, degli enti locali e degli attori del territorio nei processi di programmazione ha consentito la corretta definizione delle linee strategiche e la loro condivisione. In sede di attuazione, il coinvolgimento delle parti ha favorito una più puntuale individuazione delle criticità attuative e della possibilità di sovrapposizione di interventi con le Regioni. Come si è detto in precedenza, il partenariato in questa fase è stato formalizzato attraverso Protocolli di Intesa stipulati con alcune Amministrazioni e con le Regioni; ciò ha consentito una collaborazione fattiva su temi specifici. In particolare, il protocollo col Ministero dell'Interno ha portato alla definizione ed attuazione di interventi comuni volti alla diffusione della cultura della legalità ed alla prevenzione della dispersione scolastica e del disagio giovanile. I protocolli stipulati con le Regioni hanno definito la ripartizione dei compiti e l'attuazione di interventi congiunti nelle aree di interesse comune dei Programmi Operativi Regionali e del PON Scuola. Nello specifico, sono state individuate di comune accordo le aree di attuazione, soprattutto in relazione agli interventi di prevenzione della dispersione scolastica e delle esperienze di *stage* nei percorsi di istruzione. Il partenariato a livello di progetto si è svolto in maniera piuttosto stabile e proficua, anche se è emersa la necessità di coinvolgere maggiormente gli enti locali dal punto di vista operativo durante la fase di attuazione dei progetti.

In relazione a quanto rilevato nel processo di valutazione effettuato, si era richiesto di verificare la fattibilità da parte dell'AdG di alcuni accorgimenti di ordine generale atti a favorire lo snellimento e l'efficienza delle procedure. Tra questi, come già evidenziato, si privilegiano la valutazione della *performance* finanziaria procedurale e fisica del Programma, la rilevanza delle varie misure sulla strategia e la rispondenza agli obiettivi generali e specifici del Programma, la coerenza "esterna" del PON con i cambiamenti nel contesto di *policy* comunitario e normativo italiano. La *performance* del Programma, sulla base degli indicatori di avanzamento finanziario, fisico e procedurale, si può considerare complessivamente soddisfacente. Risultava comunque auspicabile un

ulteriore miglioramento del profilo qualitativo della strategia in sede di riprogrammazione finanziaria del PON. Pertanto, il Valutatore aveva segnalato di prendere in considerazione gli altri seguenti aspetti di ordine generale:

- (i) in sede di ridefinizione del piano finanziario si è fatto leva su risorse aggiuntive. Per diverse Misure, pertanto, è possibile indicare l'opportunità di rafforzare la capienza finanziaria, mediante la redistribuzione delle risorse delle riserve premiali (comunitaria e nazionale);
- (ii) la riprogrammazione "di medio termine" consente di rivedere il Piano finanziario, anche attraverso spostamenti di risorse tra Misure. A parere del Valutatore, tuttavia, la possibilità già richiamata di fare leva su risorse aggiuntive, dovrebbe essere tesaurizzata in modo da non penalizzare alcuna delle Misure del Programma;
- (iii) in sede di revisione del piano finanziario si deve tenere conto del trade off tra efficienza nell'utilizzo delle risorse e rafforzamento della strategia. Si reputa opportuno, pertanto, in relazione ad alcune Misure, di non ridimensionare la capienza finanziaria nonostante eventuali ritardi nell'avanzamento di spesa (vedi Misura 5).

Le analisi valutative sviluppate ed i conseguenti suggerimenti/proposte formulate per quanto attiene aspetti connessi alla performance, alla rilevanza strategica ed ai cambiamenti di *policy*, hanno condotto il Valutatore a proporre un'ipotesi di riprogrammazione o, meglio, di assegnazione delle risorse premiali (vedi prospetto 2.1).

Prospetto 2.1 - Performance complessiva, rilevanza strategica e ipotesi di riprogrammazione per le misure del PON

Misure/azioni	Performance		Rilevanza strategica e coerenza “esterna”			Indicazione per la riprogrammazione finanziaria
	Procedurale/ Fisica	Finanziaria	Rilevanza strategica	Cambiamenti nel contesto di <i>policy</i> comunitario	Cambiamenti nel contesto di <i>policy</i> e normativo italiano	
1.1	Molto soddisfacente	Soddisfacente	Elevata	Elevata	Media	Lasciare invariate le risorse
1.2	Molto soddisfacente	Soddisfacente	Elevata	Elevata	Elevata	Leggero incremento
1.3	Molto soddisfacente	Soddisfacente	Media	Media	Media	Leggero incremento
1.4	Soddisfacente	Soddisfacente	Media	Bassa	Bassa	Lasciare invariate le risorse
2.1	Molto soddisfacente	Molto soddisfacente	Elevata	Medio/elevata	Medio/elevata	Leggero incremento
2.2	Molto soddisfacente	Molto soddisfacente	Elevata	Medio/elevata	Medio/elevata	Leggero incremento
3.1	Soddisfacente	Soddisfacente	Elevata	Elevata	Media	Lasciare invariate le risorse
3.2	Soddisfacente	Soddisfacente	Elevata	Elevata	Media	Leggero incremento
3.3	Soddisfacente	Soddisfacente	Media	Medio	Media	Lasciare invariate le risorse
4.1	Poco soddisfacente	Interlocutoria	Media	Medio	Medio	Lasciare invariate le risorse
4.2	Poco soddisfacente	Interlocutoria	Media	Medio	Medio	Lasciare invariate le risorse
5.1	Soddisfacente	Insoddisfacente	Media	Medio/elevata	Medio/elevata	Lasciare invariate le risorse
6.1	Molto soddisfacente	Molto soddisfacente	Media	Elevata	Elevata	Leggero incremento
7.1	Soddisfacente	Soddisfacente	Media	Media	Media	Lasciare invariate le risorse
7.2	Soddisfacente	Soddisfacente	Media	Media	Media	Lasciare invariate le risorse
7.3	Soddisfacente	Soddisfacente	Media	Media	Media	Leggero incremento
8	Soddisfacente	Soddisfacente	Media	Bassa	Bassa	Lasciare invariate le risorse

2.2. IL PROCESSO DI *FOLLOW UP*: APPRENDIMENTI DALLA VALUTAZIONE INTERMEDIA

Nel Rapporto si evidenziava che gli elementi maggiormente condizionanti tanto il processo di riprogrammazione che quello di rivisitazione del PON, sono riconducibili a due ordini di fattori:

- fattori esogeni, riconducibili a indicazioni e/o decisioni vincolanti di Autorità sovraordinate (segnatamente la Commissione, il MLPS e il CdS del QCS Ob.1);
- fattori endogeni; in particolare si rileva come il processo di trasformazione del sistema scolastico, della formazione e del mercato del lavoro abbia ricevuto una significativa accelerazione, anche nel quadro della riforma del Titolo V della Costituzione.

Il processo di valutazione intermedia, ovviamente, ha indirizzato soprattutto le scelte di riprogrammazione condizionate da fattori “endogeni”, in quanto risultava scontato l’adeguamento dell’AdG a scelte/vincoli di Autorità sovraordinate. La riprogrammazione di metà periodo è stata comunque un’opportunità importante per rafforzare ulteriormente la capacità del Programma di contribuire al conseguimento delle priorità strategiche complessive definite dai nuovi quadri di *policy* nazionale e comunitaria.

I suggerimenti formulati nel RVI hanno certamente contribuito ad orientare le scelte di riprogrammazione dell’AdG che, dimostrando correttezza formale (rispetto sostanziale delle disposizioni regolamentari) ed apprezzamento per la pertinenza dei suggerimenti del Valutatore, si è adoperata, compatibilmente con *desiderata* e fabbisogni espressi dai vari *stakeholders* nell’ambito del CdS, perché giudizi e suggerimenti del Valutatore, fossero valorizzati in sede di riprogrammazione di medio termine. I prospetti che seguono forniscono il dettaglio su come l’AdG abbia tenuto in considerazione, in sede di riprogrammazione di medio termine, le indicazioni del Valutatore.

È opportuno tener presente che la riprogrammazione del PON “La Scuola per lo Sviluppo” è stata elaborata in un momento particolarmente significativo per l’accento che le politiche, sia comunitaria e sia nazionale, hanno posto sui sistemi dell’istruzione, della formazione e della ricerca, quali fattori determinanti per lo sviluppo, la crescita economica, la competitività e l’occupazione.

Così come aveva indicato il Valutatore, nella fase di riprogrammazione di metà periodo, rimane confermato il quadro di riferimento complessivo degli obiettivi europei che era stato alla base degli orientamenti e degli interventi dell'elaborazione del Programma operativo nel quadriennio 2000/2003. Tale quadro di riferimento ha avuto, tuttavia, importanti ed ulteriori evoluzioni e qualificazioni caratterizzate, da un lato, dalla stretta connessione delle strategie europee nel campo dell'occupazione (per il quale sono stati rideterminati undici obiettivi) con gli obiettivi di coesione sociale dell'Unione Europea e, dall'altro, dalla decisione del Consiglio europeo di Lisbona che ha dato luogo alla definizione di tredici obiettivi specifici, riguardanti i sistemi di istruzione e formazione, da conseguire entro il 2010.

Le premesse, individuate nel Programma operativo per la scuola, nel periodo di programmazione 2000/2003, hanno avuto, quindi, una conferma nelle successive decisioni assunte dall'UE (elementi posti in luce dalle analisi del Valutatore nel RVI).

Nel PON aggiornato al 2004 si legge pertanto che “in ragione di ciò e sulla base delle analisi del Valutatore indipendente, il Programma viene confermato nei suoi elementi costitutivi - strategia, finalità e obiettivi, linee di intervento e misure – e rivisitato alla luce dei mutamenti soprattutto nel contesto nazionale, dei risultati raggiunti nel primo triennio di attuazione e della revisione del Quadro Comunitario di Sostegno”. Nel prospetto seguente sono state identificate, in particolare, alcune linee di intervento da rafforzare, identificate nel corso della seconda metà del ciclo di programmazione nel PON; accanto ad esse, vengono segnalati i suggerimenti per la riprogrammazione indicati dal Valutatore nel Rapporto di Valutazione Intermedia.

In relazione a quanto analizzato, è possibile affermare che le indicazioni del Valutatore indipendente sono state pienamente recepite nella riprogrammazione del PON Scuola. Inoltre il quadro di sintesi sulla *performance* complessiva delle Misure (riportato nella tabella nel capitolo precedente), ha consentito di esplicitare un giudizio sintetico in ordine alle scelte da operare nella riformulazione strategica e nella revisione della dotazione finanziaria delle misure. Tale giudizio è stato formulato sulla base di un'analisi che ha preso in considerazione i seguenti aspetti: (i) avanzamento finanziario delle misure; (ii) avanzamento/fisico procedurale; (iii) rilevanza delle Misure e degli Assi sulla strategia del PON; (v) rispondenza agli obiettivi del Programma (iv) congruenza con i cambiamenti del contesto di *policy* comunitario e v) congruenza coi i mutamenti nel quadro istituzionale e normativo italiano.

<p align="center">PRINCIPALI LINEE DI RIPROGRAMMAZIONE PREVISTE NEL PON SCUOLA VERSIONE 2004</p>	<p align="center">INDICAZIONI CONTENUTE NEL RAPPORTO DI VALUTAZIONE INTERMEDIA</p>
<p>Rafforzare l'innovazione e l'efficacia delle iniziative ponendo l'accento su alcune tematiche prioritarie, in particolare rafforzando gli interventi destinati a completare la dotazione di strumenti della società dell'informazione delle scuole, proseguendo il processo di alfabetizzazione informatica tra docenti e alunni/e, estendendo gli interventi anche al sistema dell'istruzione di base</p>	<p><i>Rafforzare l'innovazione e l'efficacia delle iniziative. Il PON ha già investito in modo cospicuo su iniziative progettuali con caratteristiche di innovazione, originalità, capacità di impatto in termini di coesione sociale e culturale (etc.)</i></p>
<p>Promuovere progetti di maggiore spessore finanziario e strategico, che contribuiscano a concentrare le risorse in aree con particolari situazioni di debolezza socio-economica e a realizzare un sistema di reti fra istituti scolastici, istituzioni e attori locali, partner sociali ed economici, amministrazioni provinciali e regionali</p>	<p><i>Promuovere progetti di maggiore dimensione per accrescere l'efficacia del Programma Come si è ripetutamente segnalato, una delle caratteristiche essenziali del PON è costituito dalla grande diffusione delle iniziative sul territorio. In sede di riprogrammazione, appare però opportuno promuovere un insieme di progetti di maggiore spessore finanziario e strategico. A tali progetti va affidato un ruolo di "ricucitura" tematica e territoriale delle iniziative diffuse, di promozione del principio di concentrazione delle risorse sul territorio e di una più marcata integrazione delle iniziative cofinanziate dal PON nonché di quelle implementate nell'ambito dei PO regionali.</i></p>
<p>Stabilire collegamenti strutturali fra il PON e le esperienze di progettazione integrata finalizzate allo sviluppo locale</p>	<p><i>Stabilire collegamenti strutturati fra il PON e le esperienze di progettazione integrata territoriale Nella seconda metà del periodo di programmazione, questo quadro di cooperazione partenariale va stabilizzato ed esteso, ponendo la strategia del "networking" al centro della strategia di attuazione del PON e rendendo quindi il più possibile corrente la pratica della collaborazione con le altre Autorità di Gestione. etc)</i></p>
<p>Rafforzare l'allineamento del PON agli obiettivi della strategia comunitaria e ai mutamenti del contesto normativo nazionale focalizzando l'attenzione sullo sviluppo tra i giovani delle competenze tecnico-scientifiche negli studi superiori anche con l'obiettivo di riequilibrare in questo ambito il rapporto tra i sessi, sulla mobilità degli studenti e delle studentesse sostenendo percorsi di alternanza scuola – lavoro e iniziative di partnership con il mondo produttivo, sugli interventi che possono rendere più forti i legami con la società civile e con il mondo del lavoro, sull'istruzione permanente e sulle pari opportunità di genere per facilitare l'ingresso o il reingresso nel mercato del lavoro alle e agli adulti con insufficienti competenze di base;</p>	<p><i>Rafforzare l'allineamento del PON agli obiettivi della strategia comunitaria ed alle modificazioni del contesto normativo italiano. In particolare, si ravvisa la necessità di focalizzare maggiormente gli sforzi attuativi su alcune linee di intervento della strategia comunitaria che fino a questo momento appaiono relativamente meno valorizzate: (i) il rafforzamento della propensione dei giovani a seguire studi superiori tecnico-scientifici, prestando particolare attenzione alla necessità di riequilibrare il rapporto tra i sessi in questi ambiti; (ii) l'ampliamento delle risorse destinate a finanziare progetti sulla mobilità degli studenti e dei formatori; (iii) il potenziamento degli interventi finalizzati a rendere più solidi i legami della scuola con la società civile e soprattutto con il mondo del lavoro.</i></p>

(continua)

(segue)

PRINCIPALI LINEE DI RIPROGRAMMAZIONE PREVISTE NEL PON SCUOLA VERSIONE 2004	INDICAZIONI CONTENUTE NEL RAPPORTO DI VALUTAZIONE INTERMEDIA
<p>Potenziare ulteriormente l'integrazione tra il PON e le altre forme di intervento e l'integrazione dei fondi. Sebbene l'integrazione fra i fondi possa essere considerata un successo del Programma Operativo sarà sostenuta ulteriormente con azioni specifiche. Inoltre, l'integrazione fra il PON ed i POR, per cui sussistono le condizioni di attuazione, sarà ulteriormente rinforzata al fine di promuovere la crescita e lo sviluppo territoriale. D'altra parte si ritiene che il miglioramento della qualità dei sistemi di istruzione possa sviluppare la capacità di dialogo con gli attori e i territori e fornisca un contributo al consolidamento del principio dell'integrazione.</p>	<p><i>Rafforzare l'integrazione tra il PON e le altre forme di intervento e l'integrazione tra i fondi.</i> Già nella prima metà del periodo di programmazione, il PON è stato attuato prestando una particolare attenzione al collegamento con i POR e con gli altri Programmi Operativi Nazionali, per quanto riguarda i diversi temi della preparazione di risorse umane qualificate (da impiegare in un contesto di generale miglioramento sia del mercato del lavoro del Mezzogiorno che della vitalità e produttività del suo sistema produttivo) del contributo alla coesione sociale e culturale, della trasmissione delle strategie e delle politiche comunitarie su occupazione e valorizzazione delle risorse umane. Sono dunque state stipulati diversi protocolli di intesa. Nella seconda metà del periodo di programmazione, questo quadro di cooperazione partenariale va stabilizzato ed esteso, ponendo la strategia del "networking" al centro della strategia di attuazione del PON e rendendo quindi il più possibile corrente la pratica della collaborazione con le altre Autorità di Gestione.</p>

Coerentemente con la prospettiva di rivedere il piano finanziario in modo da non snaturare la strategia ed anzi, se possibile privilegiare obiettivi di rafforzamento qualitativo del disegno strategico (e tenendo anche conto della distribuzione per tipologia di misura delle risorse impegnate e dei progetti finanziati), il Valutatore aveva fornito sinteticamente alcune indicazioni di massima su possibili interventi di riprogrammazione finanziaria a livello di singole Misure, che, nel prospetto 2.2, sono messi a confronto con le scelte adottate dall'AdG :

- la Misura 1 agisce sull'adeguamento del sistema dell'istruzione e, considerato sia il soddisfacente avanzamento e l'elevato grado di accoglimento da parte dei potenziali fruitori, sia la disponibilità di risorse finanziarie derivanti dall'assegnazione della riserva premiale (quella comunitaria del 4% e quella nazionale del 6%), si era suggerito di attribuire parte delle risorse aggiuntive alla Misura, ed in particolare: all'Azione 1.2 - *Esperienze di stage nell'ambito dei percorsi di istruzione*, che mostra un elevato grado di coerenza con gli obiettivi promossi dalle c.d. Riforme Biagi e Moratti, nonché con le strategie che contrassegnano l'evoluzione del contesto di *policy* comunitario in funzione di un miglioramento consistente delle risorse umane nella prospettiva della loro occupabilità e adattabilità; nonché alla Azione 1.3 - *Supporto alla formazione in servizio del personale nel sistema dell'istruzione*. Tale rafforzamento strategico è in coerenza con i suggerimenti del Valutatore indipendente in merito alle criticità relative alla formazione docenti emerse dalle indagini di campo;

pertanto l'AdG ha inteso rafforzare tale azione al fine di dare sostegno alla formazione del personale scolastico e indurre un processo di miglioramento del sistema scolastico nel suo complesso;

Infatti, dalla verifica sulla qualità dei progetti realizzata sulla base delle indagini di *audit* del MIUR e da quelle portate avanti dal Valutatore, si evince che uno dei punti di criticità dell'adeguamento del sistema dell'istruzione è l'utilizzazione limitata delle nuove attrezzature tecnologiche, collegata alla sovente non adeguata preparazione dei docenti. In linea con quanto segnalato del Valutatore, le scelte di programmazione di metà periodo hanno incrementato le risorse di ambedue tali azioni;

- in considerazione della carenza di programmi a disposizione delle istituzioni scolastiche per il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche ed in considerazione dell'elevata risposta progettuale da parte delle istituzioni scolastiche, il Valutatore aveva suggerito l'opportunità di incrementare la dotazione finanziaria della Misura 2, sfruttando eventualmente la riserva di premialità assegnata; anche in questo caso, le indicazioni del Valutatore sono state debitamente prese in conto in quanto la Misura 2 ha beneficiato di un cospicuo incremento di risorse aggiuntive;
- alla luce del consistente *overbooking* ottenuto dalla Misura 3 - *Interventi per la prevenzione ed il recupero della dispersione scolastica*, della sua notevole rilevanza strategica, e dell'elevata coerenza con l'obiettivo comunitario assunto a seguito del c.d. processo di Bruges-Copenaghen di ridurre la dispersione scolastica, il Valutatore aveva suggerito di incrementare le risorse finanziarie della Misura, soprattutto delle azioni destinate agli alunni delle secondarie, in quanto, nelle scuole di tale livello delle Regioni del Mezzogiorno si registra un tasso di dispersione notevolmente superiore alla media nazionale; in relazione a tale linea di intervento, nell'ambito della programmazione di metà periodo è stata rafforzata l'integrazione tra FSE e FESR facendo confluire le risorse della Misura 3.2 nella 3.2b finalizzata a interventi contro la dispersione scolastica da attivare nell'ambito dei "centri risorse contro la dispersione scolastica";
- considerata la valenza strategica della Misura 6 – *Istruzione Permanente* in relazione al rafforzamento a livello nazionale e comunitario del *lifelong learning* e considerata la modestia dell'ammontare di fondi stanziato a favore della Misura in sede di programmazione, il Valutatore aveva suggerito di incrementare la Misura; tuttavia in questo caso l'ammontare destinato alla Misura è rimasto invariato. Tale scelta dell'AdG è dovuta probabilmente alla circostanza che, per quanto riguarda il *lifelong learning*, che di fatto investe i sistemi d'istruzione e formazione, la recente riforma

costituzionale comporta una maggiore articolazione delle competenze istituzionali nei territori di riferimento, col conseguente trasferimento dell'istruzione professionale alle Regioni e non più allo Stato centrale;

- per quanto riguarda le misure 4 e 5, si era consigliato di lasciare invariate le risorse a causa delle difficoltà emerse nell'attuazione finanziaria e della media valenza strategica delle stesse; per quanto riguarda la Misura 5 IFTS il suggerimento è stato applicato, mentre per quanto concerne la Misura 4 (Centri Risorse) sono state leggermente incrementate le risorse con destinazione agli istituti, a potenziamento delle loro dotazioni infrastrutturali, sebbene il valutatore avesse espresso perplessità in merito alle difficoltà attuative incontrate dalla Misura; tuttavia, in considerazione del contributo della Misura 4 al rafforzamento della strategia contro la dispersione scolastica ed a seguito dell'assegnazione di risorse derivanti dalla riserva di premialità, l'AdG ha deciso di sostenere finanziariamente tali interventi infrastrutturali;
- in relazione all'obiettivo strategico quantificato dall'UE di innalzare la percentuale di adulti in possesso di adeguata formazione scientifica e tecnica, si era suggerito, infine, di incrementare le risorse della Misura 7.3 - *Iniziativa di orientamento e di rimotivazione allo studio* per favorire l'inserimento e il reinserimento delle donne adulte nel mercato del lavoro; come si evince dal prospetto 2.2, anche tale suggerimento ha trovato piena applicazione.

Prospetto 2.2 - Riprogrammazione finanziaria

Indicazioni del Valutatore	Scelte dell'AdG
Misure da rafforzare sul piano finanziario	
1.2 Leggero incremento	Leggero incremento
1.3 Leggero incremento	Leggero incremento
2.1 Leggero incremento	Leggero incremento
2.2 Leggero incremento	Leggero incremento
3.2b Leggero incremento	Leggero incremento
6.1 Leggero incremento	Risorse invariate
7.3 Leggero incremento	Leggero incremento
Misure per le quali si è suggerito di lasciare invariata la dotazione finanziaria	
1.1 Lasciare invariate le risorse	Leggero incremento
1.4 Lasciare invariate le risorse	Leggero decremento
3.1 Lasciare invariate le risorse	Leggero incremento
4.1 Lasciare invariate le risorse	Leggero incremento
4.2 Lasciare invariate le risorse	Invariata
5.1 Lasciare invariate le risorse	Invariata
7.1 Lasciare invariate le risorse	Forte decremento
7.2 Lasciare invariate le risorse	Invariata
8 Lasciare invariate le risorse	Leggero incremento

3 LA VALUTAZIONE DELLE PRINCIPALI REALIZZAZIONI DEL PROGRAMMA: L'ANALISI DI EFFICACIA ED EFFICIENZA DEL PON

PREMESSA

Nell'ambito della valutazione del PON si prendono in considerazione, in questo capitolo, gli aspetti relativi a:

- l'avanzamento del Programma, in termini procedurali, fisici e finanziari;
- l'efficienza e l'efficacia delle azioni intraprese verificata attraverso l'esame di una combinazione di vari indicatori (di realizzazione, di risultato e di risorse) e la valutazione del grado di conseguimento degli obiettivi programmati.

L'analisi in questione è condotta con riferimento ai tradizionali indicatori, generalmente adottati per quantificare e sintetizzare sia l'avanzamento realizzato sia le caratteristiche della realizzazione, ma, sul quadro quantitativo da essi offerto si va ad innestare una valutazione supportata anche da altre fonti. Con riferimento a quanto sopradelineato, nelle pagine che seguono saranno in particolare esaminati:

- al par. 3.1 l'avanzamento istituzionale, in termini di capacità di governance sviluppata dall'AdG nel corso della gestione del programma;
- al par. 3.2, l'attuazione procedurale e fisica del Programma per evidenziarne l'avanzamento conseguito e valutarne il grado di efficacia realizzativa;
- al par. 3.3, l'attuazione finanziaria del Programma e l'efficienza dimostrata nell'avanzamento dello stesso in termini di esecuzione finanziaria (impegni e pagamenti) e di costi unitari degli interventi realizzati;
- al par. 3.4, le prime valutazioni dell'efficacia dimostrata dall'attuazione del Programma, in termini di conseguimento degli obiettivi/target assunti in sede di valutazione ex-ante.

3.1 L'AVANZAMENTO ISTITUZIONALE E LA QUALITÀ DEI SISTEMI DI *GOVERNANCE*

La valutazione sulla qualità dei processi di *governance* del PON Scuola è finalizzata a verificare l'efficacia della gestione del Programma, intesa come capacità della PA di orientare le scelte politiche e le procedure attuate dalla struttura tecnico- amministrativa, verso visioni strategiche e ad indirizzarle alla cultura del risultato.

Tale tematica risulta di notevole attualità, in considerazione dei seguenti elementi: **(i)** la crescente attenzione dedicata dalle Istituzioni comunitarie al tema della *governance*; **(ii)** il consolidamento del processo di modernizzazione e miglioramento della PA italiana, avviato a partire dalla fine degli anni novanta con le riforme amministrative, che ha notevolmente stimolato gli amministratori a perseguire obiettivi di efficienza ed efficacia.

Occorre precisare infatti che:

- l'ampio dibattito portato avanti a livello delle istituzioni europee sullo Spazio Amministrativo Europeo (si veda in particolare il "Libro Bianco sulla *Governance*") indirizza l'azione pubblica a principi di chiarezza, trasparenza e responsabilità evidenziando ulteriormente i principi ispiratori di sussidiarietà e proporzionalità dell'intervento comunitario rispetto al governo regionale di ciascun Paese membro;
- le recenti riforme istituzionali (riforma del Titolo V della Costituzione sul decentramento amministrativo) e legislative (riforma dell'organizzazione della P.A., e impostazione delle attività di valutazione e controllo interno delle strutture pubbliche centrali), introdotte nel Settore Pubblico, hanno stimolato gli operatori istituzionali ad implementare meccanismi di miglioramento delle *performance* della Pubblica Amministrazione. In particolare l'introduzione di una moderna logica di *auditing* e di valutazione della funzionalità/efficienza delle operazioni di amministrazione e la maturazione di meccanismi di razionalizzazione dell'azione pubblica, hanno indotto le Amministrazioni Pubbliche a impegnarsi sempre di più nel rilevare gli effetti e i risultati della propria attività, guardando sempre di più all'esterno.

Il MIUR ha fatto propri questi indirizzi, provvedendo, fin dall'avvio del processo di attuazione del PON Scuola, alla costituzione delle strutture deputate a:

- processo di programmazione ed implementazione (Autorità di Gestione e Responsabili di Misura);

- processo di erogazione delle risorse finanziarie e della presentazione delle domande di pagamento (Autorità di pagamento);
- processo di controllo di II livello e di certificazione della spesa (Autorità di controllo di II livello).

La valutazione sul sistema di gestione, ciclo finanziario e controllo - effettuata da Ecoter in sede di valutazione intermedia⁵ - ha evidenziato un'organizzazione delle strutture demandate allo svolgimento dei compiti previsti dalla regolamentazione comunitaria (AdG, AdP, RdM, Ufficio di controllo, Ufficio di Monitoraggio, etc.) fortemente interrelata; tale interrelazione ha permesso di realizzare una sostanziale ed efficiente integrazione tra il processo di gestione, quello di controllo e quello di monitoraggio ed ha messo in luce una proceduralizzazione fortemente rispondente al conseguimento degli obiettivi contenuti nel Programma.

Con la costituzione di tali strutture, sono stati inoltre definiti i compiti e le funzioni; per taluni di questi sono stati predisposti manuali operativi attraverso i quali puntualizzare le responsabilità dei vari organi e portare a conoscenza delle strutture beneficiarie delle risorse del PON delle modalità operative di programmazione, gestione, rendicontazione e controllo delle risorse del Programma.

In tale processo, un'attenzione particolare è stata data alla efficienza e funzionalità dei rapporti che l'AdG e le altre strutture debbono intrattenere con gli istituti scolastici destinatari delle risorse programmate con il PON in quanto dall'efficienza realizzata da tali Istituti, sia nella progettazione, sia nella fase di gestione delle risorse dipende la realizzazione degli obiettivi assunti a base del Programma.

In tale contesto, l'AdG ha ritenuto di dare particolare rilievo alla *governance* di tale processo e nello specifico ad offrire la più ampia collaborazione per indirizzare correttamente ed efficientemente l'azioni degli istituti destinatari dei finanziamenti. Gli elementi di seguito riportati costituiscono una valida testimonianza in proposito:

- la formulazione degli *avvisi di partecipazione* (bandi di evidenza pubblica) con i quali si invitano le istituzioni scolastiche (utilizzatori delle risorse del PON) a presentare proposte progettuali concernenti le varie misure, azioni e configurazioni

⁵ Cfr. *Rapporto di valutazione intermedia*. Ecoter . Dicembre 2003. Per un'analisi più approfondita, si veda anche *Relazione sul sistema di gestione, ciclo finanziario e sistema di controllo*. Ecoter. 2003.

contenute nel Programma, a valere sulle risorse finanziarie delle annualità messe a bando. L'analisi dei bandi nel corso delle annualità evidenzia una progressiva evoluzione di tali strumenti, in termini di chiarezza e completezza; tali miglioramenti sono stati apportati grazie anche all'attività di continuo confronto con gli istituti destinatari dei finanziamenti che, nel corso dei numerosi incontri seminariali svoltisi, hanno di volta in volta espresso le proprie esigenze in relazione ad un più efficace utilizzo dei fondi. Le indicazioni pervenute dagli istituti attuatori sono state fatte proprie dall'AdG e recepite all'interno dei successivi avvisi, articolati e dettagliati in maniera sempre più puntuale;

- l'emanazione delle *Linee Guida di accompagnamento*. Accanto ai bandi, l'Autorità di gestione ha inoltre elaborato delle Linee Guida, con l'intento di fornire un sostegno alle istituzioni scolastiche che si impegnano nella progettazione e nella realizzazione delle iniziative e di dare indicazioni di natura regolamentare per l'attuazione dei progetti. Tali Linee Guida spiegano puntualmente il percorso di progettazione, selezione, autorizzazione, attuazione, gestione, monitoraggio, valutazione e pubblicizzazione degli interventi, fornendo indicazioni precise su quelli finanziabili sia dal FSE, che dal FESR;
- la realizzazione di una serie di *seminari di sostegno e promozione* nella fase di attuazione delle varie misure. L'attuazione dei seminari ha previsto il coinvolgimento del personale scolastico interessato nella progettazione e attuazione degli interventi; grazie a tali incontri è stato dunque possibile stabilire uno stretto contatto con gli istituti beneficiari e tradurre le loro specifiche esigenze in azioni di accompagnamento sempre più specifiche;
- la predisposizione di *strumenti e di informative* attraverso i quali comunicare ai potenziali utenti la disponibilità di forme di assistenza nella progettazione degli interventi e lo sviluppo di forme di valutazione interna; in particolare, la promozione di un sistema di valutazione partecipata attraverso la diffusione della procedura di *AUDIT*, che mira a sviluppare un esame sistematico dell'attuazione dei progetti in ogni istituzione scolastica, con il duplice obiettivo, da un lato, di verificarne le modalità di progettazione ed attuazione e, dall'altro, di orientare e promuovere il miglioramento complessivo dell'azione della scuola, identificando, in stretta collaborazione con gli attori (capi d'istituto, docenti, utenti), gli elementi di forza e quelli di criticità degli interventi, e individuando soluzioni efficaci, anche attraverso il confronto tra le diverse esperienze e la diffusione delle *best practices*; Il sistema di AUDIT tende a superare la logica dei controlli puramente formali per

mettere a fuoco prioritariamente gli aspetti qualitativi del processo di attuazione dei progetti stessi e per sostenere - attraverso una rinegoziazione continua dei percorsi formativi all'interno della scuola - la coerente attuazione degli obiettivi generali e specifici posti dalla programmazione dei Fondi strutturali;

- l'avvio e la realizzazione di incontri e la conseguente stipula di protocolli di intesa con le Regioni Basilicata, Puglia, Sicilia e Calabria (di cui si parlerà più dettagliatamente nel par. 5.2); ciò ha dato notevole sostegno all'integrazione tra Programmi Operativi, in linea con il principio di rafforzamento della cooperazione inter-istituzionale previsto da tutti gli orientamenti comunitari.
- la messa a disposizione degli Istituti di elementi progettuali finalizzati al miglioramento della qualità della progettazione, anche attraverso la diffusione della conoscenza di buone prassi che consentano di esplicitare ed approfondire la valutazione qualitativa e di facilitare un miglioramento complessivo sia della futura progettazione, che dei percorsi educativi istituzionali;
- la realizzazione di *modelli e strumenti* attraverso i quali poter monitorare e conoscere in tempo reale le attività in corso e le caratteristiche di tali attività all'interno delle strutture scolastiche (INDIRE). Attraverso la Misura 8 del Programma è stato infatti finanziato un sistema informatizzato che consente di ottenere una visione complessiva sull'intera documentazione relativa alla programmazione *in itinere* delle scuole partecipanti al PON; ogni istituto scolastico deve inserire i dati dei propri progetti PON in corso relativi a:
 - le caratteristiche dei destinatari (sesso, titolo di studio, titolo dei familiari, ecc)
 - i *curricula* degli esperti (a sui possono attingere anche gli altri istituti)
 - i tutor
 - la calendarizzazione delle attività (si inserisce il periodo dell'anno in cui si svolgerà il corso; in base a tale data, vengono fissate le attività di sensibilizzazione, formazione dei docenti, ecc)
 - modalità di valutazione e monitoraggio
 - le certificazioni individuali

Ad ogni soggetto coinvolto nelle attività (alunno, esperto, docente, tutor) viene assegnata una *password* per l'accesso al sistema e per l'eventuale inserimento di informazioni e materiale utili ai fini delle attività da realizzare; ad esempio il

docente/esperto potrà inserire le notizie relative alla propria programmazione didattica giornaliera (argomenti, modalità, orari ecc.) e le modalità in cui si realizzeranno le verifiche; ogni verifica dovrà essere collegata ad un obiettivo formativo, stabilito in partenza. In tal modo è garantita la rispondenza della didattica all'obiettivo formativo ed è possibile verificare correttamente la crescita cognitiva, comportamentale e di competenze degli allievi. Ciascun istituto gestisce il sistema di *password*; il sistema di accessi è differenziato a seconda della titolarità a inserire informazioni di ciascun soggetto; è inoltre previsto un *help desk* telefonico (gestito dall'INDIRE) per le scuole in difficoltà. Un ulteriore elemento di notevole interesse consiste nella funzione di supporto locale che alcune scuole capofila (formate *ad hoc* sulla gestione del sistema) avranno nei confronti delle altre scuole della Provincia. Ciò consentirà il rafforzamento della rete territoriale e intensificherà lo scambio di buone prassi. Pertanto, il sistema realizzato contribuisce alla diffusione tra gli istituti scolastici del *know how* relativo alla gestione ed al monitoraggio dei progetti, incrementando così la qualità progettuale e dando notevole impulso alla loro capacità di *governance*.

In conclusione è possibile affermare che l'insieme di questi elementi ha pertanto prodotto un progressivo innalzamento della qualità della progettazione da parte degli istituti, evidenziando aspetti positivi relativi ai processi di *empowerment* e miglioramento della *governance* interna degli istituti scolastici stessi. Tale *empowerment* è dimostrato altresì dalle analisi sull'efficienza finanziaria (si veda al cap. 3.3 del presente Rapporto) che evidenziano come, in fase di attuazione, gli istituti scolastici abbiano dimostrato una elevata efficienza nella gestione delle risorse in quanto il costo medio per progetto è inferiore rispetto a quanto previsto originariamente nella valutazione ex-ante.

Oltre agli aspetti che hanno elevato la qualità e l'innovatività del servizio scolastico, il PON ha messo in campo un notevole numero di iniziative rivolte all'informazione e pubblicizzazione dei progetti prevista dal Programma. Tale attività rappresenta, a norma dei regolamenti comunitari, un elemento essenziale di ogni intervento finanziato con i Fondi Strutturali⁶.

⁶ L'articolo 18, paragrafo 3 e articolo 19, paragrafo 4 del regolamento (CE) n.1260/1999) per ciascun Programma operativo prevede che il Complemento di programmazione comprenda le misure che devono garantire l'informazione e la pubblicità degli interventi. Le azioni informative e pubblicitarie, a cura degli Stati membri sugli interventi dei Fondi Strutturali, sono disciplinate dal regolamento (CE) n. 1159/2000.

Il CdP del PON definisce dunque obiettivi, destinatari azioni attraverso cui strutturare le attività di comunicazione e pubblicità ai fini della conoscenza e diffusione dei risultati realizzati e da realizzare.

Nello specifico, nel prospetto seguente è illustrato un raffronto tra le attività previste nel servizio, secondo quanto stabilito nel CdP e quelle realizzate al novembre 2005:

Azioni di comunicazione PON Scuola

AZIONI PREVISTE DAL CDP	AZIONI ATTUATE DAL PON
Un piano media	Realizzato
Una serie di spot e altre forme pubblicitarie	Realizzato lo spot, la cui messa in onda è in ritardo per problemi non legati al Programma.
L'organizzazione di un convegno a livello nazionale	Realizzato
Un concorso per premiare le scuole che hanno realizzato attività particolarmente significative	Realizzato
Opuscoli e brochure da diffondere presso tutti i soggetti coinvolti	Realizzate numerose brochure ed opuscoli
Iniziative seminariali, incontri e manifestazioni al fine di fornire un <i>feed back</i> del programma	Realizzati
Un servizio di <i>news letter</i> rivolto all'utenza, incluse le parti sociali	Realizzati
La realizzazione di un logo che rappresenterà il programma fino alla sua conclusione	Realizzato
L'organizzazione di un convegno conclusivo sui risultati del Programma.	In corso di preparazione

L'AdG del PON ha operato, nel campo della comunicazione, secondo due direttrici principali:

- a) interventi a gestione centralizzata di informazione e di pubblicizzazione del PON Scuola, attraverso seminari, sito Web, articoli di stampa, pubblicazioni;
- b) interventi affidati agli attuatori dei singoli progetti delle varie misure, che sono tenuti a riservare idee e risorse allo scopo e che per lo più si sono concretizzati in targhe, manifesti, giornali, prodotti multimediali.

Le azioni di informazione e di pubblicizzazione si sono avvalse anche del pieno dispiegamento delle iniziative previste dal piano concordato con la società a cui è stato affidato il relativo servizio⁷.

Le direttrici lungo le quali si è realizzato tale piano hanno reso più visibile il PON Scuola e il ruolo dell'Europa tra il grande pubblico e hanno consentito la diffusione di alcuni prodotti legati alla concreta esperienza realizzativa delle misure previste nel Programma.

Contemporaneamente è proseguita l'opera di informazione e di promozione delle misure del PON scuola attraverso l'organizzazione di seminari decentrati e le azioni di pubblicizzazione previste da ogni singolo progetto approvato.

Ecco in dettaglio le iniziative realizzate nell'arco dell'ultimo anno:

- a) Adeguamento del sito WEB teso al raggiungimento dei seguenti obiettivi: adeguamento del sito alle normative comunitarie e nazionali sull'accessibilità dei siti web istituzionali; facilità di reperimento e di fruibilità delle informazioni; facilità di aggiornamento e manutenzione del sito; logica di separazione tra forma e contenuti.
- b) Interventi di informazione e pubblicizzazione sui media tradizionali (numerose inserzioni su quotidiani e giornali locali).
- c) Seminari di informazione e pubblicizzazione. Sono stati realizzati 14 seminari.
- d) Opuscoli informativi: 1) Opuscolo "Per La Scuola"; 2) Opuscolo "Orientamenti per la formazione dei docenti nelle iniziative contro la dispersione scolastica Misura 3.2"; 3) Opuscolo "Programma PON Scuola"; 4) Opuscolo "Indicazioni e Orientamenti per l'introduzione delle nuove Tecnologie nella didattica"; 5) Opuscolo "Alla ricerca della qualità Misura 3.2"; 6) Opuscolo "Helianthus";
- e) Partecipazione a Eventi.: 1. Fiera del LEVANTE (Bari, 10-18 settembre 2005); 2) "Tre giorni per la scuola (Napoli 5,6,7 Ottobre 2005); 3) Evento di Salerno

⁷ L'Autorità di Gestione del PON scuola ha affidato il servizio della Comunicazione a società specializzate, pubblicando il relativo bando sulla Guce il 10.03.2004 e aggiudicandolo il 28.07.2004 alla UNION CONTACT s.r.l. in ATI con GIUNTILAPS e IRISCOM s.r.l. per un importo pari a euro 2.349.950.

(Campus di Fisciano 18 Ottobre 2005); 4) Convegno conclusivo di Helianthus in Sicilia (Catania 21, 22 Novembre 2005).

Il Complemento di Programmazione prevede, inoltre, per ogni progetto finanziato dai fondi strutturali – oltre alle iniziative condotte dall’Autorità di gestione – l’obbligo di svolgere una specifica azione di informazione, sensibilizzazione e pubblicità. Per tale azione sono state previste, in ogni progetto, specifiche risorse finanziarie.

