



MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA
DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E
STRUMENTALI
DIREZIONE GENERALE PER INTERVENTI IN MATERIA DI EDILIZIA SCOLASTICA, PER LA GESTIONE DEI
FONDI STRUTTURALI PER L'ISTRUZIONE E PER L'INNOVAZIONE DIGITALE

SERVIZIO DI VALUTAZIONE INDIPENDENTE DEL PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE
"COMPETENZE PER LO SVILUPPO" 2007-2013 - OBIETTIVO CONVERGENZA – FINANZIATO
CON IL FONDO SOCIALE EUROPEO, A TITOLARITÀ DEL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE,
DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

Esiti e Raccomandazioni – Sintesi -

Comitato di Sorveglianza – Incontro di approfondimento: La valutazione del PON FSE 2007/2013
"Competenze per lo sviluppo"

Roma, 26 Maggio 2016

Deloitte.

Il presente documento s'inserisce tra gli output previsti nell'ambito del "Servizio di Valutazione Indipendente del Programma Operativo Nazionale "Competenze per lo Sviluppo" 2007-2013 - Obiettivo Convergenza – finanziato con il Fondo Sociale Europeo, a titolarità del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ed affidato a Deloitte Consulting Srl.

Il documento è stato realizzato con la supervisione e direzione Scientifica di Fulvio Pellegrini ed il coordinamento operativo di Claudia Villante.

Il Rapporto complessivo di valutazione è stato redatto da Fulvio Pellegrini, Claudia Villante, Claudio Maria Vitali, Lorenzo Mari, con il supporto di Federica D'Armini, Alessandro Faramondi, Michele Lulli, Maria Grazia Priore, Annapaola Conca e Simone Massari.

Comitato Tecnico Scientifico: Rossana Piera Guglielmi, Pietro Lucisano e Claudio Maria Vitali.

Responsabile della qualità del progetto Gianluca Pastena, Partner di Deloitte Consulting Srl.

Indice

1. Il mandato della Valutazione indipendente	1
2. Conclusioni	2
3. Le raccomandazioni per il ciclo di programmazione 2014-2020.....	4

1. Il mandato della Valutazione indipendente

Al fine di verificare l'efficacia del **Programma Operativo Nazionale (PON) "Competenze per lo Sviluppo" 2007-2013** - Obiettivo Convergenza – finanziato con il Fondo Sociale Europeo (FSE) e dei risultati prodotti dagli interventi da questo finanziati, nonché di raccogliere indicazioni utili per l'avvio del nuovo ciclo 2014-2020, il Autorità di Gestione (AdG) del PON¹ ha affidato alla Società Deloitte Consulting Srl (di seguito il Valutatore), selezionata con gara a procedura aperta, il servizio di valutazione indipendente del Programma da attuare secondo i principi dell'indipendenza e della terzietà, anche attraverso indagini di campo sul territorio delle quattro Regioni Convergenza (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia).

In particolare, l'incarico ha inteso fornire una lettura del Programma in chiave di bilancio finale ponendo l'attenzione sull'efficacia e sugli esiti sia del Programma nel suo complesso, sia delle diverse tipologie d'interventi attivate sviluppandosi in coerenza con gli orientamenti e i documenti metodologici stabiliti a livello comunitario e nazionale in materia di valutazione e del Piano di Valutazione Unitario predisposto dall'AdG del PON.

In tale cornice, è stata realizzata una **valutazione complessiva del Programma** volta a fornire una valutazione dell'efficacia del PON e ad offrire suggerimenti e indicazioni per le attività future anche attraverso la verifica della strategia adottata, l'analisi degli strumenti utilizzati (es: piattaforma di *e-government*), dei risultati raggiunti e delle buone prassi, e **tre approfondimenti tematici**: uno sugli interventi realizzati sull'Asse II – Capacità Istituzionale con l'intento di valutare il potenziamento delle capacità di governance dei processi d'istruzione e formazione da parte dei soggetti che operano a vari livelli dell'Amministrazione scolastica centrale e periferica; uno sul tema della società dell'informazione e della conoscenza, con particolare attenzione alla sinergia tra FSE e FESR, finalizzato ad approfondire, anche in un'ottica di complementarità dell'azione del PON Competenze e del PON FESR Ambienti per l'Apprendimento, la validità delle azioni intraprese ed il livello di innovatività prodotta sul sistema scolastico delle Regioni Convergenza nonché ad individuare futuri spazi di miglioramento; l'ultimo, "Migliorare i sistemi di apprendimento durante tutto l'arco della vita": Il contributo del PON all'apprendimento in età adulta" in qualità di prodotto aggiuntivo a quanto richiesto da Capitolato volto a fornire una fotografia dell'operato del PON sull'innalzamento dell'istruzione e della formazione della popolazione adulta.

