



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia DFE

Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia UFFT

Progetto nazionale Case Management Formazione professionale

Rapporto di valutazione dell'attuazione



Charles Landert
Landert Partner, Sozialforschung Evaluation Konzepte

Berna, giugno 2011

Il presente progetto è stato svolto entro maggio 2009 e marzo 2011 da Landert<Partner su incarico dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT).

Sigla editoriale

Editore:

Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT)

Autore:

Charles Landert
Landert Partner, Sozialforschung Evaluation Konzepte

Layout e produzione:

UFFT

Distribuzione:

UFFT, www.bbt.admin.ch

Testo originale:

tedesco

Informazioni:

Sabina Schmidlin
Ufficio federale della formazione professionale
e della tecnologia (UFFT)
Effingerstrasse 27
3003 Berna
sabina.schmidlin@bbt.admin.ch / +41(0)31 325 51 27

Sommario

PREFAZIONE.....	4
MANAGEMENT SUMMARY	5
1. RIASSUNTO, DISCUSSIONE E CONCLUSIONI	8
1.1 PROGRAMMI ATTUATIVI	9
1.2 ATTUAZIONE	10
1.3 ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA A LIVELLO CANTONALE.....	12
1.4 SOSTEGNO DELL'UFFT.....	14
1.5 OUTPUT.....	15
1.6 CONCLUSIONI.....	15
2. RACCOMANDAZIONI	18

Prefazione

È nell'interesse di tutti, Confederazione, Cantoni, economia e società, che il maggior numero possibile di giovani riesca a conseguire un titolo di formazione postobbligatoria. Il Case Management Formazione professionale intende contribuire a raggiungere questo obiettivo.

Lanciata l'idea iniziale alla conferenza sui posti di tirocinio del 2006, per il Case Management si è già fatto molto a livello nazionale e cantonale. Ne sono stati sviluppati i programmi e gli strumenti ed è iniziata la fase attuativa. Ad oggi il Case Management è stato avviato in due terzi dei Cantoni, nel pieno rispetto del federalismo, ovvero secondo profili e grado di sviluppo diversi.

La valutazione è stata concepita come momento di apprendimento a beneficio soprattutto delle persone responsabili del Case Management presso la Confederazione e i Cantoni. Il presente rapporto vuole essere un contributo alla discussione tra addetti ai lavori per portare avanti lo sviluppo del programma a livello nazionale, cantonale e sul piano operativo. È un'occasione per riflettere sul proprio programma, per imparare dalle esperienze altrui e per prevenire eventuali sviluppi indesiderati.

L'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia ringrazia Charles Landert, autore della valutazione, per il prezioso lavoro. Un sentito ringraziamento va anche alle numerose persone che, dedicando tempo a interviste, ricerche e feedback, hanno contribuito alla buona riuscita della valutazione.



Hugo Barmettler

Vicedirettore e capo del campo di prestazioni Formazione professionale

Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia, giugno 2011

Management Summary

Situazione iniziale

Il sistema svizzero della formazione professionale è molto rinomato. Negli ultimi vent'anni, tuttavia, diversi segnali indicano che l'impegno della scuola dell'obbligo, delle scuole professionali e delle aziende di tirocinio non è sufficiente a integrare nel mercato del lavoro tutti i giovani potenzialmente idonei a una formazione professionale. Di conseguenza, sono comparse varie offerte di sostegno che si innestano nella transizione dalla scuola alla formazione professionale o alla vita lavorativa e che si rivolgono ai giovani il cui sbocco nella formazione professionale o nel mondo del lavoro è a rischio. La varietà e la quantità di tali offerte spesso le ha rese poco visibili e ne ha ostacolato un impiego coordinato ed efficiente. Per rimediare a questa situazione insoddisfacente la Confederazione e i Cantoni hanno avviato il progetto nazionale «Case Management Formazione professionale» (CM FP) con l'obiettivo di portare al 95 per cento entro il 2015 la percentuale dei giovani che concludono una formazione di livello secondario II.

Articolazione e coordinamento delle misure di sostegno mediante il Case Management Formazione professionale

Il CM FP è una procedura strutturata che assicura e coordina le misure atte a sostenere i giovani il cui ingresso nel mondo del lavoro è fortemente a rischio.