Le azioni di pubblicizzazione svolte a livello di progetto hanno per destinatari principalmente gli utenti e gli operatori della stessa istituzione scolastica beneficiaria e delle altre del territorio, nonché tutte le istanze territoriali interessate.

Esse si realizzano sostanzialmente:

- nella notifica ai beneficiari diretti o indiretti delle caratteristiche e delle finalità proprie dell’intervento dei fondi strutturali nello specifico ambito;
- nella realizzazione di materiali e strumenti di informazione e comunicazione specifica che riportino, in ogni occasione, tutti gli elementi previsti dall’allegato al Regolamento (CE) n. 1159/2000;
- nella apposizione all’interno della scuola e per tutto il tempo della attuazione dei progetti, di almeno una targa/poster che evidenzia l’esistenza di azioni sostenute dal cofinanziamento dei fondi strutturali.

Si può infine affermare che l’efficacia degli interventi di informazione e pubblicizzazione in direzione dei potenziali beneficiari può essere valutata positivamente in relazione al fatto che la domanda di partecipazione ai progetti è superiore all’attuale offerta e in termini di qualità dalla partecipazione diretta degli studenti e dei docenti alla ideazione e realizzazione dei suddetti interventi.

3.2. L’ATTUAZIONE FISICA E PROCEDURALE

3.2.1. Generalità

La valutazione dell’avanzamento del PON in termini procedurali e di realizzazione fisica delle attività programmate è di seguito sviluppata utilizzando indicatori sulla numerosità dei progetti presenti nelle diverse fasi dell’iter procedurale nel corso del

quale i progetti stessi, dopo essere stati esaminati vengono quindi selezionati, finanziati, avviati e conclusi.

Nello specifico, i dati rilevabili attraverso il sistema di monitoraggio ed elaborati dalla struttura di assistenza tecnica che supporta l'AdG, rendono disponibile alla data del 30/09/2005, la seguente base informativa:

- numero dei progetti presentati a finanziamento dagli Istituti scolastici con riferimento ai bandi pubblicati, relativi alle annualità 2000 – 2005;
- numero dei progetti risultati ammissibili e finanziati (autorizzati) dopo il processo di istruttoria , valutazione e selezione dei progetti presentati;
- numero dei progetti conclusi e cioè che hanno completato lo svolgimento delle attività previste dall'iniziativa progettuale finanziate;
- numero dei progetti revocati, rinunciati o sospesi.

I dati sopraelencati forniscono in se un quadro esauriente delle effettive attività realizzate attraverso l'implementazione del Programma e, laddove comparati con i *target* programmati in fase di valutazione ex ante e di stesura del CdP offrono la possibilità di determinare la "capacità attuativa" del Programma.

Inoltre, operando soltanto sulla normale base informativa sopra ricordata è possibile far riferimento e utilizzare anche una serie di indicatori specifici,. Gli indicatori da utilizzare di norma per sviluppare tali analisi sono:

- indice di qualità progettuale: definito quale rapporto tra progetti considerati ammissibili e progetti presentati;
- indice del contenuto finanziario: definito quale rapporto tra i progetti finanziati e progetti ammissibili;
- indice di finanziabilità: definito quale rapporto tra progetti autorizzati e progetti presentati (si tratta di un indicatore che sintetizza i precedenti rapporti: qualità e finanziabilità);
- indice di *riuscita attuativa*: definito quale rapporto tra numero di progetti conclusi e numero di progetti autorizzati.

Accanto a tali indicatori, che rappresentano la capacità procedurale dimostrata nell'attuazione del programma, è valutabile la capacità del programma in termini realizzativi rappresentata attraverso l'indicatore di *efficacia realizzativa*: definito quale rapporto tra il numero dei progetti autorizzati ed il numero dei progetti previsti quantificato in sede di valutazione ex ante e CdP o, anche, quale rapporto tra il numero di progetti conclusi ed il numero dei progetti assunti quali target da conseguire a conclusione del Programma.

3.2.2. L'attuazione procedurale

Secondo i dati di monitoraggio al 30 settembre 2005, l'attuazione del PON Scuola si è tradotta nella proposta e nel finanziamento di un numero molto elevato di iniziative progettuali, che, nelle differenti Misure di riferimento, hanno coinvolto fasce ampie e diversificate di destinatari.

La tavola 3.1, che illustra i dati di avanzamento procedurale del Programma al 30 settembre 2005 ed i relativi indicatori di attuazione procedurale, fa registrare infatti livelli di attuazione piuttosto elevati, a dimostrazione della buona performance del Programma. In particolare si evidenzia quanto segue:

- la vivacità degli istituti scolastici è stata considerevole; difatti degli oltre 90.000 progetti presentati è stato possibile autorizzarne solo il 39%; pertanto il contenuto indice di finanziabilità, definito dal rapporto tra progetti autorizzati (finanziati) e progetti presentati, sta qui ad indicare l'inadeguatezza delle risorse rispetto alla domanda presentata dagli istituti scolastici;
- la riuscita attuativa, definita dal rapporto tra numero di progetti conclusi e progetti autorizzati, si attesta in media al 75,3%, evidenziando la buona capacità di gestione dei progetti maturata da parte degli istituti scolastici; non è stato possibile reperire attraverso il sistema di monitoraggio il numero di progetti avviati, ma si stima che non sia molto più elevato del numero dei progetti conclusi. La gran parte dei progetti finanziati ed avviati è già arrivata pertanto a conclusione; ciò sta a significare certamente una elevata capacità attuativa degli istituti scolastici, ma è anche connessa al periodo breve di realizzazione previsto per la maggior parte dei progetti.
- nel dettaglio va rilevato il forte differenziale del tasso di attuazione per tipologia di Misura: mentre esso è pari all'80% circa per le Misure 6, 3 e 1 si riduce al 34% di

progetti conclusi rispetto a quelli finanziati per la Misura 5. Il tasso di attuazione piuttosto basso registrato per tale Misura, va ricondotto alla complessità dell'iter attuativo della Misura stessa, che ha richiesto tempi più lunghi del previsto e ha comportato un generale ritardo di tutti gli interventi IFTS. Tuttavia ad oggi sono stati autorizzati il 93% dei progetti IFTS programmati, il che fa ben sperare anche su una futura accelerazione nei relativi processi attuativi;

- il numero di progetti ritenuti ammissibili rappresenta una quota abbastanza ingente di quelli presentati (75%), a testimonianza della significativa capacità progettuale maturata degli istituti; tuttavia il ridotto ammontare di risorse a disposizione, a fronte di un ingente numero di progetti pervenuti di notevole qualità, ha consentito di finanziare solo il 52% dei progetti valutati come ammissibili;
- l'elevato numero di progetti presentati consente anche di avanzare valutazioni positive in merito alla qualità dei progetti finanziati e conclusi: l'elevato numero di progetti pervenuti infatti si presuppone che abbia consentito di effettuare una scelta che privilegiasse i progetti di migliore qualità.

Tab. 3.1 - Indicatori di avanzamento procedurale al 30 settembre 2005

Misura	Fondo	Progetti presentati n.	Progetti autorizzati n.	Progetti conclusi n.	Indicatori	
					autorizzati presentati %	conclusi autorizzati %
					<i>a</i>	<i>b</i>
1.Adeguamento del sistema dell'istruzione	FSE	43.951	18.866	14.655	42,9	77,7
2.Nuove tecnologie per le metodologie didattiche	FESR	11.753	5.605	3.546	47,6	63,2
3.Prevenzione della dispersione scolastica	FSE	14.689	4.247	3.401	28,9	80,1
4.Infrastrutture per inclusione scolastica	FESR	473	170	96	35,9	56,5
5.Formazione superiore	FSE	416	122	42	29,3	34,4
6.Istruzione permanente	FSE	9.243	3.350	2.675	36,24	79,9
7.Accesso e la partecipazione delle donne al MdL	FSE	12.199	4.355	3.196	35,6	73,4
8. Assistenza tecnica	FSE	198	196	196	98,9	100
TOTALE		92.922	36.911	27.807	39,7	75,3

Fonte: Elaborazione Ecoter su dati di monitoraggio del sistema informativo del MIUR

Quanto al livello di mortalità progettuale, dalla tabella 3.2 si evince che il relativo tasso risulta in generale molto basso, a ulteriore conferma della buona *performance* del programma. La media è pari infatti a poco più del 3% dei progetti finanziati, e solo le Misure 1 e 5 mantengono dei valori al di sopra del 4%, che comunque risulta piuttosto basso. Il modesto numero di progetti revocati, rinunciati e sospesi, rispetto al numero

dei progetti finanziati, anche in questo caso sta a significare l'interesse degli istituti a presentare domande sostenibili ed al reale svolgimento dell'iniziativa, evidenziando tra l'altro la notevole capacità di progettazione sviluppata.

Tab. 3.2 - Mortalità dei progetti al 30 settembre 2005

<i>Misura</i>	<i>Progetti</i>				<i>Mortalità progetti</i>	
	<i>Autorizzati</i> <i>n.</i>	<i>Revocati</i> <i>n.</i>	<i>Rinunciati</i> <i>n.</i>	<i>Sospesi</i> <i>n.</i>	<i>Valori</i> <i>assoluti</i> <i>n.</i>	<i>%</i>
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e(b+c+d)</i>	<i>f(e/a)</i>
1. Adeguamento del sistema dell'istruzione	18.866	910	9	2	921	4,88
2. Nuove tecnologie per le metod. didattiche	5.605	65	19	3	87	1,55
3. Prevenzione della dispersione scolastica	4.247	107	1	1	109	2,57
4. Infrastrutture per inclusione scolastica	170		1		1	0,59
5. Formazione superiore	122	5			5	4,10
6. Istruzione permanente	3.350	96	10	1	107	3,19
7. Accesso e la partecipazione delle donne al MdL	4.355	104		2	106	2,43
8. Assistenza tecnica (FSE)	196				-	0,00
TOTALE	36.911	1.287	40	9	1.336	3,62
TOTALE FSE	31.136	1.222	20	6	1.248	4,01
TOTALE FESR	5.775	65	20	3	88	1,52

Fonte: Elaborazioni Ecoter su dati di monitoraggio del sistema informativo del MIUR

3.2.3. L'attuazione fisica e l'efficacia realizzativa

I dati desunti dal sistema di monitoraggio fornendo una rappresentazione sintetica, ma efficace, della quantità delle iniziative concluse rispetto a quelle programmate, documentano il buon avanzamento dell'attuazione fisica sia in assoluto sia rispetto agli obiettivi finali di realizzazione dichiarati nella valutazione ex-ante del Programma Operativo e del relativo Complemento di Programmazione.

La tabella 3.3 evidenzia, infatti, che rispetto al numero di progetti assunto quale target da conseguire al 2006, l'efficacia realizzativa registrata al settembre 2005 si attesta su livelli più che soddisfacenti: a fronte di 34.179 interventi programmati complessivamente per il sessennio, ne sono stati conclusi 27.807, con un indice di efficacia realizzativa pari all'81%.

È opportuno rilevare che le Misure FESR, ossia la 2 e la 4, hanno addirittura superato largamente le previsioni iniziali del PON, raggiungendo rispettivamente il 118% e il 155% rispetto al target previsto. Tale ottima *performance* attribuisce un giusto rilievo alla scelta dell'AdG di incrementare con la riserva di premialità le risorse finanziarie delle due misure FESR, finalizzate al rafforzamento dell'adeguamento infrastrutturale e tecnologico delle scuole. Dalla tabella si evince altresì la buona *performance*, rispetto

agli obiettivi inizialmente previsti, anche di buona parte delle misure FSE; in modo particolare, la Misura 1 – che assorbe la metà dei progetti programmati – raggiunge l’83% del target obiettivo per il 2006: e la Misura 6, relativa all’istruzione permanente, fa registrare un’ottima efficacia realizzativa, attestandosi su un livello dell’85% circa.

Tab.3.3 - Avanzamento fisico al 30 settembre 2005

Misura	Fondo	Target Programmato 2000/2006 n. progetti	Target conseguito Sett. 2005 n. progetti conclusi	Indicatore di efficacia realizzativa %
		<i>a</i>	<i>b</i>	<i>b/a</i>
1. Adeguamento del sistema dell’istruzione	FSE	17.590	14.655	83,3
2. Nuove tecnologie per le metodologie didattiche	FESR	3.000	3.546	118
3. Prevenzione della dispersione scolastica	FSE	5.866	3.401	57,9
4. Infrastrutture per inclusione scolastica	FESR	62	96	154,8
5. Formazione superiore	FSE	130	42	32,3
6. Istruzione permanente	FSE	3.147	2.675	85
7. Accesso e la partecipazione delle donne al MdL	FSE	4.384	3.196	72,9
8. Assistenza tecnica	FSE	n.p.	196	
TOTALE		34.179	27.807	81,3

Fonte: Elaborazioni Ecoter su dati di monitoraggio del sistema informativo del MIUR

Le tabelle 3.4 a e 3.4 b forniscono un quadro di sintesi di in relazione ai principali indicatori rilevati a livello di Misura e confrontati con i valori previsti in sede di valutazione ex-ante e di stesura del Complemento di Programmazione.

Dall’analisi dell’ efficacia realizzativa si evince:

- per quanto concerne gli indicatori FSE (Tab 3.4a), relativi al numero di allievi coinvolti nei singoli progetti, il valore obiettivo finale è stato ampiamente superato, facendo registrare un livello di efficacia realizzativa più che soddisfacente. Infatti, ad eccezione della Misura 5 “definizione di standard nell’ambito dell’istruzione tecnico superiore integrata” (IFTS) che ha raggiunto un livello inferiore rispetto a quanto inizialmente previsto; cioè è connesso alle difficoltà attuative legate all’attuazione dei progetti IFTS e al fatto che essi hanno durata mediamente più lunga rispetto ai moduli formativi finanziati con le altre Misure. Le altre misure hanno conseguito eccellenti risultati, superiori al 50% rispetto alle l target previsto. Altro elemento di rilievo consiste nella considerazione che il numero di allieve coinvolte è maggiore rispetto a quello degli allievi; ciò è in linea con il principio trasversale di promozione delle pari opportunità di genere e con quanto stabilito dal CdP in merito al coinvolgimento di un elevato target femminile. Nel complesso l’efficacia attuativa si attesta su livelli più che soddisfacenti;

- gli indicatori di realizzazione (tab. 3.4b) relativi alle misure FESR fanno registrare complessivamente ancora un modesto livello di efficacia attuativa, ad eccezione della realizzazione di laboratori tecnologici di settore, che risulta superiore al target previsto e dei progetti relativi alla Misura 4, il cui valore obiettivo era stato evidentemente sottostimato in fase di stesura del CdP. Si tenga presente tuttavia che nella tavola è stato possibile mettere a confronto esclusivamente i dati di realizzazione messi a disposizione dal sistema di monitoraggio e che probabilmente molte delle attrezzature finanziate dal FESR non sono state ancora rilevate dal sistema di monitoraggio. Nel complesso l'efficacia realizzativa si attesta dunque su livelli medi, ma non allarmanti.

Tab. 3.4 - Indicatori di realizzazione e risultato per Misura e loro quantificazione al 30.09.2005

a) Indicatori FSE

Descrizione	Valore obiettivo finale	Allievi coinvolti			Efficacia realizzativa (d/a)
	Numero allievi (a)	Numero			
		Maschi (b)	Femmine (c)	Tot. (d)	
Misura 1 N. destinatari	205.000	146.343	170.631	316.974	155%
Misura 3 N. destinatari	205.000	104.051	109.917	213.968	104%
Misura 5 N. destinatari	4.000	1.007	1.369	2.376	59%
Misura 6 N. destinatari	30.000	19.711	36.927	56.638	189%
Misura 7 N. destinatari	37.500	13.693	64.196	77.889	208%

Fonte Elaborazione Ecoter su dati di monitoraggio al 30/9/2005.

b) Indicatori FESR

Descrizione	Valore obiettivo finale* Numero (a)	Valore conseguito Numero (b)	Efficacia realizzativa % (b/a)
Misura 2 N. Laboratori tecnologici di settore	180	213	118%
N. Laboratori linguistici e mediateche	n.p.	510	
N. Laboratori tecnologici per l'istruzione artistica	340	94	28%
N. Laboratori per simulazione di impresa	80	59	74%
N. Laboratori scientifici e tecnologici	1835	166	9%
N. Sedi scolastiche cablate	2300	1275	55%
N. reti cablate per tipologia: Centri servizio	70	67	96%
Misura 4 N. di progetti	62	96	155%
N. centri risorse realizzati			

*Valori previsti dal C.d.P. aggiornato al dicembre 2004

Fonte Elaborazione Ecoter su dati di monitoraggio al 30/9/2005.

3.3. L'ATTUAZIONE FINANZIARIA

3.3.1 Generalità

La valutazione sull'avanzamento finanziario del Programma, a livello di PON nel suo complesso e per Misura, è stata sviluppata, nel seguito, con riferimento alle risorse programmate, a quelle impegnate ed a quelle erogate, elaborando per tali ultime due categorie i dati restituiti dal sistema di monitoraggio alla data 30/09/2005. Quanto alle risorse programmate, nel proseguo si farà riferimento a quelle desumibili dal Piano Finanziario, approvato dalla Commissione Europea in data 20 Dicembre 2004; si tratta del Piano Finanziario revisionato nella MTR (Mid Term Review) e cioè dopo l'assegnazione delle risorse aggiuntive relative alle riserve premiali del 4% comunitario e del 6% nazionale⁸ e, a seguito della riprogrammazione di metà percorso, alla conseguente loro attribuzione alle varie Misure del programma.

Come risulta dalla Tabella 3.5 l'ammontare totale delle risorse disponibili per l'attuazione del PON (considerando sia le risorse comunitarie sia quelle nazionali) è aumentato di oltre il 13% (passando da 718 Meuro a 830,0 Meuro). In particolare, con la riprogrammazione operata a metà percorso, l'Adg ha inteso rafforzare, come già illustrato, alcune misure di intervento ed in particolare le misure sostenute con le risorse FESR, che sono più direttamente finalizzate alla Società dell'informazione ed al sostegno delle linee di innovazione della scuola. A tal fine le risorse aggiuntive complessivamente derivanti dalle riserve premiali sono state attribuite in misura più cospicua al FESR (68 Meuro) rispetto a quelle attribuite al FSE (43,6 Meuro) realizzando così un certo riequilibrio globale (sia pure non rilevante) tra le risorse assegnate ai due Fondi ma, soprattutto, determinando un incremento differenziato delle loro disponibilità per l'attuazione del Programma. Come si rileva, infatti, sempre dalla tavola 3.5 le risorse complessive del Programma derivanti da risorse finanziate dal FSE risultano incrementate del 7,1%, mentre quelle finanziate dal FESR aumentano del 31% circa.

⁸ Il PON Scuola ha beneficiato di una premialità sui Fondi Comunitari pari a 64,526 Meuro (di cui 30,426 relativi alla riserva nazionale del 6% e 34,100 relativi alla riserva Comunitaria del 4%). L'ammontare complessivo del contributo di premialità, compresa la quota nazionale, è pari ad euro 111.608.571.

Tab. 3.5 - Struttura per Misure e Azioni del Piano finanziario iniziale e di quello correntemente vigente

Misura/azione	Piano finanziario originario (euro)	Riprogrammato con premialità (euro)	Variazioni a seguito della riprogrammazione	
			Valori assoluti (euro)	%
MISURA 1				
Totale Azione 1.1	89.492.025,13	111.207.251,42	21.715.226,29	19,53%
Totale Azione 1.2	91.466.000,00	112.424.200,51	20.958.200,51	18,64%
Totale Azione 1.3	36.895.000,00	41.794.994,99	4.899.994,99	11,72%
Totale Azione 1.4	34.016.974,87	24.154.937,08	-9.862.037,79	-40,83%
Sub-totale Misura 1	251.870.000,00	289.581.384,00	37.711.384,00	13,02%
MISURA 3				
Totale Azione 3.1	59.766.000,00	64.766.000,02	5.000.000,02	7,72%
Totale Azione 3.2	101.245.000,00	86.244.999,98	-15.000.000,02	-17,39%
Totale Azione 3.3 (3.2b)	10.722.000,00	20.722.000,00	10.000.000,00	48,26%
Sub-totale Misura 3	171.733.000,00	171.733.000,00	0,00	0,00%
MISURA 5				
Totale Azione 5.1	25.882.000,00	25.882.000,00	0,00	0,00%
Sub-totale Misura 5	25.882.000,00	25.882.000,00	0,00	0,00%
MISURA 6				
Azione 6.1	48.709.000,00	48.709.000,00	0,00	0,00%
Sub-totale Misura 6	48.709.000,00	48.709.000,00	0,00	0,00%
MISURA 7				
Totale Azione 7.1	8.418.000,00	5.332.999,99	-3.085.000,01	-57,85%
Totale Azione 7.2	27.033.000,00	27.118.000,00	85.000,00	0,00%
Totale Azione 7.3	21.226.000,00	24.225.999,99	2.999.999,99	12,38%
Sub-totale Misura 7	56.677.000,00	56.677.000,00	0,00	0,00%
Misura 8				
Totale Azione 8.1	11.903.000,00	17.800.187,00	5.897.187,00	33,13%
Sub-totale Misura 8	11.903.000,00	17.800.187,00	5.897.187,00	33,13%
Totale FSE	566.774.000,00	610.382.571,00	43.608.571,00	7,14%
MISURA 2				
Totale Azione 2.1	52.254.000,00	75.253.999,98	22.999.999,98	30,56%
Totale Azione 2.2	73.600.000,00	113.600.000,00	40.000.000,02	35,21%
Sub-totale Misura 2	125.854.000,00	188.854.000,00	63.000.000,00	33,36%
MISURA 4				
Totale Azione 4.1	23.678.000,00	28.678.000,00	5.000.000,00	17,43%
Totale Azione 4.2	2.100.000,00	2.100.000,00	0,00	0,00%
Sub-totale Misura 4	25.778.000,00	30.778.000,00	5.000.000,00	16,25%
TOTALE FESR	151.632.000,00	219.632.000,00	68.000.000,00	30,96%
TOTALE	718.406.000,00	830.014.571,00	111.608.571,00	13,45%

3.3.2. L'esecuzione finanziaria

A) **L'analisi della performance finanziaria** del Programma è basata sulla lettura critica degli indicatori canonici sul tiraggio finanziario degli interventi, con riferimento alle risorse assegnate alle singole Misure. Gli indicatori su cui viene sviluppata l'analisi di efficienza finanziaria risultano così definiti:

- *capacità di impegno*: è il rapporto tra impegni di spesa e risorse finanziarie programmate e misura la capacità di "risposta progettuale" da parte del beneficiario finale nella predisposizione degli interventi nei tempi previsti
- *capacità di spesa*: è il rapporto tra pagamenti effettuati e risorse finanziarie programmate. Esso consente di misurare l'esecuzione finanziaria complessiva del Programma
- *capacità di esecuzione*: è il rapporto tra pagamenti effettuati e risorse impegnate, e consente di valutare la capacità da parte dei beneficiari finali di implementare i progetti avviati.

Con riferimento a quanto sopra precisato ed agli indicatori assunti, si può ritenere che l'avanzamento finanziario del Programma risulti largamente soddisfacente. L'ammontare delle risorse impegnate, pari ad oltre 729 Meuro, evidenzia che circa l'88% delle risorse programmate sono state impegnate e lascia intravedere la possibilità di un tempestivo impegno delle risorse residue entro la data finale del PON. Altrettanto positivo è l'andamento dei pagamenti alla data di riferimento qui considerata: sono stati erogati circa 437 Meuro, che rappresentano il 53% circa delle risorse programmate ed il 58% delle risorse impegnate. Si è assistito in questi ultimi due anni ad un processo di accelerazione della spesa particolarmente accentuato; infatti, dal 23% di spese erogate risultanti alla fine di settembre 2003 si è passati all'attuale livello del 53% con un incremento particolarmente sostenuto che fa intravedere un risultato altrettanto positivo nel corso del restante periodo di programmazione e, quindi, l'integrale utilizzazione delle risorse programmate.

La diversa tempestività con la quale è stato dato avvio agli interventi relativi alle singole Misure di cui si compone il PON, motiva le differenze nei tassi di

esecuzione delle Misure stesse, che vengono riportati nella tabella 3.6 (i dati sono ripresi dall'elaborazioni dell'IGRUE al 31/08/ 2005 e validati dal sistema di monitoraggio al 30/09/2005).

I tassi di impegno (vedi sempre tab. 3.6) oscillano fra un massimo del 97% della Misura 7 ad un minimo del 79% della Misura 3. I tassi di pagamento variano invece da un massimo del 60% per la Misura 7 ad un minimo del 24% della Misura 5. L'esecuzione relativa al FESR (90% di impegni e 56% di pagamenti) è sensibilmente più avanzata rispetto al FSE, soprattutto per quanto riguarda i pagamenti (84,8% di impegni e 49,9 pagamenti).

Tab. 3.6 - Esecuzione finanziaria del Programma al 30/09/2005

Misura	Risorse programmate 2000/ 2006	Impegni	Pagamenti	%	%	%
	a	b	c	b/a	c/a	c/b
1. Adeguamento del sistema dell'istruzione	289.581.384	262.143.789,78	150.064.753,04	90,5	51,8	57,2
2. Tecnologie per le metodologie didattiche	188.854.000	169.986.268,80	112.268.598,44	90,0	59,4	66
3. Prevenzione della dispersione scolastica	171.733.000	135.622.865,00	88.180.613,43	79,0	51,3	65
4. Infrastrutture per inclusione scolastica	30.778.000	28.320.579,22	11.724.810,98	92,0	38,1	41,4
5. Formazione superiore	25.882.000	21.153.887,68	6.342.462,86	81,7	24,5	29,9
6. Istruzione permanente	48.709.000	43.748.474,02	25.994.850,07	89,8	53,4	59,4
7. Accesso donne al MdL	56.677.000	55.324.290,94	34.095.669,83	97,6	60,2	61,6
8. Assistenza tecnica	17.800.187	13.232.473,80	8.103.215,90	74,3	45,5	61,2
TOTALE	830.014.571	729.532.629,24	436.774.974,55	87,9	52,6	58,4
<i>FSE</i>	610.382.571	517.993.307,42	304.678.349,23	84,8	49,9	58,8
<i>FESR</i>	219.632.000	198.306.848,02	123.993.409,42	90,3	56,4	62,5

Fonte: Elaborazione di Ecoter su dati IGRUE

B) Nell'analisi temporale dell'andamento degli impegni e dei pagamenti, ai fini della verifica delle capacità di accelerazione mostrate nell' implementazione del Programma, va stabilito un criterio per definire correttamente gli indicatori di avanzamento dell'esecuzione finanziaria. Esso deve tener conto, infatti, che nel tempo è stato modificato il livello delle risorse programmate (programmazione iniziale e riprogrammazione di MTR) e quindi è stato modificato il denominatore degli indicatori qui esaminati.

Il criterio adottato è stato quello di costruire una serie che trova un punto di “rottura” nel 2003/4, cioè quando è stato riprogrammato il Piano Finanziario; da qui derivano dati quantificati per gli indicatori con denominatori diversi:

- fino al 2003, con l’importo programmato riferito al Piano Finanziario iniziale (e cioè 718,4 Meuro nel complesso);
- dal 2004 con l’importo programmato pari a 830 Meuro, in quanto riferito al P.F. dopo la riprogrammazione.

La progressione degli impegni e dei pagamenti presenta andamenti piuttosto difformi; infatti, come risulta evidente anche dalla rappresentazione grafica:

- gli impegni aumentano a ritmi fortemente crescenti fino al 2003, realizzando in tale annualità un livello pari al 75% delle risorse programmate per poi crescere molto lievemente sino al 2005 (quando raggiungono un livello pari al 78%);
- i pagamenti crescono invece fino al 2003 in modo modesto (nel 2003 il livello è pari a circa il 21% del programmato) per poi registrare incrementi molto più accentuati nel 2004 e nel 2005 (quando realizzano un livello pari al 53%).

C) Per l’andamento degli impegni a livello di Misura (vedi Tab. 3.7), si notano, fino al 2003, differenze piuttosto significative, mentre l’andamento più recente fa registrare in media per tutte le Misure valori superiori al 70%, relativamente agli impegni nel corso delle due ultime annualità; il che attesta il buon andamento del Programma.

In particolare, si noti come, mentre l’avanzamento della Misura 1 (Adeguamento del sistema dell’istruzione), della Misura 2 (Nuove tecnologie per le metodologie didattiche), della Misura 7 (Accesso e partecipazione delle donne al MdL) e della Misura 6 (Istruzione permanente) è costante nel tempo, la Misura 3, che sino all’annualità 2002 destava preoccupazioni a causa del più modesto livello di impegni, fa riscontrare a settembre 2005 un’eccellente capacità di impegno, raggiungendo una quota percentuale pari al 79%, che non si discosta di molto dal livello delle Misure con andamento regolare sopramenzionate. Di rilievo sono anche gli andamenti delle misure 4 e 5, le quali sono passate rispettivamente da un livello di impegni del 41% e del 30%, al 92% e 81,7% con un salto netto, in percentuale, di circa 50 punti.

Tab. 3.7 - Avanzamento della capacità di impegno 2000/ sett. 2005

Misura	Fondo	Capacità di impegno % ⁽¹⁾					
		Primo periodo ⁽²⁾				Secondo periodo ⁽³⁾	
		al 2000	al 2001	al 2002	al 30/09/2003	al 2004	al 30/09/2005
1	FSE	27,2	28,6	42,6	76,7	79,8	90,5
2	FESR	11,0	41,5	71,8	92,4	66,3	90,0
3	FSE	11,8	12,5	26,6	70,4	72,9	79,0
4	FESR	-	2,4	25,9	41,3	91,3	92,0
5	FSE	-	30,1	30,1	30,1	81,1	81,7
6	FSE	14,9	19,8	35,0	73,3	80,5	89,8
7	FSE	18,6	18,6	38,1	75,7	85,2	97,6
8	FSE	0,9	11,6	38,2	45,3	64,9	74,3
TOTALE		16,8	24,5	41,9	74,1	75,9	87,9
FSE		18,8	21,7	36,0	71,6	75,9	84,8
FESR		9,2	34,9	64,0	83,7	69,8	90,3

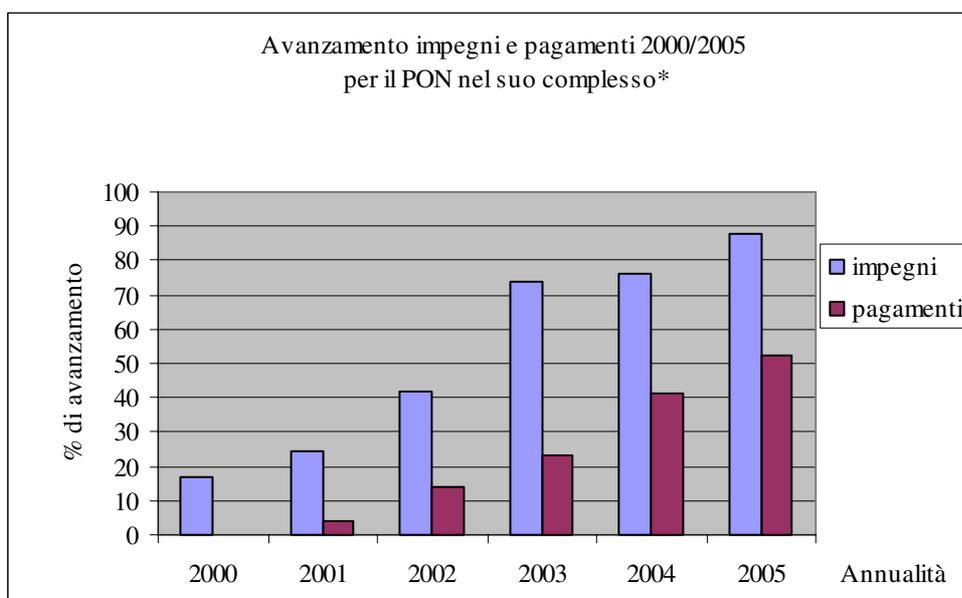
⁽¹⁾ Rapporto procedurale tra ammontare degli impegni e le risorse programmate.

⁽²⁾ Risorse programmate nel P.F. originario.

⁽³⁾ Risorse programmate nel P.F. riprogrammato.

Fonte: Elaborazioni Ecoter su dati del sistema di monitoraggio

Graf. 1 - Avanzamento impegni e pagamenti 2000/2005



(*) Trattasi del rapporto % degli impegni e dei pagamenti rispetto al totale delle risorse programmate: per il periodo 2000-2003 quelle originarie, per il 2004-2005 quelle riprogrammate.

Fonte: Elaborazioni Ecoter su dati del sistema di monitoraggio

In generale, quindi, a settembre 2005 si registra un incremento della capacità di impegno, che raggiunge l'87,9% della spesa programmata. Il Programma ha cioè impegnato quasi la totalità della spesa programmata. Come si esaminerà meglio più avanti, la capacità di impegno dell'intero Programma è cresciuta in modo così rilevante, grazie all'inserimento, nel corso di attuazione del Programma, di progetti ammessi a finanziamento a seguito di bandi pluriennali.

- D) Per quanto attiene all'**andamento nel tempo della capacità di spesa** una specifica in ordine alla differenziazione dei livelli e dei percorsi temporali per Misura è chiaramente desumibile dai dati esposti nella tab. 3.8. Una interpretazione, però, più completa e responsabile di tali andamenti e una migliore analisi del fenomeno nel suo complesso è desumibile dall'esame degli "andamenti per Misura delle erogazioni finanziarie nell'arco dell'ultimo anno precedente alla data di riferimento dei dati disponibili (Aprile 2004 - Settembre 2005), collegati opportunamente, per ogni Misura, con il livello raggiunto dai pagamenti già effettuati". Al riguardo è possibile una comprensione migliore del fenomeno ricorrendo ad una rappresentazione che evidenzi la rapidità di esecuzione, attraverso la costruzione di un grafico di dispersione.

Tab. 3.8 - Avanzamento del tasso di spesa 2000/sett. 2005

Misura	Fondo	Capacità di spesa ⁽¹⁾ (%)					
		Primo periodo ⁽²⁾				Secondo periodo ⁽³⁾	
		al 2000	al 2001	al 2002	al 2003	al 2004	al 30/09/2005
1	FSE	-	7,1	15,7	23,6	40,8	51,8
2	FESR	-	1,5	25,1	43,1	51,2	59,4
3	FSE	-	2,2	7,8	14,1	35,6	51,3
4	FESR	-	-	1,6	9,7	27,2	38,1
5	FSE	-	-	-	1,9	20,7	24,5
6	FSE	-	4,3	12,1	21,2	39,7	53,4
7	FSE	-	7,7	14,1	28,7	45,4	60,2
8	FSE	-	0	3,9	10,4	35,2	45,5
TOTALE		-	4,2	13,8	23,5	41,1	52,6
FSE		-	5	11,9	19,8	37,6	49,9
FESR		-	1,2	21,1	37,5	47,8	56,4

⁽¹⁾ Rapporto procedurale tra ammontare della spesa e risorse programmate.

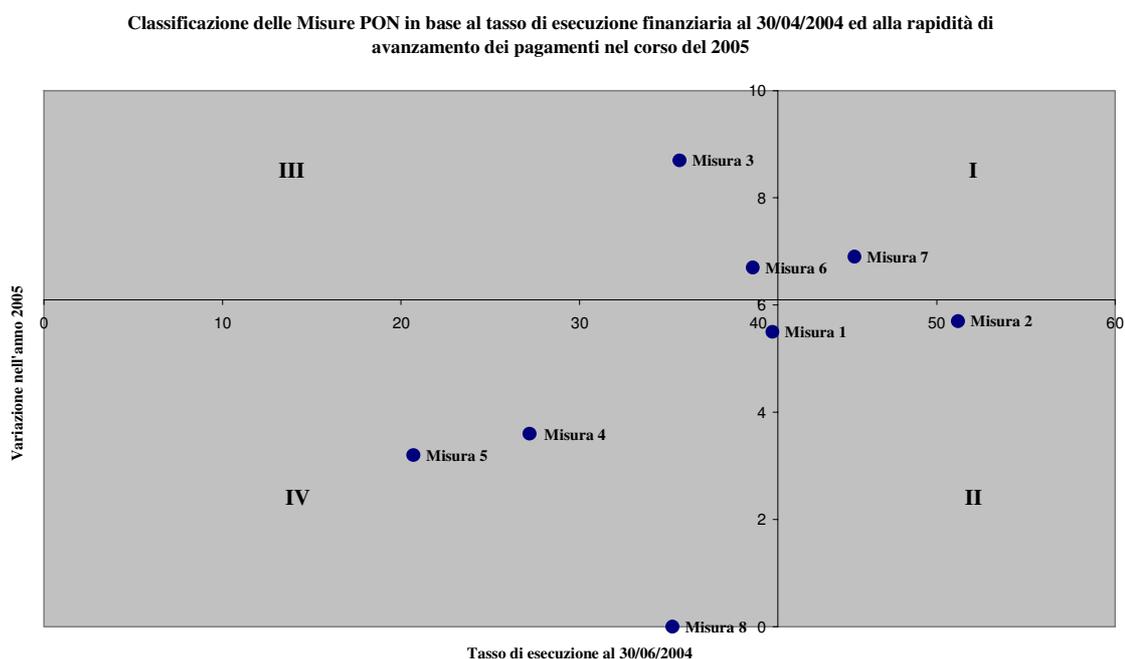
⁽²⁾ Risorse programmate nel P.F. originario.

⁽³⁾ Risorse programmate nel P.F. riprogrammato.

Fonte: Elaborazioni Ecoter su dati del sistema di monitoraggio

In tale grafico (Graf. 2) le misure del PON sono classificate e visualizzate ponendo per ciascuna di esse sui due assi del grafico stesso rispettivamente l'indicatore di "esecuzione" al 30/09/2005 (riportato sull'asse delle ascisse) e l'indicatore di crescita del tasso di attuazione del programma (in termini di spesa) o "accelerazione della spesa" tra il 30/04/2004 ed il 31/10/2005 (riportato sull'asse delle ordinate), misurato attraverso la variazione in termini percentuali registrata nel corso di quest'ultimo anno per il tasso di esecuzione.

Graf. 2



Fonte: Elaborazioni Ecoter su dati del sistema di monitoraggio

Tenuto conto che, come visto, il Programma ha mostrato elevati indici relativi alla capacità dell'impegno (circa il 87,9%), si è valutato opportuno anche attraverso tale metodica specifica, concentrare l'attenzione sull'avanzamento della spesa poiché essa si attesta ancora su valori più contenuti (pari al 52,6% del programmato). Le valutazioni che se ne traggono possono infatti risultare interessanti a guidare le prossime scelte dell'Amministrazione per conseguire un ulteriore miglioramento delle *performance* di spesa.

Nel grafico, le Misure, a seconda della rapidità che ha contraddistinto la loro attuazione finanziaria (in termini di spesa) tra l'Aprile 2004 e agosto 2005 e del livello del tasso di esecuzione conseguito al 30/09/05, si vengono a disporre in uno dei seguenti quattro quadranti, mostrando così la loro posizione relativa rispetto alla media generale del

programma – rappresentata dal punto di incrocio degli assi – con riferimento alle due variabili considerate (e poste rispettivamente in ordinata ed in ascissa):

- nel quadrante in alto a destra (I) rientrano le misure con alto tasso di esecuzione finanziaria ed alta rapidità di crescita di pagamenti nel corso del periodo di riferimento. In tale quadrante ricadono pertanto le misure che hanno erogato risorse a livelli molto elevati, anche per effetto della rapida crescita della erogazione stessa registrata nell'ultimo anno;
- nel quadrante in basso a destra (II) rientrano le misure con alto tasso di esecuzione finanziaria e bassa rapidità di crescita di pagamenti nel corso dell'anno passato;
- nel quadrante in alto a sinistra (III) rientrano le misure con basso tasso di esecuzione finanziaria ed alta rapidità di crescita di pagamenti nel corso del 2005;
- nel quadrante in basso a sinistra (IV) rientrano infine le misure con basso tasso di esecuzione finanziaria, e bassa rapidità di crescita di pagamenti nell'ultimo anno di attuazione.

Attraverso questa rappresentazione grafica è possibile valutare visivamente (almeno ad un primo livello di approssimazione) se e come nel corso del periodo 2004-2005 la struttura tecnico amministrativa del MIUR e dei Beneficiari finali abbia saputo calibrare la maggiore o minore accelerazione nei pagamenti al minore o maggiore tasso di esecuzione finanziaria raggiunto alla fine dell'anno precedente e quindi al minore o maggiore ritardo nei pagamenti accusato dalla Misura/azione. Ciò nella ipotesi che, per una gestione attuativa efficace del PON ed allo scopo di raggiungere l'obiettivo della integrale utilizzazione delle risorse del PON stesso, si renda necessario valorizzare l'attuazione delle misure in particolare ritardo, mentre, per quelle in avanzato stato attuativo, si può procedere anche ad una progressiva decelerazione dei pagamenti, in vista della completa attuazione degli interventi programmati.

In sintesi, il grafico consente di valutare visivamente quali siano le misure la cui esecuzione finanziaria è soddisfacente (I); le misure in cui è necessario un ulteriore sforzo per assicurarne il completamento (II); le misure la cui attuazione, pur se inizialmente in lieve ritardo, sta decollando (III); ed, infine, le misure con maggiori e perduranti ritardi d'attuazione (IV).

Con riferimento a quanto su esposto, l'analisi valutativa consente di osservare che:

I Quadrante

Le Misura 7 – Formazione di scelte scolastiche e formative mirate a migliorare l’accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro – inclusa nel quadrante, presenta livelli di esecuzione finanziaria compresi tra la media del Programma ed il completo raggiungimento del costo programmato. La Misura è caratterizzata da una *performance* attuativa molto soddisfacente. Buono l’avanzamento delle spese sino ad oggi, e ottima l’accelerazione nel corso dell’ultimo anno. Tale Misura rappresenta, al momento, una delle “buone pratiche” per quanto concerne l’avanzamento finanziario in quanto si intravede un’agevole conclusione nel rispetto dei tempi e delle risorse programmate.