¹ Incardinata nella Direzione Generale per Interventi in materia di edilizia scolastica, per la gestione dei Fondi Strutturali per l'Istruzione e per l'Innovazione Digitale, Dipartimento per la Programmazione e la Gestione delle Risorse umane, finanziarie e strumentali del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

2. Conclusioni

Nel quadro di grande fermento regolativo, culminato con la L. 107/2015, ma anticipato da una lunga serie di atti normativi essenziali per proseguire sulla strada della modernizzazione del nostro sistema educativo, **il PON ha rappresentato un potente terreno di sostegno al *policy change***. In alcuni casi, sicuramente in quello del miglioramento delle competenze per la diagnostica e del miglioramento della qualità del sistema educativo, *il PON è stato il terreno principale di sperimentazioni e di azioni* che hanno avuto il compito/risultato di aprire un ampio varco di natura immateriale e organizzativa lungo il sentiero dello *sviluppo di una più adeguata cultura della valutazione*.

Non c'è dubbio, altresì, che il PON, negli anni nei quali è stato delineato e scritto, sia stato investito di un carico rilevante di aspettative: in alcuni casi, questo carico è stato "eccessivo" in considerazione delle condizioni di partenza nelle quali esso si è trovato ad operare.

Ciò premesso, il Programma ha dimostrato, ad esempio, come una rigida visione di arretratezza complessiva del sistema scolastico del Sud vada superata. In molti casi esso si è, infatti, trasformato in un *gigantesco laboratorio territoriale* dove, in maniera strutturata: si è fatta innovazione, si sono sviluppati nuovi e più efficaci terreni di intervento, si è fatto ricorso ad efficaci "cartine al tornasole" per capire il funzionamento di processi di politica ordinaria (la formazione del personale o le reti territoriali, ad esempio).

Il PON ha, quindi, colto positivamente l'opportunità di utilizzare i finanziamenti FSE (e FESR) per attuare una imponente opera di modernizzazione dei sistemi educativi del Mezzogiorno e lo ha fatto in maniera sfidante proprio a partire da quei territori, le regioni ex Convergenza, dove il ritardo era, e resta, più grande promuovendo:

- lo scardinamento di cristallizzazioni culturali o organizzative che hanno nuociuto, e nuoceranno qualora persistessero, allo sviluppo del Sistema Educativo nel suo complesso;
- la costruzione di condizioni essenziali allo sviluppo di modelli organizzativi necessari alla qualità (riflessività sull'organizzazione);
- la crescita di competenze di base di studenti e operatori, e in alcuni casi evolute, sulle *skill* della globalizzazione (lingue e informatica), avviando un percorso di avvicinamento concreto e tangibile alle Regioni più sviluppate;
- il potenziamento di una riflessione metodologica sull'insegnare/apprendere per competenze;
- la costruzione di reti intese come strumenti di cooperazione e di crescita, in una visuale centrata su territori di politica educativa e non di territori solo di natura amministrativa;
- la riflessione sui fattori di inclusione (prototipi e modelli) come condizione per un più equilibrato sviluppo del territorio.

Il PON ha mostrato *performance* più evidenti dal lato dell'efficienza ancora di più che sul lato dell'efficacia, spendendo in maniera "esemplare" le risorse che aveva a disposizione e mettendo in moto processi convincenti in ragione dei livelli di partenza e delle sfide future. Un PON che ha fatto bene, in generale e che, nel fare, ha attivato terreni generativi di apprendimento di grande valore.