II Quadrante

Questo quadrante ricomprende le misure che registrano il raggiungimento di tassi di pagamento superiori alla media del Programma e che nell’anno 2004-2005 hanno avuto una decelerazione nell’indicatore dei pagamenti (sono cresciute di poco o sono rimaste quasi allo stesso livello, seppur soddisfacente).

Si tratta soprattutto della Misura 2 – Nuove tecnologie per l’utilizzo e la valorizzazione delle metodologie didattiche - , finanziata dal FESR, per la quale il livello dei pagamenti risulta superiore alla media del PON e che comunque già nel 2004 faceva registrare una soddisfacente performance attuativa, ma che registra nel 2005 una crescita modesta nei pagamenti. Tale Misura ha beneficiato di buona parte della riserva di premialità. La Misura 1 si trova invece a cavallo tra il I e il IV quadrante in quanto sebbene abbia subito una discreta accelerazione della spesa dal 2004 (anche se inferiore alla media), si trova comunque come indicatore di spesa al di sotto della media del Programma.

III Quadrante

La terza situazione è relativa alle Misure ad un livello lievemente inferiore alla media del Programma per quanto riguarda i pagamenti raggiunti al 31.03.2005, ma che nel corso dell’ultimo anno hanno sperimentato una significativa accelerazione dei pagamenti stessi con conseguente possibilità di un esito finale favorevole.

Si tratta di due misure, la Misura 3 e la Misura 6; complessivamente le misure situate in questo quadrante meritano un’attenzione particolare nell’ambito della attività di monitoraggio e controllo da svolgere nel corso dei prossimi mesi di

attuazione del Programma (il tempo a disposizione per ulteriori riprogrammazioni è limitato), al fine di rendere stabile la recente accelerazione dei pagamenti e conseguire così il pieno raggiungimento del costo programmato.

IV Quadrante

Infine, in questo quadrante, si collocano le misure che presentano tuttora criticità evidenti, perché i bassi livelli di avanzamento dei pagamenti coesistono con velocità modeste di accelerazione dei pagamenti stessi nel corso del 2005.

Si tratta delle misure 4- Infrastrutture per l'integrazione scolastica ed il disagio sociale - e 5 – IFTS -, per le quali, come si evince dal grafico, la dinamica relativa all'ultimo anno sembra evidenziare una certa evoluzione nell'avanzamento il quale tende ad avvicinarsi ai valori medi del Programma. La Misura 4, che prevede interventi finanziati dal FESR, presenta un livello di spesa più elevato di quello della 5. Tuttavia, entrambe sono stabili ad un livello inferiore alla media del PON; destano pertanto preoccupazione e si ribadisce anche per esse la necessità di procedere ad una continua sorveglianza e verifica periodica al fine di evidenziare esigenze di specifici interventi rivolti ad accelerare il ritmo di crescita della spesa.

Si ritiene utile, al fine di un migliore inquadramento delle possibilità di successo attuativo del PON, riesaminare nuovamente l'avanzamento del Programma nel momento in cui saranno messi a disposizione dal sistema di monitoraggio dati aggiornati (al 31.12.05) che possono così delineare considerazioni valutative ancora più puntuali.

Se non dovessero essere previste ulteriori attività di valutazione nel corso di questi ultimi anni, l'Adg dovrà definire indicatori d'allerta attraverso i quali sorvegliare, in tempo ravvicinati, l'emergere di particolari problematiche e/o verificare il superamento delle attuali difficoltà operative.

Da quanto fin qui esposto si può affermare complessivamente, con riferimento alla realizzazione finanziaria del Programma, che si registra un andamento sufficientemente omogeneo e costante sia per quel che riguarda gli impegni, sia per quel che riguarda la spesa certificata. L'aver conseguito degli obiettivi elevati di spesa a fine 2005 non autorizza però ad "abbassare la guardia" rispetto alle problematiche dell'esecuzione finanziaria di alcune misure, anche se la forte progressione degli impegni registrata al settembre 2005, fornisce comunque un'indicazione positiva rispetto alla possibilità di accelerare consistentemente la spesa nel corso del 2006, soprattutto in considerazione

dell'ingente livello di impegni assunti grazie ai bandi pluriennali per progetti che verranno attuati nelle prossime annualità.

3.3.3. L'efficienza finanziaria

L'analisi comparativa tra il costo medio unitario per progetto che si registra attraverso l'attuazione di ciascuna Misura di un Programma ed il costo medio previsto programmaticamente per le stese Misure del Programma consente di fornire una valutazione corretta sul livello di efficienza raggiunto dal programma stesso.

L'analisi dei livelli dei costi unitari programmati rispetto a quelli attualmente sostenuti appare, per quanto riguarda il PON, non del tutto agevole, in quanto i costi ad oggi sostenuti fanno riferimento ai progetti per i quali si è realizzato l'impegno ed in taluni casi sono stati conclusi o soltanto avviati;

Il costo unitario per intervento può far riferimento:

- a) al valore medio *per progetto concluso* del *costo complessivo* del PON registrato (monitorato) al 30 settembre 2005; in tal caso però si ha una valutazione del costo unitario per eccesso in quanto oltre le spese sostenute (che figurano al numeratore) concernenti i progetti conclusi, vengono considerati anche quelli relativi a progetti avviati o realizzati in parte, ma non ancora conclusi;
- b) al valore medio *per progetto autorizzato* (finanziato) del *costo complessivo* del PON registrato (monitorato) al 30 settembre 2005: in tal caso si ha una valutazione sul costo unitario in quanto per portare a termine i progetti autorizzati, sarà necessario sostenere ulteriori spese.
- c) al valore medio *per progetto autorizzato* (finanziato) degli *impegni complessivi* del PON registrato (monitorato) al 30 settembre 2005. In questo caso si fa riferimento al livello medio dell'impegno per progetto, assumendo al numeratore l'ammontare degli impegni ed al denominatore il numero dei progetti autorizzati. In tal modo si ottiene una previsione della spesa per intervento nelle fase di impegno.

Al riguardo, occorre sottolineare alcune caratteristiche intrinsecamente connaturate in ciascuna delle tre specifiche tipologie di indicazione e delle quali occorre necessariamente tener conto in fase valutativa.

Si tratta, nello specifico, dei seguenti aspetti:

- a) Il *costo complessivo medio per progetto concluso*, per come è costruito l'indicatore, si configura come una *stima per eccesso* del valore effettivo del costo medio dei progetti realizzati. Peraltro occorre tener anche conto che il rapporto effettuato tra costo e numero dei progetti conclusi ad una certa data (come il 30 settembre 2005) che è ancora lontana dalla conclusione del Programma — e, quindi dall'esaurire sia la spesa sia la realizzazione finale dei progetti — tende naturalmente ad essere, invece, una sottostima del valore medio *finale* nella spesa per progetto. Ciò perché, di norma, in un Programma complesso (o comunque con finali) dell'attuazione vedono concentrarsi la realizzazione dei progetti più semplici, di più breve durata realizzativa e, anche per questo, di costo medio inferiore.
- b) Per converso il *costo complessivo medio per progetto autorizzato (finanziato)*, per come è costituito l'indicatore si configura come una *stima per difetto* del valore effettivo del costo medio dei progetti realizzati.

Anche per tale indicatore, però poiché a fronte del numeroso totale dei progetti finanziati (e presumibilmente largamente avviati, se non conclusi) si tra una spesa nella quale manca la quota relativa alle realizzazioni ulteriori dei progetti in corso, ma anche la quotatotele relativa alle realizzazioni ulteriori dei progetti in corso, ma anche la quota totale relativa ai progetti ancora da avviare (o che comunque non hanno generato spesa), tale “stima per difetto” potrebbe essere anche sensibilmente lontana dal valore reale di fine Programma.

- c) Infine, l'impegno complessivo medio per progetto autorizzato (finanziato), in questa situazione, sembra costituire, ai fini valutativi, una approssimazione particolarmente interessante dell'indicatore sub b), ma anche di quello sub a) in quanto: se è vero che non esprime valori di “costo” ma d'impegno, tali ultimi valori, nel caso di specie, si riferiscono a quote già particolarmente elevate della spesa programmata (90% per le misure FESR e 84% per le misure FSE) e, quindi, essendoci anche una ragionevole previsione che nel programma futuro anche la restante ridotta parte delle risorse programmate sarà impegnata, si può ritenere che tale impegno medio si avvicinerà largamente al costo medio finale del Programma. Dunque rispetto ai dati unitari programmati, quest'ultimo rapporto (impegni/ progetti autorizzati) appare il più corretto al fine di rappresentare un indicatore che semplifichi il confronto tra quanto programmato e quanto in corso di realizzazione.

Tutti gli indicatori summenzionati lasciano intravedere costi unitari collegati all'implementazione inferiori a quelli programmati. Ciò, come si rileva dai dati riportati nella tavola, è collegato alla maggiore numerosità dei progetti autorizzati rispetto a quelli programmati.

Oltre a tale motivazione, va tenuto presente che i minori costi unitari sono in parte collegati al finanziamento di un più ampio numero di piccoli interventi, mentre la stima effettuata inizialmente era incentrata su progetti di maggiore dimensione.

Difatti, come si evince dalla tabella 3.9, la dimensione finanziaria media dei progetti finanziati nelle diverse Misure risulta sensibilmente inferiore rispetto a quanto previsto inizialmente.

Ciò potrebbe essere connesso alla elevata efficienza dimostrata dagli istituti scolastici in fase di attuazione degli interventi finanziati, che ha consentito di realizzare un maggior numero di progetti, con minori risorse rispetto a quelle previste in fase di valutazione ex-ante.

Il costo medio di ciascun intervento è piuttosto differenziato, così come si può notare dall'elaborazione riportata nella tavola 3.9. In media, il costo per progetto è pari a 15.707 euro, se si calcolano sulla base dei progetti conclusi; ed è pari a 11.883, se calcolato sulla base dei progetti autorizzati. Tali valori risultano addirittura dimezzati rispetto a quelli stimati originariamente; è probabile che ciò sia dovuto alla circostanza che il numero di progetti conclusi rispetto a quelli per i quali è stata erogata la spesa, non sia stato ancora rilevato in maniera completa dal sistema di monitoraggio. Tuttavia, sebbene in considerazione della provvisorietà e incompletezza del dato, rimane in ogni caso evidente la buona performance del Programma in termini di efficienza finanziaria.

Il costo è notevolmente più elevato per i progetti cofinanziati dal FESR che per quelli cofinanziati dal FSE. Ciò è naturale considerata la natura infrastrutturale dei progetti finanziati dal FESR. Considerando i dati relativi alle diverse misure, si può verificare che i progetti di formazione superiore (Misura 5), la cui numerosità è limitata, hanno un costo medio unitario programmato relativamente molto elevato, sebbene il dato relativo al costo medio effettivamente conseguito risulti di molto inferiore alle previsioni; ciò è evidentemente connesso ai ritardi procedurali accumulati a causa delle complessità di attuazione degli interventi di IFTS ed alla durata triennale degli stessi, che non consentono di raggiungere un livello di avanzamento fisico ancora consistente. Pertanto il costo medio conseguito è altamente suscettibile di cambiamenti nel tempo.

Tab. 3.9. - Dimensione finanziaria media dei progetti finanziati (efficienza finanziaria)

Misura	Fondo	Target programmato			Target conseguito							
		Costo programmato	Numero progetti	Costo medio	Pagamenti	Impegni	Num progetti		Costo medio		Impegno medio autorizzato	Rapporto % tra impegno medio e costo medio prog. %
							Autorizz	Conclusi	Autorizz	Conclusi		
		a	b	c	d	e	f	g	h (d/f)	i (d/g)	l (e/f)	m (l/c)
1. Adeguamento del sistema dell'istruzione	FSE	289.581.384	17.590	16.463	150.064.753	262.143.790	18.866	14.655	7.954	10.240	13.895	84,40
2. Nuove tecnologie per le metodologie didattiche	FESR	188.854.000	3.000	62.951	112.268.598	169.986.269	5.605	3.546	20.030	31.661	30.328	48,18
3. Prevenzione della dispersione scolastica	FSE	171.733.000	5.866	29.276	88.180.613	135.622.865	4.247	3.401	20.763	25.928	31.934	109,08
4. Infrastrutture per inclusione scolastica	FESR	30.778.000	62	496.419	11.724.810	28.320.579	170	96	68.969	122.133	166.592	33,56
5. Formazione superiore	FSE	25.882.000	130	199.092	6.342.462	21.153.888	122	42	51.987	151.011	173.393	87,09
6. Istruzione permanente	FSE	48.709.000	3.147	15.478	25.994.850	43.748.474	3.350	2.675	7.760	9.718	13.059	84,37
7. Accesso e la partecipazione delle donne al MdL	FSE	56.677.000	4.384	12.928	34.095.669	55.324.291	4.355	3.196	7.829	10.668	12.704	98,26
8. Assistenza tecnica	FSE	17.800.187	n.p.	n.p.	8.103.215	13.232.474	196	196	41.343	41.343	67.513	-
TOTALE		830.014.571	34.179	24.284	436.774.970	729.532.629	36.911	27.807	11.833	15.707	19.765	81,39
FSE		610.382.571	31.117	19.616	312.781.562	531.225.781	31.136	24.165	10.046	12.944	17.061	86,98
FESR		219.632.000	3.062	71.728	123.993.408	198.306.848	5.775	3.642	21.471	34.045	34.339	47,87

Fonte: Elaborazione Ecoter su dati di monitoraggio al 30/09/2005

Una considerazione analoga meritano i progetti relativi ad infrastrutture per l'inclusione scolastica e l'integrazione sociale (Misura 4); tali interventi realizzano infrastrutture a sostegno dell'inclusione scolastica nell'ambito degli istituti scolastici; essi pertanto richiedono di risorse maggiormente ingenti e inoltre la tempistica di realizzazione degli interventi richiede necessariamente tempi più lunghi.

3.4. ALCUNE CONSIDERAZIONI IN TERMINI DI EFFICACIA E DI EFFICIENZA

I dati sull'avanzamento del Programma, sia in termini di efficacia che di efficienza, offrono un quadro decisamente positivo circa l'andamento della programmazione.

In particolare si evince che:

- i livelli di impegno si attestano su valori pari all'87% del programmato per il settennio, mentre i livelli di spesa, sebbene si attestino ancora su valori di poco superiori al 50%, non destano preoccupazioni in quanto si ricorda che l'Adg ha emanato nel 2004 circolari multimisura a valere sulle annualità 2004/2005; tali progetti non risultano ancora conclusi e pertanto per la certificazione della spesa bisogna aspettare la conclusione dell'iter procedurale. Occorre inoltre sottolineare come, nonostante l'aumento delle risorse disponibili dovuto alle premialità di cui ha beneficiato il Programma (oltre 105 milioni di EURO sull'Asse I), sia gli impegni che le spese siano percentualmente cresciute rispetto alle risorse riprogrammate con un incremento rispetto all'annualità 2003;
- l'efficacia realizzativa raggiunta dal Programma in termini di capacità di raggiungimento del target prefissato, si attesta su livelli decisamente elevati; i dati evidenziano che, il target previsionale contenuto nel Complemento di Programmazione è stato ampiamente raggiunto e, in alcuni casi (vedi Misura 1) superato. Difatti, i progetti conclusi al settembre 2005 superano di gran lunga le aspettative iniziali, rappresentando l'81% del totale inizialmente previsto dal PON;
- la riuscita attuativa complessiva del Programma, espressa dal rapporto tra il numero di progetti conclusi, e il numero di progetti autorizzati è particolarmente soddisfacente, attestandosi in media intorno al 75%; ciò evidenzia una notevole capacità di attuazione da parte degli Istituti scolastici;
- l'efficienza finanziaria denota un'ottima gestione delle risorse; infatti, il numero dei progetti finanziati risulta in molte Misure superiore a quello previsto quale target da

conseguire in fase di valutazione ex ante. Ciò sta a significare che la spesa media per progetto originariamente stimata a livello di Misura appare abbastanza vicina ai valori medi di programma. L'attuazione ha dimostrato che la spesa media effettiva per iniziativa progettuale è risultata inferiore a quella originariamente stimata; con la stessa spesa totale, infatti, sono stati realizzati più progetti. L'indicatore di efficacia realizzativa evidenzia pertanto un più elevato rapporto tra numero di progetti realizzati rispetto a quelli programmati a valere su risorse inferiori;

- la pressoché totale realizzazione del target potrebbe sottendere una minore efficacia nel conseguimento degli obiettivi del PON – ovvero la qualità, la durata, il numero dei discenti, in presenza di un costo unitario più ridotto dei progetti potrebbero risentirne in maniera negativa. Tuttavia va rilevato che in fase di attuazione si è realizzata una più elevata efficienza finanziaria e cioè si è speso di meno a parità di attività sviluppate proprio per la più alta efficienza nella gestione delle risorse dimostrata dagli istituti scolastici.

4. ANALISI DEI PRIMI RISULTATI E IMPATTI OTTENUTI

4.1. GENERALITÀ

Come previsto dai Regolamenti comunitari, l'attività di valutazione intermedia si basa in larga parte sulla verifica dell'efficacia degli interventi attuati col PON Scuola rispetto agli esiti attesi, come originariamente stimati. Nel precedente capitolo è stato già possibile effettuare delle considerazioni relative la capacità dell'Amministrazione di conseguire gli obiettivi operativi, quelli più strettamente legati alle realizzazioni fisiche, determinate dall'attuazione del programma. In questa sezione, si è verificata l'efficacia dell'azione ad un livello più esteso, che riguarda i cosiddetti "risultati" ovvero gli effetti diretti ed indiretti sui beneficiari/destinatari delle azioni del programma delle *policy*.

Risulta infatti strategico, per chiudere efficacemente il ciclo della programmazione, richiamare le prime valutazioni sul raggiungimento degli obiettivi "specifici" fissati in fase di programmazione andando a verificare indicatori "di risultato" previsti dallo stesso CdP per ciascuna Misura, così come restituiti dal sistema del monitoraggio.

Le analisi qui sviluppate, nel rispetto dei criteri e delle tecniche generalmente adottate, evidenziano elementi di un certo rilievo, pur se occorre tener conto dei limiti connessi ad una valutazione che è riferita a dati che risultano dall'implementazione di metà percorso.

Infatti va tenuto presente che l'efficacia realizzativa di seguito analizzata fa riferimento:

- da una parte a dati/indicatori *target* definiti in sede di valutazione *ex ante* (e successive rivisitazioni);
- dall'altra a dati che derivano dalla elaborazione del sistema di monitoraggio al settembre 2005, quando le risorse impegnate coprono il 87% circa di quelle programmate e si è sostenuta una spesa pari a circa il 52% delle risorse disponibili. Inoltre, si ricorda che le rilevazioni derivanti dal sistema di monitoraggio dei progetti finanziati non riguardano la totalità dei progetti avviati.

Il confronto, pertanto, tra risultati conseguiti a tale data e *targets* programmati è certamente influenzato dalla ampia numerosità di progetti ancora in fase di realizzazione. Nel contesto dei limiti sopraindicati, proprio per collegare tale analisi a quanto valutato *ex ante* in termini di *targets* da realizzare attraverso il PON appare in ogni caso rilevante far preventivamente riferimento al contesto del Mezzogiorno entro il quale il Programma ha operato.

4.2. IL PON SCUOLA NEL CONTESTO DEL MEZZOGIORNO

Un'analisi di impatto non può prescindere dalla preliminare considerazione degli obiettivi assunti a base del Programma, in fase di formulazione e valutazione dello stesso, e quindi di una prima verifica dell'evoluzione del contesto nel quale il Programma ha operato in questo primo arco temporale di attuazione (2000-2005).

Si deve ricordare in proposito che attraverso il PON Scuola si intendeva rimuovere una serie di fattori ostativi della crescita perseguendo i seguenti obiettivi specifici:

- Adeguamento del sistema dell'istruzione;
- Prevenzione della dispersione scolastica;
- Promozione di una offerta adeguata di formazione superiore e universitaria;
- Promozione dell'istruzione e della formazione permanente;
- Crescita della partecipazione e rafforzamento della posizione delle donne nel MdL.

Si tratta in pratica di obiettivi che riguardano, da una parte, il potenziamento e la qualificazione dell'offerta e, dall'altra, il supporto ed il sostegno della domanda per intervenire sulla dispersione, sull'inclusione, sull'accesso e la partecipazione delle donne al MdL. Quanto programmato è in ogni caso finalizzato al superamento delle criticità presenti nel sistema meridionale, per realizzare nel medio-lungo periodo i macro obiettivi dell'adattabilità e dell'occupabilità dell'offerta di lavoro meridionale. Valutare nel suo complesso l'impatto provocato dal Programma su tali macro obiettivi, sui quali ovviamente incidono anche altri fattori, è certamente operazione complessa e non scevra di possibili distorsioni, dal momento che i risultati ottenuti – ovvero l'evoluzione registrata nel contesto – non è certamente in relazione diretta causa-effetto con le azioni programmate.

Tuttavia appare opportuno in tale ambito esaminare, sia pure rapidamente, la situazione che si presenta nel contesto del sistema istruzione e come questo si sia evoluto nell'ultimo periodo; ciò al fine di verificare se gli obiettivi assunti con il PON e le azioni programmate si collocano tuttora nell'ambito delle situazioni che appaiono problematiche e se l'evoluzione registrata negli ultimi anni si stia muovendo nella direzione programmata. Gli aspetti di maggior rilievo relativi all'evoluzione del contesto, nella cui cornice si inserisce il PON, sono riassumibili come segue:

- sussistono tuttora segnali preoccupanti per quanto riguarda la qualità dell'istruzione, nonostante risulti in netta crescita il livello generale d'istruzione;

- sussistono in Italia forti divari territoriali tra Centro Nord e Mezzogiorno, nonostante la percentuale di popolazione in età 25-64 anni che ha completato gli studi secondari sia cresciuta sensibilmente e che si sia ridotto di 12 punti il divario rispetto ai Paesi OCSE;
- si evidenzia una netta ripresa dal livello di istruzione nella fascia d'età giovanile: il tasso di partecipazione dai giovani 15-19 anni all'istruzione secondaria superiore è aumentato significativamente e si è attestato a circa il 92% (nell'anno 2003-2004);
- si registra un'evoluzione del tasso di partecipazione nel Mezzogiorno ancora più rapida, che ha consentito il recupero di gran parte del divario con il Centro-Nord (da 7,5 punti percentuali nell'anno scolastico 1994/95 a solo 1,3 punti nel 2003/04).
- il problema dell'abbandono precoce degli studi può essere considerato superato per la scuola elementare e in via di risoluzione, anche per quanto riguarda il Mezzogiorno, per la scuola media; infatti, il tasso di abbandono scolastico nella scuola media nel Mezzogiorno è sceso dal 2,6 nel 2000 allo 0,6 nel 2003;
- il trend evolutivo delle Regioni Ob. 1 riguardo ai tassi di partecipazione alla scuola secondaria è decisamente positivo ed in linea con la media italiana. La tavola 4.1 fornisce un quadro generale del tasso di partecipazione all'istruzione secondaria superiore, calcolato rapportando il totale degli iscritti alle scuole superiori, sulla popolazione residente nella classe d'età 14-18 anni;

Tab. 4.1 Tasso di partecipazione nell'istruzione secondaria superiore

<i>Regioni</i>	<i>1994/95</i>	<i>1995/96</i>	<i>1996/97</i>	<i>1997/98</i>	<i>1998/99</i>	<i>1999/00</i>	<i>2000/01</i>	<i>2001/02</i>	<i>2002/03</i>	<i>2003/04</i>
Abruzzo	87,4	89,8	90,9	92,4	92,8	93,6	94,7	95,9	97,0	97,5
Molise	84,5	87,8	89,4	90,8	87,6	91,7	94,1	94,9	96,4	98,1
Campania	70,8	74,0	75,2	76,7	77,2	79,5	82,5	85,7	87,9	89,5
Puglia	70,5	73,7	75,8	76,9	77,8	79,7	82,8	86,1	89,3	90,5
Basilicata	85,1	89,0	91,1	92,0	92,5	92,9	95,5	97,0	99,1	100,6
Calabria	74,6	77,3	79,3	80,0	83,0	84,5	87,6	89,4	91,4	92,7
Sicilia	70,4	73,6	75,3	77,0	76,9	79,4	81,7	87,1	88,7	89,9
Sardegna	84,9	88,3	91,0	91,5	88,6	89,1	93,2	96,8	96,2	96,6
<i>Mezzogiorno</i>	<i>73,6</i>	<i>76,7</i>	<i>78,4</i>	<i>79,7</i>	<i>80,0</i>	<i>82,0</i>	<i>84,8</i>	<i>88,2</i>	<i>90,2</i>	<i>91,4</i>
Italia	78,3	80,8	82,2	83,1	83,1	85,1	87,4	90,1	91,5	92,1
Regioni non Ob. 1	82,2	84,4	85,6	86,3	86,0	87,9	89,7	91,7	92,7	92,9
Regioni Ob. 1	72,8	76,0	77,7	79,0	79,4	81,4	84,3	87,8	89,8	91,1

Fonte: Istat, *Statistiche sull'istruzione fino all'a.s. 1998/99 – Miur dall'a.s. 1999/2000*

- il problema dell' abbandono precoce permane tuttavia nella scuola secondaria, soprattutto al Sud e in particolare nei primi due anni del ciclo. I dati a disposizione non permettono un'analisi molto approfondita sulle motivazioni e le tipologie di abbandono, e sulla loro relazione con fattori di contesto; tuttavia, dagli indicatori di contesto chiave emerge il ritardo ancora notevole delle Regioni Ob.1. Si ricorda che a decorrere dall'anno scolastico 1999-2000 l'obbligo di istruzione è stato elevato da otto a dieci anni e che pertanto il tasso di scolarizzazione subisce una più rapido avanzamento, passando (per le Reg. Ob.1) dall' 81,4% dell'annualità 1999/2000 all'84,1% del 2000/2001; tuttavia, se si confrontano questi dati con quelli relativi al tasso di abbandono al primo anno delle secondarie superiori (Tab. 4.2), dall'incrocio dei dati si evince che, sebbene si sia ottenuto un più elevato numero di iscrizioni alle secondarie superiori, tale valore è annullato dall'innalzamento della dispersione scolastica. Infatti, nelle annualità di riferimento, i dati evidenziano un incremento del tasso di abbandono (per le Regioni Ob1) di due punti percentuali e addirittura di cinque punti percentuali dall'anno scolastico 2000/2001 all'anno 2001/2002 (da 12,4% a 17,2%).

Tab. 4.2 Tasso di abbandono al primo anno delle scuole secondarie superiori

Regioni, ripartizioni geografiche	Anni scolastici								
	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03
Abruzzo	8,9	10,8	9,6	9,4	8,0	8,3	8,7	10,4	8,6
Molise	6,1	7,9	7,6	12,1	5,8	5,8	7,5	5,2	6,1
Campania	12,7	14,2	13,5	14,8	8,1	10,3	12,6	19,1	15,0
Puglia	11,3	11,2	11,9	11,5	8,8	9,9	11,5	15,8	13,6
Basilicata	11,8	12,7	10,4	10,4	8,0	5,7	8,1	11,4	10,1
Calabria	11,0	11,2	13,0	10,0	6,2	7,3	11,3	12,7	12,2
Sicilia	14,0	15,7	14,3	16,3	12,0	13,2	12,8	19,0	16,1
Sardegna	15,3	15,6	15,6	18,3	12,1	11,4	15,6	17,3	12,2
- Mezzogiorno	12,5	13,5	13,2	13,9	9,2	10,4	12,2	16,8	14,0
Italia	11,8	12,1	12,4	12,6	9,1	9,9	11,3	15,1	12,3
Regioni non Ob. 1	11,1	11,0	11,7	11,4	9,0	9,4	10,5	13,5	10,9
Regioni Ob. 1	12,7	13,6	13,4	14,2	9,3	10,5	12,4	17,2	14,2

Fonte: Istat, Statistiche sull'istruzione fino all'a.s. 1998/99 – Miur dall'a.s. 1999/2000

- si registra una crescita a livello nazionale riguardo al numero di diplomati che passa dal 79% nel 2000 all'82% nel 2003.

Oltre ai sopra citati dati di carattere quantitativo, in ordine alle secondarie superiori, il grado di arretratezza dell'istruzione italiana rispetto al contesto europeo appare rilevante anche sotto il profilo qualitativo. I risultati dell'indagine OCSE PISA-2003⁹. evidenziano infatti un forte ritardo rispetto alla media OCSE dei quindicenni italiani nelle abilità scolastiche indagate (lettura, matematica, scienze, *problem-solving*). In particolare da tale indagine emerge che:

- per le regioni dell'Obiettivo 1, si segnala delle difficoltà negli studenti, soprattutto negli istituti professionali e tecnici. Questa difficoltà interessa proprio le competenze-chiave dei giovani che sono all'inizio del corso di studi a livello secondario superiore e dunque, correlando gli indicatori sull'abbandono scolastico con il livello di competenza dei 15enni in lettura, matematica, scienze e problem-solving, il quadro delle regioni meridionali e insulari si arricchisce di indicazioni preziose: il tasso di abbandono è significativo soprattutto al primo e al secondo anno delle scuole secondarie superiori (ossia i giovani a più alto rischio di dispersione scolastica), gli stessi giovani che secondo l'indagine PISA presentano i risultati più negativi;
- si registra un forte divario di competenze tra aree del paese, con al Nord studenti che raggiungono risultati superiori alla media OCSE e a volte superiori anche ai risultati dei paesi considerati "di eccellenza", al Centro studenti che seguono a fatica, senza conseguire in media il livello OCSE e nel Mezzogiorno una competenza ancora più bassa, che si assesta su livelli simili ai paesi ultimi in graduatoria¹⁰;
- oltre che divari territoriali ancora consistenti, sussistono altresì divari tra tipologie di scuola. Infatti, l'indagine segnala maggiori difficoltà soprattutto negli studenti iscritti agli istituti professionali, i cui livelli di competenza (con un

⁹ PISA – il Programme for International Student Assessment – è una delle indagini più ampie ed articolate dell'OCSE, avviata nel 2000 a cadenza triennale e con la partecipazione di oltre 45 paesi di tutto il mondo. I test di PISA, che nel 2003 sono stati somministrati a oltre 11 mila quindicenni italiani, forniscono valutazioni statisticamente rappresentative non solo per le cinque macro-aree del paese e i tre tipi di scuola secondaria (licei, istituti tecnici, istituti professionali), ma anche per sei regioni singole (tutte del Centro-Nord) che hanno contribuito all'indagine con un ampliamento del campione. In Italia l'indagine è condotta dal MIUR e dall'Invalsi.

¹⁰ Si pensi che se in media nell'OCSE sono l'8% i quindicenni sotto il primo livello di competenza in matematica, in Italia, al Nord sono meno del 5%; al Centro sono appena 9%; a Sud, invece, sono oltre il 20%.

punteggio medio pari a 408 contro una media OCSE di 500) risultano molto più bassi rispetto agli studenti dei tecnici (472) e soprattutto dei licei (503)¹¹.

Tali elementi concorrono a determinare una varianza nei risultati conseguiti dagli studenti decisamente elevata, superiore alla media dei paesi OCSE. Questo denota un sistema nel suo complesso poco equo e non sempre in grado di garantire standard minimi di qualità per un servizio collettivo – l’istruzione - che costituisce a un tempo un diritto fondamentale dei cittadini e un pre-requisito di sviluppo

La scarsa equità del sistema penalizza, allora, gli studenti che vivono in contesti socio-economici svantaggiati e comunque quelli che vivono nel Sud. Questo conferma la centralità delle politiche di sviluppo che proprio su questi fattori di contesto possono intervenire.

Gli interventi attuati nell’ambito del PON rivolti all’istruzione confermano la validità delle scelte operate per rafforzare i punti deboli del sistema scolastico meridionale, sebbene, alla luce dei dati summenzionati, necessitino di un ulteriore rafforzamento.

4.3. OBIETTIVI SPECIFICI E PRIMI RISULTATI

Nella tabella 4.3, ripresa dalla revisione del rapporto di valutazione ex ante, vengono richiamati gli obiettivi specifici del PON Scuola e le connesse linee di intervento e per ogni “Area di intervento” prevista sono stati individuati idonei indicatori/parametri statistici, che individuano i risultati da conseguire con riferimento alla tipologia di destinatari e al target potenziale ipotizzato, a fronte di ognuno dei quali è riportato il livello conseguito alla data attuale.

Dagli indicatori summenzionati, si possono sviluppare alcune considerazioni, certamente positive, in merito alla capacità del Programma di conseguire gli obiettivi specifici programmati.

Infatti, come risulta dai dati riportati nella tabella soprarichiamata, si può valutare che:

¹¹ Il divario tra Centro-Nord e Sud è esteso a tutte le tipologie di scuola, ma non è dovuto ad un effetto di composizione, ossia alla predominanza su alcuni territori di tipologie di scuola con bassa performance. Nel caso della matematica, il punteggio medio degli studenti dei licei del Centro-Nord è pari a 536 contro 465 nei licei del Sud e la situazione va peggiorando fino al 431 ottenuto in media dagli studenti dei professionali a Centro-Nord e il corrispettivo di 376 a Sud. Questo permanere di un forte fattore territoriale è particolarmente rilevante per le politiche di sviluppo regionali.

I. per l'obiettivo di adeguamento del sistema dell'istruzione, si stanno conseguendo i *targets* concernenti le seguenti aree di intervento:

- a) *l'acquisizione di competenze trasversali da parte degli alunni.* Il confronto con il livello di attuazione al 2005 pone in luce che quello programmato inizialmente dal PON (sul target potenzialmente raggiungibile da tali interventi) è stato ampiamente superato. Allo stato attuale, il PON avrebbe infatti contribuito al conseguimento dell'obiettivo considerato in maniera consistente, dotando di competenze informatiche il 28% della potenziale platea di alunni (a fronte del previsto 12%) aumentandone notevolmente l'occupabilità.
- b) *l'alternanza scuola lavoro.* Anche riguardo a tale area, il Programma ha oltrepassato le aspettative ed ha consentito al 42% di alunni (sul target potenzialmente stimato) di accedere a tali iniziative – a fronte del previsto 30% - consolidando il rapporto con le imprese e offrendo agli alunni stessi una importante esperienza di *stage*, passo fondamentale del percorso di formazione in quanto consente di mettere in luce la consapevolezza delle proprie possibilità di inserimento in un contesto lavorativo; anche in quest'ottica, l'occupabilità dei soggetti formati risulta incrementata.
- c) *la formazione in servizio del personale della scuola.* Gli interventi miranti a innalzare la qualità del personale scolastico rivestono un ruolo cruciale nel processo di innalzamento sistemico della qualità dell'istruzione. In virtù di tali considerazioni, il dato più che soddisfacente riguardo alla formazione del personale in servizio consente di dare una valutazione positiva sul contributo del PON all'obiettivo specifico; infatti, i progetti del PON rivolti all'elevamento delle competenze trasversali e di progettazione del personale scolastico hanno coinvolto il 38% del target potenzialmente raggiungibile ed hanno quasi raddoppiato il livello previsionale del Programma (20%).
- d) *la creazione di centri funzionali di servizio.* Grazie a tali interventi, i diversi territori possono dotarsi di strutture permanenti in grado di interagire con le altre scuole e con i diversi soggetti, istituzionali e non, del contesto di riferimento, con l'obiettivo di mettere al servizio dei bisogni formativi locali, compresi quelli particolari delle scuole, infrastrutture e competenze professionali connesse all'uso delle tecnologie. Il contributo del PON al raggiungimento di questo obiettivo può essere valutato certamente in maniera

più che soddisfacente essendo già stato superato il livello programmato (55% del potenziale).

- e) *le dotazioni tecnologiche per le istituzioni scolastiche, tra cui i) dotazioni tecnologiche di settore; ii) cablaggio scuole; iii) laboratori di simulazione di impresa.* La dotazione di infrastrutture tecnologiche agli istituti scolastici del Mezzogiorno rappresenta senza dubbio uno dei maggiori successi del Programma in termini sia di copertura territoriale raggiunta (sono stati dotati di attrezzature scolastiche 1.214 istituti superiori pari al 90% circa del totale delle scuole secondarie presenti nelle regioni dell'Obiettivo 1) che di risultati conseguiti. Tali realizzazioni hanno consentito infatti di sanare il divario esistente tra le aree del paese in termini di dotazione di attrezzature tecnologiche. I dati esaminati, a confronto sul target potenziale, valori previsionali e livelli di attuazione conseguiti, forniscono una evidente chiave di lettura di quanto affermato.

II per l'obiettivo di prevenzione della dispersione scolastica, le aree di intervento riguardano:

- a) *la scuola di base in condizioni di disagio e in dispersione (media ed elementare);* Gli alunni coinvolti in interventi a contrasto della dispersione rappresentano un numero rilevante (circa 65.000), decisamente superiore alle aspettative iniziali ed alla stessa popolazione potenziale prevista. Si tenga presente tuttavia che il problema dell'abbandono scolastico nel Mezzogiorno può considerarsi superato per quanto riguarda le scuole elementari e vicino alle medie nazionali per quanto riguarda le scuole medie. È comunque di notevole interesse la vivace risposta delle scuole di base del territorio alle iniziative promosse dal PON contro la dispersione.
- b) *Le famiglie degli allievi della scuola dell'obbligo in particolari condizioni di disagio.* Il coinvolgimento delle famiglie riveste un ruolo importante nell'ambito delle strategie di prevenzione alla dispersione scolastica ed al disagio giovanile. In questo ambito, il PON ha certamente inciso in maniera rilevante, attivando interventi che hanno stimolato la partecipazione di un elevato numero di genitori degli allievi a rischio di esclusione, superiore a quello previsto.

- c) *La scuola secondaria superiore in condizioni di disagio, con riferimento ai drop-out e la fascia di età 15-24 anni non forza lavoro priva di licenza dell'obbligo.* L'analisi delle attuazioni del PON Scuola al 2005 evidenziano il forte impegno del Programma in tale ambito; il target raggiunto è infatti pari al 43% della potenziale platea e al 98% di quanto previsto inizialmente. Il permanere di fenomeni di dispersione scolastica e l'aumento dei tassi di abbandono nelle prime classi dell'istruzione secondaria, suggerisce la necessità di interventi maggiormente incisivi a sostegno dei drop-out in questa fascia d'età.
- d) *Le infrastrutture di sostegno a contrasto della dispersione scolastica.* L'introduzione dei centri risorse contro la dispersione scolastica (già avviata con la precedente programmazione) costituisce un elemento di sostegno notevole a contrasto del fenomeno e di considerevole innovatività; difatti, grazie ad essi, le istituzioni scolastiche, soprattutto quelle situate in aree periferiche e deprivate, hanno potuto dotarsi di strutture che rendessero la scuola attraente, con ambienti adeguati ad attività interdisciplinari e, nel contempo, offrissero la possibilità ai giovani di aumentare le proprie conoscenze e competenze con azioni formative inconsuete e metodologicamente innovative. Oltre a strutture sportive e di accoglienza sono stati realizzati laboratori tecnologici di orientamento, mediateche, laboratori di arti grafiche e visive, laboratori per la simulazione d'impresa, laboratori di musica elettronica etc. L'obiettivo di realizzare strutture (attraverso il FESR) ed attuare attività formative nell'ambito di esse (attraverso il FSE - Misura 3) effettuando interventi nell'ambito dell'area di riduzione della dispersione, come si evince dalla tabella, può essere considerato ampiamente conseguito con risultati più che soddisfacenti.

III Per l'obiettivo di promozione di un'offerta formativa superiore ed integrata, le aree di intervento su cui incidere riguardano:

Gli IFTS. L'attuazione degli IFTS concorre all'obiettivo specifico di promozione di una formazione integrata universitaria; tale aspetto costituisce tuttavia ancora un punto debole del sistema, in considerazione del carattere tuttora episodico dei rapporti del mondo della scuola con quello dell'Università. Inoltre, le attività di formazione post-diploma riflettono le criticità dei rapporti con la formazione regionale a causa soprattutto delle similitudini dell'offerta e della concorrenza esercitata dai corsi regionali per il riconoscimento dei crediti formativi. A fronte di

queste difficoltà di contesto, comprensibilmente il PON contribuisce in maniera minima rispetto al target potenziale, sebbene le attuazioni raggiungano un discreto livello rispetto alle previsioni iniziali del Programma (59%).

IV Per l'obiettivo di promozione dell'istruzione permanente, le aree di intervento da valutare concernono:

L'istruzione permanente. Forza lavoro di età 15-24 anni in cerca di occupazione, priva di licenza dell'obbligo. In linea con la rilevanza crescente della questione del *life- long learnig* e con il ruolo che tale questione potrebbe avere anche nel prossimo ciclo di programmazione degli interventi di valorizzazione delle risorse umane cofinanziate dal FSE, la promozione dell'istruzione permanente riveste nel programma un ruolo strategico oltre che innovativo, in quanto non erano previsti interventi analoghi nella precedente programmazione. Per la valutazione del contributo del PON al raggiungimento dell'obiettivo di promozione si sono presi in considerazione i giovani adulti inoccupati e i drop-out coinvolti negli interventi. Si può affermare che il contributo del PON è stato considerevole; gli interventi attivati hanno coinvolto un numero di utenti (oltre 56.000) superiore alle aspettative, ma anche al target potenziale (131% del T.P.).

V Per l'obiettivo di accrescere la partecipazione e rafforzare la posizione delle donne nel mercato del lavoro, le aree di intervento riguardano:

La parità di genere. Le azioni di rafforzamento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro costituiscono una delle linee strategica del Programma; il PON – oltre alle azioni indirette tese a tale obiettivo – prevede infatti una misura specificamente dedicata alle pari opportunità di genere volta a rafforzare le competenze sia degli alunni e delle alunne delle secondarie superiori che delle donne inoccupate. Un ulteriore aspetto innovativo è costituito dalle azioni destinate ai docenti e che consentano loro di acquisire maggiori competenze nelle problematiche di genere. Nel complesso, le donne coinvolte negli interventi sono state più di 77.000 e sebbene questo numero non rivesta un peso importante rispetto al target potenziale (10% del T.P.), è comunque considerevole in quanto supera di oltre il doppio le previsioni iniziali.

Tab. 4.3 – Targets programmati nella valutazione ex ante e risultati conseguiti al 30.09.05

Obiettivi specifici e linee di intervento	Aree di intervento	Tipologia Destinatari	Target PON Scuola		Livelli conseguiti al 30.09.05	Tassi di conseguimento	
			Popolazione potenziale	Popolazione da raggiungere		Livelli realizzati su TP	Livelli realizzati su livelli programmati
a	b	c	d	e	f	f/d	f/e
Ob. C.1- Linea di intervento C.1.1 "Adeguamento del sistema dell'istruzione"	Competenza trasversali	Alunni	500.000	60.000 (ca. 12% T.P.)	142.704	28,54%	237,84%
	Alternanza scuola lavoro	Alunni	280.000	90.000 (ca. 30% T.P.)	119.382	42,64%	132,65%
	Formazione in servizio	Personale scuola	170.000	35.000 (ca. 20% T.P.)	64.888	38,17%	185,39%
	Centri funzionali di servizio	Istituzioni scolastiche	130	70 (ca. 55% T.P.)	74	56,92%	105,71%
	<i>Tecnologie didattiche :</i>						
	a) dotazioni tecnologiche di settore	Istituzioni scolastiche	1.000	520 (ca. 50% T.P.)	3.094	309,40%	595,00%
	b) cablaggio scuole, dotazioni tecnologiche recenti, ecc.	Istituzioni scolastiche	ca. 6.800	ca. 2.500 (ca. 36% T.P.)	2.374	34,91%	94,96%
c) laboratori simulazione di impresa	Istituzioni scolastiche	300	80 (ca. 26% T.P.)	63	21,00%	78,75%	
Ob. C.1- Linea di intervento C.1.2 "Prevenzione della dispersione scolastica"	Scuola media in condizioni di disagio e in dispersione	Alunni	60.000	ca. 35.000 (ca. 40% T.P.)	63.319	105,53%	180,91%
	Scuola elementare in condizioni di disagio in aree specifiche	Alunni	28.000				
	Famiglie alunni scuola obbligo in particolari situazioni di disagio e deprivazione sociale	Genitori	44.000	ca. 15.000 (ca. 35% T.P.)	17.175	39,03%	114,50%
	Scuola secondaria superiore in condizione di disagio e di dispersione	Alunni e drop-out	355.000	ca. 155.000 (ca. 40% T.P.)	152.649	43,00%	98,48%
	Fascia di età 15-24 "non forza di lavoro" priva di licenza dell'obbligo	Drop-out	35.000				
	Infrastrutture di sostegno al contrasto della dispersione scolastica	Centri di risorse	65	ca. 30 nuovi (50% T.P.)	96	147,69%	360,00%
	Infrastrutture di sostegno per le scuole comprensive in aree montane, isolate, ecc.	Centri di risorse locali	100	30 nuovi (30% T.P.)	42	42,00%	206,67%
Ob. C.2- Linea di intervento C.2.1 "Promuovere un'offerta adeguata di formazione superiore ed universitaria"	IFTS	Giovani diplomati	70.000	(ca. 4.000)	2.376	3,39%	59,40%
Ob. C.3- Linea di intervento C.3.1 "Promuovere l'istruzione e la formazione permanente"	Istruzione permanente	Drop-out. Giovani adulti e adulti non occupati	35.000	ca. 20.000 (ca. 45% T.P.)	56.638	161,82%	283,19%
	Forza lavoro 15-54 anni in cerca di occupazione, senza titolo di studio dell'obbligo	Drop-out. Giovani adulti	10.000				
Ob. E.1- Linea di intervento C.3.1 "Accrescere la partecipazione a rafforzare la posizione delle donne nel mercato del lavoro"	Parità di genere	Alunni/e, donne disoccupate, docenti	745.000	ca. 38.000 (ca. 5% T.P.)	77.889	10,45%	204,97%

Fonte: Dati di monitoraggio del sistema informativo del MIUR su elaborazioni dell'assistenza tecnica. I valori in corsivo sono calcolati per estrapolazione.

4.4. ALCUNE CONSIDERAZIONI SUI PRIMI IMPATTI DEL PROGRAMMA

Le valutazioni sugli impatti futuri del Programma si limitano in questa fase di attuazione dello stesso a considerare le evoluzioni di contesto (segnalate nel paragrafo 4.2), incrociate con il contributo dato dal PON agli obiettivi specifici dei *policy field* (descritti nel paragrafo 4.3). Le valutazioni di carattere quantitativo sugli impatti, sono infine arricchite da alcuni elementi qualitativi tratti dalle indagini di campo del Valutatore indipendente (di cui si fornirà una esposizione più completa nei capp. 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7 del presente Rapporto).

I **mutamenti di contesto** confermano la valutazione positiva sulla strategia del programma; sebbene sia difficile ricondurre tali evoluzioni all'azione programmata dal PON, tuttavia è indubitabile che l'azione programmata attraverso il PON abbia contribuito ai seguenti risultati positivi di mutamento del quadro generale dell'istruzione nel Mezzogiorno:

- **Avanzamento dei tassi di scolarizzazione:** nel Mezzogiorno si è assistito ad una rapida evoluzione dei tassi di scolarizzazione nella fascia di popolazione tra 25-64 anni che ha consentito di recuperare in parte il divario con il Centro-Nord. Si è infatti passati da 7,5 punti percentuali nell'anno scolastico 1994/95 a soli 1,3 punti percentuali nel 2003/2004;
- **Riduzione della dispersione scolastica:** il fenomeno dei abbandono precoce degli studi può essere considerato superato per la scuola elementare ed in via di risoluzione per la scuola media, in cui il livello di dispersione è passato dal 2,8 nel 1991 allo 0,7 nel 2003; i livelli di abbandono rimangono ancora significativi nelle secondarie superiori, sebbene con dati meno allarmanti del passato;
- **Sviluppo della società dell'informazione:** E' stato dato notevole impulso alla società dell'informazione, contribuendo al processo di innovazione delle tecnologie all'interno delle scuole. Per quanto riguarda la dotazione infrastrutturale negli istituti scolastici, il ritardo dell'Italia rispetto agli altri Paesi europei in termini di diffusione delle tecnologie come strumento a supporto della didattica, è stato colmato. Un ulteriore dato interessante è quello relativo al divario tra Nord e Sud del paese: molte regioni del sud, presentano indici migliori rispetto alla media delle

regioni del centro-nord, allineandosi di fatto alla media europea e in particolare agli obiettivi previsti dal PON Scuola per il 2006¹².

Accanto a questi elementi di miglioramento del contesto del Mezzogiorno, le quantificazioni contenute nella valutazione ex-ante del PON (analizzate nel par. 4.3) costituiscono un importante punto di riferimento per stimare in maniera più puntuale gli impatti in relazione al conseguimento dei *target* attesi.

I livelli conseguiti dal Programma in riferimento ai cinque obiettivi specifici, già illustrati nella Tab. 4.3 evidenziano l'elevata "efficacia attuativa" del programma in termini di realizzazione e risultato. Difatti, in ordine alle aree di intervento relative a ciascun obiettivo specifico, sono stati raggiunti i seguenti risultati positivi:

1) Adeguamento del sistema dell'istruzione: le azioni che concorrono a innalzare la qualità del sistema dell'istruzione e ad innovare la didattica in linea con gli orientamenti nazionali e comunitari hanno prodotto risultati largamente positivi. Tali interventi hanno contribuito a migliorare il sistema scolastico in maniera integrale:

- *gli allievi:* l'acquisizione di competenze trasversali (informatica, lingue) e i tirocini in azienda hanno elevato l'occupabilità per più di 100.000 allievi delle scuole meridionali;
- *i docenti* e il personale scolastico: la formazione in servizio ha coinvolto più di 60.000 destinatari, personale docente e non docente che opera nelle istituzioni scolastiche del primo e del secondo ciclo, incrementando le competenze tecnologiche e la capacità di gestione dei progetti;
- *tecnologie didattiche:* le dotazioni tecnologiche del PON hanno raggiunto capillarmente gran parte delle istituzioni scolastiche del Mezzogiorno, dotando di infrastrutture tecnologiche 1.214 istituti superiori, pari al 90% circa del totale delle scuole secondarie presenti nelle regioni dell'Obiettivo¹³.

¹² Dati tratti da l'Indagine sulle risorse tecnologiche per la didattica nella scuola italiana - MIUR , settembre 2004. I dati positivi sul contributo alla innovazione tecnologica delle scuole da parte del PON, sono confermati dal rapporto del Valutatore indipendente relativo alla "capacità di utilizzazione delle risorse infrastrutturali" Ecoter . Novembre 2005.

¹³ *Ibidem.*

- 2) **Prevenzione della dispersione scolastica:** gli interventi contro la dispersione scolastica messi in campo dal PON hanno coinvolto più di 200.000 allievi a rischio dispersione, dei quali più del 70% è rivolto agli allievi della scuola secondaria, dove si registrano i maggiori tassi di abbandono precoce. Sono stati inoltre realizzati 96 “centri risorse” finalizzati a contrastare la dispersione scolastica.
- 3) **Promuovere un’offerta adeguata di formazione superiore e universitaria:** è stato incentivato il raccordo tra sistema formativo, scuola e Università promuovendo gli IFTS nell’ambito delle scuole del Mezzogiorno. Tuttavia rispetto agli indicatori programmati (4.000 allievi da raggiungere, allo stato attuale il contributo è ancora al di sotto dell’obiettivo)
- 4) **Promuovere l’istruzione e la formazione permanente:** sono stati innalzati i livelli delle competenze di base e di quelle trasversali finalizzati al reinserimento nel mercato del lavoro più di 50.000 giovani adulti non occupati e drop-out, aumentando così la loro occupabilità.
- 5) **Accrescere la partecipazione e rafforzare la posizione delle donne nel mercato del lavoro:** Sono state formate 77.000 ragazze/donne su tematiche relative alle pari opportunità. Gli interventi hanno raggiunto sia alunne che donne occupate e docenti, favorendo una sempre maggior diffusione della cultura di genere nella scuola.

Tali indicazioni consentono già di formulare una ipotesi decisamente ottimistica in ordine alle potenzialità del programma di conseguire impatti sostanzialmente positivi, in quanto le azioni messe in campo dal PON hanno raggiunto una vasta platea di destinatari, consentendo loro di acquisire competenze trasversali per far fronte ai continui mutamenti in atto nel mercato del lavoro e garantendo dunque loro maggiore occupabilità.

Nell’aggiornamento della valutazione intermedia al 31/12/2005 però, al fine di valutare i risultati conseguiti e ottenere stime attendibili degli impatti – diretti e indiretti – degli interventi del PON, è apparso opportuno affiancare alla valutazione di impatto “classica”, fondata sull’utilizzo di metodologie e di strumenti di analisi statistica, approfondimenti tematici su aspetti che presentano una particolare rilevanza strategica.

Oltre che per queste considerazioni, si è ritenuto opportuno effettuare delle indagini di campo sempre al fine di dare un contenuto qualitativo al processo di valutazione cogliendo, presso i vari soggetti coinvolti nell’attuazione e nella fruizione dei servizi

prodotti, opinioni e giudizi circa la validità delle azioni realizzate. Dalle analisi di campo che hanno condotto alla consegna di specifici rapporti tematici (le cui sintesi sono riportate nei Capp. 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7) si evince che:

- la natura e qualità della progettazione operativa e della attuazione degli interventi autorizzati all'interno del PON "La Scuola per lo Sviluppo", con specifico riferimento a: "analisi dei bisogni", "costruzione dei partenariati e reti", "certificazioni", "relazione tra progetto e attività didattica ordinaria" è stata sviluppata; gli istituti scolastici hanno maturato significative competenze nella progettazione di percorsi formativi, nell'organizzazione e gestione di risorse umane, professionali e materiali e hanno avuto la possibilità di dotarsi di infrastrutture adeguate per creare ambienti favorevoli ad una didattica attiva, basata sull'operatività e sul coinvolgimento degli alunni.
- il partenariato interistituzionale con le Regioni dell'Ob.1 nell'ambito del PON Scuola è proseguito con successo ; il caso della regione Sicilia e della regione Calabria, analizzati in maniera maggiormente approfondita attraverso i *focus group* del Valutatore indipendente, evidenziano come si sia costruito nel corso del tempo un lento processo di collaborazione tra le istituzioni coinvolte. Tale processo è stato formalizzato con la stipula di protocolli di intesa che definiscono le modalità di integrazione tra l'attuazione degli interventi del PON nelle Regioni di riferimento e dei relativi POR.
- la tematica delle pari opportunità di genere nel PON Scuola, è stata ampiamente promossa sia come elemento di *mainstreaming* che come attuazione di singole Misure e Azioni. Le indagini del Valutatore indipendente evidenziano infatti la crescita di consapevolezza da parte delle istituzioni scolastiche in tema di differenza di genere nell'ambito della scuola.
- lo studio documentale realizzato sull'attuazione del progetto di educazione ambientale "Helianthus" 2002-2003 ed alle sue prosecuzioni, nell'ambito delle linee trasversali di educazione ambientale previste del PON Scuola, ha messo in luce aspetti positivi in merito all'interesse dimostrato dagli studenti rispetto alla tematica (che nel PON svolge un ruolo precipuamente didattico, ossia di educazione ambientale).
- le analisi relative alle modalità di utilizzazione delle risorse infrastrutturali assegnate alle istituzioni scolastiche (Misure 2 e 4 del PON) rilevano che l'utilizzo delle tecnologie nella didattica è stato notevolmente stimolato. L'analisi dei dati e le osservazioni emerse dalle indagini di campo del Valutatore indipendente fanno rilevare inoltre che le iniziative attuate dagli istituti campionati hanno contribuito al

rafforzamento dell'integrazione tra fondi prevista dal Programma, realizzando un valore aggiunto di notevole efficacia.

- l'analisi relativa alla lotta alla dispersione scolastica ed alla prevenzione del disagio socio-culturale evidenzia il successo dei corsi finalizzati alla prevenzione ed al recupero della dispersione: l'interesse dimostrato dagli istituti campionati rispetto alle modalità inconsuete di didattica promosse dal PON è dimostrato dalle opinioni rilevate presso il campione indagato.
- la valutazione relativa all'educazione permanente (misure 6), che si configura come un aggiornamento di quanto già sviluppato dal Valutatore in un *focus* approfondito durante la valutazione del primo triennio di programmazione, ha confermato gli esiti soddisfacenti rispetto all'attuazione degli interventi collegati alla necessità di garantire all'individuo possibilità formative su tutto l'arco della vita (in un'ottica di *lifelong learning*), in linea con le evoluzioni del contesto normativo nazionale ed europeo.

5. ALCUNE VALUTAZIONI TEMATICHE

GENERALITÀ

Ai fini della redazione dell'aggiornamento del RVI al 31/12/2005, come richiesto dall'AdG nell'ambito del contratto per il proseguimento dell'incarico, è stata prevista la redazione di alcuni approfondimenti tematici finalizzati all'approfondimento degli elementi qualitativi e quantitativi di conoscenza, necessari per sviluppare una valutazione di maggior dettaglio. Il Valutatore, in accordo con l'AdG ha disposto una prima lista di tematismi sui quali sviluppare tali approfondimenti.

Nel frattempo, il Gruppo Tecnico di valutazione e monitoraggio ha proposto alcune indicazioni per l'aggiornamento della valutazione intermedia e per la definizione della domanda di valutazione da parte dei vari *stakeholders*; elemento fondamentale del processo di definizione di un percorso valutativo.

Il Valutatore ha effettuato al riguardo specifici incontri con l'Adg e con gli *stakeholders* per recepire e verificare le loro esigenze specifiche e definire puntualmente la “*long list*” di domande da approfondire nell'ambito della redazione dell'aggiornamento del RVI.

Al termine di tale processo, le esigenze dei soggetti coinvolti sono state tradotte in domande specifiche di cui è stata analizzata la “valutabilità” e la fattibilità, in merito alla tempistica e l'utilità, oltre che al costo delle indagini necessarie per rispondere a ciascuna domanda.

Da tale analisi è emersa, proprio come primaria e più diffusa, la richiesta di una valutazione dell'impatto e dei risultati conseguiti con gli interventi del PON.

Le domande di valutazione emerse da tali incontri possono essere classificate secondo le seguenti macro-tipologie di approfondimento:

- 1) ***La qualità della progettazione***; conseguita nell'ambito del Programma da parte delle istituzioni scolastiche; in termini di capacità autonoma degli Istituti scolastici di formulare proposte progettuali di qualità, a prescindere dall'eventuale supporto di consulenti qualificati esterni.

- 2) ***L'integrazione tra PON e POR***; in termini di valutazione del collegamento tra interventi PON e interventi finanziati dai POR, in particolare per quanto concerne la Regione Sicilia e la Regione Calabria. Il partenariato inter-istituzionale è stato approfondito attraverso dei *focus group* condotti nelle due Regioni ;
- 3) ***Approfondimenti sull'analisi relativa alla lotta alla dispersione scolastica ed alla prevenzione del disagio socio-culturale***; concentrando l'attenzione in modo particolare sugli effetti del Programma sul bagaglio professionale dei docenti e sulla crescita personale degli allievi;
- 4) ***L'integrazione tra Fondi***; punto focale del Programma, in quanto esso punta in buona parte a creare un'effettiva correlazione fra le azioni dell'Asse 3 Risorse Umane e gli interventi infrastrutturali a favore dello sviluppo, nell'ambito dell'istruzione e della formazione, finanziati dal FESR;
- 5) ***Le pari opportunità di genere*** ; tenendo presente che il PON individua nelle pari opportunità di genere sia l'obiettivo di interventi specifici sia una priorità trasversale e, con questo duplice approccio, intende sostenere la promozione di scelte scolastiche e formative mirate a migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Accanto a queste tematiche - che hanno dato luogo all'organizzazione e alla realizzazione di indagini tramite questionari e – nel caso del partenariato interistituzionale – della conduzione di *focus group*, su richiesta dell'Adg e degli *stakeholders* sono stati individuati approfondimenti svolti sulla base della documentazione prodotta, cioè attraverso l'analisi di alcuni dei progetti pervenuti e delle rilevazioni qualitative effettuate dal MIUR, sulle seguenti tematiche:

- 6) ***L'istruzione permanente***: in questo caso l'analisi si configura come un proseguimento di quanto sviluppato dal Valutatore nel periodo di valutazione del primo triennio di programmazione; le fonti utilizzate per l'approfondimento comprendono, tra le altre, una rilevazione qualitativa di notevole interesse condotta dall'Adg;
- 7) ***L'educazione ambientale: il progetto Helianthus***. l'approfondimento è stato condotto sulla base di parte della documentazione pervenuta dalle scuole e sulla base di colloqui con i responsabili di Misura e testimoni privilegiati.

La struttura dei rapporti di valutazione tematica – la cui sintesi è riportata nel presente capitolo - è così articolata: **(a)** obiettivi dell'indagine; **(b)** ricognizione delle fonti e ricostruzione del quadro informativo per la valutazione (modalità di attuazione); **(c)** risultati ed eventuali suggerimenti.

5.1. LA NATURA E QUALITÀ DELLA PROGETTAZIONE OPERATIVA E DELLA ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI AUTORIZZATI ALL'INTERNO DEL PON “LA SCUOLA PER LO SVILUPPO”

a) Obiettivi

In considerazione del fatto che l'innalzamento della qualità progettuale nell'ambito del PON “La Scuola per lo Sviluppo” costituisce un fattore trainante per qualsiasi intervento venga avviato per favorire lo sviluppo nelle regioni meridionali, il Valutatore indipendente ha predisposto un *focus* relativo alla realizzazione di un “Rapporto tematico sulla natura e la qualità della progettazione operativa” riscontrata nell'attuazione del PON “La Scuola per lo Sviluppo”.

Tale rapporto è finalizzato ad esaminare:

- i) la natura e la qualità della progettazione operativa nell'ambito del PON “La Scuola per lo Sviluppo”;
- ii) la capacità autonoma degli Istituti scolastici di formulare proposte progettuali di qualità, a prescindere dall'eventuale supporto di consulenti qualificati esterni;
- iii) la portata di eventuali effetti di apprendimento che hanno interessato gli Istituti stessi (in altri termini si verifica se, nel corso del tempo, i progetti proposti in relazione a bandi diversi, denotano un miglioramento complessivo della capacità progettuale delle scuole).

b) Modalità di attuazione

La realizzazione del Rapporto tematico ha previsto le seguenti fasi:

- Analisi della efficacia delle azioni programmate secondo le varie metodologie e strumenti di analisi utilizzati. Tale esame è passato attraverso due fasi: i) la valutazione dell'avanzamento fisico, finanziario e procedurale delle azioni avviate come risulta dai dati di monitoraggio; ii) l'elaborazione di indicatori relativi

all'analisi della qualità della progettazione operativa. Per tale analisi ci si è basati sulla disamina dei dati di monitoraggio aggiornati al 31-12-2003, in quanto l'indagine è stata svolta nell'arco del 2004 e i dati più recenti erano quelli relativi al 2003. I dati riguardano l'avanzamento fisico del PON e in modo particolare il numero di progetti presentati, ammessi e realizzati per annualità; sui dati di *audit* condotti direttamente presso gli Istituti scolastici e sull'indagine campionaria effettuata dal Valutatore con il supporto del MIUR.

Dai dati di avanzamento fisico si nota una consistente vitalità progettuale: infatti come già osservato si passa dagli 809 presentati nel 2001 ai 3.842 presentati a valere sull'annualità 2005: questo dimostra sicuramente un miglioramento della capacità progettuale degli Istituti o, quanto meno, un impegno maggiore nella progettazione. A ciò non ha fatto seguito un altrettanto elevato numero di autorizzati e quindi di progetti conclusi, ma comunque, come già detto, ciò lascia presupporre una maggiore selezione qualitativa dei progetti. Dei progetti autorizzati ne sono stati conclusi più del 90%, il che fa ben sperare sulla piena attuazione delle risorse programmate e di conclusione degli interventi finanziati.

- Analisi sugli aspetti qualitativi degli interventi effettuata sulla base dei risultati delle attività di *audit* condotte presso gli istituti scolastici .
- Dall'attività di *audit*, tuttora perseguita dagli ispettori dal MIUR presso le scuole coinvolte nel Programma, sono stati posti in evidenza punti di forza e punti di debolezza relativi alla adeguatezza dell'organizzazione e del livello qualitativo dei progetti cofinanziati e realizzati: fra questi va sottolineata la difficoltà delle istituzioni scolastiche nel creare una rete telematica permanente di rapporti tra le diverse scuole, così come la difficoltà delle scuole nel creare raccordi sistematici con gli altri canali di professionalizzazione (formazione professionale e apprendistato), e con enti di formazione e aziende, la carente formazione specifica per i docenti che operano nei differenti progetti del PON.
- Indagini ad hoc condotte sui soggetti coinvolti nella progettazione. Attraverso tali analisi si è potuto valutare la qualità dei progetti attivati e in particolare:
 - i punti di forza e i punti di debolezza rilevati complessivamente nelle attività poste in essere in ciascuna Regione;
 - le caratteristiche di organizzazione e di realizzazione;

- la soddisfazione espressa dai soggetti coinvolti nella progettazione;
- il riconoscimento delle effettive ricadute degli interventi.

Tali ambiti sono stati indagati mediante l'identificazione di dimensioni qualitative individuate puntualmente di cui si parlerà in seguito.

c) Risultati e suggerimenti

Relativamente ai principali risultati dell'indagine campionaria realizzata dal Valutatore indipendente, sono emersi punti critici, ma anche punti di forza della progettazione degli istituti. L'indagine condotta dal Valutatore Indipendente ha coinvolto 177 istituti, rispetto ad un campione di 227, per un tasso di risposta pari al 77%.

Dall'indagine si evince che la qualità dei progetti è giudicata nel complesso abbastanza soddisfacente: in quasi tutti i casi, gli Istituti coinvolti hanno dimostrato nella fase di progettazione sia ideativa che operativa, una attenzione particolare all'allievo, attraverso l'analisi dei suoi bisogni e di quelli del territorio circostante, al fine di favorirne l'inserimento lavorativo in un periodo successivo. Le scuole hanno dimostrato un crescente interesse nei confronti di tale strumento, al punto da sottolineare nei questionari l'esigenza di rafforzare tale analisi anche mediante il supporto e la creazione di reti e partenariati con altre strutture territoriali (Enti, Regioni, ma anche agenzie formative e aziende) in modo che la progettazione potesse risultare più mirata e specifica. Un ulteriore segnale positivo è dato dalla risposta al quesito relativo al ricorso ad esperti esterni per la progettazione, in quanto la maggioranza dei responsabili di progetto ha affermato di non essersi rivolta a soggetti o enti esterni alla struttura scolastica interessati alla progettazione finanziata, ma di aver maturato in seno all'istituto la progettazione operativa.

Un raccordo maggiore è stato richiesto anche relativamente ai Consigli di classe e alle famiglie degli studenti, sia per rafforzare la partecipazione degli allievi ai vari progetti, che per migliorare l'attuazione e la progettazione degli stessi.

A tal proposito, una delle criticità che il Valutatore mette in evidenza è proprio quella legata alla necessità di creare ed attuare processi sinergici più stringenti tra Istituzioni appositamente orientate alla formazione e contesto sociale e produttivo. Tale sinergia, oltre a migliorare i processi di inserimento lavorativo, potrebbe servire a contrastare le situazioni negative e di rischio presenti sul territorio,

offrendo ai giovani una visione più positiva del contesto territoriale circostante e delle reali opportunità lavorative.

Altro punto debole è la mancanza di una struttura telematica a rete forte: l'aspetto meno soddisfacente è proprio il basso numero di reti telematiche tramite le quali gli Istituti possano creare un interscambio di informazioni e la pressoché inesistenza di contatti anche con le aziende, mediante la creazione e la conseguente consultazione di banche dati delle professionalità maggiormente richieste, cui poter accedere. Insomma, vi è ancora da parte degli Istituti una limitata apertura verso altri contesti, anche appartenenti allo stesso territorio.

Appare opportuno altresì implementare le attività connesse con l'aggiornamento e la formazione degli insegnanti. Come già detto, la scarsa competenza dei docenti in determinati settori (internet, laboratori specifici etc.) costituisce un punto di debolezza nella progettualità. A parere del Valutatore, appare pertanto necessario supportare più fortemente i docenti nell'acquisizione di nuove tecniche di insegnamento, ma anche di nuove strategie di trasferimento delle conoscenze indirizzate ad una migliore comprensione del contesto economico e sociale esterno, in stretta sinergia con altre istituzioni pubbliche e private esterne.

E' importante tuttavia tener presente che la necessità di un'azione di sistema complessiva a sostegno della formazione del personale scolastico e del rafforzamento delle reti – punti di debolezza che sono emerse sovente dalle indagini di campo del valutatore indipendente - costituiscono esigenze già messe a fuoco da parte dell'AdG; infatti è di recente emanazione un bando a valere sulla Misura 1.3 - Formazione in servizio del personale del sistema d'istruzione scolastica - per lo sviluppo di competenze in progettazione, gestione, monitoraggio e valutazione. Tale avviso ha suscitato un notevole interesse da parte delle scuole; sono pervenute infatti 11.131 iscrizioni al percorso rivolto al personale scolastico per un totale di 1.277 istituti e 666 iscritti al percorso rivolto ai docenti dei CPS per un totale di 131 istituti. Tale articolato e capillare intervento ha l'obiettivo primario di dotare il sistema scuola di ulteriori e nuove competenze in progettazione, gestione, monitoraggio e valutazione di progetti integrati e di processi d'istruzione inseriti nel più ampio contesto socio-economico e culturale, che consentano a dirigenti, docenti e personale amministrativo, in rapporto alle particolari funzioni svolte e quindi alle specifiche professionalità, di interagire con il contesto locale, nazionale ed europeo, anche attraverso la creazione e il rafforzamento di un sistema di reti. In tal modo,

dotando le scuole e le altre istituzioni territoriali di risorse di alto profilo professionale, si potrà contribuire altresì allo sviluppo locale.

Appare essenziale, quindi, rafforzare le competenze dei docenti e le abilità richieste sia in relazione alle fasi della progettualità che in relazione alle materie specifiche (linguistiche o nuove tecnologie) oggetto dei laboratori previsti con gli interventi.

Inoltre, sempre a parere del Valutatore, sarebbe opportuno attivare all'interno della scuola un gruppo operativo formatore, specializzato o una figura capace di relazionare fra progettazione, scuola, territorio, eventuali partecipanti al progetto; inoltre, va sottolineata l'opportunità di studiare, prima della progettazione, il territorio nelle analisi sociologiche che possano anche contemplare specificatamente le problematiche della disoccupazione, del mondo del lavoro, di eventuali forme di orientamento".

Sicuramente, infine, ciò che emerge da più punti dell'analisi è la necessità di una sempre più stretta collaborazione tra scuola, istituzioni locali e mondo produttivo o di continui confronti, dibattiti per garantire tutti gli apporti utili per una progettazione integrata.

5.2. IL PARTENARIATO INTERISTITUZIONALE CON LE REGIONI DELL'OB.1 NELL'AMBITO DEL PON SCUOLA

a) Obiettivi

L'obiettivo generale del presente rapporto tematico è quello di fornire un quadro sulle strategie di integrazione tra i POR delle regioni Obiettivo 1 ed il PON La Scuola per lo sviluppo, al fine di individuare modalità di rafforzamento reciproco dei programmi e di sviluppare nuove forme di collaborazione interistituzionale utili in vista del periodo di programmazione 2007/2013.

Il rapporto complesso fra la tradizione unitaria storicamente consolidata, che sinora ha guidato le politiche e la gestione dell'istruzione pubblica, e le esigenze di più recente acquisizione di decentramento e di autonomia innescate dai processi di innovazione interna al sistema scuola - nel quadro generale del Paese e della sua articolazione costituzionale - pongono in luce alcune significative domande sull'opportunità di incidere sul comparto dell'istruzione sia a livello nazionale che regionale.

La possibilità di integrazione tra programmazione nazionale e programmazione regionale richiede pertanto un'attenta analisi, sia in chiave di programmazione, sia e soprattutto in chiave di attuazione, al fine di verificare a livello congiunto l'efficacia degli interventi e il rischio eventuale di sovrapposizione ed apportare i possibili aggiustamenti.

In tale contesto, gli obiettivi specifici che l'indagine del Valutatore intende raggiungere sono diretti a:

- individuare le strategie delle Regioni Ob.1 incentrate sul miglioramento del sistema dell'istruzione;
- approfondire l'avanzamento fisico e finanziario delle misure dei POR Ob.1 (Asse III) relative all'istruzione;
- evidenziare le forme di integrazione tra le Misure PON e le Misure individuate dei POR e far emergere gli eventuali rischi di sovrapposizione;
- approfondire la conoscenza sulle modalità di cooperazione interistituzionale tra MIUR e due Regioni, la Calabria e la Sicilia, prescelte in accordo con l'Adg attraverso la raccolta di opinioni dei partecipanti rispetto all'integrazione programmatica degli interventi ed al confronto sulle questioni rilevanti per rendere più efficaci entrambi i programmi;
- fornire raccomandazioni per il miglioramento dell'intesa e per rendere maggiormente efficienti i due programmi ed evidenziare le buone prassi realizzate.

b) Modalità di attuazione

Al fine di cogliere la concreta evoluzione degli aspetti operativi concernenti l'integrazione PON-POR, l'approfondimento tematico è stato realizzato in due fasi:

- La prima fase ha previsto un'analisi documentale sull'integrazione tra PON Scuola e Misure dell'Asse II dei POR delle regioni Ob.1. Tale analisi è finalizzata a verificare il grado di sovrapposizione e di integrazione delle misure indirizzate all'adeguamento del sistema dell'istruzione dei POR Ob.1 con le misure del PON "La Scuola per lo sviluppo". La metodologia impiegata per la valutazione è stata così strutturata: i) analisi propedeutica dei contenuti dei sei POR riguardanti l'asse III Risorse umane; ii) individuazione delle misure dei sei POR che si collegano e

possono risultare coerenti con le azioni del PON “La scuola per lo sviluppo” e che risultano attivate a livello regionale; iii) individuazione e selezione delle misure che hanno un potenziale rischio di sovrapposizione o di possibile integrazione; iv) valutazione della sovrapposizione ed integrazione delle misure individuate/selezionate attraverso criteri idonei del grado di sovrapposizione e di integrazione (confronto tra obiettivi, destinatari, interventi, criteri di selezione, modalità di presentazione dei progetti, procedure di valutazione, riferimenti al PON/POR presenti nei bandi).

In prima istanza si è dunque ricostruito il quadro delle misure attivate dei POR regionali attraverso l’asse III “Risorse umane”. In tale contesto si è provveduto al reperimento dei bandi delle suddette misure; dai bandi che evidenziano l’attuazione della misura sono stati tratti gli elementi basilari per sviluppare il confronto con quanto attivato con il PON Scuola.

- Nella seconda fase dell’indagine valutativa, al fine di valutare le modalità in cui si è tradotta ed è stata realizzata operativamente la collaborazione interistituzionale, sono stati realizzati due focus group in due Regioni, la Calabria e la Sicilia, prescelte come casi di studio in accordo con l’Adg, in virtù del soddisfacente stato di avanzamento dell’intesa tra le due istituzioni e il MIUR. Tali focus sono stati preceduti da una fase preliminare di analisi della domanda svolta presso i responsabili dei POR di Calabria e Sicilia e del PON. Specificità di tale approccio metodologico è di integrare i dati quantitativi, rilevati attraverso l’analisi degli aspetti fisici e finanziari dell’intesa, con i dati di natura qualitativa messi in evidenza dal processo diagnostico dell’analisi della domanda e attraverso la realizzazione dei focus group. Obiettivo di tale approccio è la costruzione di un metodo attivo d’intervento in cui dare spazio non solo ad aspetti tecnici, in cui è il dato che assume pregnanza, ma anche ad aspetti relazionali.

c) *Risultati e suggerimenti*

Le risultanze dei focus group in Sicilia e Calabria

A seguire sono riportati i risultati emersi in sede di *focus group* organizzati dal valutatore indipendente in Calabria e Sicilia. Ai focus hanno preso parte alcuni membri dell’AdG del MIUR e quelli dell’AdG delle singole Regioni responsabili degli interventi regionali a favore dell’istruzione. Ad ogni partecipante è stata distribuita una

griglia di lavoro sulla base della quale è stata organizzata la sessione di lavoro ; la griglia ha previsto l'esame delle seguenti aree di indagine su cui poi è stata imperniata la discussione:

- *la programmazione* (attività di partecipazione alla fase programmatoria e livello di partecipazione). In questa sessione di lavoro, è stato richiesto al gruppo di ripensare alle reciproche azioni relative all'area della programmazione (POR/PON e i CdP) al fine di cogliere se in questa fase le due AdG (MIUR e Regione Sicilia) hanno prestato attenzione ai rispettivi CdP per concordare interventi complementari a livello territoriale.
- *l'attuazione* (attività di natura tecnica per la realizzazione dei progetti);
- *le attività di collaborazione* interistituzionale (le modalità di cooperazione tra MIUR e Regioni); in particolare, sono state esplorate e discusse le modalità e gli strumenti che hanno reso possibile il lavoro di concertazione.

1. Le risultanze del focus group in Sicilia

I principali risultati emersi a dal focus sono riassumibili come segue:

- Rispetto alla fase di programmazione del PON Scuola e del POR Sicilia e ai rispettivi CdP, non emerge un'attenzione reciproca da parte delle due amministrazioni al fine di concordare interventi complementari a livello territoriale. Tale carenza è stata superata grazie alla stipula del protocollo d'intesa che è il frutto di una lunga serie di contatti avviati successivamente tra MIUR e Assessorato Regionale all'istruzione, dopo aver valutato che in tema dell'istruzione le due istituzioni condividevano obiettivi comuni;
- tra le positive esperienze di collaborazione, sia in fase di programmazione che attuativa, realizzate in intesa tra le due Amministrazioni, si segnala in particolare quella relativa all'emissione del bando multi-misura del MIUR del 04/04/2005¹⁴. Il bando, in una logica di concentrazione ed integrazione degli interventi, consente agli istituti di qualsiasi ordine e grado, collocati presso le Isole Minori delle Regioni dell'Obiettivo 1, la possibilità di attivazione di una molteplicità di interventi (sia finanziati dal FSE che dal FESR) e dunque la realizzazione di progetti afferenti ad un'ampia gamma di ambiti tematici, valorizzando così le opportunità di fruire di

¹⁴ Cfr Prot. INT/6068/5 del 4 aprile 2005.

servizi, strumenti e infrastrutture che migliorino e accrescano la partecipazione ai percorsi scolastici e l'apprendimento di giovani e adulti. Questo specifico ampliamento di opportunità è stato previsto affinché si realizzi un'offerta formativa diversificata ed attenta ai bisogni specifici dei giovani e delle giovani, dei genitori e degli adulti che non potrebbero beneficiare altrimenti di altre attività di apprendimento e di formazione in aree così altamente isolate. Tale iniziativa rappresenta il frutto dell'Intesa di programma siglata dal MIUR (PON scuola) e dalla Regione Siciliana (POR Sicilia). Nell'ambito di tale intesa, infatti, il MIUR si impegnava, alla diffusione delle tecnologie, la creazione di reti ed alla promozione delle attività programmate dai centri polifunzionali per lo sviluppo tecnologico e della progettualità, affinché si realizzasse una rete in favore delle isole minori della Sicilia. Si impegnava inoltre alla costituzione di specifiche infrastrutture a sostegno e sviluppo delle nuove tecnologie in tali territori isolati. Pertanto, lo specifico intervento parallelo a favore degli istituti scolastici nelle Isole Minori previsto dalle due Amministrazioni rappresenta la concretizzazione degli intenti espressi nel protocollo di intesa ed è dunque rappresentativo della elevata sinergia con cui hanno operato le due Amministrazioni per il raggiungimento di obiettivi comuni. In base ad esso, le isole minori della Sicilia potranno beneficiare sia di un ulteriore intervento, nell'ambito della Misura 1.4, del PON, con il supporto dei Centri Polifunzionali di Servizio per l'attuazione di specifici interventi di formazione e per il supporto tecnologico, sia di interventi specifici nell'ambito del POR Sicilia ad integrazione di quelli previsti con circolare multi-misura precedentemente citata del PON.

- rispetto alle prime attuazioni, i partecipanti al *focus* riferisce che tutto il lavoro concordato è stato tradotto in dimensioni operative; tale aspetto assume rilevanza se si tiene in considerazione che il protocollo siglato coinvolge numerose misure. Alla luce delle suddette rilevanze, vengono riferiti dai partecipanti alcuni degli interventi in cui il livello di sinergia e complementarità tra le due istituzioni si è realizzato ad un alto livello: i seminari di orientamento destinati agli enti attuatori e le procedure relative alla selezione e il finanziamento di progetti d'interesse comune ne sono un esempio.
- l'esperienza dei centri risorse contro la dispersione scolastica rappresenta uno degli interventi più significativi realizzati in stretta collaborazione. Le risorse impiegate dal MIUR sul territorio siciliano con il completamento della Misura/Azione 4.1 (centri risorse contro la dispersione scolastica) e la Misura/Azione 4.2 (Interventi

strutturali e infrastrutturali per la realizzazione di centri risorse nelle deprivate, isolate e montane, con particolare riguardo alle isole minori) sono state infatti efficacemente sostenute dalla Misura 3.06d del POR Sicilia (potenziamento centri risorse contro la dispersione scolastica);

- una delle poche difficoltà percepita riguardo all'attuazione delle misure è quella relativa agli IFTS, in cui i referenti di entrambe le organizzazioni ravvisano un aspetto problematico, non attribuibile ad aspetti dell'intesa, ma connesso alle complessità intrinseche legate all'attuazione di tali interventi;
- gli incontri tra gruppi di lavoro sono stati organizzati sulla base delle esigenze emerse in fase d'attuazione e realizzati informalmente; gli scambi sono stati soprattutto di natura telefonica e ciò ha garantito continuità al lavoro. Sebbene tale modalità sia scarsamente trasferibile come buona prassi, essa è stata percepita come una risorsa soprattutto in quanto ha permesso, in fase iniziale, di intervenire sulle emergenze e di ovviare a lungaggini di carattere procedurale;
- riguardo al Comitato d'attuazione (a costituzione paritaria MIUR-REGIONE) previsto dal protocollo, il cui compito è quello di guidare l'attuazione dell'accordo stesso realizzando le condizioni operative necessarie per rendere effettivi gli impegni assunti e le eventuali azioni di riprogrammazione, è emerso che tale organo ha svolto il suo compito, sebbene anche in questo caso, attraverso modalità informali e senza nessuna specifica rispetto a modalità e strumenti di controllo e gestione;
- i partecipanti hanno riflettuto sulla possibilità di rintracciare e definire modalità operative di lavoro formalizzate tali da garantire una maggiore visibilità e valutazione degli obiettivi concordati. Il gruppo ha sottolineato l'importanza che assume l'Ufficio Scolastico Regionale nelle attività di collaborazione in quanto rappresenta il punto di contatto tra istituzioni; tale struttura, avendo come mandato quello di rappresentare il MIUR sul territorio, funge da raccordo tra l'istituzione centrale(MIUR), istituzioni scolastiche territoriali e Assessorato Regionale all'Istruzione. Attualmente i contatti con l'USR sono ancora in fase di definizione in quanto tale struttura è di recente istituzione; le modalità della collaborazione non sono ancora effettivamente strutturate e organizzate, i rapporti dovrebbero raccordarsi maggiormente se si vuole realizzare con maggior incidenza la cooperazione tra realtà centrale e realtà territoriale;

- in fase conclusiva, si è avviato un confronto generalizzato sull'importanza delle scelte programmatiche da definire in vista della nuova programmazione (2007/2013). Ne è emerso che la diminuzione dei fondi disponibili per le prossime annualità dovrà comportare una scelta più precisa delle aree d'intervento che necessitano di ulteriore sostegno e dunque concentrare maggiormente gli interventi; tale valutazione dovrà comportare un attento lavoro di analisi e valutazione dei risultati fino ad ora raggiunti per ogni singola misura.