Le attività valutative hanno permesso di rilevare che i processi attuativi reali (i cambiamenti avvenuti) restano positivi in generale anche se mostrano criticità, a volte, non appaiono perfettamente centrati sugli

obiettivi, a volte, sembrano doversi consolidare. A ciò è associata una complessità nella cattura dei risultati effettivi che è rinvenibile nella concomitanza di numerosi processi attivati dal Programma (Teoria dell'Implementazione), dei quali non si sono potuti osservare appieno, data la brevità del percorso di osservazione, tutti gli effetti.

Con riferimento al rapporto tra "vecchio" e "nuovo" PON, continua ad esistere un ampio terreno di elaborazione che si ritiene ancora sottovalutato dal nuovo Programma, costituito dalla riflessione strategica - quanto necessaria - per il Valutatore su:

- i modelli di implementazione differenziata di percorsi ora di natura nazionale (da 4 a 20 regioni);
- le forme ancora necessarie di discriminazione positiva (esiste ancora la necessità di avere una lente binoculare per differenziare le politiche educative territoriali poiché esiste ancora un ritardo del Sud in determinati contesti di attuazione, sebbene il recupero ci sia stato);
- le modalità di apprendimento, interiorizzazione e diffusione delle pratiche innovative e di successo (portare a sistema quello che si ritiene possa avere la forza e la capacità di cambiamento che è stato prodotto dal vecchio PON).

L'ingresso nel futuro PON di Regioni che sono caratterizzate da mercati del lavoro più vivaci, da percorsi di valorizzazione dei processi di transizione scuola lavoro e/o di integrazione tra formazione-istruzione e lavoro più efficienti e da un utilizzo più massiccio dell'apprendistato, **porrà nuove priorità** dettate dalla spinta ritrovata verso una aggregazione territoriale più matura e più consapevole dei propri obiettivi, mirata, ad esempio, anche a stimolare e coinvolgere attivamente quel sistema delle imprese, sostanzialmente assente nelle dinamiche attuative territoriali delle Regioni Convergenza. Lo stesso può dirsi dei processi di inclusione sociale per gli immigrati realizzati soprattutto nelle Regioni del Centro e del Nord.

Su un altro versante bisognerebbe procedere con maggiore oculatezza e riflessione nell'avvio dei processi di implementazione del nuovo PON che, dalle prime evidenze, sta promuovendo terreni progettuali molto al confine della politica ordinaria (edilizia e infrastrutturazione informatica) mettendo a disposizione finanziamenti ampiamente al di sotto di un livello (massa critica) coerente con gli assetti/requisiti minimi, anche finanziari, ritenuti necessari all'efficacia degli interventi infrastrutturali da promuovere nella scuola.

3. Le raccomandazioni per il ciclo di programmazione 2014-2020

Si riportano di seguito le raccomandazioni di carattere generale:

- **Da un Programma buono in sé ad un buon Programma, promuovendo tra i *policy makers* una differente idea di efficacia ed efficienza** ciò attraverso il rafforzamento dell'assunto che quanto promosso dal PON sia utile alla comunità e non solo alla crescita del Sistema Scolastico in sé, nonché all'opportunità di lavorare sui processi conoscitivi accessibili per migliorare la qualità del contributo di tutti. Di rilievo anche l'esigenza di attenzionare non solo la capacità e regolarità della spesa ma la sua utilità per coloro i quali viene effettuata.
- **Passare da un Programma *complicato* ad un Programma *complesso* riducendo i rischi attuativi** agendo sulla riduzione significativa di quelle aree di implementazione dove i risultati finali sono legati al raggiungimento incerto di altri risultati che li precedono logicamente (Programma Complicato) al fine di rafforzare la tenuta e unidirezionalità dell'insieme dei risultati del PON (Programma complesso).
- **Integrare una logica esclusivamente distributiva delle risorse PON con mirate operazioni di accentuazione degli interventi (discriminazione positiva)** attivando processi di differenziazione centrati sul dare a chi ha ancora bisogno di sostegno e accompagnamento nell'ottica di costruire assetti minimi per tutti (nessuno resti indietro) ma, al contempo, sostenere chi dimostra di poter promuovere e realizzare cambiamenti più velocemente degli altri, vincolando l'investimento alla valutazione, pubblicizzazione e diffusione dei risultati e alla loro fruibilità futura per tutti. In tal senso, le opzioni di integrazione delle risorse e sinergie con altre fonti (comprese Fondazioni bancarie o *donors* internazionali o nazionali) possono risultare utili strumenti di sostegno degli investimenti.
- **Continuare nel percorso di miglioramento della qualità del sistema scolastico** attraverso la definizione del concetto di qualità del servizio condivisa tra tutti gli *stakeholders* e la definizione di *standard* di qualità comprensibili, misurabili, univoci, condivisi, raggiungibili, comunicabili.
- **Promuovere iniziative di livello nazionale e internazionale nel corso del 2016** (es. Stati Generali dell'Istruzione) come occasione per capitalizzare l'esperienza dei PON 2007-2013 e dare slancio ad un nuovo modo di vedere l'educazione in Italia, promuovendo, al contempo, una mobilitazione dal basso che favorisca la necessaria legittimazione del percorso.
- **Superare la strettoia dell'avanzamento del Programma caratterizzata dalla formula Circolare→ Manifestazione di interesse, a favore di una logica generativa e più aperta dei processi di implementazione governati** riducendo, quindi, la portata dell'attività regolativa dell'Autorità di Gestione a favore di un decentramento dei processi decisionali e, soprattutto, potenziando quelli di accompagnamento *on demand* delle scuole anche tramite la definizione di apposite *task forces* che possano svolgere questo compito e dare *feedback* rilevanti all'Amministrazione.
- **Promuovere e sostenere l'internazionalizzazione del nostro Sistema Educativo** attraverso la prosecuzione e il potenziamento delle esperienze CLIL, il potenziamento e la diffusione delle esperienze di mobilità territoriale degli studenti e degli insegnanti, il sostegno alla stabilizzazione di

partenariati transnazionali avviati nel quadro dei Programmi. Le risorse PON potrebbero sostenere finanziando iniziative di *Peer learning* e *Peer evaluation*.

- **Avviare tempestivamente l'annunciato processo di semplificazione amministrativa nella rendicontazione delle risorse FSE e FESR** posto che la semplificazione non impatta solo sulle procedure ma cambia il modo di concepire e progettare, di sostenere l'implementazione e di investire sui risultati e gli *outcomes*.

Si riportano di seguito le raccomandazioni specifiche:

Con riguardo all'obiettivo specifico "*Sviluppare la capacità diagnostica e i dispositivi per la qualità del sistema scolastico*":

- **Promuovere la cultura della valutazione e delle valutazioni** superando progressivamente lo sperimentalismo che ha caratterizzato l'attività del PON valorizzando, soprattutto, il *benchmarking* tra i metodi e le esperienze già messi al lavoro nella programmazione 2007-2013. Al contempo, si suggerisce di aprire la valutazione delle scuole anche a valutatori esterni indipendenti per evitare l'autoreferenzialità dell'intero processo e di incrementare la formazione sugli aspetti metodologici della valutazione e allargare il numero dei destinatari.
- **Proseguire nella costruzione di sistemi informativi a sostegno delle decisioni e del monitoraggio e della valutazione** migliorando i potenziali utilizzi delle informazioni contenute nella piattaforma a favore delle comunità di esperti e utilizzatori evoluti e, al contempo, avviando azioni di formazione *on the job* per gli utilizzatori "tipici" (DSGA, Servizi Amministrativi, Responsabili dell'autovalutazione di Istituto). Altresì opportuna un'azione volta a favorire la raccolta e l'aggiornamento continuo di informazioni sui contesti locali potenzialmente utili alla costruzione di indicatori di risultato, alla definizione dei Piani di Miglioramento delle scuole nonché la facilitazione del processo di sedimentazione dei risultati ottenuti attivando nelle scuole "cabine di regia" con il compito di governare i processi di cambiamento e di essere depositarie della memoria dell'organizzazione scolastica.