2. *il focus group in Calabria*

I principali risultati emersi nell'ambito del *focus group* sono riassumibili come segue:

- l'esperienza della collaborazione tra MIUR e Regione nasce prima della stipula del protocollo d'intesa e fa riferimento alla concertazione già avviata durante la fase di programmazione dei rispettivi programmi operativi; tale cooperazione è stata formalizzata con la stipula del protocollo d'intesa;
- nel periodo successivo alla stipula del protocollo, la collaborazione tra MIUR e Regione è proseguita lentamente ed ha incontrato qualche difficoltà; è stata rilevata infatti una tendenza da parte delle due organizzazioni a lavorare autonomamente. Ciò viene attribuito a una non matura condivisione degli obiettivi e alla nuova esperienza di collaborazione tra i due organismi;
- le criticità summenzionate sono state superate grazie alla realizzazione di un incontro tra i referenti delle due istituzioni in cui sono stati esposti chiaramente i due punti di vista e la natura di tali difficoltà; ci si riferisce in questo caso ai centri risorse contro la dispersione scolastica, in cui Regione e MIUR avevano originariamente divergenze d'opinione rispetto alla dislocazione territoriale. Un'attenta analisi del problema ha permesso ad entrambi di comprendere le reciproche motivazioni, costruendo di comune accordo una griglia di indicatori che ha permesso di ridefinire i distretti in cui far sorgere i suddetti centri;
- emerge che l'intesa iniziale è stata successivamente ampliata in fase di attuazione dei due programmi. In particolare, si fa riferimento alla Misura/azione 2.1g "Infrastrutture tecnologiche nelle scuole del primo ciclo di istruzione, che prevede di integrare la Misura 3.15. b del POR Calabria "Adeguamento e potenziamento delle dotazioni tecnologiche ed informatiche" (Scuole Elementari e Medie Inferiori) finanziando le scuole del primo ciclo d'istruzione che non hanno beneficiato dei finanziamenti del POR. Ciò consentirà di raggiungere l'importante risultato di

completamento delle dotazioni tecnologiche scolastiche, arrivando a coprire quasi il 100% delle scuole dell'obbligo presenti sul territorio;

- sulla base delle prime attuazioni, il gruppo da una valutazione complessivamente positiva degli interventi in fase di realizzazione; difatti, tutti concordano nell'aver raggiunto ottimi risultati considerando che il protocollo rappresenta un'esperienza innovativa;
- i partecipanti al *focus* riconoscono una difficoltà iniziale nel coordinamento degli interventi durante il primo periodo di collaborazione;
- rispetto alla stesura dei bandi, non sempre lo scambio reciproco delle informazioni è avvenuto tempestivamente. La poca visibilità del lavoro svolto dai due organismi ha creato qualche rischio di sovrapposizione degli interventi. I fattori di rischio individuati precocemente sono stati affrontati in un incontro in cui il MIUR e Regione hanno avuto modo di confrontarsi sulla metodologia operativa adottata da ogni singola istituzione;
- in fase d'attuazione si è realizzato un forte livello d'integrazione in relazione ai Centri Risorse contro la dispersione scolastica già attivati nell'ambito dei Programmi Operativi del MIUR. Difatti il POR Calabria ha istituito dei Centri Risorse nelle aree non raggiunte dal PON in modo da assicurarne un equilibrio territoriale nel rispetto delle impostazioni attuative definite dagli analoghi Centri del PON Scuola. A tal fine, le due organizzazioni hanno individuato in maniera concertata sia le aree della localizzazione, che le istituzioni scolastiche in cui collocare i centri risorse; nel protocollo d'intesa sono infatti esplicitati i criteri per l'individuazione e la valutazione dei progetti di Centri Risorse promossi dal POR Calabria nel quadro territoriale definito nella suddetta intesa;
- il *focus* ha posto in luce come gli scambi e la collaborazione si siano realizzati prevalentemente attraverso modalità informali o incontri non scadenziati come scambi telefonici, *meeting*, convegni, seminari e partecipazione a commissioni di valutazione;
- la comunicazione tra le due istituzioni è stata prevalentemente di natura "verticale", coinvolgendo principalmente il capo di struttura del dipartimento regionale all'istruzione e il dirigente dell'autorità di gestione rimandando a questi di trasferire le informazioni ai rispettivi referenti di misura.;

- i presenti al gruppo hanno sostenuto che tale modalità è stata dettata da esigenze organizzative interne che non hanno permesso di stabilire momenti di raccordo istituzionali. Tale modalità ha permesso in fase iniziale di rendere tempestivamente operativi l'attuazione degli interventi programmati;
- è stato attivato il Comitato Tecnico Paritetico – previsto dal Protocollo -composto da due esperti indicati dall'Assessorato all'istruzione della Regione Calabria (che lo presiede) e due esperti indicati dal MIUR (Autorità di gestione PON Scuola e Direzione Scolastica Regionale Calabria), sebbene non sia stato formalizzato attraverso modalità e strumenti di controllo e gestione. Infatti in corso di discussione è emersa la necessità di una definizione più puntuale e formale del Comitato tale da consentire di modellizzare il processo e di trasferirlo in vista di nuove contesti di collaborazione;
- è stata sottolineata l'importanza che assume per la continuità della collaborazione tra MIUR e Regione il ruolo svolto dall'Ufficio Scolastico Regionale. Così come per la Regione Sicilia, tale realtà è di recente istituzione sul territorio e alcune delle modalità della collaborazione non sono ancora fattivamente organizzate. Per il futuro i partecipanti prevedono di poter potenziare il coinvolgimento dell'USR per monitorare l'andamento dei progetti e i bisogni delle istituzioni scolastiche;
- si ritiene che l'esperienza della cooperazione tra le due istituzioni debba essere continuata e incrementata al fine di comprendere su quali interventi continuare ad investire per la nuova programmazione (2007/2013), in vista di una futura minore disponibilità di fondi per la scuola.

Conclusioni e suggerimenti

Premesso ciò, dalle attività di analisi documentale sviluppate e dai *focus group* attivati per le Regioni Calabria e Sicilia è stato possibile rilevare quanto segue:

- a) il numero delle misure dei POR (asse III) e misure PON che presentano possibilità di integrazione/sovrapposizione e che richiedono forme e modalità di gestione coordinata tra le strutture gestionali appare limitato ad alcune misure;
- b) la programmazione di dette misure per il PON ed i POR, pur non essendo sviluppata in forma integrata, è stata comunque realizzata attraverso modalità di collegamento informali che avrebbero dovuto garantire il superamento del rischio di sovrapposizione/duplicazione;

c) nel processo attuativo sono stati sperimentati momenti di collaborazione istituzionale; in particolare, è stato ritenuto opportuno prevedere in fase di avvio la stesura di un protocollo d'intesa tra alcune delle amministrazioni coinvolte. La stipula dei protocolli d'intesa ha consentito il superamento dei rischi di sovrapposizione tra le rispettive misure/azioni dei programmi operativi.

Sulla base dell'analisi e dell'elaborazione del materiale raccolto, emerge dunque come si sia costruito nel corso del tempo un lento processo di collaborazione tra le amministrazioni coinvolte: entrambe le realtà nell'entrare in contatto hanno dovuto adeguarsi a modalità organizzative e operative diverse.

Il Protocollo, nel momento in cui ha preso forma, è stato dunque il risultato di un lavoro svolto nella consapevolezza che la condivisione delle risorse disponibili, al di là delle singole appartenenze, aumenta il livello d'impatto delle misure coinvolte.

Nell'ambito dei *focus group* è emersa la necessità concorde di identificare come principale risorsa della collaborazione la modalità informale intercorsa tra referenti MIUR e Regione; questo aspetto ha garantito il superamento di problematiche di ordine procedurale e ha facilitato il lavoro in fase di realizzazione. Il livello di sinergia e di complementarità registrato è alto, ma in entrambi i casi analizzati si osserva come crescendo la collaborazione nel tempo e in vista di nuovi assetti programmatici da ridefinire (si fa riferimento ad esempio alla nuova *tranche* di programmazione), l'assenza di un aspetto formale potrebbe rappresentare un fattore di disturbo in quanto parte del lavoro svolto relativo alla collaborazione non è stato documentato e non è immediatamente fruibile.

La formalizzazione¹⁵ in questi termini fa riferimento alle strategie e alle procedure adottate e documentabili che consentirebbe di modellizzare il processo e di trasferirlo in vista di nuove collaborazioni.

Dagli elementi tratti dalle analisi di coerenza tra programmi e dai *focus group* attivati, il Valutatore ritiene di poter formulare le seguenti indicazioni e raccomandazioni:

¹⁵ Con il termine "formalizzare" si intende anche la possibilità di riorganizzare in misura più strutturata alcune modalità di scambio e di comunicazione che restituirebbero organicità al lavoro svolto e agevolerebbero l'operativo. Tale esigenza viene espressa direttamente dai gruppi che riflettono con attenzione su questo aspetto in particolar modo viene discussa la possibilità di ridefinire in termini organizzativi e non di contenuto il lavoro svolto dai Comitati di attuazione del protocollo.

- a) la possibilità di intervenire congiuntamente da parte di autorità centrale e di autorità regionali sul comparto scuola, al fine di promuovere le condizioni per favorire la crescita del fattore umano e migliorare la qualità dell'offerta formativa, e quindi di realizzare condizioni di sviluppo per l'economia meridionale, rappresenta una possibilità di rafforzamento del Programma. Coordinare ed integrare autorità centrali e regionali per rafforzare il sistema dell'offerta scolastica anche per il prossimo periodo di programmazione, rappresenta un'occasione importante per realizzare gli obiettivi di crescita del sistema proprio grazie al potenziamento del capitale umano.

In tale contesto, infatti: da parte dell'Amministrazione centrale va perseguito l'obiettivo di garantire la predisposizione ed attuazione di linee generali per promuovere condizioni e realizzare iniziative durature e con basi solide per l'intero territorio dell'obiettivo 1; da parte delle Autorità regionali occorre operare per l'individuazione e l'attuazione di linee di intervento specifiche che rappresentano aspetti particolarmente significativi per le regioni interessate, legati a problematiche peculiari ed alle caratteristiche dell'offerta scolastica e/o del sistema produttivo e del contesto socio-economico regionale.

Nel caso di un'auspicabile prosecuzione nel corso del 2007/2013 di interventi mirati al miglioramento del comparto scolastico, è pertanto da valutare fortemente positivo un approccio di intervento di tipo interistituzionale.

- b) L'approccio programmatico, in fase di definizione dei POR e del PON andrebbe sviluppato in regime di forte partenariato sin dalla fase di predisposizione dei rispettivi programmi. L'ulteriore definizione degli impegni che ciascuna amministrazione dovrà assumere potrà essere realizzata attraverso lo strumento già sperimentato del Protocollo.

Ciò, tuttavia, con le seguenti avvertenze:

- individuazione preventiva delle misure che nel PON e nei POR rappresentano azioni da attuare in stretto regime partenariale;
- definizione delle procedure da adottare per l'implementazione da parte di ciascuna Adg delle misure sopra individuate.
- opportunità di prevedere bandi integrati, laddove le modalità di intervento lo richiedano;

- definizione puntuale degli strumenti da adottare per garantire l'attuazione integrata;
 - definizione di cronogrammi attuativi che prevedano le forme di integrazione interistituzionale;
 - definizione di strumenti e modelli per la sorveglianza ed il controllo dell'attuazione di quanto previsto dal Protocollo di Intesa.
- d) come più volte evidenziato, la modalità informale, evidenziata come stile di collaborazione MIUR/REGIONE, ha garantito il superamento di problematiche di ordine organizzativo e procedurale tra realtà istituzionali diverse; tuttavia tale modalità andrà supportata da aspetti organizzativi formali in quanto tale elemento potrebbe rappresentare un fattore di disturbo, poiché parte del lavoro svolto non diviene immediatamente fruibile allorché i contesti organizzativi subiscono trasformazioni (cambio dei referenti di Misura, nuove dimensioni della collaborazione ecc.);
- e) in vista della nuova riprogrammazione dei rispettivi complementi di programma, il rischio di sovrapposizione tra le misure/azioni, potrebbe pertanto essere superato attraverso una chiara formalizzazione delle attività di coordinamento, tra istituzioni coinvolte. Il limite della formalizzazione evidenziato potrà essere superato definendo e specificando, all'interno dello stesso protocollo, maggiori momenti per la collaborazione precisando strategie e procedure documentabili. La formalizzazione consentirebbe in questi termini di modellizzare il processo e di trasferirlo in vista di nuove contesti di collaborazione

5.3. LA LOTTA ALLA DISPERSIONE SCOLASTICA E LA PREVENZIONE DEL DISAGIO SOCIO-CULTURALE

a) Obiettivi

Il Programma Operativo Nazionale "La scuola per lo sviluppo", 2000/2006, in coerenza con le politiche comunitarie e nazionali, orientate all'innovazione e al miglioramento della qualità, individua come una delle linee prioritarie di intervento la realizzazione degli obiettivi della coesione sociale. Per il raggiungimento di tale obiettivo, il PON Scuola promuove e sostiene, attraverso l'uso integrato del FESR e del FSE, lo sviluppo

di iniziative mirate a prevenire e a contrastare il disagio giovanile e, nel caso specifico di tale programma, la dispersione scolastica.

Per tale motivo, uno dei rapporti tematici su cui è stato richiesto al Valutatore un approfondimento da parte dell'Adg, è proprio quello relativo alla lotta alla dispersione scolastica ed alla prevenzione del disagio socio-culturale.

Tale *focus* tematico è volto eminentemente a mettere a fuoco in modo più netto le problematiche da affrontare e gli strumenti più idonei da utilizzare nell'ambito degli interventi del Programma, per combattere il fenomeno della dispersione scolastica e della marginalità sociale: di fatto, tale rapporto si configura come un aggiornamento dell'analisi già sviluppata sul finire del 2003.

La scelta di proseguire e aggiornare tale indagine deriva dalla rilevanza crescente che tale fenomeno ha acquisito nell'ambito del settore della formazione, e dalla consapevolezza che, nel prossimo ciclo di programmazione (2007-2013), continueranno ad avere un peso rilevante gli interventi di valorizzazione delle risorse umane, per la rilevanza conferita alla stessa in sede di revisione della Strategia Europea per l'Occupazione.

b) Modalità di attuazione

Il rapporto tematico si struttura nelle seguenti fasi:

1. analisi di dati ed indicatori tratte da fonti statistiche ufficiali. In particolare, al fine di fornire una panoramica sullo stato attuale e sulle problematiche del sistema dell'istruzione delle regioni Obiettivo 1, si è fatto ricorso ai dati elaborati per conto del Ministero dell'Istruzione nell'indagine "Alla ricerca della qualità. Rapporto sulle scuole che operano per promuovere il successo scolastico"¹⁶
2. analisi di dati ed indicatori tratti dall'implementazione del PON e cioè dal sistema di monitoraggio adottato per la gestione e la sorveglianza dello stesso. Si tratta, in tal caso, dei dati volti a verificare l'avanzamento procedurale, fisico e finanziario del PON¹⁷. Essi si basano sull'elaborazione nel corso del tempo di una serie di

¹⁶ *Alla ricerca della qualità. Rapporto sulle scuole che operano per promuovere il successo scolastico*-Miur, 2005.

¹⁷ È dalla qualità, dalle caratteristiche e dal dettaglio delle rilevazioni effettuate tramite il sistema di monitoraggio che discende la possibilità di sviluppare analisi valutative utili per una corretta verifica

indicatori relativi allo *stato di avanzamento del programma*, volti a determinare il numero di progetti pervenuti, ammessi al finanziamento, avviati, conclusi o ritirati.

3. indagini *ad hoc* sviluppate per ampliare la base informativa ed arricchire l'analisi di elementi. Tali indagini di campo, rivestiranno il ruolo centrale del rapporto tematico.

c) *Primi risultati*

1. Dall'analisi dei dati di monitoraggio aggiornati al 30 settembre 2005 si evince che il totale dei progetti autorizzati per la Misura 3 è 4.247, di cui 3.138 nell'ambito della Misura 3.2 *–Prevenzione della dispersione scolastica nella scuola secondaria superiore–* pari ad un valore percentuale del 74,8%. La vitalità di tale Misura è testimoniato dal fatto che di 4.247 progetti ne sono stati conclusi 3.401, ossia ben l'80%.

I dati di contesto evidenziano il permanere del fenomeno delle dispersione scolastica soprattutto nell'arco del biennio delle superiori; pertanto sono stati potenziati gli sforzi soprattutto nell'ambito della Misura 3.2 destinata agli allievi delle superiori.

Infatti, come già visto, buona parte degli interventi realizzati e conclusi della Misura 3, sono relativi alla 3.2: di 3.401 interventi conclusi per la Misura 3, il 74,7% è relativo ai progetti della Misura 3.2 (2.541).

La crescente attenzione verso questa Misura è rilevabile anche dalla seguente tabella (tab 5.1) che descrive, tra l'altro, il considerevole incremento dei progetti autorizzati per l'azione 3.2 nel corso delle varie annualità.

dell'efficacia e dell'efficienza raggiunte nell'utilizzo delle risorse programmate con il PON. Le elaborazioni effettuate sui dati di monitoraggio consentono di espletare congruamente l'analisi di efficacia e di efficienza e di verificare, nel corso del tempo, in maniera sempre più completa, tanto i risultati che gli impatti del PON. Si deve tenere conto del fatto, tuttavia, che gli indicatori che si possono calcolare non sono in grado di cogliere aspetti qualitativi (in primo luogo la qualità progettuale degli interventi).

Tab.5.1 - Ripartizione per azione del numero dei progetti della Misura 3 autorizzati e avviati nel periodo 2000/2004*

	2000	2001	2002	2003	2004	Totale
MISURA 3 Prevenzione della dispersione scolastica						
Azione 3.1 Prevenzione della dispersione scolastica nella scuola di base	153	9	202	270	240	874
Azione 3.2. Prevenzione della dispersione scolastica nella scuola secondaria superiore	521	30	550	1.017	769	2.887
Azione 3.2.b Interventi contro la dispersione scolastica realizzati presso i Centri Risorse				69		69
TOTALE	674	39	752	1.356	1.009	3.830

Fonte: da "Stato di attuazione del programma"(giugno 2005) elaborazioni Unità di Assistenza Tecnica del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

* Si precisa che vengono utilizzati i dati di monitoraggio al 2004 poiché quelli aggiornati al 2005 risultano parziali.

2. L'indagine condotta dal MIUR "Alla ricerca della qualità. Rapporto sulle scuole che operano per promuovere il successo scolastico" si pone come base di riflessione e studio sul fenomeno della dispersione. Tale indagine, da un lato, vuole ricostruire quelli che sono stati i percorsi di intervento più significativi negli ultimi anni sul fenomeno della dispersione, dall'altro, sondare quella che risulta essere la situazione generale delle scuole nel Mezzogiorno d'Italia.

La riflessione dell'Adg in tale ricerca ha preso in considerazione diversi elementi. Nello specifico:

- ricostruzione diacronica della normativa
- ricerca delle esperienze più significative avute in Italia nell'ultimo periodo
- elaborazione di una bibliografia ragionata su queste tematiche
- sintesi delle iniziative finanziate con i Fondi Strutturali Europei

I risultati di questa disamina sono poi stati presentati agli istituti scolastici attraverso dei seminari condotti dall'Adg, con il fine di fare il punto della situazione e di trovare le giuste direzioni di sviluppo nell'ottica di un miglioramento complessivo degli stessi progetti.

Quello che emerge in modo evidente da tale rilevazione è che gli interventi di recupero realizzati negli ultimi 10 anni dagli istituti scolastici, sono passati da un approccio indirizzato ad un rafforzamento delle abilità di base, ad approcci di tipo ricreativo (musica, teatro, ecc.) al fine di attirare e trattenere i ragazzi a scuola e per promuovere competenze di ampia spendibilità (autostima, capacità di lavorare in gruppo). Questo ha creato però una forte separazione fra le bellissime attività progettuali realizzate e l'attività didattica (mattutina) ordinaria, che continua ad essere elemento di scarso interesse per i ragazzi.

Uno dei punti critici rilevati è proprio la scarsa incidenza che questi corsi di recupero hanno sui risultati scolastici dei partecipanti. Tuttavia, tale analisi è stata di grande rilevanza poiché: ha consentito di constatare il ricco programma di interventi realizzati attorno alla dispersione scolastica e il disagio giovanile in generale; ha permesso di analizzare i reali cambiamenti avvenuti all'interno delle istituzioni scolastiche, sempre più orientate ad aumentare gli interventi in tale direzione; ha permesso, infine, di approfondire, con gli istituti scolastici stessi, il dibattito sui possibili "aggiustamenti di rotta" da attuare sull'attività progettuale, dando importanza a quelli che determinano un "valore aggiunto" di tali interventi quali le nuove pratiche di insegnamento-apprendimento e il coinvolgimento delle famiglie.

In sintesi, attraverso il confronto con i responsabili di Misura dell'Adg del MIUR, sono così stati individuati alcuni punti critici e possibili aree di miglioramento, su cui si ritiene opportuno un ulteriore approfondimento ulteriormente attraverso il *focus*

3. Le aree tematiche sviluppate attraverso l'indagine di campo sono principalmente quelle che corrispondono ai seguenti quattro punti deboli delle istituzioni scolastiche:

- 1) la scelta dei destinatari (fatta non sulla base dell'analisi dei bisogni degli allievi o della caratterizzazione dei destinatari)
- 2) la mancanza di integrazioni fra attività progettuali e attività curricolari
- 3) la carente formazione dei docenti
- 4) la costituzione di reti

Un'attenzione particolare viene riservata, in tale indagine, alla formazione dei docenti, i quali devono applicare, considerata la natura degli interventi, una didattica contestualizzata che non si limiti solo alle competenze disciplinari

tradizionali, ma metta in campo dei saperi anche socio-relazionali, vicini il più possibile alla cultura giovanile, al fine di costruire dei percorsi educativi sulla base degli interessi e delle esperienze degli allievi.

Per tale motivo, al fine di supportare l'Adg nella scelta delle future linee d'intervento più adeguate, l'analisi, attualmente in corso di svolgimento, ha come obiettivo principale quello di sondare come si sono modificate le capacità dei docenti e la loro didattica in seguito all'attuazione del PON.

Gli ambiti di indagine che vengono approfonditi attraverso il questionario riguardano nello specifico:

- a) SELEZIONE DEI DOCENTI E RICADUTE SULLA DIDATTICA.** In questa sezione vengono analizzati le modalità e i criteri per l'individuazione dei docenti da coinvolgere nei progetti della Misura 3. Inoltre, si intende verificare la presenza di un'adeguata formazione del docente in merito alla dispersione scolastica e soprattutto se, in seguito alla partecipazione ai progetti del PON, siano state accresciute le competenze del corpo docente o, comunque, se si è avuto un cambiamento del docente nell'approccio alla disciplina scolastica di insegnamento. Si è ritenuto importante approfondire tale ambito in quanto la valutazione degli impatti degli interventi attuati col PON sulla didattica dei docenti e sulla loro formazione sono aspetti rilevanti per la valutazione del contributo dato dal PON alla riduzione del problema della dispersione e del disagio nella scuola.
- b) RELAZIONE CON L'AMBIENTE SCOLASTICO.** Viene approfondita la percezione che il docente intervistato ha dell'ambiente scolastico in cui opera; ciò in relazione sia agli altri docenti coinvolti e anche non coinvolti nei progetti PON- sia al rapporto con la struttura scolastica vera e propria (in particolare si vuole indagare sull'utilizzo dei laboratori finanziati dal PON) e al rapporto che esiste con la rete territoriale circostante.
- c) RAPPORTO CON GLI STUDENTI.** In questa sezione, viene analizzato il rapporto degli studenti con l'attività progettuale del PON, dal punto di vista dei docenti intervistati. In particolare, si vuole indagare sulle eventuali difficoltà riscontrate dagli allievi nello svolgimento delle attività previste dalla Misura 3 del PON e individuare punti di forza su cui insistere per migliorare l'efficacia di tali interventi. Inoltre, l'analisi mira a rilevare le ripercussioni positive degli

interventi del PON sull'attività didattica ordinaria degli allievi a seguito della partecipazione ai progetti della Misura 3, sia in termini di miglioramento dell'andamento scolastico, che di comportamento e atteggiamento in aula durante l'orario di lezione ordinario.

- d) L'ultima sezione è indirizzata a cogliere le riflessioni dei docenti in merito ai progetti realizzati dal PON contro la dispersione scolastica, con l'obiettivo di individuare, attraverso tali opinioni, eventuali punti critici e/o punti di forza dell'attività progettuale e di far scaturire da queste osservazioni utili per l'azione futura.

Si può constatare che la vastità degli interventi rivolti al contrasto della dispersione testimonia sicuramente il grande interesse e la grossa mole di investimenti messi in atto dall'Adg in merito al fenomeno della dispersione. Se da un lato questo ha avuto l'effetto di innescare una serie di sostanziali cambiamenti nelle istituzioni scolastiche e di sensibilizzare ulteriormente su questo fenomeno, dall'altro, però, si è rilevato che non si è riusciti completamente ad abbatterlo.

Le indagini del Valutatore sono tuttora in corso, poiché la complessità dell'indagine e la numerosità dei soggetti coinvolti ha richiesto tempi piuttosto lunghi: per cui al momento non è possibile poter trarre conclusioni sui primi risultati cui si è pervenuti.

5.4. LE MODALITÀ DI UTILIZZAZIONE DELLE RISORSE INFRASTRUTTURALI ASSEGNATE ALLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

a) Obiettivi

Il PON Scuola 2000-2006 rappresenta nell'ambito del QCS Ob.1 un valido esempio di integrazione tra interventi dell'Asse III finanziati dal FSE e interventi infrastrutturali per lo sviluppo finanziati dal FESR.

Uno degli obiettivi primari del PON è, infatti, proprio quello di sviluppare nuove metodologie didattiche e modalità di apprendimento grazie all'utilizzo di nuove tecnologie. Sebbene l'integrazione fra i Fondi possa essere considerata un successo del Programma Operativo, è stata ritenuta necessaria un'analisi che indagasse sulle modalità di utilizzazione delle risorse infrastrutturali finanziate dal PON negli istituti scolastici, sottolineando il livello di integrazione fra gli interventi finanziati dal FESR e

quelli finanziati dal FSE. Ciò con l'intento di far emergere utili suggerimenti per un ulteriore rafforzamento dell'integrazione tra Fondi, nonché un sempre più specifico utilizzo didattico delle risorse infrastrutturali nelle scuole.

b) Modalità di attuazione

L'analisi è stata finalizzata ad esaminare:

- 1) le modalità di utilizzazione della dotazione infrastrutturale degli istituti scolastici finanziata dal PON Scuola;
- 2) il livello di integrazione FSE e FESR realizzato da parte delle scuole tra nell'attuazione degli interventi del PON;
- 3) la formazione del corpo docente sull'utilizzo delle infrastrutture tecnologiche e il loro coinvolgimento nell'attività laboratoriale

Dalle analisi effettuate, è stato possibile individuare alcuni aspetti positivi riferiti alla capacità degli istituti non solo di utilizzare, ma, anche, di progettare in maniera efficace e coerente con le finalità originarie, le attrezzature e i laboratori finanziati dal FESR.

In tale capacità di utilizzazione, va riscontrato il fulcro di questa analisi, ossia la reale integrazione che si realizza fra le misure FESR, che consentono la dotazione infrastrutturale tecnico/informatica dei Centri Risorse e Servizi e le misure FSE che garantiscono l'applicazione efficace di tale strumentazione.

Tuttavia emergono anche i limiti e i punti critici, da cui derivano eventuali spunti e riflessioni che potrebbero essere utili nell'ottica della futura programmazione post 2006.

c) Risultati e suggerimenti

E' possibile desumere dall'analisi dei dati e dalle prime osservazioni emerse alcune interessanti considerazioni di sintesi :

- l'analisi dei dati tratti dall'"Indagine sulle risorse tecnologiche per la didattica nella scuola italiana"¹⁸ (settembre 2004) evidenzia che, per quanto riguarda la dotazione infrastrutturale negli istituti scolastici, è stato colmato il ritardo dell'Italia rispetto agli altri Paesi europei in termini di diffusione delle tecnologie come strumento a

¹⁸ *Indagine sulle risorse tecnologiche per la didattica nella scuola italiana* - MIUR , settembre 2004.

supporto della didattica. Il PC infatti è oggi uno strumento molto diffuso nelle scuole italiane; dai dati del rapporto di monitoraggio realizzato dal MIUR risulta che la totalità degli istituti scolastici dichiara di possedere supporti informatici, inoltre, per i collegamenti a banda larga nelle scuole, l'Italia è fra i primi cinque paesi a livello continentale. Un ulteriore dato interessante è quello relativo al divario tra Nord e Sud del Paese: molte regioni del sud, presentano indici migliori rispetto alla media delle regioni del centro-nord, allineandosi di fatto alla media europea e in particolare agli obiettivi previsti dal PON Scuola per il 2006;

- la disamina dei dati tratti dal sistema di monitoraggio rileva la buona performance delle azioni cofinanziate sia dal FESR che dal FSE. Si ricorda che la riprogrammazione con l'aggiunta della premialità ha comportato un aumento del 7% delle risorse a favore delle misure FSE del 7% e del 30,96% di quelle a favore delle misure FESR; tale ulteriore incremento costituisce una opportunità preziosa per l'ammodernamento del sistema scolastico del Mezzogiorno;
- l'analisi dei dati e le osservazioni emerse dalle indagini di campo del Valutatore indipendente fanno rilevare che le iniziative attuate dagli istituti indagati hanno consentito un rafforzamento del Programma, grazie alla piena integrazione degli investimenti consentiti dai due Fondi, realizzando un valore aggiunto di notevole efficacia. In particolare si evidenzia che:
 - l'impegno di creare un'integrazione tra interventi FSE e FESR è stato riscontrato in tutti gli istituti del campione ed è andato a sanare quelle carenze e inadeguatezze delle strutture tecnologiche rispetto agli obiettivi formativi che non si erano risolte con la vecchia programmazione. Il fenomeno è emerso in maniera particolare nei Centri risorse e nei Centri servizi, beneficiari delle misure 1.4 e 2.2, la cui dotazione infrastrutturale viene messa al servizio non solo dei fruitori interni alla scuola ma anche di soggetti esterni.
 - il rafforzamento del PON Scuola si manifesta con i suoi effetti su tutto il contesto territoriale circostante. Infatti dalle analisi svolte si evince che spesso anche gli attori del territorio sono fruitori delle attrezzature finanziate dal PON;
 - la capacità degli istituti di fruire della dotazione infrastrutturale è giudicata nel complesso abbastanza soddisfacente, sia per il numero di progetti che sono stati rilevati a tal proposito, che per le tipologie di intervento;

- l'utilizzo delle attrezzature ha favorito un incremento di competenze dei docenti e la presa di coscienza da parte della scuola della necessità di potenziare i corsi di formazione diretti a questi ultimi;
- il ricorso ai docenti esterni o ad esperti esterni alla struttura è relativamente basso; ciò evidenzia che si cerca il più possibile di potenziare le risorse interne ai Centri/istituti scolastici;

Alla luce della valutazione effettuata, emergono alcune linee suscettibili di ulteriore rafforzamento nel periodo residuo e nella eventuale prossima programmazione:

- il punto di debolezza più frequentemente riscontrato è sicuramente quello della scarsa formazione dei docenti sulle competenze tecnologiche; si suggerisce pertanto di rafforzare tale linea strategica;
- il potenziamento del sistema dell'istruzione ha un senso se si realizza come rafforzamento del dialogo sia interno all'istituto (e quindi il rapporto fra il personale docente e gli allievi), che esterno (ossia con il mondo delle imprese, gli Enti di formazione etc.). Si suggerisce di rafforzare pertanto le reti col mondo esterno, incentivando il ruolo del centro risorse/servizi e delle attrezzature messe a disposizione tramite il PON come elemento di animazione territoriale e sviluppo locale ;
- si evidenzia l'esigenza di personale tecnico specifico per il funzionamento dei centri servizi e dei centri risorse o comunque di docenti esclusivamente dedicati alla gestione e organizzazione dei centri servizi. Appare opportuno migliorare altresì l'organizzazione interna del personale scolastico per la gestione delle strutture e delle attrezzature, cercando di motivare e valorizzare le professionalità presenti all'interno della scuola; in relazione a ciò, va segnalato che l'AdG ha di recente emanato un bando a valere sulla Misura 1.3 - Formazione in servizio del personale del sistema d'istruzione scolastica - per lo sviluppo di competenze in progettazione, gestione, monitoraggio e valutazione. Tale avviso ha suscitato un notevole interesse da parte delle scuole; sono pervenute infatti 11.131 iscrizioni al percorso rivolto al personale scolastico per un totale di 1.277 istituti e 666 iscritti al percorso rivolto ai docenti dei CPS per un totale di 131 istituti.
- si ritiene inoltre necessario sviluppare un'intensa azione di sistema per valorizzare le esperienze pilota portate avanti nell'ambito del PON, per innovare profondamente i curricula scolastici e sviluppare un'offerta formativa integrata, in

grado di rispondere organicamente e in modo flessibile alla molteplicità dei bisogni e delle istanze territoriali;

- dalle indagini di campo sviluppate, si ravvisa la necessità di attivare metodologie didattiche che consentano un coinvolgimento sempre maggiore degli alunni alle attività laboratoriali e che li avvicinino ai linguaggi delle nuove tecnologie;
- la più rilevante problematica collegata al mondo delle nuove tecnologie consiste nella repentina obsolescenza di gran parte delle attrezzature e soprattutto dei materiali software. Al fine di garantire un utilizzo delle attrezzature anche oltre la conclusione del Programma Operativo, si suggerisce pertanto di accrescere la capacità di autofinanziamento e di progettazione da parte delle scuole.

5.5. LA TEMATICA DELLE PARI OPPORTUNITÀ DI GENERE NEL PON SCUOLA

a) Obiettivi

Obiettivo del rapporto tematico è analizzare come il principio delle pari opportunità di genere si inserisca all'interno del PON “La Scuola per lo Sviluppo” tenendo presente che questo individua nelle pari opportunità di genere sia l'obiettivo di interventi specifici sia una priorità trasversale e, con questo duplice approccio, intende sostenere la promozione di scelte scolastiche e formative mirate a migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Il *focus* tematico sulle pari opportunità di genere nell'ambito del PON Scuola va considerato però soprattutto alla luce delle disposizioni a livello europeo su tale tematica che sottolineano la necessità di recepire il concetto di *gender mainstreaming* (considerare cioè la dimensione di genere nella programmazione di ogni singola politica, misura ed intervento) come strumento essenziale per lo sviluppo della parità tra uomini e donne.

b) Modalità di attuazione

Nello specifico, preliminarmente sono stati esaminati e valutati i seguenti elementi:

- la coerenza formale e sostanziale tra linee guida dipartimento Pari Opportunità (Linee Guida VISPO) e Cdp del PON “La Scuola per lo Sviluppo” per valutare la dimensione della trasversalità nelle singole misure;

- la coerenza e pertinenza dell'intervento effettivamente avviato valutando come l'ottica di genere si traduce nei criteri di selezione dei progetti con riferimento agli obiettivi del relativo CdP.

Una seconda parte del lavoro è dedicata all'approfondimento della Misura 7, specificatamente diretta alle pari opportunità e progettata per offrire opportunità formative mirate a migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, attraverso processi di orientamento e acquisizione di competenze che ne riducano gli squilibri .

L'analisi valutativa su tale tematica si è basata su un ampio spettro di informazioni direttamente e/o indirettamente collegate all'implementazione del PON.

Nello specifico la realizzazione del Rapporto tematico ha previsto:

- i) la disamina dei dati tratti dal sistema di monitoraggio finalizzata a rilevare la buona performance delle azioni finanziate con la Misura 7.
- ii) un'analisi di tipo documentale effettuata dal Valutatore e strutturata nelle seguenti fasi:
 - a) analisi della coerenza formale e sostanziale tra linee guida VISPO e il CdP del PON “ La Scuola per lo Sviluppo sulla base delle integrazioni apportate al CdP. Aspetto centrale, al fine della valutazione finale, sarà quello di analizzare quanto e in che misura il CdP del PON Scuola ha rispettato e applicato il principio della pari opportunità trasversalmente in tutte le misure coinvolte;
 - b) analisi dei meccanismi di integrazione del principio di pari opportunità presenti negli Avvisi e nei relativi criteri di selezione dei progetti; si intende comprendere come nell'attuazione del PON si è operato per offrire uguali possibilità di accesso e/o beneficio ai Fondi strutturali alla popolazione femminile ed a quella maschile anche alla luce del nuovo QCS Obiettivo1. Per ogni singola Misura, sono stati valutati gli orientamenti progettuali per gli interventi verificando in che modo si traduce il principio del mainstreaming (es. riserve o eventuali punteggi premiali ai progetti che riservano attenzione alle pari opportunità) nel PON Scuola; Il problema della parità di genere e delle modalità di raggiungimento di essa è uno dei punti principali delle azioni comunitarie, a sostegno dell'istruzione. Come specificato, infatti, dal Quadro Comunitario di Sviluppo e come ripreso, poi, dalle linee guida VISPO

accuratamente redatte dal Dipartimento delle Pari Opportunità, una piena realizzazione dell'equità di genere si propone come obiettivo necessario e fondamentale da raggiungere, per garantire alle aree in questione quei margini di sviluppo cui si aspira. Per una corretta analisi, dopo aver valutato l'integrazione delle linee guida VISPO nelle singole misure del PON Scuola, la valutazione si è spostata sulle modalità di integrazione *principio delle P.O.* negli avvisi per la presentazione di progetti e nelle modalità di selezione. La valutazione della presenza di una dimensione di genere all'interno di tali avvisi deve strutturarsi come processo di analisi molto attento che metta in evidenza sia i riferimenti **diretti** alle pari opportunità, sia quelli **indiretti**, quelli - cioè - che intervengono a sostegno dell'equità di genere secondo altri canali, talora di raccordo con altri provvedimenti, misure o modalità di intervento.

- c) ricognizione dello stato di attuazione degli interventi e valutazione dell'efficacia e l'efficienza in chiave di genere. Le elaborazioni verranno effettuate sulla base dei dati di monitoraggio;
 - d) approfondimento del quadro conoscitivo relativo all'attuazione della Misura 7, specificamente diretta alle pari opportunità e progettata per offrire opportunità formative mirate a migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso processi di orientamento e acquisizione di competenze che ne riducano gli squilibri. Tale valutazione si avvarrà dei risultati delle approfondite valutazioni interne svolte dall'AdG del PON Scuola.
- iii) l'analisi dei risultati tratti dalle indagini di campo (risultati) sviluppate per ampliare la base informativa ed arricchire l'analisi di elementi conoscitivi; si tratta in particolare di indagini di natura campionaria attraverso le quali rilevare presso gli operatori responsabili delle azioni programmate (nel caso specifico: i progetti) alcuni elementi in base ai quali sarà possibile effettuare una valutazione più completa ed ottenere un quadro maggiormente dettagliato degli aspetti relativi all'attuazione del principio di pari opportunità nel PON Scuola. Nello specifico, il Valutatore analizza le ricadute in termini di cambiamento sul sistema scolastico in chiave di genere prodottosi a seguito degli interventi previsti dalla Misura 7.1.

Le analisi del Valutatore indipendente relative alle pari opportunità nel PON Scuola devono inserirsi nell'ambito della notevole produzione di materiali di valutazione da parte dell'Adg, integrando tali attività, senza però creare inutili sovrapposizioni.

A tal fine, sono state effettuati diversi incontri con l'Adg ed i Responsabili di Misura volti a individuare e concordare gli obiettivi i domini di studio e i possibili strumenti di indagine.

A seguito di tali incontri, si è ipotizzato di focalizzare le indagini di campo oggetto del presente approfondimento tematico incentrando l'analisi maggiormente sul ruolo dei docenti ed estraendo il campione tra i progetti relativi alla Misura 7.1.

Ciò, come suddetto, in considerazione del fatto che:

- l'attenzione delle indagini svolte nel 2002 e 2003 dall'Adg è stata rivolta soprattutto alle azioni indirizzate agli ed alle allievi (7.2) e alle donne adulte (7.3) e nel 2004 alla 7.1;
- i docenti possono essere considerati, a nostro avviso il "motore" del sistema scolastico; pertanto, andare ad analizzare le ricadute in termini di impatto delle azioni del PON su di essi, significa verificare in maniera diretta se nelle scuole è avvenuta una crescita dell'attenzione al genere teso al superamento dei modelli culturali stereotipati sul ruolo sociale ed economico di donne e uomini e sulla ricerca di modalità di apprendimento adeguate alla diversità di genere. Da tali analisi indirizzata ai docenti è pertanto possibile verificare la crescita *tout court* del sistema scolastico in termini di attenzione alle problematiche di genere.
- infine, il Valutatore ha ritenuto opportuno prendere in considerazione le indicazioni contenute nelle linee guida del Sistema Nazionale di Valutazione¹⁹, che pongono in luce la necessità di restringere il campo di indagine. Infatti, come dimostrato dall'esperienza della valutazione intermedia, spesso la rilevanza e la qualità delle valutazioni sono fortemente limitate da una domanda valutativa troppo ampia e generica. Per poter correggere questi limiti della domanda di valutazione è necessario impostare domande chiare, rilevanti e contestualizzate non solo affinché la valutazione possa fornire informazioni e conoscenze nuove e rilevanti, ma anche per garantire risposte utili per la programmazione e l'orientamento strategico dei programmi operativi. L'esperienza della valutazione intermedia ha dimostrato che domande valutative troppo ampie e generiche non solo, come prima richiamato, hanno creato problemi nell'elaborazione dell'analisi, ma soprattutto hanno prodotto

¹⁹ Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa; Linee guida per la valutazione dei programmi operativi. Sistema Nazionale di Valutazione. Aprile 2005.

risultati talora troppo generici, e quindi di scarsa utilità. Per questo motivo è necessario che le domande valutative siano più specifiche e mirate ad aspetti circoscritti del programma.