Con riguardo all'obiettivo specifico "*Migliorare le competenze del personale della scuola e dei docenti*":

- **Delineare strategie e attivare percorsi di valorizzazione delle carriere educative** agendo sul potenziamento della formazione sulle competenze chiave, soprattutto avviando una riflessione di natura metodologica sulla valutazione basata sulle competenze e sul favorire percorsi strutturati di analisi dei fabbisogni interni alle istituzioni scolastiche che permettano di rispondere in maniera più efficace alla domanda di competenze metodologiche e organizzative per le scuole e per i docenti. In tal senso, risulterebbe efficace inserire nella formazione degli operatori momenti esperienziali attivando processi a cascata e azioni formative che: *i)* partano da una analisi effettiva/verificabile dei risultati dell'attività formativa pregressa allo scopo di evitare ripetizioni, sprechi, fallimenti (valore della valutazione retrospettiva); *ii)* alimentino una corresponsabilizzazione dei destinatari in relazione agli esiti del percorso (a chi serve e per che cosa serve la formazione) attraverso la costruzione di sistemi di indicatori che superino la visuale legata solo al concetto di *customer satisfaction* dei partecipanti.

Con riguardo all'obiettivo specifico "Migliorare i livelli di conoscenza e competenza dei giovani":

- **procedere in direzione di un efficace e decisivo innesto delle metodologie usate al pomeriggio nelle attività curriculari del mattino** integrando le logiche di istruzione, formazione, lavoro ponendo al centro i temi della certificazione e dei passaggi tra gli uni e gli altri, potenziando la didattica per competenze. Tale potenziamento deve potersi avvalere di un contemporaneo investimento sulla capacitazione del corpo insegnante in materia di metodologie didattiche e di percorsi credibili di valutazione per competenze.

Con riguardo all'obiettivo specifico "Accrescere la diffusione, l'accesso e l'uso della società dell'informazione nella scuola":

- **sviluppare la società dell'informazione a scuola investendo in nuove metodologie di insegnamento, apprendimento *web-based* e sul sostegno alla formazione *on the job* degli operatori** attraverso la promozione dell'infrastrutturazione informatica, soprattutto a banda larga e ultralarga delle scuole (Agenda Digitale, Scuola Digitale) facendo leva su una oculata strategia di integrazione tra Autorità di Gestione e *stakeholders* pubblici e privati (Ob. 3 e 10 dell'Accordo di Partenariato). Inoltre, risulta opportuno procedere con una omogeneizzazione delle dotazioni scolastiche *technology based* attraverso un opportuno *benchmarking* tra le alternative in campo: *i)* manutenzione di strumentazione obsoleta e ricondizionamento delle postazioni individuali; *ii)* acquisto di tecnologie più o meno invasive; *iii)* passaggio progressivo alle tecnologie *personal device based*. In tale cornice, occorre perseguire lo sviluppo di opportunità di accesso diffuso alle tecnologie come fattore di inclusione favorendo l'utilizzo dell'informatica a scuola soprattutto per quegli utenti che fanno più fatica ad utilizzare le nuove tecnologie al di fuori di essa ed assicurare la presenza di competenze minime generalizzate e standardizzate per l'utilizzo delle infrastrutture (anche attraverso reti tematiche di supporto *ad hoc*).

Con riguardo all'obiettivo specifico "Sviluppare reti tra gli attori del sistema e con le istanze del territorio":

- **moltiplicare le fonti/occasioni di apprendimento istituzionale e organizzativo. La Scuola non apprende solo da quello che realizza essa stessa - Non solo la scuola può cambiare la scuola.** Risulta indispensabile aprire la Scuola e le scuole a visioni del cambiamento "altre" anche attraverso il miglioramento del funzionamento delle reti tra istituzioni e organizzazioni di differente natura promuovendo logiche di ascolto attivo e di cooperazione su compiti comuni (educazione territoriale, sviluppo locale, promozione della conoscenza situata) come fonte primaria di apprendimento, ridando protagonismo ai territori.