In particolare, sono stati individuati i seguenti ambiti di analisi delle pari opportunità di genere a cui fare riferimento:

- *Organizzazione del progetto*: livello di integrazione della promozione della cultura di parità di genere presente nel progetto;
- *Livello di soddisfazione*: percezione del responsabile di progetto in relazione alla qualità del progetto in ottica di genere:
- *Impatti* a livello di:
 - *didattica*: cambiamenti in chiave di genere prodotti dal progetto sulla programmazione curricolare e sul materiale didattico
 - *gruppo docente*: cambiamenti nelle competenze professionali e personali sull'approccio in chiave di genere dei e delle insegnanti indotti dal progetto

c) *Risultati e suggerimenti*

- Dall'indagine di tipo documentale si evince che le direttive comunitarie e le linee guida Vispo sono state ben integrate a livello del PON Scuola; ciò si deduce dalla valutazione degli obiettivi di base del Cdp e dagli interventi, entrambi strettamente connessi all'equità di genere. Tuttavia è da mettere in risalto che buona parte delle misure del PON presentano elementi indiretti di tutela delle pari opportunità, seguendo il principio della trasversalità, secondo quanto indicano gli indirizzi comunitari.
- Per quanto riguarda gli avvisi relativi alle misure 1, 3, 5, 6, finanziate dal Fondo Sociale Europeo (asse III) e destinate allo sviluppo delle risorse umane, da una prima valutazione in un ambito di insieme, si evidenzia un'impostazione molto tecnica incentrata sulla forma che i progetti dovranno avere e sui contenuti che essi dovranno veicolare. In generale i riferimenti all'ottica di genere sono presenti, ma non caratterizzanti; le pari opportunità non vengono, quindi, considerate come uno dei punti di partenza fondamentali, bensì come uno degli obiettivi – seppur importanti – da raggiungere. I bandi relativi alle misure 2,4 finanziate dal FESR, pur non facendo alcun riferimento esplicito al principio delle pari opportunità

risultano comunque di supporto alle altre misure per cui integrano gli interventi diretti ad affermare il principio delle pari opportunità in via indiretta..

- Per quanto riguarda le indagini di campo, è opportuno segnalare che il tasso di risposta rappresenta una quota non molto consistente del campione; infatti la percentuale di istituti scolastici che ha risposto ai questionari inviati, si attesta intorno al 50,94%. Pertanto già tale risultato è da considerarsi un segnale di ancora limitata attenzione delle scuole al tema delle pari opportunità di genere. La tipologia di scuole maggiormente significativo risulta essere rappresentato dalle scuole medie (28,30%), seguite dagli istituti tecnici (22,64%) e dagli istituti professionali con il 16,98%. I centri territoriali per l'istruzione permanente rappresentano la tipologia meno rappresentativa (6%)²⁰. Dai primi risultati dell'indagine di campo specifica per la valutazione della Misura/azione 7.1, emerge che i docenti si trovano in una fase di consapevolezza sulla tematica delle differenze di genere e di *empowerment* rispetto alle competenze personali. Ciò si evince sia a livello della programmazione curricolare, che a livello delle nuove proposte progettuali d'istituto (POF) in cui poche scuole hanno fornito risposte chiare, in merito a metodologie e strumenti.

Nel complesso si assegna un giudizio decisamente positivo al PON Scuola, giudicando efficienti le modalità attraverso le quali il principio dell'equità di genere è stato integrato nel documento.

Sulla base delle analisi realizzate, il Valutatore ritiene opportuno invitare l'AdG a tenere maggiormente in conto i seguenti aspetti anche in vista della nuova programmazione 2007-2012:

- Si è osservato come all'interno di tutti i bandi vi è diretto o indiretto riferimento alla problematica dell'equità di genere in coerenza con le politiche comunitarie. Le pari opportunità e la loro integrazione vengono, quindi, considerate non come perno fondamentale ma come un concetto parallelo e complementare. È opportuno fare presente in questa sede che il MIUR ha realizzato e continua a realizzare un interessante numero di attività interne finalizzata a verificare e a promuovere la sensibilità per le tematiche di genere da parte delle scuole supportando quest'ultime nella fase di progettazione. Tale lavoro ha previsto in un primo tempo:

²⁰ Per maggiori dettagli, si veda il rapporto tematico "La tematica delle pari opportunità di genere nel PON Scuola" Ecoter. 2005.

- *la realizzazione di incontri e seminari volti a raccogliere le esperienze delle scuole su tale tematica, con lo scopo di stimolare il confronto tra istituti, diffondere risultati e migliorare la progettazione degli interventi sulla differenza di genere;*
- *la somministrazione di un questionario rivolto agli istituti coinvolti nelle misure 7.2 e 7.3 al fine di percepire la cultura della differenza di genere nell'ambito della progettazione.*

Incrociando gli esiti degli incontri e dei questionari sono emersi significativi aspetti di un processo di attenzione al genere femminile e al tempo stesso non poche debolezze sia nella elaborazione dei progetti e sia nella loro realizzazione.

Il contributo della riflessione realizzata con gli insegnanti e le insegnanti che hanno introdotto nella scuola le pari opportunità di genere e che si sono cimentati/e con le problematiche di giovani ragazze e di donne adulte è stato fondamentale per avviare la formazione in servizio dei docenti nei nuovi avvisi. Il nuovo avviso ²¹ sulla misura 7 e sulle tre azioni in essa previste è stato seguito da una interessante iniziativa il cui intento è stato quello di dare visibilità al lavoro svolto dalle scuole e al contempo quello di favorire lo scambio di esperienze e la costruzione di una rete per la diffusione delle attività e dei materiali prodotti all'interno dei singoli progetti. L'avviso inoltre ha dato delle chiare indicazioni operative sui campi da indagare per procedere ad una concreta analisi dei bisogni e sui requisiti di fattibilità di un progetto; in tal modo l'avviso, oltre ad un invito a presentare progetti, è diventato uno strumento per indurre le scuole a ripensare criticamente alle esperienze già fatte.

L'attività di sostegno da parte del MIUR alle istituzioni scolastiche impegnate nella realizzazione di progetti sulla Misura 7 è proseguita attraverso una ricognizione conoscitiva delle esperienze realizzate.

Sul finire dell'anno scolastico 2003/2004 quando la quasi totalità dei progetti era stata conclusa, l'autorità di gestione, tenuto conto che per la prima volta venivano realizzate le tre azioni previste nella misura 7 l'AdG ha richiesto alle scuole di far pervenire la documentazione relativa ai progetti 7.1, 7.2, 7.3.

²¹ Avviso n. 855 del 21 gennaio del 2003 in cui si invitano le scuole a progettare interventi per i due anni scolastici 2003-2004/ 2004-2005

A seguito della raccolta del materiale, il gruppo delle esperte che collabora da tempo con il MIUR si è riunito, dando luogo alla realizzazione di due rapporti: *Vivere il Genere a Scuola*, e *“Progettare la dimensione di genere nella scuola dell’autonomia – Indicazioni e Suggestimenti”* -realizzato in stretta collaborazione con il Dipartimento per le Pari Opportunità. Quest’ultimo si colloca nell’ambito del secondo protocollo d’intesa tra MIUR e DPO in cui le due amministrazioni si impegnano a realizzare azioni di sostegno, monitoraggio e valutazione degli interventi orientati allo sviluppo della cultura della differenza

I due rapporti in oggetto hanno avuto come obiettivo quello di procedere ad una ricognizione qualitativa dei progetti realizzati con le tre azioni per verificare i processi attivati dalle scuole, nella prospettiva di individuare le “buone prassi” e favorire la contaminazione tra le scuole orientando nelle attività curriculari e all’esterno in altri contesti scolastici.

Alcuni aspetti del rapporto *Vivere il Genere a Scuola* risultano di particolare interesse:

- la struttura del rapporto parte dal concreto delle esperienze fatte dalle scuole e rappresenta in questi termini uno strumento per facilitare la trasferibilità e la contaminazione delle esperienze attraverso l’esame di alcune tematiche trasversali irrinunciabili nelle relazioni educative quali il rapporto tra genere, generi e generazioni;
- il metodo narrativo utilizzato nel rapporto è in linea con quello raccomandato alle scuole come modalità di apprendimento, sia nei percorsi formativi che nello stile comunicativo richiesto alle scuole da adottare per la stesura delle relazioni. Infatti la narrazione rappresenta la modalità più idonea per comunicare esperienze legate alla cultura e alla pedagogia di genere in quanto dà spazio alla componente soggettiva;
- i saggi realizzati dalle esperte approfondiscono le tematiche che rappresentano il punto di partenza per affrontare in misura chiara alcune questioni, quelle relative alla dimensione di genere nella relazione educativa, che per la loro trasversalità sono essenziali e prioritarie per produrre un mutamento della cultura della differenza nelle scuole. L’approfondimento delle tematiche relative al *Raccontare e rendere conto, Genere e generazioni, il genere saperi e percorsi orientativi e Identità di genere e professionalità docente* offre alle scuole un orientamento su linee su cui continuare a lavorare in vista dei risultati raggiunti.

Il rapporto *“Progettare la dimensione di genere nella scuola dell’autonomia – Indicazioni e Suggestimenti”* rappresenta uno strumento operativo utile per le istituzioni scolastiche in quanto fornisce spunti di riflessione e suggerimenti inerenti gli aspetti strutturali e metodologici della progettazione con l’intento di stimolare l’attenzione alla dimensione di genere partendo dalla definizione dell’idea progettuale. Le istituzioni attraverso tale lavoro avranno così modo di comprendere in misura più approfondita:

- il significato dell’autonomia scolastica;
- gli effetti che possono derivare da domande e sollecitazioni che inducono ad appiattare l’offerta formativa nel contingente e nell’immediato, col rischio di perdere di vista la funzione propositiva dell’istruzione rispetto alle trasformazioni in atto nei diversi settori;
- l’esistenza e importanza della problematica dei generi nell’ambito educativo.

L’AdG dovrebbe, al fine di valutare l’impatto delle tematiche di genere e delle pari opportunità, realizzare valutazioni che possano abbracciare tutte le misure anche quelle cofinanziate dal FESR (Misura 2,4) per valutare se il principio della trasversalità è stato non solo rispettato ma tradotto in prassi all’interno degli istituti.

Per ciò che riguarda la Misura 7, dall’analisi dell’azione 7.1 emerge il bisogno di continuare il processo già avviato di sensibilizzazione e consapevolezza degli insegnanti, rispetto alle tematiche di genere. Nello specifico la formazione ai docenti dovrebbe, nel tempo, orientarsi in misura sempre maggiore a fornire strumenti per progettare e programmare in prospettiva di genere, attraverso l’acquisizione non solo di competenze teoriche ma anche di conoscenze e sperimentazione di metodologie didattiche attive. In questi termini la formazione sulle questioni di genere può essere intesa come risorsa per l’innovazione e la qualità del sistema scolastico.

L’AdG in merito alla Misura 7 dovrebbe proseguire nella valutazione per osservare se si sono prodotti, nel tempo, dei cambiamenti non solo di ordine quantitativo ma qualitativo in merito alla diffusione della cultura di genere e alla promozione del principio delle pari opportunità sia livello del sistema scolastico, che del territorio di appartenenza.

5.6. L'ISTRUZIONE PERMANENTE

a) Obiettivi

Il PON Scuola assegna un ruolo di primo piano alla tematica dell'istruzione permanente, in linea con le evoluzioni del contesto normativo nazionale e con quelle del contesto di policy europeo che tendono a dare una rilevanza sempre crescente al *life-long learning* anche per il ruolo che tale questione avrà nel prossimo ciclo di programmazione degli interventi di valorizzazione delle risorse umane cofinanziate dal FSE, alla luce della rilevanza conferita alla stessa in sede di revisione della Strategia Europea per l'Occupazione e degli orientamenti di Lisbona. La strategia di Lisbona, infatti, assegna al rafforzamento delle politiche di *life-long learning* un ruolo centrale al fine di realizzare in Europa "un'economia ed una società fondata sulla conoscenza".

La valutazione di tale tematica ha pertanto il compito di approfondire lo studio dei metodi e degli esiti di un'offerta formativa volta ad integrare i percorsi formativi istituzionali, ovvero di un sistema di formazione lungo tutto l'arco della vita attiva realizzato attraverso gli interventi del PON Scuola.

Di fatto, tale rapporto si configura come un aggiornamento dell'analisi già sviluppata sul finire del 2003.

b) Modalità di attuazione

Tale approfondimento tematico si sviluppa nelle seguenti fasi:

- a) analisi dei dati di contesto
- b) analisi di dati ed indicatori tratti dall'implementazione del PON e cioè dal sistema di monitoraggio adottato per la gestione e la sorveglianza dello stesso.
- c) analisi documentale basata sulla disamina delle rilevazioni effettuate dall'Adg e contenute nella "Rilevazione Qualitativa Misura 6".

c) Risultati e suggerimenti

- 1) Quanto al contesto si rileva che una delle principali criticità del Mezzogiorno, è dovuta al divario esistente fra le conoscenze e le capacità possedute e i nuovi compiti che l'individuo è chiamato a svolgere nell'ambito lavorativo. Le profonde e

veloci trasformazioni del settore lavorativo, dovute all'introduzione sempre più incalzante delle nuove tecnologie, rendono necessario un continuo confronto con una realtà in costante cambiamento, che necessita di un aggiornamento continuo delle competenze.

I sistemi europei di istruzione e formazione devono pertanto essere adeguati alle esigenze della società dei saperi e alla necessità di migliorare il livello e la qualità dell'occupazione. Per tale motivo, si ritiene necessario un sistema di offerta formativa adeguato alle diverse fasi della vita di un individuo.

In quest'ottica tra i principali obiettivi segnalati dal Consiglio europeo di Lisbona sono annoverabili:

- sviluppare una strategia globale per l'istruzione e la formazione permanente;
- attribuire una più elevata priorità all'attività di apprendimento lungo tutto l'arco della vita attiva;
- promuovere accordi tra le parti sociali in materia di innovazione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita attiva, sfruttando la complementarità tra tale apprendimento e l'adattabilità delle imprese.

La rilevanza data a tale settore si manifesta nel Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente dalla Commissione europea, il quale ha confermato l'obiettivo di Lisbona ed ha definito la formazione permanente come un settore formativo specifico "finalizzato a promuovere l'occupabilità attraverso l'acquisizione e l'aggiornamento delle competenze necessarie nella Società dell'informazione"²².

Le priorità definite all'interno del sopraccitato Memorandum sono finalizzate a due obiettivi principali: la promozione della cittadinanza attiva e la promozione dell'occupabilità. La cittadinanza attiva riguarda l'eventuale partecipazione dei cittadini a tutte le sfere della vita sociale ed economica perché siano inseriti nella società in cui vivono e ne abbiano voce in capitolo. L'occupabilità, intesa come capacità di trovare e conservare il posto di lavoro, costituisce una condizione

²² Commissione europea, *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*, 30.10.2000

essenziale della cittadinanza attiva ma è anche la premessa determinante per ottenere la piena occupazione e per migliorare la competitività dell'Europa.

Le priorità enunciate nel *Memorandum* sono state riprese e ribadite anche nella risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del giugno 2002 in materia di apprendimento permanente.

L'Italia, nei cambiamenti avuti nel mercato del lavoro, del sistema previdenziale, dell'istruzione e della formazione professionale è pienamente coerente con la strategia del Consiglio europeo di Lisbona. La recente riforma dell'istruzione e formazione professionale (L.53/2003), unitamente a quella degli strumenti per la transizione scuola lavoro previsti dalla legge 30/2003 (legge Biagi), riflettono la strategia europea per l'occupazione, per lo sviluppo del capitale umano e l'apprendimento permanente

Il PON La scuola per lo sviluppo 2000-2006 si inserisce appieno all'interno di questo contesto e, nella sua attuazione, ha contribuito in maniera notevole non solo a rilevare le problematiche del sistema dell'istruzione in tale senso, ma anche a colmare il ritardo storico sulla scolarizzazione di massa. Tuttavia il livello di scolarità del complesso della popolazione resta comunque molto basso. Il meridione, per quanto si stia allineando alla media nazionale, resta comunque in ritardo. Il tasso di scolarità del meridione nel 2000 è pari all'80%, contro l'83% della media nazionale. Per lo stesso anno si registra un forte accrescimento nel sud del tasso di passaggio dalla scuola media alla scuola secondaria superiore fino al 93,7%: il numero di maturi a 19 anni aumenta al 68,7%, sale a buoni livelli il principio di realizzazione delle pari opportunità. Il divario di tasso di scolarità nella scuola media superiore nel Sud è pari al 95,7% della media nazionale, divario di entità limitata rispetto al tasso di disoccupazione che è doppio rispetto alla media nazionale 19,3 contro 9,5.

Oltre ai cambiamenti di contesto economico e lavorativo, il PON con i suoi interventi ha tenuto conto anche dei sostanziali cambiamenti sociali che stanno avvenendo.

Purtroppo permangono le "povertà assolute". In Italia l'indicatore nazionale del rischio di povertà nel 2002 si attestava intorno all'11% delle famiglie e al 12,4% degli individui. Sono dati che purtroppo tendono a diminuire molto lentamente. A questi dati vanno aggiunti anche quelli relativi ai nuovi poveri; persone che sono

inserite nel mercato del lavoro con basse retribuzioni, famiglie monoreddito impoverite dal costo dell'aumento della vita.

Il fenomeno dell'esclusione sociale si allarga quindi a fasce di popolazione più larghe, che non comprendono più esclusivamente i tradizionali gruppi interessati (disabili, immigrati, tossicodipendenti, alcolisti o ex-alcolisti o adulti disoccupati in condizioni di indigenza, ex-detenuti) ma anche fasce di famiglie monoreddito, individui con bassa retribuzione, donne in difficoltà o con debole titolo di studio, le persone in situazione di disagio familiare e sociale, inquadrabili nella nuova povertà.

Ma i bisogni formativi che si devono colmare non sono solo orientati al mercato del lavoro: se da un lato diventa indispensabile aggiornare anche fasce di popolazione già inserite in azienda (nella stragrande maggioranza solo le grandi aziende in Italia offrono dei corsi di formazione, rivolti più a uomini che donne, più a giovani che anziani, più a indigeni che immigrati, più a dirigenti e impiegati che operai) dall'altro bisogna tener conto che i nuovi stili di vita comportano una domanda da parte degli utenti orientata ad una crescita socioculturale, conseguente ad un sempre maggior individualismo.

Dall'indagine delle attività svolte con la legge 236/93 e altri strumenti finanziari, emerge che la domanda di formazione per il lavoro non è connessa alla mansione svolta, le scelte sono autonome rispetto alle aziende di appartenenza, vi è disponibilità alla compartecipazione economica ai corsi, sensibilità per le lingue straniere e informatica²³.

- 2) La Misura 6 del PON rivolta agli adulti, risulta in linea con i cambiamenti sociali ed economici citati: essa è una Misura di recente introduzione, in quanto nella precedente programmazione le misure rivolte agli adulti erano programmate in numero limitato e in via sperimentale.

La suddetta Misura in maniera specifica è rivolta a giovani e adulti appartenenti a gruppi deboli, in condizione di restrizione di libertà, ai portatori di handicap ed agli extracomunitari. Nella scelta dei destinatari della Misura 6 si privilegiano fra gli adulti, quelli la cui attività risulta superata dall'evoluzione dei contesti produttivi e privi, per precoce abbandono dei percorsi dell'istruzione, della base di conoscenze,

²³ Fonte: formazione 80, ottobre 2004.

abilità personali o attitudini indispensabili spontanei processi di aggiornamento delle proprie competenze. La Misura 6 ha l'obiettivo di facilitare l'ingresso o il reingresso nel mercato del lavoro ai giovani o agli adulti con una insufficiente istruzione scolastica, mediante un'offerta formativa che integri l'istruzione scolastica con la formazione professionale e con il mercato del lavoro, e di contribuire, altresì, allo sviluppo di un sistema di formazione lungo tutto l'arco della vita attiva.

Oltre alla Misura 6 specificamente dedicata all'istruzione permanente, il PON Scuola riserva a questo settore ulteriori azioni, quali ad esempio quelle finanziate dalla Misura 7, azione 7.3 «Iniziative di orientamento e di rimotivazione allo studio per favorire l'inserimento ed il reinserimento delle donne adulte nel mercato del lavoro», e dalla Misura 5 relativa agli IFTS (Istruzione e formazione tecnica superiore).

Riguardo alla Misura 6.1 – Istruzione Permanente – sono stati complessivamente attivati 3.016 interventi, rispetto ai quali, ad oggi, risultano coinvolti complessivamente 47.495 utenti di cui 16.863 di sesso maschile, pari al 35,5%, e 30.632 di sesso femminile, pari al 64,5%.

Riguardo le caratteristiche dei partecipanti, in linea con il target di utenza previsto per la Misura che prevede il coinvolgimento di giovani/adulti svantaggiati, occorre evidenziare in primo luogo come la maggior parte gli utenti (74,9%) abbia un'età superiore ai 25 anni.

Analizzando il titolo di studio in possesso dei partecipanti ai corsi emerge che circa il 39% degli utenti è in possesso di una istruzione di base: 2.433 partecipanti, pari al 5,5% del totale, risultano aver conseguito solo la licenza elementare e 14.831 (33,8%) la licenza media. D'altra parte occorre rilevare anche come una consistente percentuale degli allievi sia in possesso di un diploma (48,8%) a conferma di una utenza con caratteristiche formative sostanzialmente eterogenee.

Tra gli utenti coinvolti si evidenzia, infine, una piccola percentuale di laureati, pari al 5,8% del totale, che evidenzia il fenomeno legato alle carenze delle opportunità formative e alla crisi occupazionale presente nelle regioni dell'Ob.1.

I progetti attuati fanno riferimento a tre aree, individuate in collaborazione con la Direzione Generale per l'educazione degli adulti:

1. *area dei linguaggi* che ha riguardato interventi sul recupero delle competenze linguistiche (corsi di inglese, francese e tedesco);
 2. *area storico-sociale e giuridico-economica* i cui interventi hanno riguardato prevalentemente: gestione aziendale, contabilità aziendale, sviluppo dell'imprenditorialità, promozione della cultura europea, diritto alla cittadinanza, educazione ambientale, sicurezza negli ambienti di lavoro;
 3. *area scientifica e tecnologica* i cui interventi hanno riguardato prevalentemente corsi di informatica di base, l'office automation, la patente europea per l'uso del P.C., tecniche di ipertesto, l'utilizzo del web.
- 3) Al fine di valutare l'andamento della Misura 6 e le capacità progettuali della scuole titolari dei progetti, il MIUR ha realizzato tre rilevazioni che, pur concentrandosi su aspetti differenti, hanno dimostrato una crescente presa di coscienza, da parte degli istituti attuatori, di tale strumento attuativo e della portata degli interventi finalizzati all'istruzione permanente.

Le attività di rilevazione si sono così sviluppate:

- la prima indagine è partita già nel 2001, all'inizio della programmazione, e andava ad indagare sulle tipologie di attività realizzate nel corso dell'anno;
- nel corso del 2002 è stata realizzata una seconda rilevazione, su un campione ridotto di scuole, che coinvolgeva 34 progetti, tutti relativi all'annualità 2002. Questa volta, l'analisi ha riguardato i formulari di presentazione: l'obiettivo era raccogliere informazioni sulla delicata fase di progettazione e sulle relazioni finali prodotte, per comprendere la coerenza fra gli obiettivi previsti e i risultati ottenuti a seguito dell'attuazione degli interventi;
- nel corso dell'annualità 2002-2003 è stata effettuata infine dal MIUR una terza rilevazione sui progetti relativi alla Misura 6 al fine di analizzare le proposte progettuali realizzate dalle scuole titolari di progetti per l'anno 2003 e verificarne l'impatto e i risultati.

Nello specifico, in quest'ultima ricognizione si è cercato di sondare come sono stati realizzati i progetti, quali le modalità di certificazione e di riconoscimento delle competenze, se sono state realizzate sinergie con il territorio e il mercato del lavoro e l'eventuale inserimento lavorativo dei partecipanti ai corsi.

Quest'ultima indagine ha cercato di raccogliere informazioni qualitative, mediante la somministrazione di questionari ad hoc inviati a tutte le scuole titolari dei progetti relativi alla Misura 6 per l'annualità 2003. L'analisi è stata completata dalla raccolta di materiali, realizzati sia da allievi che da docenti, che potessero rappresentare i prodotti più significativi dell'indagine progettuale, insieme alle modalità e ai contenuti della certificazione degli allievi.

Dopo aver effettuato un'analisi dei progetti approvati per l'annualità 2003, sono stati contattati 386 istituti, considerato che ogni scuola poteva essere titolare di più progetti. Il tasso di risposta è stato del 92% circa.

Ovviamente, per l'elevato numero di scuole coinvolte e per le metodologie di reperimento delle certificazioni che sono state adottate, si sono conseguite numerose informazioni.

Una prima informazione utile, è stata ottenuta grazie alla suddivisione per aree tematiche di competenza specifiche, che hanno permesso di conoscere esattamente la tipologia dei progetti: in tutto sono pervenuti 452 questionari, di cui circa la metà relativi all'area tecnologica, 100 progetti relativi all'area linguaggi, 99 relativi all'area socio economica e 20 relativi all'area scientifica. Come già accennato, sono pervenuti anche modelli di certificazione (97 modelli) e relazioni di monitoraggio (117 relazioni).

Dall'analisi dei risultati dei questionari pervenuti emergono alcuni elementi di valutazione interessanti:

- gli aspetti caratterizzanti la *didattica dei corsi* per adulti evidenziano che i percorsi formativi non possono prescindere dalle esperienze pregresse, dal vissuto e anche dalle acquisizioni avvenute in contesti non formali;
- riguardo alla portata del *raccordo e concertazione con gli enti territoriali* locali, le risposte pervenute hanno evidenziato la realizzazione di un ampio spettro di integrazioni: da quelle con gli enti locali (regione, provincia e comune), per conoscere meglio il contesto sociale e il bisogno di formazione continua per gli adulti, a quella con i centri di formazione professionale, centri per l'impiego, le ASL, gli organismi del privato sociale. Una piccola percentuale di scuole ha realizzato una sinergia con gli istituti di pena, e poche anche con enti accreditati per il conseguimento di certificazioni riconosciute. In alcuni casi si è fatto uso dei Protocolli di intesa per individuare e concordare le

priorità nell'ambito formativo. E' stato messo in rilievo come il partenariato sia stato realizzato soprattutto per la fase progettuale, nella definizione degli obiettivi e la pubblicizzazione dei corsi (ciò è in linea con quanto emerso dalle indagini di campo realizzate su altre aree tematiche – ma sul medesimo campo di indagine - dal Valutatore Indipendente);

- relativamente alle *modalità di pubblicizzazione dei corsi*, si rileva che essa è avvenuta, in alcuni casi, per volantinaggio porta a porta e che, nella maggior parte dei casi, ha coinvolto le scuole attuatrici e quelle limitrofe, ma anche le sedi delle organizzazioni sindacali, le bacheche comunali, i centri per l'impiego, le ASL, le cooperative di solidarietà, gli assistenti sociali del comune, i quotidiani locali e i siti delle scuole. L'attività di pubblicizzazione deve essere finalizzata al raggiungimento di tutti gli utenti potenziali: essa diviene presupposto importante per la realizzazione efficace delle iniziative. Poiché si è rilevato che buona parte degli utenti coinvolti nell'analisi sono esterni alla scuola e ai CTP, si desume che sia stata esclusivamente l'azione di pubblicizzazione a coinvolgerli. Tuttavia, per quanto dalle risposte pervenute si evidenzia che è stata potenziata la diffusione dell'informazione dei corsi, essa rimane sempre un elemento critico se si considera che quasi mai si è registrata una domanda superiore all'offerta; ciò fa ipotizzare che non tutti gli interessati siano stati raggiunti dalla comunicazione.
- *la selezione degli utenti* è stata attuata mediante un test iniziale a risposta multipla che, insieme al punteggio raggiunto, ha tenuto conto anche dei corsisti con il titolo di studio più debole e con maggiore età;
- *la metodologia didattica utilizzata* dai docenti è carente riguardo alle tecniche di motivazione; infatti gli esperti coinvolti sono per lo più insegnanti o ex-insegnanti delle più diverse materie che tuttavia, mancano della formazione o della capacità per realizzare un bilancio delle competenze che valorizzi le esperienze significative della persona e che permetta di realizzare un fare scuola agli adulti in maniera diversa;
- relativamente al *bilancio delle competenze*, si rileva che, nella maggior parte dei casi, esso viene effettuato, ma solo per monitorare il potenziamento delle competenze individuali dei corsisti o l'evoluzione dei comportamenti. Il bilancio delle competenze viene quindi confuso con un test di livello che addirittura molti istituti realizzano nella fase finale del corso, non dunque come

analisi delle potenzialità individuali dei partecipanti ai corsi, ma come esame finale relativo all'oggetto stesso del corso. Ciò è ulteriormente comprovato dal fatto che molte scuole hanno dichiarato di affidare il bilancio delle competenze al docente specializzato nella materia del corso realizzato. Tuttavia, le scuole, sebbene tale strumento sia ancora scarsamente conosciuto e dunque di difficile attuazione, hanno espresso pareri positivi e forte interesse in merito ad esso, evidenziando in modo particolare come consenta di individuare più approfonditamente le capacità di apprendimento e rendere sempre più la formazione coerente con il fabbisogno individuale;

- la *rilevazione sugli esiti occupazionali* dei corsisti è risultata carente; solo un piccolo numero di istituti è in grado di fornire informazione circa gli esiti occupazionali o il ritorno in formazione dei corsisti;
- le *tecniche didattiche* hanno riguardato sia lezioni frontali che lezioni interattive (mediante lavori di gruppo, project work, etc.), ma in nessun caso è stato prioritario l'interesse verso un modo adeguato di fare scuole agli adulti;
- a fine corso, tutti gli istituti che hanno partecipato all'indagine hanno rilasciato un'*attestazione finale* di vario tipo, di frequenza o di conoscenze e competenze. Solo in alcuni casi per il riconoscimento dei crediti formativi ci si rivolge ad un Ente accreditato per la certificazione, questo probabilmente per i costi che tale procedura comporterebbe;
- il *reclutamento degli esperti* coinvolti, sia esterni che interni, avviene in gran parte mediante regolari bandi pubblici. In buona parte sono stati coinvolti psicologi specializzati nell'accoglienza, nell'orientamento e nel bilancio delle competenze, docenti universitari, docenti di matematica e di informatica, docenti bibliotecari, docenti esperti di madrelingua con laurea in lingue e letterature straniere, docenti esperti nel monitoraggio e nella valutazione dei processi, dirigenti dell'ufficio del lavoro;
- il *servizio di assistenza* risulta presente in molti casi: quello rivolto ai bambini è già attivo in molti istituti e addirittura in alcuni casi è stato attivato anche durante la selezione dei corsisti. L'assistenza consiste in attività ludico-ricreative.

In sintesi, rifacendosi anche alle indagini di campo effettuate dal Valutatore nel 2003, di cui il presente approfondimento tematico è una prosecuzione, si può

affermare che il contributo del PON scuola all'istruzione permanente è sicuramente significativo. Ciò si deduce sia dagli indicatori fisici degli interventi, che attestano che il PON Scuola ha promosso l'attivazione di più di 3000 progetti relativi all'educazione degli adulti, sia dalle indagini di audit svolte dall'Adg che fanno rilevare il crescente interesse verso questa tematica, sia dall'analisi documentale svolta dal Valutatore.

In questo caso gli interventi a favore dell'istruzione permanente risultano doppiamente importanti poiché coinvolgono soprattutto le donne (circa i due terzi degli utenti coinvolti) che risultano essere una delle categorie più deboli e più bisognose di essere coinvolte in processi di qualificazione professionale. Un dato importante che risulta dalle rilevazioni è che, in alcuni casi, per favorire la partecipazione sono state attivate azioni di supporto, quali il *baby sitting*, o di assistenza per i portatori di *handicap*.

Si è anche rilevato che vengono utilizzati esperti per attività di *counselling*, orientamento e bilancio delle competenze che tuttavia non vengono coinvolti in attività di rimotivazione psicologica in favore dei partecipanti spesso scoraggiati nella ricerca di una nuova attività lavorativa. Il che si pone in linea con un altro elemento di criticità, quale quello dello scarso interesse da parte delle istituzioni scolastiche per gli esiti occupazionali dei corsi attivati.

In relazione alle suddette carenze e criticità, sarebbe opportuno rafforzare ulteriormente le forme di partenariato che, per quanto siano diventate usuali per gli istituti coinvolti negli interventi per il *lifelong learning*, spesso sono attivate solo nella fase di progettazione.

5.7. L'EDUCAZIONE AMBIENTALE: IL PROGETTO "HELIANTHUS"

a) Obiettivi

Nella valutazione di come il PON "Scuola per lo sviluppo" consideri la tematica ambientale ed influisca su di essa, va premesso che i possibili effetti negativi sull'ambiente del Programma sono indubbiamente molto ridotti, se non inesistenti, considerato che il Programma non prevede regimi di aiuto e/o interventi infrastrutturali che potrebbero arrecare danni all'ambiente. La valutazione delle capacità del PON di mitigare le criticità ambientali e di promuovere l'adozione di criteri di sostenibilità nelle attività sociali ed economiche riguarda essenzialmente l'efficacia degli interventi da

esso dedicati all'educazione ambientale. Ed infatti, nell'ambito delle politiche di sviluppo finanziate principalmente dal FSE, rispetto alle tematiche ambientali vengono promossi interventi che hanno essenzialmente una funzione educativa e formativa.

a) *Modalità di attuazione*

In accordo con l'Adg, il Valutatore ha predisposto tale approfondimento sulle seguenti fonti:

- sulla base di analisi di tipo documentale relative ai progetti realizzati dagli istituti nel rispetto del principio della trasversalità delle tematiche ambientali.
- sulla base dei dati di monitoraggio rielaborati dall'unità di Assistenza tecnica, che ad oggi risultano essere l'unico indicatore rilevabile per quanto concerne i progetti attuati con le varie misure del PON afferenti alle tematiche ambientali.

c) *Risultati e suggerimenti*

In piena coerenza con il principio della trasversalità, il PON prevede una serie di azioni finalizzate a promuovere approcci alle tematiche di formazione ambientale ai docenti in servizio e di sensibilizzazione e formazione dei giovani e degli adulti; tali interventi sono previsti nell'ambito delle misure: 1 (Qualità e rafforzamento dei sistemi), 3 (Prevenzione della dispersione scolastica), 5 (Istruzione e Formazione Tecnico Superiore Integrata) e 7 (Pari opportunità) per il FSE, ma anche nell'ambito della Misura 4 (infrastrutture contro la dispersione) finanziata dal FESR. Il totale dei progetti FSE attivati è 30.940, di cui 2.846 relativi alle tematiche ambientali, pari ad un valore percentuale del 9%, dato mediamente rilevante, in considerazione del fatto che il PON affronta la tematica in maniera trasversale.

La Misura col maggior numero di interventi che prevedono corsi di sensibilizzazione ambientale è la 3- *Prevenzione della dispersione scolastica* con l'attivazione di 1.350 interventi, il 47% rispetto al totale. Tale dato risulta importante in quanto considerata la natura e gli obiettivi della Misura 3, l'organizzazione di corsi sui temi ambientali consente di convogliare l'interesse degli allievi intorno ad una tematica comune e rilevante.

Rilevante anche il dato relativo alla Misura 1, con la quale sono stati attivati 981 interventi relativi all'educazione ambientale, la maggior parte dei quali relativi alla azione 1.2- *Esperienze di stage nell'ambito dei percorsi di istruzione (73,5%)*.

La sensibilizzazione e la formazione su tematiche ambientali si riscontra in percentuale minore come tema prevalente dei corsi realizzati con la Misura 7 – Promozione di scelte scolastiche e formative mirate a migliorare l’accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, per la quale sono stati attivati 223 progetti sulle tematiche ambientali (il 7,8% rispetto al totale progetti avviati). Ciò tuttavia è ben comprensibile, considerata la tematica di genere affrontata dalla Misura che ha logicamente scarsa attinenza con l’ambiente.

La Misura 5 – Formazione superiore (Istruzione e Formazione Tecnico Superiore Integrata) – prevede la formazione di specifici profili professionali nell’ambito dell’ambiente, tuttavia fino al 2003, a seguito del primo bando triennale, non vi è stata l’attivazione di alcun progetto a riguardo, poiché l’attivazione dei corsi è stata relativa esclusivamente all’*Information e Communication Technology*. Nel 2003 sono stati attivati, invece, 23 progetti relativi alle tematiche ambientali, a testimonianza della crescente l’importanza che esse assumono anche in vista della futura programmazione, che prevede questo ambito come la terza area su cui imperniare la formazione di figure professionali, subito dopo il settore del ICT e del turismo.

Nel quadro generale appena esposto, di consistente attivazione di azioni PON volte a promuovere l’attenzione alle tematiche ambientali si colloca un progetto specificatamente dedicato allo sviluppo dell’educazione ambientale. Infatti, nell’ambito della Misura 1, attraverso la configurazione 1.h - Educazione ambientale- è stato avviato il progetto pilota “Helianthus”.

I dati relativi ai progetti realizzati nell’ambito di questa configurazione risultano l’unico indicatore rilevabile ad oggi dal sistema di monitoraggio per quanto concerne la progettualità afferente le tematiche ambientali.

Nell’ambito di questa Misura sono risultati autorizzati ad oggi all’incirca 85 progetti, di cui conclusi 22, con un tasso di esecuzione attuativa pari al 26%.

Il progetto Helianthus è un progetto sperimentale che nasce anche dalla consapevolezza che, in materia di ambiente, in passato, molte iniziative hanno peccato di disorganicità disperdendosi in momenti di informazione che ben poco hanno inciso sulla coscienza e meno ancora sui comportamenti quotidiani dei cittadini e dei giovani in particolare.

Il progetto si rivolge a tutti i giovani di età scolare, dalla primaria alla superiore, con azioni didattiche diversificate che si sviluppano attraverso più ambiti: dalla conoscenza storica a quella normativa, a quella scientifica; da quella alimentare a quella

tecnologica. L'intento del progetto è di offrire un contributo sia nel campo dell'informazione, rivolta in particolare agli studenti delle elementari e delle medie, che della formazione, dedicata agli studenti degli istituti superiori.

L'idea base è quella di misurarsi con la questione ambientale attraverso alcuni dei principali problemi che la contraddistinguono. Di qui la configurazione del progetto in cinque moduli, ognuno dei quali si propone di affrontare un aspetto specifico di questa tematica. Il progetto di educazione ambientale Helianthus ha previsto due fasi: La prima è stata un progetto pilota, partito in forma sperimentale nel 2002 con cofinanziamento dell'Unione Europea. L'idea portante del primo Helianthus partiva dalla convinzione che la cultura ambientale è composita e si esplicita attraverso svariate tematiche. La struttura a tematiche del progetto ne giustificava il sottotitolo "Dalla questione ambiente ai problemi dell'ambiente" e ne legittimava l'architettura strutturata da cinque moduli ciascuno dei quali trattava una questione ambientale di grande interesse. Nella tabella seguente sono descritti i contenuti dei cinque moduli del primo Helianthus, articolati per titolo di progetto:

Tab. 5.2 - Titolo moduli Helianthus I e contenuti

TITOLO PROGETTO	DESCRIZIONE
1. PREVENIRE PER NON INTERVENIRE <i>- Educare al rispetto dell'ambiente</i>	Studio sul luogo di un ecosistema dal punto di vista storico e naturalistico, attraverso l'evolversi dei parametri ambientali come chiave di lettura dell'interazione uomo-ambiente. L'analisi delle risultanze dell'azione antropica costituisce un riferimento per una riflessione una presa di coscienza della necessità di rispettare l'ambiente.
2. PRODURRE NEL SOLCO DELLA TRADIZIONE <i>- Agricoltura biosostenibile</i>	Il progetto si propone l'educazione delle giovani generazioni alla tutela dell'ambiente intesa come opportunità di formazione di una coscienza ambientale attraverso una maggiore attenzione per le tecniche biosostenibili nei processi produttivi dell'agricoltura.
3. CONOSCERE PER RISPETTARE <i>- Adotta un ecosistema</i>	Il progetto si propone, partendo dallo studio diretto di un ecosistema dal punto di vista storico e naturalistico, di delineare l'evolversi dei parametri ambientali, evidenziando i risultati dell'interazione ecosistema-uomo.
4. LA FIDUCIA NON SI REGALA <i>- Il controllo dei parametri ambientali</i>	Il progetto ha l'obiettivo di fornire i metodi per valutare lo stato di salute dell'ambiente e l'esatto livello di modificazione degli ecosistemi da parte dell'uomo.
5. DALLA NATURA ALLA NATURA <i>- Il percorso virtuoso dai prodotti ai rifiuti</i>	Un itinerario ecocompatibile dalla produzione alla preparazione, al consumo e allo smaltimento dei prodotti della terra. Il ciclo completo pone come punto focale lo smaltimento dei rifiuti come momento critico.

I primi tre moduli sono a “gestione verticale” con reti tra istituti e scuole di ordine e gradi diversi, mentre gli altri due sono a gestione orizzontale, con reti, cioè, tra Istituti di pari grado.

Uno degli obiettivi principali della proposta mirava a rendere i giovani protagonisti della formazione di una coscienza ambientale autonoma e consapevole. Per raggiungere questo obiettivo si offriva loro una visione più ampia e organica della questione ambiente attraverso lo studio comparato di alcune tra le più importanti problematiche che la caratterizzano.

Per superare l’autoreferenzialità dei precedenti progetti, inoltre, è stato ideato un modello a rete che consentisse il massimo scambio di esperienze tra i partecipanti. La costruzione di reti di scuole sia verticali (dalle elementari alle medie) che orizzontali (istituti superiore di ordine diverso) è risultata un’idea vincente. Le reti di progetto confluivano in una rete più ampia formata da tutte le scuole della regione. Le reti regionali, a loro volta, formavano la grande rete Helianthus che conteneva tutte le scuole partecipanti al progetto. I docenti delle scuole in rete si incontravano periodicamente sia a livello di rete di progetto che a livello regionale o interregionale. Ciò ha consentito di generare uno scambio di esperienze di metodologie e di iniziative che hanno portato il valore medio delle prestazioni su livelli notevoli. Nella tavola che segue è riportato l’elenco degli istituti “pilota”affidatari e i relativi importi disponibili.

Tab. 5.3 - Elenco Istituti affidatari e relativi risorse disponibili

(Euro)

<i>Istituti Affidatari</i>	<i>Importo</i>
Istituto Tecnico Industriale “PANELLA” REGGIO CALABRIA	175.850,00
Istituto Professionale per l’Agricoltura e l’Ambiente “G. FORTUNATO” POTENZA	165.850,00
Istituto Tecnico Agrario Statale “B. CARAMIA” LOCOROTONDO (BA)	165.850,00
Istituto Tecnico Industriale “E. FERMI” NAPOLI	170.646,00
Istituto Professionale Industria e Artigianato “ASCIONE” PALERMO	165.829,13
Totale	844.025,13

È stato costituito un Osservatorio Permanente sul Progetto, con membri designati dalle varie istituzioni e associazioni presenti, col compito di monitorare e supportare le varie fasi del progetto.

Al fine di promuovere, avviare e monitorare il progetto sono stati realizzati seminari con la partecipazione dei referenti dei progetti come indicato. A tali iniziative hanno partecipato, oltre i rappresentanti delle scuole coinvolte nella gestione del progetto

denominato “Helianthus”, anche i rappresentanti delle Associazioni ambientaliste e del Ministero dell’Ambiente. Tali seminari hanno consentito una crescita dei docenti coinvolti nei vari moduli attraverso il confronto con i relatori e i coordinatori designati dall’Osservatorio e una verifica diretta dello stato di avanzamento del progetto nelle singole regioni e nei diversi istituti e scuole. Il materiale didattico elaborato a cura delle cinque scuole pilota è stato diffuso presso tutte le scuole del Mezzogiorno al fine, oltre che di diffondere e sensibilizzare alle tematiche ambientali, di costituire una traccia per lo sviluppo di progetti futuri. Infine, si è svolta una manifestazione conclusiva per diffondere i risultati.

A seguito dei positivi risultati dell’esperienza pilota, è stato predisposto il bando per l’attuazione e l’avvio di Helianthus II. Il progetto è stato proposto a tutte le scuole delle regioni Obiettivo uno attraverso un avviso valido per le annualità 2004 e 2005.

Helianthus II ha interiorizzato le caratteristiche di successo del progetto sperimentale prevedendo azioni didattiche diversificate che si sviluppano attraverso più ambiti: dalla conoscenza storica a quella normativa, a quella scientifica, da quella alimentare a quella tecnologica, e conserva la caratteristica di laboratorio sperimentale basato sulla ricerca-azione.

L’azione progettuale che ne deriva, pertanto, si rivolge ai più giovani - gli alunni delle scuole elementari e delle secondarie di primo grado – ed è incentrata su attività di studio e di ricerca che vanno dalla conoscenza delle principali norme sull’argomento, allo studio di particolari ecosistemi fino a giungere all’adozione di un sito ambientale e alla sua protezione. Per i giovani prossimi all’inserimento nel mondo del lavoro, gli alunni delle secondarie di secondo grado, oltre alle attività di ricerca, il progetto non trascura l’obiettivo, di valenza europea, di formare competenze professionali finalizzate ad accrescere il loro bagaglio professionale per un più efficace approccio occupazionale.

A differenza del primo Helianthus, che si articolava in cinque moduli, il secondo si configura in dieci moduli, ognuno dei quali si propone di affrontare un aspetto specifico della galassia ambiente. Nella tavola 5.4 sono riportati i relativi moduli:

Rispetto alle tematiche affrontate nel primo progetto, Helianthus II fa riferimento a nuove situazioni ambientali relative al territorio urbanizzato con particolare attenzione alla problematica della salvaguardia e della conservazione del patrimonio artistico, al problema delle coste e delle acque pelagiche che sono fortemente minacciate dall’insipienza dell’uomo e alle strategie d’intervento mirate alla salvaguardia delle

biodiversità, alla alimentazione sostenibile un problema che assilla tutta la società del benessere e che fa riferimento ad una necessità non più derogabile.

Tab. 5.4 - Titolo moduli Helianthus II

1 Conoscere per rispettare - Adotta un ecosistema- v-
2 Salvare l'arte per salvare l'uomo -La tutela dei beni culturali come indicatore della qualità dell'ambiente-
3 Il mare è in un mare di guai - L'inquinamento delle coste e delle acque costiere-
4 Alimenti. storia, sicurezza, qualità: oltre l'informazione -Dagli alimenti all'alimentazione. Una cultura da costruire-
5 Il rimorso dell'uomo. Dalla violenza alla tutela -I parchi simbolo del pentimento per la violenza dell'uomo verso la natura-
6 Dove c'è acqua c'è vita - L'uomo e l'acqua un binomio che ha fatto la civiltà-
7 Urbanesimo ed umanesimo - Dalla città dell'uomo alla città per l'uomo-
8 Il salvambiente. Le tecnologie dell'ambiente per l'ambiente -Rapporto euristico tra le tecnologie e lo sviluppo sostenibile-
9 Rifiuti = Risorse - Un'equazione per risolvere molti problemi-
10 Antropos e topos - L'uomo e il territorio un rapporto da "ricreare"

L'iniziativa prevede per ciascun modulo le seguenti attività: l'effettuazione di interventi di messa in situazione relativamente alle tematiche trattate per i docenti che partecipano all'iniziativa; la produzione di materiale informativo, su vario supporto, da diffondere in tutte le scuole italiane; la produzione di un CD Rom che riporti i risultati tecnici e scientifici raggiunti nell'attuazione del progetto; l'allestimento di una mostra che testimoni e pubblicizzi l'attività svolta. Ogni istituto titolare del progetto, che ha il coordinamento delle attività, funge da scuola di riferimento e ne gestisce le risorse finanziarie.

Il successo dell'iniziativa è stato ampio ed è andato oltre le aspettative. Infatti, nonostante il breve tempo a disposizione (30 giorni), sono stati presentati 137 progetti (86 per il 2004 e 53 per il 2005) in cui erano presenti tutte le tipologie di istituti superiori, di questi ne sono stati approvati il 66% (57), 39 per l'annualità 2004 e 18 per il 2005. Le scuole coinvolte per l'annualità 2004 sono 970, quelle per il 2005, considerato che si sono riaperti i termini per la Basilicata e la Sardegna, al momento risultano 478, per un totale di 1448. Gli alunni coinvolti sono ben 35.160, 24.400 per il 2004 (8190 delle elementari, 8130 delle medie e 8080 delle superiori) e 10.760 per il 2005(3625 delle elementari, 3585 delle medie e 3550 delle superiori).

Come previsto nell'avviso, è stata organizzata un'attività di tutoraggio attuata dagli istituti che hanno partecipato a Helianthus I col compito di accompagnare le nuove scuole in ogni fase dell'attività. Questa esigenza nasce dalla esigenza di dare continuità

all'iniziativa e mettere a disposizione dei nuovi l'esperienza maturata nelle annualità precedenti. E' stato previsto, inoltre, che un gruppo di esperti accompagni l'attività delle scuole direttamente o *on line* durante l'attuazione del progetto.

Le attività di tutoraggio contemplano incontri diretti tra gli attori di Helianthus II e rappresentanti del gruppo di Gruppo di Consulenza e Assistenza (GCA) che si terranno in avvio, verso la metà e alla fine dei progetti. Sono previsti, infine, incontri mensili con i tutor regionali e dove questi non sono presenti con rappresentanti del GCA.

Le attività *on line* prevedono un sito Helianthus dove i partecipanti al progetto possono incontrarsi e colloquiare attraverso un forum e avere a disposizione materiali. E' prevista anche l'istituzione di un *call center* a cui le scuole e i docenti impegnati nei progetti possano rivolgersi per ogni necessità. Dalla documentazione analizzata relativa al progetto Helianthus, si evince l'interesse dei ragazzi a tale tematica, che ha trovato una proficua risposta nelle iniziative messe in campo attraverso il PON; la valutazione è pertanto ampiamente positiva. Si suggerisce tuttavia, data la complessità del sistema a rete prevista dal progetto, di mettere a sistema gli interventi per rendere più facile il trasferimento di buone prassi.

In conclusione, in base all'analisi documentale svolta, si può affermare che grazie agli interventi del PON Scuola la tematica ambientale trova una soddisfacente inclusione nel Programma operativo, sia nell'individuare gli aspetti ambientali quale criterio di priorità per tutte le azioni del programma, sia nel modulare azioni specificatamente finalizzate alla conoscenza e consapevolezza del rispetto dei vincoli normativi, storici e scientifici in campo ambientale. Appare evidente ciò anche dall'analisi dei bandi di selezione nonché dei formulari di presentazione dei progetti, che dimostrano una sempre maggiore attenzione, fra i criteri di selezione, al rispetto dei principi di sostenibilità ambientale.

Il contributo dato dal PON Scuola alla progettazione e alla realizzazione di percorsi di educazione ambientale ha reso possibile la messa in atto di processi cognitivi sistemici, in grado di stabilire un circuito tra conoscenze, valori e comportamenti per la salvaguardia e la valorizzazione dell'ambiente; si è realizzato, sul versante epistemologico, un approccio globale ed integrato al tema ambientale, superando il modello formativo tradizionale legato ad un sapere parcellizzato e specialistico, spesso frammentario, costruito sulla semplice accumulazione di conoscenze teoriche.

Il PON Scuola, con i suoi interventi, si ritiene abbia fornito un valido apporto anche al settore della formazione professionale sulle tematiche ambientali, settore in cui, dal Rapporto Isfol 2004, si rileva che in Italia sussistano ancora ritardi e inadeguatezze.

Tale criticità probabilmente è dovuta al persistere delle difficoltà nel costruire competenze in chiave sistemica, alla mancanza di un rapporto forte fra conoscenze scientifiche specialistiche e un orientamento culturale, alla tendenza a progettare attività formative legate esclusivamente al trasferimento di nozioni o di esperienze e non di competenze.

Oltretutto la formazione ambientale, proprio per la specificità delle tematiche trattate, non ha la possibilità di attingere da modelli formativi predefiniti, o circoscrivibili ad altri ambiti professionali, per creare delle competenze professionali. Tali competenze, infatti, anche quando specialistiche, non devono costruirsi in modo settoriale, come già detto, ma secondo un approccio olistico, attraverso una continua integrazione di conoscenze e linguaggi diversi.

Ciò pone in primo piano non solo la necessità di individuare figure professionali in grado di accelerare l'attuale fase di transizione verso la realizzazione di società sostenibili, ma anche la necessità di assicurare a tali figure professionali una formazione di qualità.

Il PON Scuola si pone sostanzialmente in linea con tali esigenze, proprio perché, con i suoi interventi diretti alle fasce di studenti delle superiori e degli adulti occupati e non, mira a formare competenze professionali che accrescano le opportunità occupazionali.

A parte i numerosi interventi della misura 1 e delle altre misure a riguardo, uno spazio a parte, in tale senso, meritano gli interventi previsti con gli IFTS relativi alla formazione professionale.

Secondo il censimento Isfol 2004, nelle regioni del Mezzogiorno, dove comunque è più forte la presenza della formazione professionale ambientale rispetto alla restante parte del Paese, gli IFTS rappresentano il 70% circa dei corsi realizzati sul territorio nazionale.

Fino ad oggi con la misura 5, come precedentemente accennato, sono stati realizzati 23 corsi afferenti le tematiche ambientali: più nel dettaglio, le tematiche ambientali che hanno maggiormente caratterizzato gli IFTS sono quelle relative alla gestione e

pianificazione dell'ambiente e delle risorse, il monitoraggio, la sicurezza, l'igiene e la sanità ambientale, il turismo ambientale, la difesa del suolo, le risorse idriche e forestali.

La progressiva diversificazione dell'investimento formativo nelle molteplici tematiche ambientali è conseguenza di una sempre maggiore sensibilità al rapporto tra formazione e analisi dei bisogni e delle opportunità di un territorio.

Nel contesto del collegamento e dell'integrazione con le altre iniziative di offerta formative in campo ambientale, sarebbe interessante esplorare la possibilità di dare, nell'ambito del PON, rilievi e priorità al tema dell'occupabilità che la formazione su questi temi può conferire, non limitando lo spettro di attività al pur rilevante settore della sensibilizzazione ambientale. I settori legati all'ambiente rientrano fra i principali giacimenti occupazionali ed è quindi giustificata l'attenzione a migliorare l'efficacia e la pertinenza degli interventi di formazione che in quest'ambito vengono effettuati.

Una possibile raccomandazione per l'Autorità di Gestione riguarda l'opportunità di rafforzare tali interventi formativi cosicché tale settore, oltre ad essere fattore propulsivo a favore della sostenibilità ambientale, divenga anche uno strumento privilegiato per una politica attiva del lavoro. A tal fine sarebbe opportuno incrementare ulteriormente il sistema delle reti scolastiche, estendendolo a soggetti esterni alle istituzioni scolastiche, come ad esempio i centri di formazione o enti e soggetti impegnati sul tema dell'educazione ambientale, al fine di favorire la circolazione di conoscenze e rafforzare il coordinamento e la sinergia fra i diversi tipi di iniziative.

A rafforzare la valutazione positiva riguardo l'attenzione del PON Scuola alle tematiche ambientali, è opportuno sottolineare che esso è coerente con l'educazione allo sviluppo sostenibile impressa dall'UNESCO, che ha promosso di recente il decennio allo sviluppo sostenibile. L'idea base è quella di un mondo in cui ognuno abbia l'opportunità di trarre beneficio dall'istruzione e di imparare i valori, i comportamenti e gli stili di vita necessari per sostenere un futuro sostenibile e promuovere positive trasformazioni sociali.

Sono stati stabiliti cinque grandi obiettivi:

- intensificare il ruolo centrale dell'istruzione e dell'apprendimento nella comune ricerca di uno sviluppo sostenibile,
- facilitare contatti e reti, scambi ed interazioni;

- offrire spazio ed opportunità per ridefinire e promuovere l'educazione allo sviluppo sostenibile attraverso ogni forma di apprendimento;
- incoraggiare una qualità di insegnamento e di apprendimento sempre maggiore
- sviluppare strategie ad ogni livello per rafforzare le abilità nell'educazione sostenibile

Tali obiettivi non sono solo indicazioni ma azioni già presenti nelle iniziative realizzate con il PON ed è in questa direzione che si vuole puntare anche nella futura programmazione.

6. CONCLUSIONI, RACCOMANDAZIONI E PROSPETTIVE PER LA FUTURA PROGRAMMAZIONE

6.1. GENERALITÀ

A conclusione del primo periodo di attuazione del PON Scuola e cioè dopo cinque anni e mezzo dei nove programmati, si può tentare di verificare e valutare se e come le risorse aggiuntive assegnate alle istituzioni scolastiche attraverso il PON Scuola abbiano contribuito a ridurre il divario tra Centro Nord e Mezzogiorno, in termini di evoluzione dei principali indicatori rappresentativi del livello e della qualità del sistema dell'istruzione.

Si tratta di un primo insieme di considerazioni e valutazioni che dovranno essere approfondite nel corso dei prossimi anni (e cioè entro il 2008 e dopo la conclusione del Programma), al fine di valutare se attraverso tali iniziative il miglioramento dell'offerta scolastica possa contribuire nel futuro a promuovere lo sviluppo del territorio meridionale, ovvero a creare le condizioni per indurre nuove occasioni di sviluppo, migliorando la qualità delle risorse umane e rimuovendo gli ostacoli più forti al rinnovamento del sistema, realizzando miglioramenti nell'occupabilità e adattabilità delle risorse umane. Inoltre, tali analisi valutative e queste prime conclusioni potranno essere valorizzate nel processo di formulazione della strategia nazionale per la politica di coesione comunitaria con riferimento particolare alle politiche di istruzione; ciò in linea con il ruolo che, a livello nazionale, viene assegnato alla scuola ed ai processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo per la coesione economico-sociale e con gli orientamenti comunitari relativi al rafforzamento ed alla rivisitazione della strategia di Lisbona, che mira alla valorizzazione del capitale umano per la realizzazione di una società basata sulla conoscenza.

Il presente capitolo, al fine di fornire un quadro sintetico, dei risultati del PON che sia valorizzabile nel processo di programmazione per il periodo 2007-2013, è stato articolato come segue:

- conclusioni relative alle risultanze dell'azione programmata;
- raccomandazioni per il periodo di chiusura del Programma;
- prospettive per la futura programmazione.

6.2. I RISULTATI DELL'AZIONE PROGRAMMATA DAL PON SCUOLA

Le valutazioni effettuate sul PON in termini di efficacia e di efficienza, dimostrano che il Programma ha raggiunto significativi risultati e che ha contribuito in modo positivo a rafforzare la capacità progettuale delle istituzioni scolastiche del Mezzogiorno ed, al tempo stesso a migliorare la qualificazione delle risorse umane in termini di adattabilità e occupabilità.

Difatti, seppur in una situazione di contesto particolarmente difficile, è indiscutibile che le scuole meridionali abbiano espresso una notevole vitalità e sebbene il PON non abbia inciso fortemente sul contesto, anche a causa della limitatezza di risorse disponibili²⁴, è indubbio il forte segnale di coinvolgimento delle scuole, testimoniato dall'elevato numero di istituti raggiunto dai finanziamenti del PON Scuola²⁵.

L'attuazione del Programma sembra dunque avviarsi coerentemente verso la realizzazione degli obiettivi assunti: *in primis* quello di enfatizzare e migliorare il ruolo della scuola come fattore primario di sviluppo, attraverso un efficace collegamento tra il mondo dell'istruzione, della formazione e del lavoro, che si realizzi già durante il percorso scolastico degli studenti, con gli stage in azienda; quindi, l'obiettivo di sviluppare la società della conoscenza e dell'informazione quale fattore strategico per combattere il problema della disoccupazione e promuovere l'economia.

Dalle analisi svolte, si rileva che attraverso il PON nel periodo 2000-2005 sono stati raggiunti risultati notevoli, sia sotto il profilo della numerosità delle azioni finanziate e attuate, sia sotto il profilo della qualità degli interventi attivati. Sebbene il finanziamento complessivo del programma rappresenti solo l'1,8% dell'intero QCS per le aree dell'Obiettivo1, le iniziative sono state numerose e capillarmente diffuse (numero degli istituti scolastici attivati) così come elevato è il numero dei partecipanti coinvolti.

In particolare, le risultanze tratte dall'analisi dei dati di monitoraggio, dalle analisi di audit e interne dell'AdG, congiuntamente alle approfondite indagini di campo condotte

²⁴ Si tenga presente che le risorse dei fondi strutturali 2000-2006 che l'Italia ha dedicato alla scuola nelle aree più in ritardo sono state esigue in confronto a quelle allocate allo stesso scopo da altri paesi dell'UE, alcuni dei quali pure hanno una performance in termini di quantità e di qualità, simile alla nostra.

²⁵ Il 90% degli istituti secondari superiori del Mezzogiorno ha partecipato al PON Scuola.

dal Valutatore indipendente, consentono di tracciare alcune interessanti conclusioni sull'azione programmata:

Le istituzioni scolastiche hanno dimostrato una forte progettualità

L'analisi dei dati di realizzazione rilevati dal sistema di monitoraggio evidenzia che il PON non presenta difficoltà attuative e si muove verso il raggiungimento dell'obiettivo: nell'ambito delle diverse Misure del Programma sono stati realizzati o avviati a realizzazione, 36.911 progetti, di cui 31.136 con le risorse del FSE e 5.775 con le risorse del FESR; a fronte di tali iniziative progettuali è stato possibile di impegnare circa l'87% circa delle risorse complessivamente programmate. Inoltre, i numeri relativi ai progetti attivati, sottendono una più che la significativa attività realizzata: 4.458 progetti finalizzati all'uso delle nuove tecnologie, che hanno consentito l'acquisizione di una certificazione europea più di 40.000 giovani; 2.190 progetti che hanno consentito a 34.286 studenti l'acquisizione di competenze linguistiche nell'ambito del quadro di riferimento del consiglio d'Europa; altri 2.246 studenti hanno potuto beneficiare di un percorso linguistico di tipo operativo in altro paese europeo con la realizzazione di 310 progetti; 6.901 progetti hanno potuto consentire l'attuazione di percorsi di stage aziendali per 100.000 studenti di cui il 30% liceali e circa il 45% in un contesto territoriale (anche altri paesi comunitari) diverso da quello di appartenenza ed infine 50.000 docenti hanno potuto frequentare corsi di apprendimento all'uso delle nuove tecnologie, con il conseguimento della relativa certificazione, attraverso l'attuazione di 3.346 progetti. Inoltre, sono stati autorizzati 4.229 progetti FSE per le annualità 2005 e 2006 in fase di autorizzazione, per un impegno complessivo pari a circa 124 milioni di Euro; e sono stati autorizzati 1.621 progetti con le risorse FESR nell'anno in corso, destinati alla realizzazione di laboratori scientifici per i licei e quelli specifici per l'istruzione professionale e tecnica ed i circa 2.500 progetti (1.700 in fase di autorizzazione per l'annualità 2005 e 800 per l'annualità 2006) finalizzati a dotare altrettante scuole del primo ciclo di tecnologie multimediali per un importo complessivo pari a circa 45 milioni di Euro²⁶.

La vitalità e la diffusione della progettualità degli istituti scolastici, insieme alla conseguente capacità di raggiungere capillarmente una vastissima platea di destinatari (come si illustra al punto successivo), confermano le potenzialità — ancora in parte inespresse — delle iniziative di sviluppo e coesione attuate nel campo dell'istruzione di

²⁶ Fonte: Sistema informativo del PON su elaborazione dell'Assistenza Tecnica.

produrre effetti imponenti *sul territorio*, ovvero di contribuire all'accumulazione di conoscenze, saperi e competenze *localizzate*. Questo processo è in grado di determinare, in un quadro generale di globalizzazione e di aumento della mobilità delle risorse produttive, la crescita della competitività dei territori e la loro maggiore capacità di attrarre capitali, tecnologie, lavoro specializzato. In termini di programmazione, questo significa:

- che il rapporto fra scuole ed imprese va reso più fruttuoso e sistematico, finalizzandolo all'innovazione del tessuto produttivo locale ed all'imprenditorialità;
- che un rapporto altrettanto fruttuoso e sistematico va stabilito fra scuole ed Università, per determinare una maggiore capacità di orientamento nella scelta degli studi da parte dei giovani allievi ma anche per stimolarne la creatività ed ampliarne gli orizzonti culturali;
- che le scuole devono rafforzare il proprio ruolo come punti di riferimento per la *mobilizzazione culturale* di cittadini e partner, rispetto ad obiettivi di coesione sociale e culturale, di rafforzamento dell'identità locale, di catalizzazione delle domande di cultura e trasformazione sociale.

Il target di utenza raggiunto è capillare

Le attività promosse attraverso il PON Scuola hanno finora complessivamente coinvolto 667.845 allievi/e delle scuole secondarie di secondo grado, pari a circa il 50% della popolazione scolastica di questo grado di scolarità (1.061.923)²⁷ presente nel Mezzogiorno. Le alunne e gli alunni della scuola del primo ciclo che hanno partecipato alle attività promosse dal PON hanno superato il 6% di tutta la popolazione scolastica di riferimento (1.703.841 studenti). Di notevole interesse rilevare che il 57% circa degli utenti coinvolti è di sesso femminile.

La qualità della progettazione operativa delle scuole si è innalzata

L'attuazione degli interventi autorizzati all'interno del PON con specifico riferimento all'analisi dei bisogni, alla costruzione dei partenariati e reti, alle certificazioni, ed alla relazione tra progetto e attività didattica ordinaria è stata contraddistinta da una buona

²⁷ Fonte: Dati ISTAT MIUR 2004.

qualità complessiva. Dall'analisi delle realizzazioni e dall'indagine di campo, si rileva infatti che la qualità dei progetti è giudicata nel complesso abbastanza soddisfacente dagli attuatori. L'innalzamento della capacità progettuale da parte degli istituti scolastici è evidenziato altresì dallo scarso ricorso agli esperti esterni per la progettazione: infatti, come si evince dalle indagini di campo sulla qualità progettuale svolte dal Valutatore Indipendente la maggioranza dei responsabili di progetto non si è rivolta a soggetti o enti esterni alla struttura scolastica interessata alla progettazione finanziata, ma ha maturato in seno all'istituto la progettazione operativa. Allo scopo di migliorare il sistema di governo della scuola, è in via di realizzazione l'implementazione della Rete di comunicazione fra le strutture Amministrative e di governo della scuola (Direzioni scolastiche regionali) e le istituzioni scolastiche delle regioni del Mezzogiorno. Inoltre è stato avviato un progetto per la formazione di circa 10.000 tra dirigenti scolastici, personale amministrativo e docenti della totalità delle scuole secondarie di secondo grado delle regioni Obiettivo 1, nonché di alcune scuole di base (elementari e medie di primo grado) sia titolari dei centri risorse delle aree periferiche e sia situate in aree particolarmente deprivate dove è alto il rischio della criminalità giovanile²⁸.

I risultati ottenuti dal PON per quanto riguarda la buona qualità della progettazione degli istituti scolastici sono importanti. Una delle priorità degli interventi per lo sviluppo e la coesione nel campo dell'istruzione è infatti di accrescere l'offerta scolastica non solo sotto il profilo quantitativo ma anche in termini qualitativi, così da ottenere effetti significativi in termini di miglioramento delle competenze di base degli studenti e quindi della loro occupabilità.

La dotazione tecnologica degli istituti è stata incrementata

Gli interventi cofinanziati dal FESR hanno consentito l'acquisizione di tecnologie scientifiche e informatiche in 1.214 istituti superiori pari al 90% circa del totale delle scuole secondarie presenti nelle regioni dell'Obiettivo 1²⁹. Entro la fine del Programma

²⁸ Si fa riferimento al progetto "Per la Scuola" – Misura 1.3 bendo del 1/3/2005 - che ha come oggetto il supporto del personale del sistema dell'istruzione scolastica mirato a qualificare la totalità dell'offerta formativa curriculare e extracurriculare delle istituzioni scolastiche attraverso la promozione e lo sviluppo delle competenze professionali nel campo della progettazione, gestione, monitoraggio e valutazione dei processi di istruzione.

²⁹ Fonte: Dati tratti da l'Indagine sulle risorse tecnologiche per la didattica nella scuola italiana - MIUR, settembre 2004. I dati positivi sul contributo alla innovazione tecnologica delle scuole da parte del PON, sono confermati dal rapporto del Valutatore indipendente relativo alla "capacità di utilizzazione delle risorse infrastrutturali" Ecoter . Novembre 2005.

Operativo si aggiungeranno inoltre le 2.500 scuole del primo ciclo sopra citate. Attraverso tali interventi i diversi territori sono stati dotati di strutture permanenti in grado di interagire con le altre scuole e con i diversi soggetti, istituzionali e non, del contesto di riferimento, con l'obiettivo: nel primo caso, di contrastare gli abbandoni scolastici, l'emarginazione e il disagio sociale e, nel secondo caso, di mettere al servizio dei bisogni formativi locali, compresi quelli particolari delle scuole, nonché quelli a livello di programmazione nazionale, infrastrutture e competenze professionali connesse all'uso delle tecnologie. Inoltre, da una recente rilevazione avviata dal MIUR., effettuata nel giugno 2004, sulle risorse tecnologiche per la didattica presenti nelle istituzioni scolastiche si è potuto osservare che nelle sei regioni dell'obiettivo 1 è presente il 57% dei computer censiti nell'intero Paese; se si tiene conto che, le sei regioni del Mezzogiorno ospitano circa il 45%, dalla popolazione scolastica, si può affermare che nel Sud il processo di rinnovamento tecnologico è in una situazione di vantaggio rispetto al resto del Paese.

Sia l'aumento delle dotazioni tecnologiche che la promozione delle stesse capacità di utilizzazione delle tecnologie dell'informazione (v. il punto successivo), a cui il PON ha contribuito in modo significativo nel periodo 2000-2006, costituiscono risultati da estendere e rafforzare nel prossimo futuro. Essi costituiscono infatti lo strumento principale della società della conoscenza, intorno a cui ruota l'attuazione delle strategie di Lisbona, pienamente rilanciate dall'Unione Europea e rese di recente maggiormente operative, anche attraverso la loro piena integrazione con le politiche di sviluppo e di coesione.

Innalzamento della capacità di utilizzo delle infrastrutture tecnologiche

Il ritardo in merito alla società dell'informazione, come è noto, è riferito non solo alla capacità di acquisire le infrastrutture tecnologiche, ma anche e soprattutto all'utilizzo delle stesse. Tale ritardo, nel Mezzogiorno si ripercuote sul sistema dell'istruzione, dove, sebbene il quadro delle infrastrutture tecnologiche abbia subito un forte rafforzamento, permangono ancora punti deboli nell'utilizzo di tali infrastrutture nella didattica in maniera trasversale. Si tenga presente che il ritardo è riferibile soprattutto all'utilizzo delle nuove tecnologie nella didattica da parte dei docenti e degli adulti; tale fenomeno è, probabilmente per motivi di carattere generazionale, ridotto per quanto

riguarda le fasce giovanili. Dalle analisi di campo svolte dal Valutatore indipendente³⁰, si evince che attraverso il PON in molti degli istituti coinvolti è stata innalzata la capacità di fruire della dotazione infrastrutturale, ma che l'utilizzo maggiore dei laboratori avviene ancora nelle aree disciplinari scientifiche, tecniche e informatiche, mentre l'area umanistica non ha ancora sfruttato appieno le potenzialità delle strutture laboratoriali. In molti casi, come accennato, il punto debole è costituito dai docenti in quanto essi si dimostrano refrattari all'uso delle nuove tecnologie; ciò va posto tuttavia in collegamento con la mancanza di un'adeguata, specifica e soprattutto continua formazione in favore della struttura docente che riguardi in modo più approfondito l'utilizzo delle infrastrutture tecnologiche e quindi a far superare ai docenti stessi la barriera generazionale che la separa dai docenti.

La formazione dei docenti è decollata

La formazione dei docenti, come già rilevato sia attraverso i dati di contesto sia dalle analisi di campo effettuate, rappresenta uno dei punti deboli del sistema scolastico. In considerazione di ciò, il PON dedica ai docenti, un vasto numero di azioni che rivestono un ruolo nevralgico nelle azioni di formazione; in particolare, gli interventi rivolti ai docenti delle scuole primarie e secondarie promossi dal PON Scuola hanno coinvolto oltre 90.000 insegnanti³¹, pari al 35% circa di quanti operano nelle istituzioni scolastiche del primo e del secondo ciclo (262.914 docenti). Le attività di formazione hanno riguardato lo sviluppo della professionalità docente su temi prioritari quali quelli della dispersione scolastica, della formazione degli adulti, dell'alfabetizzazione informatica, dell'utilizzazione di software e della gestione di reti, delle tematiche di genere. Uno specifico intervento ha riguardato lo sviluppo delle competenze scientifiche attraverso l'innovazione dei laboratori scientifici negli istituti di istruzione secondaria (con prevalenza nei licei), nei quali è stato contemporaneamente realizzato un progetto nazionale finalizzato a tale obiettivo. In linea con i suggerimenti del Valutatore indipendente, che consigliava la realizzazione di progetti di più ampia dimensione finanziaria e temporale, il MIUR ha inoltre avviato la procedura di selezione di un intervento di formazione sulle capacità progettuali che coinvolge una vasta platea di

³⁰ Cfr. par. 5.4 del presente Rapporto. Per maggiori approfondimenti: rapporto tematico "Le modalità di utilizzazione delle risorse infrastrutturali assegnate alle istituzioni scolastiche". Ecoter. 2005.

³¹ Dati tratti dal sistema informativo del PON.

docenti³². Tale intervento, innalzando ulteriormente le capacità progettuali degli insegnanti, avrà un impatto fondamentale sull'innalzamento della qualità dell'offerta del sistema dell'istruzione nel suo complesso. Il superamento delle carenze di natura qualitativa del sistema scolastico, come si è già accennato in precedenza, è una delle priorità degli interventi di sviluppo e coesione nel campo dell'istruzione. La crescita delle capacità educative è naturalmente una delle componenti essenziali dell'azione di rafforzamento della fondamentale categoria di servizi collettivi rappresentata dall'istruzione. Possiamo anzi dire che una crescita visibile e riconosciuta delle capacità educative appare necessaria per rimettere la scuola "al centro" delle dinamiche culturali e sociali del nostro Paese, nonché per renderla maggiormente *attraattiva* per l'esercizio della professione dell'insegnamento e per la fruizione da parte dei giovani (e meno giovani) cittadini.

Sono stati realizzati interventi di rete che mirano ad una maggiore integrazione tra i fondi

Così come suggerito dal Valutatore nella verifica di metà percorso, è stato dato impulso ad interventi di rete che realizzassero una maggiore integrazione tra fondi. In particolare, sono state avviate numerose azioni FSE che rendono operativi i centri risorse ed i centri servizi realizzati con i fondi FESR. Tale sinergia conferisce alle azioni una efficacia maggiore in termini di integrazione ed assicura la piena utilizzazione delle risorse infrastrutturali finanziate. Infatti, al fine di rendere operativi i Centri polifunzionali di servizio e attivare un processo di radicamento nel territorio, soprattutto attraverso la costruzione di reti, sono stati autorizzati circa 80 progetti, presentati da altrettanti Centri polifunzionali, relativi a interventi d'interesse locale e nazionale, (Misura 1/Azione 1.4), con risorse del FSE; anche per i Centri risorse contro la dispersione scolastica, attraverso la Misura 3 azione 3.2b- FSE - sono stati autorizzati circa 69 progetti strutturati su reti di scuole e istituzioni che operano nel contesto di riferimento. Come segnale di continuità di tali azioni, si rende noto che è stata già avviata la procedura per la realizzazione, entro il 2006, di interventi integrati da parte di tutti i 134 Centri risorse contro la dispersione scolastica.

³² Cfr. bando 1/3/2005 Misura 1.3 - Formazione in servizio del personale del sistema d'istruzione scolastica per lo sviluppo di competenze in progettazione, gestione, monitoraggio e valutazione. Per maggiori dettagli si veda: par. 5.1 del presente rapporto: "La natura e la qualità della progettazione operativa e della attuazione degli interventi finanziati dal PON Scuola".

La crescita della capacità di programmare ed attuare in modo integrato gli interventi del FESR e del FSE nel campo dell'istruzione — e, più in generale, nei campi maggiormente interessati all'attuazione della strategia di Lisbona — è un risultato utile prodotto dal PON. Nel prossimo periodo di programmazione, si profila con chiarezza la priorità di integrare maggiormente, sul piano sia strategico che operativo, le varie componenti della politica regionale (politiche di sviluppo e coesione con strategia di Lisbona; fondi comunitari con fondi nazionali per la politica regionale, ecc.). Il ricorso a programmi esclusivamente monofondo, previsto dalla nuova regolamentazione dei fondi strutturali, dovrà comportare infatti lo sviluppo di una più elevata capacità di regia da parte delle Amministrazioni titolari dei Programmi Operativi per garantire l'applicazione del fondamentale principio dell'integrazione. Va evitato il rischio di programmare iniziative sui vari fondi scollegate o poco integrate, così come è avvenuto nelle aree del Centro-Nord con i Docup Ob.2 e i POR OB.3.

Elevato il grado di qualità e innovatività del servizio scolastico e governance

La realizzazione degli interventi è stata accompagnata da processi innovativi e di qualità volti ad indurre maggiori capacità di analisi preliminari degli interventi ed attenzione ai risultati. Il sistema di monitoraggio e gestione dei progetti (INDIRE)³³, inoltre, è stato finalizzato non solo alla trasparenza della gestione ma anche, e soprattutto, quale strumento a supporto dell'autovalutazione degli interventi. Le analisi valutative e partecipate, realizzate in corso d'opera, hanno aggiunto un valore di sistema agli interventi. Il programma ha introdotto un forte elemento di rottura rispetto ai tradizionali interventi formativi promuovendo un percorso per tutte le Misure che prevede alcune fasi essenziali quali: l'analisi ex ante, l'attuazione in funzione degli obiettivi da raggiungere, la valutazione degli istituti, la certificazione delle competenze ed il monitoraggio e la valutazione dei percorsi per individuarne aspetti positivi ed aspetti critici. Tale percorso, pur non essendo del tutto consolidato, assume grande rilievo per gli sviluppi futuri in ordine alla necessità di raggiungere per la prossima programmazione alcuni obiettivi diffusi di qualità del servizio scolastico. Si suggerisce pertanto la messa a sistema di tali processi innovativi al fine di standardizzare il *know how* acquisito.

³³ Cfr. par. 3.1 del presente Rapporto "L'avanzamento istituzionale e la qualità dei sistemi di governance"

Si può ritenere che attraverso tali processi innovativi e l'inserimento della "cultura del risultato e della valutazione", siano stati conseguiti elementi di *governance* di processi complessi qual è il caso dei programmi operativi comunitari cofinanziati da più fondi.

Si è assistito, nell'ambito delle strutture ministeriali deputate alla gestione del programma, ad un processo di *empowerment* delle capacità programmatiche e gestionali che risulterà di notevole rilevanza nell'impostazione e realizzazione dei futuri processi di programmazione complessa.

La dispersione scolastica e il disagio socio-culturale

L'efficacia delle azioni rivolte a contrastare la dispersione scolastica ed il disagio socio-culturale rappresentano uno degli elementi fondamentali per la riuscita del programma. Gli indicatori di contesto evidenziano come il fenomeno dell'abbandono precoce degli studi per la scuola di base sia stato sostanzialmente superato anche per il Mezzogiorno. Il tasso di abbandono rimane tuttavia elevato per le scuole secondarie, specialmente nel corso del primo anno. Il PON mette al centro della propria strategia la ricerca di una maggiore coesione sociale e culturale attraverso un'azione di contrasto della dispersione scolastica e della marginalità sociale. Gli interventi attivati sono stati molteplici e gli allievi coinvolti sono stati soprattutto quelli delle secondarie superiori (il 71% del totale allievi coinvolti dalla Misura 3). Interessante inoltre evidenziare i dati che provengono dalle valutazioni qualitative interne svolte dall'Adg³⁴ riguardo agli esiti conseguiti dai ragazzi partecipanti ai corsi della Misura 3.2 a conclusione dell'anno scolastico 2003-2004; da essi emerge che, accanto ad un 50% di promossi, e un 34% circa che ha ottenuto la promozione pur con debiti formativi, soltanto il 10,1% è stato respinto, e lo 0,8% ha abbandonato il percorso di studi (per il rimanente 1,6% non è stato possibile rilevare alcun dato). Il dato è significativamente positivo, se si tiene presente che in considerazione degli obiettivi specifici della Misura 3.2, tra i criteri di reclutamento degli allievi ai corsi, si è tenuto conto dei ragazzi che erano già in ritardo rispetto alla classe frequentata. Il permanere di fenomeni dispersione scolastica e di abbandono, suggerisce tuttavia di rivedere le caratteristiche attuative degli interventi con un maggior coinvolgimento dell'apparato docente (punto critico segnalato sia dall'*audit* interno, che dalla valutazione intermedia).

³⁴ "Alla ricerca della qualità. Rapporto sulle scuole che operano per promuovere il successo scolastico". MIUR 2004

Con riferimento all'obiettivo del contrasto alla dispersione scolastica ed alla marginalità, è anche importante proseguire l'azione di integrazione tra scuole e territorio, a cui si è già fatto cenno in precedenza. Fare della scuola un luogo aperto per l'accoglimento delle domande sociali di coesione sociale e culturale e migliorare la collaborazione con le istituzioni locali e con il tessuto produttivo servono infatti a promuovere la *mobilitazione locale*, di cui si è detto in precedenza, come strumento di contrasto all'esclusione ed alla marginalità sociale.

Il partenariato istituzionale con le Regioni Ob.1 è stato consolidato

La cooperazione interistituzionale, come evidenziato nel Rapporto tematico del Valutatore indipendente, sull'integrazione tra PON e POR rafforza il sistema di sinergie e fornisce un sostegno aggiuntivo alla programmazione territoriale, consentendo di utilizzare in maniera più razionale le risorse messe a disposizione dai programmi operativi nazionale e regionali. A tal fine, sono state formalizzate e consolidate procedure di intesa interistituzionale tra MIUR e Regioni Ob.1 attraverso la stipula di protocolli di intesa su specifiche aree di interesse comune. I protocolli sono stati stipulati con l'obiettivo di favorire l'integrazione territoriale, declinare le caratteristiche degli interventi sulla base di effettive e variegate esigenze delle aree interessate dal Programma, rafforzare lo sviluppo del sistema di governo delle politiche per l'istruzione nella logica di attivare le opportune sinergie con altre amministrazioni centrali e regionali, finalizzate anche all'ottimizzazione delle risorse. La formalizzazione degli accordi ha coinvolto le seguenti regioni su alcune tematiche specifiche:

- Regione Calabria – Area della dispersione scolastica e delle nuove tecnologie;
- Regione Puglia – Area dell'educazione all'imprenditorialità mediante processi di simulazione aziendale;
- Regione Basilicata – Area dello sviluppo della società dell'informazione, della dispersione scolastica e del raccordo scuola-lavoro;
- Regione Sicilia – Area della dispersione scolastica, dell'educazione degli adulti e dello sviluppo della qualità della scuola;
- Regione Sardegna – Area della dispersione scolastica, della diffusione della cultura della legalità, della formazione permanente e sviluppo della società dell'informazione.

Essendo stato evitato il rischio di sovrapposizione grazie alla stipula dei protocolli di intesa, l'integrazione tra programmazione regionale e nazionale sul comparto istruzione, ha consentito una migliore allocazione delle risorse ed ha conferito maggior peso finanziario ad alcune azioni di sviluppo; l'addizionalità finanziaria è stata effettuata, infatti, laddove si è valutata congiuntamente la necessità di un intervento più consistente, e quindi è stato dato sostegno finanziario alle Misure la cui rilevanza è stata ritenuta strategica dal MIUR e da singole Regioni³⁵.