Con riguardo all'obiettivo specifico "Promuovere il successo scolastico, le pari opportunità e inclusione sociale":

- **rafforzare una visione dell'inclusione sociale come percorso integrato tra politiche territoriali che agiscono sugli stessi destinatari** garantendo visibilità ai percorsi di inclusione sociale realizzati attraverso il Programma e superando la frammentarietà degli interventi che ha caratterizzato l'attività del PON 2007-2013 in materia di legalità, pari opportunità e non discriminazioni. È convinzione del Valutatore che possa avere una forza generativa il confronto di esperienze tra aree territoriali caratterizzata da differenti derive di esclusione formativa per cui risulta indispensabile la definizione e attuazione di una strategia nazionale contro la dispersione scolastica e la diffusione di fenomeni di abbandono precoce.

Con riguardo all'obiettivo specifico "Migliorare i sistemi di apprendimento durante tutto l'arco della vita":

- **ridare vigore alle iniziative di sostegno all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita a partire dalla valorizzazione dei percorsi integrati a sostegno della cittadinanza e del rientri in formazione**, offrendo la possibilità di sottoscrivere "Patti formativi individuali", stimolare prassi di co-progettazione con i servizi di supporto all'inclusione sociale e al lavoro.
Con particolare riferimento al ruolo agito dai CPIA nelle e per le reti territoriali e nei processi connessi alla predisposizione dei Patti Formativi Individuali, risulta opportuno attivare processi di monitoraggio e valutazione finalizzati alla predisposizione di servizi di supporto e assistenza tecnica mirati sui bisogni rilevati, nonché adottare misure per incrementare il coinvolgimento e la responsabilizzazione del sistema delle imprese, anche in funzione di incrementare le opportunità di WBL per l'utenza adulta e promuovere l'internazionalizzazione dei CPIA.

Con riguardo all'obiettivo specifico "Rafforzare il decision making e il policy making e definire i territori della governance":

- **rafforzare il decision making e il policy making e definire i territori della governance** stimolando il ruolo di governo diffuso, di sostegno e di accompagnamento dei processi di *policy*, attraverso una progressiva delocalizzazione delle decisioni fondata sulla valorizzazione crescente dell'autonomia delle istituzioni scolastiche ed avviando sperimentazioni territoriali che diano conto e robustezza dei risultati di percorsi fondati sulla effettiva autonomia degli istituti (gestionale e soprattutto finanziaria);
- **rafforzare le azioni valutative del Programma per sostenere l'implementazione** sistematizzando e diffondendo le esperienze di ricerca educativa in apposite aree dedicate tematiche nei siti istituzionali delle agenzie tecniche (INDIRE e INVALSI) la cui *expertise* va valorizzata per promuovere una nuova visuale dell'attuazione, centrata sul protagonismo delle scuole e dei territori (amministrazione servente). Parimenti, andrebbero potenziati i processi di valutazione indipendente dei Programmi a più elevato impatto per il sistema educativo.

In ultimo, con riferimento al tema trasversale del "potenziamento delle competenze FESR FSE":

- **rafforzare l'idea di interventi integrati aperti a differenti attori del territorio. La nuova programmazione aprirà la sfida dell'integrazione ad altri attori esterni alla scuola che**

interagiranno con essa (Agenda digitale, Piano Nazionale Edilizia, etc.) promuovendo, ad esempio, percorsi stabili di integrazione tra differenti attori in relazione a diverse formule e strategie di finanziamento e stimolando la costruzione di una Cabina di regia nazionale, dove l'Autorità di Gestione del PON possa portare il contributo specifico dei fruitori e dei destinatari, scongiurando il rischio che la questione dell'edilizia scolastica possa rimanere confinata solo nell'ambito degli investimenti infrastrutturali. Inoltre, di rilievo l'opportunità di mettere in connessione gli strumenti di natura diagnostica attivati con quelli di politica scolastica, attraverso forme di coordinamento tra le Scuole e gli Enti locali a livello territoriale e di procedere con la modellizzazione dei processi di collaborazione che hanno funzionato nella passata Programmazione in relazione a: *i)* soluzioni dei problemi posti dalla *partnership*; *ii)* correttezza procedurale; *iii)* tempestività e puntualità degli interventi; *iv)* identificazione di programmi di intervento integrati tra quelli PON e quelli di politica ordinaria.