Va sottolineato che l'esperienza di cooperazione interistituzionale fra Amministrazione centrale e Regioni, maturata attraverso l'attuazione dei Protocolli del PON, è di particolare utilità in vista della futura programmazione. Le nuove politiche regionali (2007 – 2013) per le aree sottoutilizzate prevedono infatti una più ampia e sistematica cooperazione fra Amministrazioni centrali e regionali, in un quadro di completa integrazione programmatica tra fondi di origine comunitaria e fondi nazionali per le politiche regionali. Questa integrazione verrà attuata probabilmente tramite il rafforzamento dello strumento degli Accordi di Programma Quadro. Da questo punto di vista, la cooperazione interistituzionale sperimentata attraverso il PON costituisce un contributo all'*avanzamento istituzionale* — riconosciuto, anche in sede di valutazione intermedia del QCS, come un grande *obiettivo intermedio* delle politiche per lo sviluppo e la coesione.

È stato promosso il principio di pari opportunità di genere

La tematica delle pari opportunità di genere nel PON Scuola ha trovato piena inclusione nel processo di implementazione del Programma, sia come elemento di *mainstreaming*, che come attuazione di singole Misure e Azioni. Si tenga presente che per quanto concerne la scuola, le pari opportunità rappresentano un problema soprattutto di carattere culturale. Pertanto attraverso il Programma, si è inteso incidere sull'eliminazione, o quanto meno sull'attenuazione, della disuguaglianza di genere e degli stereotipi radicati nelle culture locali e l'ampliamento dell'offerta formativa, grazie anche all'introduzione dell'orientamento post-scolastico. Il fattore di carattere culturale spinge difatti ancora troppo sovente le ragazze ad orientarsi tradizionalmente verso scelte non indirizzate a percorsi di tipo scientifico e/o tecnologico.

³⁵ Cfr. par. 5.2 del presente Rapporto. Per maggiori approfondimenti si veda rapporto tematico "Il partenariato inter-istituzionale nell'ambito del PON Scuola: Il caso della Regione Sicilia e della Regione Calabria" – Ecoter. 2005.

Si registra, così come evidenziato dalle analisi di campo del Valutatore³⁶, una evoluzione della strategia dell'AdG del PON verso una considerazione sempre più marcata del principio di pari opportunità.

Ciò è dimostrato dal fatto che:

- sono stati inclusi progressivamente criteri di *mainstreaming* generale sempre più dettagliati all'interno di ciascun bando emanato;
- sono stati realizzati numerosi incontri di sostegno ai docenti impegnati nella progettazione e attuazione dei progetti delle Misure 7.2 e 7.3. Tali incontri sono stati rivolti alla promozione del principio di genere nella didattica.

È stata sviluppata e valorizzata la cultura della valutazione

Il percorso di valutazione interna all'Adg è stato sviluppato e ampliato, innalzando il livello qualitativo degli interventi e promuovendo maggiormente la cultura della valutazione³⁷. Non solo è infatti proseguita la valutazione attraverso l'*audit* degli interventi finanziati, avviata nel 2000, ma è stata data anche alle attività valutative interne, una nuova forma, che integrasse i dati quantitativi con quelli di carattere qualitativo. L'attività di *audit* ha portato a un esame sistematico delle modalità di progettazione e attuazione nell'ambito delle singole Misure, ma anche delle modalità organizzative che le scuole si sono date. Tali analisi mettono in rilievo l'effettiva crescita della cultura progettuale da parte delle scuole, sebbene persistano ancora aree di miglioramento. Come già detto, per integrare e dare maggiore contenuto qualitativo alla valutazione degli interventi attivati, sono state promosse indagini per alcuni interventi relativi alle Misure 3, 1.2 e 7 che hanno prodotto interessanti risultati. In particolare sono state svolte:

- un'attività valutativa all'interno della Misura 3 del PON finalizzata al "successo" scolastico di alunni e alunne: per i progetti realizzati nell'anno scolastico 2001/02 dagli istituti di scuola primaria e secondaria e per i progetti attuati nell'anno

³⁶ Cfr. par. 5.5 del presente Rapporto. Per maggiori approfondimenti, Rapporto tematico "Le pari opportunità di genere dell'ambito del PON Scuola" – Ecoter. 2005.

³⁷ Per maggiori dettagli si veda al par. 3.1 del presente Rapporto: "L'avanzamento istituzionale e la qualità della governance".

scolastico 2003/04 dagli istituti d'istruzione secondaria di 2° grado e dai Centri risorse contro la dispersione scolastica;

- un'indagine, svolta su un campione di scuole di diversa tipologia e situate in tutte le regioni dell'Obiettivo 1, finalizzata ad evidenziare l'insieme dei fattori necessari per migliorare la progettazione e l'attuazione di stage/esperienze di alternanza scuola-lavoro (Misura 1.2);
- due analisi delle esperienze formative sulle pari opportunità di genere. La prima analisi è stata realizzata sulle attività svolte nell'anno scolastico 2002/03 nell'ambito delle Azioni 7.2 e 7.3 della Misura 7, destinate rispettivamente ad alunne e alunni dell'istruzione secondaria di secondo grado e a donne adulte, attraverso otto incontri seminariali di confronto e riflessione sulle esperienze progettate e la somministrazione di un questionario. La seconda indagine ha riguardato i progetti realizzati nell'anno scolastico 2003/04, compresi quelli dedicati alla formazione in servizio delle/dei docenti (azione 7.1).
- un'indagine sulle Misure relative alla promozione di competenze trasversali (Mis. 1.1a e 1.1b), tale indagine è in corso di svolgimento al momento della stesura del presente Rapporto di Aggiornamento della Valutazione Intermedia;
- un'indagine sulle azioni rivolte a promuovere la formazione degli adulti. L'indagine è stata svolta su un campione di progetti relativi all'istruzione permanente (Misura 6). Al momento è in corso.

L'importanza delle suddette analisi (a prescindere dalla natura dei risultati – pur considerevoli – con esse ottenuti) risiede nel rafforzamento del percorso di valutazione interna e nella capacità da parte dell'Adg di valorizzare e trasferire le risultanze ottenute nelle linee guida emesse, di volta in volta, per la progettazione dei singoli interventi. Poiché tale prassi apporta notevoli miglioramenti alla qualità del sistema dell'istruzione nel suo complesso, è auspicabile che venga data continuità a tale percorso e che pertanto vengano previste azioni di messa a sistema di tali procedure innovative.

È stato dato ampio sostegno all'educazione ambientale

La dimensione di ambientale – così come quella di genere - non è da intendersi come priorità strategica, bensì come elemento intrinseco di ciascun intervento programmabile all'interno di ciascuna priorità. Nell'ambito della riprogrammazione intermedia del PON, grazie in particolare alla dotazione finanziaria aggiuntiva attribuita al FSE con la

riserva di premialità, sono stati ulteriormente ridefiniti ed ampliati gli interventi relativi all'educazione ambientale. In particolare sono stati previsti interventi a favore della prosecuzioni del progetto di educazione ambientale "Helianthus", nell'ambito delle linee trasversali di educazione ambientale previste del PON Scuola. Tale progetto ha trovato ampio riscontro da parte delle scuole ed ha coinvolto complessivamente oltre 3.000 studenti³⁸. Dall'analisi di parte del materiale pervenuto, si rileva che la produzione delle scuole risulta enorme e di vastissimo interesse; ciò evidenzia ancor più l'interesse che il progetto è riuscito a stimolare nei giovani, sebbene a causa della complessità dello stesso sia difficile fornire una valutazione oggettiva. Si suggerisce di mettere a sistema l'azione di educazione ambientale, al fine di render gli interventi maggiormente integrati e i risultati più facilmente trasferibili.

Rafforzate le politiche di life-long learning

La Misura 6 – Istruzione Permanente – del PON rivolta agli adulti è di recente introduzione, in quanto nella precedente programmazione le misure rivolte agli adulti erano programmate in numero limitato e in via sperimentale. L'introduzione della Misura risponde ai cambiamenti del contesto socio-economico, che richiedono agli individui l'aggiornamento continuo delle proprie competenze per far fronte ai costanti cambiamenti del mercato del lavoro ed agli orientamenti della Strategia di Lisbona, che assegna al rafforzamento delle politiche di *life-long learning* un ruolo centrale al fine di realizzare in Europa "un'economia ed una società fondata sulla conoscenza". Il PON Scuola in coerenza con tali tendenze, ha promosso la realizzazione di più di 3.000 progetti relativi all'educazione degli adulti, incentrando le tematiche di apprendimento soprattutto sull'area linguaggi, sull'area socio economica e, in misura minore, sull'area scientifica³⁹. La portata del raccordo e concertazione con gli enti territoriali locali che ha contraddistinto la progettazione e l'attuazione degli interventi rappresenta un elemento di valutazione positivo del livello di integrazione raggiunto sul territorio (così come evidenziato dall'ampio spettro di informazione acquisito dal Valutatore in merito alle integrazioni realizzate dagli istituti: da quelle con gli enti locali a quelle con gli enti di formazione). Allo stato attuale non è tuttavia possibile ottenere informazioni sugli impatti, ossia sulle scelte successive dei corsisti e sugli esiti occupazionali; tuttavia è indubbio il contributo del Programma allo sviluppo di un sistema basato

³⁸ Cfr. par 5.7 del presente Rapporto: "L'educazione ambientale: il progetto Helianthus".

³⁹ Cfr. par 5.6 del presente Rapporto "l'istruzione permanente".

sull'apprendimento permanente degli individui. Si può ritenere tuttavia, sulla base delle attività svolte, che l'efficienza dimostrata (costi unitari sostenuti) appare rispondente ed in linea con gli indicatori/target programmati; il numero dei soggetti formati e l'elevato grado di accoglimento della tipologia dei corsi organizzati appare coerente con le indicazioni programmatiche assunte a base della Misura.

6.3. RACCOMANDAZIONI PER LA FASE FINALE DEL PROGRAMMA OPERATIVO

Si è visto, nelle pagine precedenti, che la valutazione del PON Scuola, dopo circa cinque anni dall'inizio del periodo di programmazione, ha evidenziato una serie di aspetti positivi concernenti:

- l'avanzamento finanziario, che dimostra un livello di esecuzione largamente soddisfacente (oltre l'87% la quota di risorse impegnate e circa il 92% la quota di risorse erogate);
- la realizzazione fisica, che dimostra un numero di iniziative finanziate e concluse che si colloca nel trend dei *target* programmati ma su livelli più elevati;
- il conseguimento dei livelli di efficacia auspicati, nel senso che quanto sinora realizzato permette di intravedere il conseguimento degli obiettivi specifici quantificati in sede di valutazione ex ante;
- la conferma della validità della strategia e degli obiettivi assunti a base del programma;
- la validità della struttura deputata alla gestione del programma nonché il miglioramento e il rafforzamento registrato dalla stessa in termini di *capacity building* e di capacità di implementare la attività programmate, con una particolare attenzione alla valutazione e sorveglianza dei risultati da conseguire.

Nel contesto sopradelineato, che ovviamente risulterà di particolare rilevanza nel processo di programmazione e implementazione di eventuali futuri programmi per il periodo 2007-2013, vanno segnalati alcuni aspetti da tenere sotto controllo, attraverso una continua sorveglianza, per il periodo di conclusione del programma 2000-2006.

Linee, proposte e suggerimenti tutti finalizzati a realizzare i risultati attesi con la formulazione del PON Scuola; tali risultati dovranno concernere, in particolare:

- l'integrale utilizzo delle risorse programmate con il PON Scuola per il periodo 2000-2006 ed il rispetto degli indicatori assunti per la premialità del FAS, basati sulla gestione dei programmi comunitari (livelli di spesa superiori all'80% delle risorse programmate, funzionalità del sistema di monitoraggio, etc.);
- il conseguimento per tutte le Misure/Azioni degli indicatori di realizzazione e di risultato contenuti nella valutazione ex ante del PON Scuola e relativo Complemento di Programmazione;
- il perseguimento degli obiettivi assunti quali misuratori di impatto per la sorveglianza del processo di valutazione del PON.

Con riferimento a tali risultati da conseguire i suggerimenti del Valutatore debbono essere necessariamente riferiti a problematiche connesse alla gestione, dal momento che la strategia e gli obiettivi o anche lo stesso piano finanziario del Programma non potranno essere oggetto di una ulteriore riprogrammazione. Ciò senza escludere piccole variazioni/trasferimenti da una Misura all'altra per evitare che qualche difficoltà nella rendicontazione finale dovesse portare al disimpegno di importi limitati di risorse per quelle Misure in ritardo nella certificazione della spesa.

Nella pagine che seguono sono pertanto recuperati e sintetizzati indirizzi e suggerimenti già illustrati nel Rapporto, per concludere al meglio il Programma in corso:

- al fine di dare continuità all'evoluzione del sistema scolastico tenendolo al passo con le riforme del sistema nazionale ed europeo, appare inoltre di importanza strategica definire modalità di trasferimento alle Regioni di tecniche e conoscenza che rafforzino la loro capacità di finanziamento e di gestione delle risorse comunitarie che saranno destinate al comparto dell'istruzione nella prossima programmazione;
- rafforzamento della struttura tecnico-amministrativa deputata alla implementazione dell'azione programmata: ciò potrà permettere di garantire la più efficiente gestione del Programma nella fase conclusiva;
- miglioramento nei processi di istruttoria valutazione e selezione delle proposte, attraverso un più puntuale collegamento con criteri relativi agli obiettivi trasversali della politica comunitaria: tale aspetto dovrebbe permettere di orientare le scelte nel rispetto degli obiettivi orizzontali della UE ed inoltre di inserire, tra gli elementi da valutare e rilevare, quelli relativi alle pari opportunità ed all'ambiente;

- rafforzamento dei processi di comunicazione e diffusione delle informazioni collegate all'implementazione del Programma e dei risultati che si stanno conseguendo: in tal modo la comunità locale potrà realizzare una più precisa conoscenza delle modalità di attuazione della politica di coesione comunitaria e dei risultati specifici conseguiti;
- individuazione di strumenti e di fasi nelle quali rafforzare il processo partenariale: organizzazione, strumenti e periodicità di incontri dovranno essere puntualmente definiti;
- accelerazione delle procedure di impegno per tutte le Misure e, laddove di difficile attuazione, individuazione della possibilità di “riprogrammare” il Piano finanziario (trasferimento di risorse per Misura all'interno dello stesso Asse);
- miglioramento della base informativa per quanto concerne l'avanzamento fisico del programma e, laddove necessario, previsione dello svolgimento di indagini di campo e di *focus group* per ampliare gli elementi di conoscenza per la valutazione dell'efficacia dell'azione programmata, nell'ambito della valutazione ex post.

6.4. PROSPETTIVE PER LA PROGRAMMAZIONE FUTURA

A partire dai primi mesi del 2004, documenti politici e Linee guida comunitarie e nazionali hanno delineato la regolamentazione, gli indirizzi, gli orientamenti strategici e le modalità procedurali per la programmazione relativa al periodo 2007/2013⁴⁰.

Nell'ambito di tale documentazione e con riferimento agli orientamenti ed alla strategia delineata con i Consigli di Lisbona e di Göteborg, l'Amministrazione Centrale (MEF) d'intesa con le Regioni, ha definito l'iter procedurale attraverso il quale attivare e realizzare la programmazione del Paese per il periodo 2007-2013.

Programmazione da definire in stretto partenariato tra Amministrazioni Centrali e Regioni e che dovrà unificare il processo di programmazione con riferimento sia al

⁴⁰ I documenti politici a cui si fa riferimento sono principalmente i seguenti: (i) Commissione Europea, *Un nuovo partenariato per la Coesione – Convergenza, Competitività, Cooperazione. Terza relazione sulla Coesione economica e sociale*, Bruxelles, 2004; (ii) Commissione Europea, *Proposta di Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo Europeo di sviluppo regionale, il Fondo Sociale Europeo e il Fondo di coesione* Reg. CE (2004)492, Bruxelles 2004; (iii) MEF-DPS *Il quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013: obiettivi, contenuti, processo, tempistica*; Roma, Dicembre 2004.

Piano Integrato per la Crescita e l'Occupazione (PICO), da formulare per la strategia di Lisbona, sia alla programmazione comunitaria per la politica di coesione (e quindi per l'utilizzo delle risorse FESR e FSE), sia al Programma da formulare con le risorse finanziarie del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS).

Nel contesto di un tale processo di programmazione che prevede tavoli di concertazione per la condivisione delle scelte, potranno trovare nella collocazione alcuni elementi tratti dall'esperienza maturata e dalle lezioni apprese nell'utilizzazione delle risorse programmate per il periodo 2000-2006.

Il rapporto di valutazione qui presentato ha evidenziato risultati positivi conseguiti, gli elementi della strategia che risultano tuttora validi anche nel contesto del futuro processo di programmazione, gli elementi positivi della *governance* di programmi complessi da valorizzare anche nella futura attività di programmazione ed implementazione.

Il quadro procedurale che si intravede e la tempistica prevista per il processo di programmazione (da verificare alla luce degli esiti del negoziato in corso tra gli Stati membri sulle "prospettive finanziarie 2007-2013"), rende concretamente possibile l'avvio dell'attuazione dei Programmi comunitari con l'inizio del 2007, ma comporta che tutte le Amministrazioni nel corso del 2005 elaborino, sulla base della ricognizione delle esigenze, prime autonome valutazioni in merito ai profili strategici⁴¹ da assumere a base della formulazione del Quadro Strategico di Riferimento Nazionale (il che ha comportato parimenti la definizione di un Documento strategico preliminare).

Una delle principali novità della riforma della politica di coesione predisposta dalla Commissione europea (e condivisa da tutti gli Stati Membri) per il periodo 2007-2013 è il tentativo di rafforzare, a livello europeo e nazionale, l'identificazione, la visibilità e la verificabilità degli obiettivi strategici di questa politica e di meglio legarli agli obiettivi di sviluppo fissati nei vertici di Lisbona e Goteborg. Questa scelta risponde alle critiche che la politica di coesione ha incontrato e incontra nel confronto politico e culturale europeo, mira ad accrescerne l'efficacia e la visibilità politica e accoglie la richiesta fatta sin dal *I Memorandum* sul futuro della politica di coesione: rendere più forte ed

⁴¹ Nel recente documento predisposto dal MEF nel dicembre 2004 e confermato dalla Conferenza Permanente Stato-Regioni, con riferimento alla predisposizione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) vengono indicati quali profili strategici: "I – Obiettivi di coesione e competitività per il 2013; II – Priorità di intervento; III – Integrazione finanziaria e programmatica; IV – Integrazione tra politiche regionali e politiche nazionali; V – *Governance* e capacità istituzionali.

esplicito l'indirizzo della politica di coesione come strumento per accrescere la competitività dell'Unione.

In linea con gli orientamenti previsti dal *Consiglio Europeo di Lisbona*, gli obiettivi da perseguire per il comparto dell'Istruzione nel breve e medio periodo sono così riassumibili:

1. innalzare i livelli delle competenze di base, in particolare quelle linguistiche, comunicative e quelle logico matematiche e scientifiche, e sviluppare le competenze, essenziali per tutti i cittadini europei, che sono state definite nei recenti documenti della Commissione europea (imparare ad apprendere, competenze interpersonali e civiche, spirito di imprenditorialità, tra le più nuove);
2. abbassare il tasso degli abbandoni precoci dei percorsi d'istruzione con particolare riferimento ai gruppi sociali più deboli e alla fascia dei quindicenni; in questo ambito andrebbe esplorata ulteriormente la possibilità di premiare le eccellenze anche attraverso l'individuazione delle potenzialità nascoste di molti giovani del Mezzogiorno;
3. generalizzare le attività di orientamento nel sistema scolastico in raccordo con gli altri soggetti del territorio, con le Università, con il sistema della formazione professionale, con i servizi per l'impiego e con le aziende anche partendo da esperienze positive del Programma;
4. potenziare le iniziative di alternanza e tirocinio aziendale per raccordare l'istruzione e la formazione al mondo del lavoro e promuovere, in questo ambito, la cultura del lavoro;
5. aggiornare le competenze del personale docente della scuola secondaria di primo e secondo grado su metodologie e strategie didattiche innovative che rendano l'apprendimento attraente e permettano ai giovani l'applicazione di conoscenze e competenze in situazioni concrete e favorire la didattica modulare;
6. sviluppare a tutti i livelli la società dell'informazione e favorire ulteriormente l'uso generalizzato delle tecnologie didattiche che hanno un ruolo essenziale nello svecchiamento dei processi di insegnamento/apprendimento e di trasformazione degli ambienti di apprendimento;

7. potenziare il sistema di valutazione nazionale, diffondere e sviluppare le capacità di valutazione all'interno sia della scuola sia del sistema e dunque rafforzare la *governance*;
8. investire nella formazione della popolazione adulta, maschile e femminile, con particolare attenzione a quella ancora attiva ma d'età più avanzata, ai lavoratori immigrati e ai gruppi sociali più emarginati;
9. contribuire al potenziamento, nella logica del *lifelong learning*, del settore della formazione post-secondaria non universitaria favorendo, in questo specifico ambito, l'interazione tra istruzione, università, impresa e formazione professionale;
10. sviluppare la cooperazione transnazionale per contribuire alla realizzazione di uno spazio aperto europeo dell'istruzione e della formazione.

Si rileva che le scelte strategiche del PON Scuola 2000/2006 sono già ampiamente in linea con gli obiettivi summenzionati; occorre pertanto non disperdere tale esperienza e le buone prassi sperimentate ed i risultati positivi raggiunti, dando continuità alla strategia nel prossimo ciclo di programmazione.

La scelta delle modalità operative per il perseguimento di tali obiettivi è da attuare tenendo conto del complesso processo di progressivo decentramento delle competenze dalle istanze centrali a quelle locali — nell'ambito della riforma del titolo V della Costituzione — che implica il moltiplicarsi dei centri decisionali e la necessità di modelli efficaci di interrelazione tra istituzioni e tra queste e il partenariato economico-sociale. In relazione a tale evoluzione, sarebbe opportuno innanzitutto: i) identificare e condividere le linee strategiche delle aree territoriali fin dall'inizio della programmazione; ii) prefigurare un forte raccordo stato – regioni soprattutto in funzione del supporto nella fase transitoria sia dell'attuazione della riforma che del trasferimento di competenze; iii) prevedere un'unica regia nel coordinamento dell'area istruzione attraverso un programma destinato a sostenere le politiche nelle diverse aree regionali del Paese. In questo caso si garantirebbe una maggiore incisività degli interventi individuati per le specifiche priorità, sempre regionali, quindi una più forte accelerazione nel perseguimento degli obiettivi.

Inoltre, tali orientamenti vanno sviluppati nel quadro della nuova programmazione in materia di istruzione disegnata nell'ambito della proposta di regolamento del FSE 2007/2013 e in rispondenza degli orientamenti che questo potrà fornire per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla strategia di Lisbona.

Nella tavola seguente (Tab.III.1) è riportata un'analisi di coerenza che fornisce un prospetto riepilogativo della corrispondenza tra azioni di sviluppo previste dalla proposta di regolamento FSE per i tre nuovi obiettivi (Convergenza, Competitività Regionale e Cooperazione Territoriale Europea) e orientamenti strategici da adottare nella programmazione degli interventi a supporto dell'educazione e dell'istruzione.

Dalla lettura della tavola, si evince che per quanto riguarda l'Obiettivo Convergenza, le linee strategiche di sviluppo da perseguire rimarranno sostanzialmente coerenti con quelle delineate nell'ambito degli obiettivi del processo di *Bruges-Copenaghen*. La priorità specifica rimane infatti l'allargamento e il miglioramento degli investimenti in capitale umano.

Per ciò che concerne invece l'obiettivo Competitività regionale, si deve tener presente innanzitutto che, gli interventi a sostegno dell'istruzione sono strumentali rispetto all'adattabilità dei lavoratori e delle imprese. Pertanto si ravvisa l'esigenza di rafforzare innanzitutto strategie a sostegno della formazione continua e di attuare interventi volti a promuovere le competenze linguistiche e informatiche a favore dei lavoratori fuorusciti dal mercato del lavoro e degli immigrati.

Infine, in ordine all'obiettivo di Cooperazione Territoriale, la proposta di regolamento comunitario prevede azioni di integrazione e cooperazione anche in relazione all'istruzione ed alla formazione. In particolare, tale cooperazione si pone la finalità di intensificare gli scambi di esperienze e le buone prassi all'interno dei territori dell'Unione Europea. L'introduzione delle politiche dell'istruzione nell'ambito dell'Obiettivo Cooperazione conferisce a tali politiche una più forte dimensione europea contribuendo allo sviluppo di uno spazio europeo dell'educazione.

Tab. III:1 Corrispondenza tra azioni di sviluppo previste dalla proposta di regolamento fse per i tre obiettivi e linee strategiche da adottare nella programmazione degli interventi a supporto dell'educazione e dell'istruzione

Nuovi obiettivi	Azioni di sviluppo previste dalla proposta di Reg Fse per l'istruzione	Orientamenti per il comparto istruzione
Obiettivo "Convergenza"	Favorire l'implementazione delle riforme dei sistemi di istruzione e di formazione, specialmente nell'ottica di accrescerne la capacità di risposta ai bisogni di una società basata sulla conoscenza, migliorando l'impatto dell'istruzione e formazione iniziale sul mercato del lavoro, e aggiornando continuamente le competenze del personale scolastico e di quello docente	<ul style="list-style-type: none"> - prevenire gli abbandoni e soprattutto il completamento dei percorsi d'istruzione superiore - educare alla cultura del lavoro e dell'imprenditorialità rafforzando i legami con il sistema produttivo e offrendo gli strumenti di conoscenza e di operatività necessari per il passa; - dare impulso alle esperienze di alternanza scuola lavoro anche per i docenti - dare impulso alle esperienze di alternanza scuola – lavoro, facilitare la mobilità a livello regionale, nazionale e comunitario, ampliare le esperienze delle imprese formative simulate; - promuovere le eccellenze sostenendo con un sistema di premialità sia le strutture scolastiche che raggiungono risultati qualitativamente significativi e sia gli alunni e le alunne che sviluppano i livelli più elevati
	Favorire una maggiore partecipazione all'istruzione e alla formazione lungo tutto l'arco della vita, anche attraverso una significativa riduzione dell'abbandono scolastico precoce e un maggiore accesso all'istruzione iniziale, professionale e secondaria	<ul style="list-style-type: none"> - contrastare la dispersione scolastica e ridurre i tassi di abbandono; - creare e/o sviluppare la cultura della legalità e della sicurezza; - accrescere le aspettative delle famiglie rispetto alla qualità dei percorsi scolastici e dei risultati dei propri figli e orientarle rispetto alle opportunità di istruzione e formazione, nonché di lavoro - facilitare l'accesso all'istruzione e alla formazione agli adulti e alle adulte che non hanno un titolo di studio o che hanno interrotto gli studi di istruzione secondaria o che non posseggono le competenze per rispondere alle mutate esigenze del mondo del lavoro
	Favorire lo sviluppo del potenziale umano nella ricerca e nell'innovazione, specialmente attraverso la formazione post laurea, la formazione dei ricercatori e la messa in rete delle università, dei centri di ricerca e delle imprese	<ul style="list-style-type: none"> - favorire l'inserimento delle istituzioni scolastiche nei progetti integrati territoriali offrendo loro tutte le condizioni per essere soggetti attivi nella definizione e nella attuazione dei patti formativi stipulati nei relativi contesti di riferimento - riqualificare e arricchire la professionalità docente con interventi di formazione in servizio, integrati con quelli nazionali; motivare allo studio delle discipline tecniche e scientifiche con attività di orientamento e attraverso approcci metodologici propri della ricerca in tali ambiti e in grado di favorire negli e nelle alunne relazioni positive
Obiettivo "Competitività regionale e Occupazione"	1 Sviluppare sistemi e strategie di formazione lungo tutto l'arco della vita	<ul style="list-style-type: none"> - sostenere, con azioni di sistema ed eventualmente di supporto tecnico, la riforma dell'istruzione soprattutto per quanto riguarda il collegamento con il sistema della formazione professionale ai fini di rendere efficace l'alternanza scuola-lavoro; - assicurare a tutti standard di competenze, di base e superiori, coerenti con quelli definiti in sede comunitaria nell'ottica del lifelong learning
Obiettivo "Cooperazione Territoriale europea"	1 Favorire la cooperazione per promuovere un trasferimento di buone prassi nel settore educativo	<ul style="list-style-type: none"> - favorire la mobilità di docenti e alunni/e, anche ai fini del rafforzamento delle loro competenze linguistiche; - disseminare le esperienze di eccellenza e gli esiti raggiunti soprattutto con i progetti di sviluppo della scuola del programma Comenius, Socrates con i progetti pilota del programma Leonardo ed, infine, con i progetti che sono in via di sviluppo con il programma "e-learning"
	2 Favorire la crescita di uno spazio europeo dell'educazione	<ul style="list-style-type: none"> - creare, all'interno dell'Europa dell'Istruzione, le reti per aree tematiche relative alla cultura ambientale, alla cultura di genere ed alla società dell'informazione

Come è desumibile dal quadro brevemente riassunto, il rafforzamento del sistema dell'istruzione appare dunque di fondamentale importanza strategica nel contribuire al conseguimento delle finalità di sviluppo e coesione sociale nel medio e nel lungo periodo, nel miglioramento del mercato del lavoro, nel favorire i processi di innovazione e produttività del sistema produttivo e per garantire reali processi di inclusione sociale, di applicazione del principio di pari opportunità e di riduzione del disagio sociale.

Dalla valutazione degli interventi finora realizzati attraverso il PON emerge che le scuole delle aree dell'Obiettivo 1, beneficiarie delle risorse FSE e FESR, hanno maturato significative competenze nella progettazione di percorsi formativi, nell'organizzazione e gestione di risorse umane, professionali e materiali e hanno avuto la possibilità di dotarsi di infrastrutture adeguate per creare ambienti favorevoli ad una didattica attiva, basata sull'operatività e sul coinvolgimento degli alunni. Esse appaiono oggi in grado di interagire con più soggetti presenti sul territorio e guardano ai bisogni locali per orientare la progettazione dei percorsi formativi di cui sono in grado di documentare gli esiti e disseminare i risultati. Un elemento, infine, da non sottovalutare è quello di aver individuato alcune strategie didattiche che hanno consentito di orientare in senso positivo le potenzialità non adeguatamente valorizzate di molti giovani. Nel prossimo ciclo di programmazione si auspica pertanto che venga data continuità alla positiva esperienza maturata grazie al PON Scuola e che si mettano a punto sistemi idonei per il trasferimento alle Regioni delle competenze acquisite.

Infine, alla luce delle analisi del contesto, dei dati relativi all'attuazione del programma e delle risultanze delle indagini di campo promosse congiuntamente dal Valutatore Indipendente e dall'Adg, appare evidente che per favorire un maggiore partecipazione all'istruzione e migliorare le competenze degli studenti appare necessario agire contemporaneamente su diversi fattori. Alcuni di questi potrebbero costituire obiettivi strategici della politica futura a sostegno dell'istruzione, che deve tener conto in modo realistico dei divari territoriali esistenti. In particolare, in considerazione delle analisi del Valutatore indipendente e delle possibili evoluzioni del contesto nazionale ed europeo, per una riformulazione di un eventuale strategia a sostegno dell'istruzione per il 2007-2013 appare opportuno tener presente i seguenti elementi:

- DEFINIRE OBIETTIVI REALISTICI CHE RISPONDANO AI BISOGNI SPECIFICI DEI TERRITORI e che tengano conto dei tempi lunghi necessari per eliminare i divari in termini di competenze. Le differenze territoriali non si esauriscono nella dicotomia Nord-Sud;

difatti, all'interno dello stesso Mezzogiorno, le criticità possono essere diverse e variare significativamente da una regione all'altra. Ad esempio, il tasso di dispersione nella scuola secondaria superiore, secondo i dati MIUR, risulta più elevato della media italiana in Sicilia, Puglia e Sardegna, vicino alla media in Campania e sotto la media in Calabria, Abruzzo, Basilicata e Molise. Per poter identificare e analizzare con sufficiente dettaglio le diverse caratteristiche dei sistemi di istruzione sul territorio è anche necessario diffondere in modo più sistematico i dati a disposizione e investire per migliorarne la qualità;

- DEFINIRE UNA STRATEGIA OPERATIVA VOLTA AD AFFRONTARE LE CARENZE DEL SISTEMA SCOLASTICO NON SOLO IN TERMINI DI QUANTITÀ, MA ANCHE DI QUALITÀ, mirando a migliorare le competenze di base degli studenti, specie nelle aree in ritardo. Tale obiettivo deve essere perseguito sia con azioni dirette alla scuola, sia attraverso interventi sul contesto intorno alla scuola (riduzione esclusione sociale, formazione degli adulti – i “genitori” – contrasto all’illegalità, ecc.), integrati con i primi;
- PROSEGUIRE, IN COERENZA CON LE INIZIATIVE GIÀ REALIZZATE NELLE DUE PRECEDENTI PROGRAMMAZIONI, GLI INVESTIMENTI FINALIZZATI A SVILUPPARE LA SOCIETÀ DELL’INFORMAZIONE NELLA SCUOLA, sia per quanto riguarda l’implementazione e l’aggiornamento delle tecnologie di settore e multimediali, sia per promuoverne l’utilizzazione da parte degli insegnanti e degli studenti. Infatti, l’introduzione e l’uso delle nuove tecnologie influisce sia sulle modalità di apprendimento sia sulle stesse competenze di base necessarie per affrontare le trasformazioni future e, nello stesso tempo, per essere promotori di ricerca e sviluppo; è necessario dunque effettuare un salto per promuovere l’utilizzo delle nuove tecnologie come strumento trasversale per lo sviluppo dell’apprendimento:
- SOSTENERE IL SISTEMA DI VALUTAZIONE NAZIONALE DELL’ISTRUZIONE, necessario al fine di tenere sotto controllo l’insieme dei fattori di sviluppo e di miglioramento dei livelli di apprendimento e della qualità complessiva delle istituzioni scolastiche, ma anche del sistema di governo (*governance*), tenendo come riferimento gli obiettivi nazionali e comunitari;
- INTENSIFICARE L’INTEGRAZIONE TRA SCUOLE E TERRITORIO. In questo campo è necessario non solo continuare a sostenere gli sforzi già in atto per migliorare il rapporto tra scuole e imprese, ma anche incoraggiare una collaborazione più intensa tra scuole e università, tramite attività di orientamento soprattutto per le facoltà

scientifiche dove gli iscritti e i laureati sono più carenti. E, infine, le politiche regionali possono incoraggiare un miglior rapporto tra le scuole e i cittadini, promuovendo un ruolo più ampio della scuola come luogo di incontro e aggregazione sociale, anche al di là delle attività didattiche o dell'orario di lezione. Modalità di intervento quali i progetti integrati territoriali possono risultare particolarmente efficaci per realizzare questo tipo di obiettivi;

- AUMENTARE L'ATTRATTIVITÀ DELLA SCUOLA, non solo ai fini di una più attiva e proficua partecipazione degli studenti, ma anche per incoraggiare i giovani a considerare l'insegnamento una professione stimolante (sia per gli uomini, che per le donne), per incentivare lo sviluppo professionale e la motivazione degli insegnanti esistenti e per avvicinare la cittadinanza alla scuola, come centro di risorse e di sviluppo culturale;
- AMPLIARE IL RUOLO DEL PARTENARIATO, non limitandosi al ruolo istituzionale (ad esempio in sede di Comitato di Sorveglianza) o ai membri che attualmente lo costituiscono, ma dando voce e spazio alle istanze di tutti gli attori coinvolti, nella scuola e sul territorio (insegnanti, studenti, genitori, imprese, università, terzo settore ecc.) in tutte le fasi di attuazione delle politiche e degli interventi; in questo senso l'essenza positiva di partenariato interistituzionale attuata dal PON potrebbe costituire una buona prassi da trasferire;
- REALIZZARE TUTTE LE CONDIZIONI NECESSARIE PER UN SISTEMA DI APPRENDIMENTO PERMANENTE a cui prendano parte tutte le componenti del sistema di istruzione e formazione. La trasformazione e l'innovazione tecnologica, lo sviluppo dei sistemi di comunicazione e dell'informazione, la crisi occupazionale hanno infatti aumentato notevolmente il fabbisogno formativo della popolazione. Accanto a fasce di analfabetismo tradizionale, ancora presenti, si trovano infatti oggi sempre più spesso nuove forme di analfabetismo "di ritorno" che interessano soggetti discretamente acculturati, magari con 8 o 10 anni di istruzione scolastica alle spalle, i quali, per motivi economici e culturali, non sono in grado di partecipare al cambiamento e, anzi, sono a rischio di esclusione. Ci troviamo di fronte, quindi, a bisogni culturali di diversa natura e consistenza, collegati, senza dubbio, a deficit di istruzione di base in coloro che non hanno completato il proprio percorso di studi, ma anche e soprattutto alla non corrispondenza fra le competenze riconosciute e le nuove esigenze del mercato del lavoro e dell'organizzazione sociale. Si propone dunque in tale settore, accanto al rafforzamento dei processi consolidati di "alfabetizzazione", l'obiettivo più impegnativo e complesso di riconoscere i

quadri di competenze comunque acquisiti, nella formazione o nell'esperienza lavorativa, e di sostenerne l'adeguamento, l'arricchimento, la trasformazione, in funzione delle variazioni riconoscibili dei contesti sociali e del lavoro;

- FACILITARE L'ATTUAZIONE DELL'ALTERNANZA SCUOLA-LAVORO e valorizzare le esperienze maturate sul campo non solo per gli alunni, ma anche per i docenti. Infatti, dalle indagini valutative effettuate, emerge uno scollamento ancora consistente tra mondo delle imprese e mondo della scuola; si tratta dunque di sviluppare, anche nei licei, una maggiore apertura al mondo del lavoro per favorire l'integrazione tra sapere formale e non formale e per realizzare percorsi che valorizzino le aspettative di lavoro sia dei ragazzi, che delle ragazze;
- SOSTENERE LE VOCAZIONI SCIENTIFICHE E L'ORIENTAMENTO VERSO DISCIPLINE TECNICO-SCIENTIFICHE NELLE SCELTE DEI GIOVANI. Tale sostegno appare una condizione essenziale per lo sviluppo della competitività di un Paese e permette anche direttamente di sviluppare l'innovazione e la ricerca scientifica. L'Italia presenta un basso numero di iscritti alle facoltà scientifiche e, in questi ultimi anni, ritorna a registrare una diminuzione delle immatricolazioni. Di fatto, tale tendenza ha origine nel percorso d'istruzione, nelle modalità di apprendimento delle discipline dell'area matematico-scientifica e soprattutto nella mancanza di un adeguato orientamento nelle scelte dei giovani. Pertanto è necessario attivare una collaborazione fra scuole, università ed aziende (come peraltro si sta già facendo con alcuni progetti pilota avviati dal MIUR) motivare allo studio delle discipline tecniche e scientifiche con attività di orientamento e attraverso approcci metodologici propri della ricerca in tali ambiti e in grado di favorire negli alunni e soprattutto nelle alunne, che tradizionalmente sono più orientate verso saperi di carattere umanistico, relazioni positive con tali discipline;
- PROMUOVERE LE ATTIVITÀ FORMATIVE PER I DOCENTI VOLTE A FAVORIRE IL TRASFERIMENTO DELLE INNOVAZIONI ALL'INTERNO DEL SISTEMA SCOLASTICO. Come emerge dalle analisi valutative, la formazione dei docenti riveste un ruolo strategico per ottenere i migliori risultati possibili da parte degli allievi. Al fine di venire incontro ai bisogni degli allievi più svantaggiati e a più alto rischio di dispersione, sarebbe opportuno superare le consuete forme di insegnamento cattedratico, inadeguato ad un contesto difficile, e mettere a punto metodologie didattiche innovative e più a contatto con il mondo del lavoro;

- AUMENTARE LA CONOSCENZA E LA CONSAPEVOLEZZA DEI CITTADINI SUGLI STANDARD MINIMI DEI SERVIZI OFFERTI E SULLA LORO EFFETTIVA REALIZZAZIONE ATTRAVERSO UNA PIÙ AMPIA DIFFUSIONE DI DATI A DISPOSIZIONE (come i risultati di PISA) e un investimento per ulteriori analisi e valutazioni. In particolare, è necessario rafforzare la raccolta e la diffusione di dati disaggregati a livello regionale per vari indicatori di partecipazione all'istruzione e alla formazione, di dispersione scolastica e di transizione dalla scuola alla vita attiva. Infatti, i dati PISA 2003 sulla percezione degli studenti circa le proprie competenze confermano la necessità di effettuare uno sforzo maggiore per comunicare le informazioni a disposizione, non solo ai decisori e ai tecnici del settore, ma soprattutto agli utenti dei servizi, studenti e insegnanti, perché possano comprenderne i limiti e le opportunità. In quest'ottica la valutazione, già elemento centrale dell'attuale PON Scuola, acquista importanza strategica sia per comprendere gli effetti delle politiche, sia per dare voce a tutti gli agenti delle politiche dello sviluppo, in primo luogo i cittadini. L'insieme di queste indicazioni riguarda in modo particolare il Mezzogiorno, ma è emersa anche l'opportunità che una politica direttamente o indirettamente rivolta alla scuola sia disegnata in tutto il paese, adattando le politiche e gli interventi alle caratteristiche e ai bisogni dei territori, in considerazione della forte disomogeneità dei dati anche all'interno delle macro-aree. Per questo sarà necessaria un'analisi per stabilire con quali fonti è possibile e realistico finanziare i diversi interventi. Per poter realizzare questi obiettivi strategici nei prossimi anni è inoltre necessario un rafforzamento del monitoraggio continuo e dell'investimento in strumenti quantitativi e in misurazioni più efficaci, con prospettive sia di breve, sia di medio-lungo termine.