Il progetto, attualmente limitato dal 2008 al 2011, attuato dai Cantoni e finanziato con una dotazione di 20 milioni di franchi, intende accompagnare mediante misure opportune i giovani con problematiche complesse fino alla conclusione di una formazione di livello secondario II. Nei principi di attuazione la Confederazione ha individuato, sulla base della teoria, alcuni elementi fondamentali grazie ai quali l'implementazione del Case management ha buone probabilità di riuscita. Seguendo questi elementi il CM FP deve essere organizzato in maniera tale da superare i confini istituzionali e professionali e deve anzi favorire la collaborazione interistituzionale. Il coordinamento e la gestione efficace delle misure individuali è affidato a un'unica istanza, ovvero sempre alla stessa persona (responsabile del Case Management). Tale responsabile segue poi una procedura articolata in cinque fasi: presa in carico, assessment, definizione delle misure, attuazione delle misure, valutazione finale del caso.

Risultati della valutazione dell'attuazione

Partecipazione dei Cantoni al progetto CM FP

Tranne un'unica eccezione, tutti i Cantoni hanno partecipato al progetto. La maggior parte aveva segnalato già in partenza alcune lacune del sistema. In particolare, sono stati segnalati problemi nelle zone di raccordo tra istituzioni, sovrapposizioni di competenze e carenze nell'offerta nonché misure inefficaci per quanto riguarda il processo di scelta professionale e l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro. Alcuni Cantoni hanno mostrato un grandissimo impegno per eliminare incoerenze e lacune. Tuttavia, a causa di ritardi nell'attuazione e della diversa concezione dei programmi di alcuni Cantoni, ad oggi il 60 per cento circa dei giovani a rischio ha potuto accedere al CM FP.

Elementi caratteristici dell'attuazione efficace del CM FP

I Cantoni che si sono distinti in positivo nella valutazione esterna presentano diversi elementi caratteristici determinanti ai fini dell'efficacia. Si tratta di fattori che hanno permesso di affrontare

costruttivamente difficoltà e problemi, per cui si può dire che l'attuazione del CM FP è adeguata ai fini del raggiungimento dell'obiettivo. Questi Cantoni hanno concepito il CM FP come un servizio specializzato dell'unità responsabile della formazione professionale o dell'educazione, posizionandolo a un livello gerarchico relativamente alto. Nasce così un'istanza di gestione e organizzazione che non controlla soltanto il CM FP, ma anche tutte le misure indirizzate ai giovani. Il CM FP è affidato a un unico referente, senza soluzione di continuità dalla scuola elementare fino al livello secondario II, e tiene conto degli elementi fondamentali individuati nei principi di attuazione. Gli effettivi del personale raggiungono la massa critica che rende possibile l'indispensabile scambio specialistico interno (discussione dei casi). Infine, le persone responsabili del CM FP provengono da ambiti professionali diversi, hanno un'ampia esperienza nel contatto con i giovani e lavorano con gradi d'impiego elevati (almeno al 70%). Queste condizioni riconosciute determinanti per l'efficacia del programma corrispondono in gran parte agli elementi fondamentali per l'attuazione descritti dalla Confederazione.

Ostacoli durante l'attuazione del CM FP

Dalla valutazione sono emerse anche lacune e altri problemi in fase attuativa. Finora, circa la metà dei Cantoni ha attuato il proprio programma di CM FP attingendo quasi esclusivamente ai contributi federali, praticamente senza investire fondi propri, relativizzando così l'impegno politico profuso per questo programma. Inoltre, solitamente non vengono analizzate la funzionalità e la capacità delle cosiddette «soluzioni transitorie» nel passaggio dalla scuola alla formazione professionale: si evita di approfondire i contenuti delle offerte finanziate mediante fondi cantonali (soluzioni transitorie) e dei semestri di motivazione proposti dall'URC. Solo in casi eccezionali queste risorse vengono create, gestite e sfruttate con un approccio organico. Inoltre, il CM FP viene delegato in alcuni casi ai docenti di scuola media, i quali non hanno né la formazione né il tempo necessario per ricoprire questa funzione. Ciò sorprende ancora di più se si considera che proprio i docenti hanno difficoltà ad affrontare la complessa situazione degli allievi problematici e chiedono maggiore sostegno.

Altre considerazioni

Dalla valutazione sono emerse alcune differenze tra le modalità attuative del CM FP implementate nei Cantoni e le condizioni convenute nei principi. Occorre prendere atto di queste differenze tenendo anche presente che il progetto nazionale CM FP contemplava la possibilità di un adeguamento alle specificità cantonali. Secondo la valutazione, tuttavia, in alcuni Cantoni il CM FP è organizzato secondo modalità in cui non si ritrovano più gli elementi fondamentali sopra descritti.

Una futura valutazione dell'efficacia permetterà di stabilire se gli obiettivi del progetto nazionale CM FP sono stati raggiunti anche con procedure alternative a quella proposta. Sarà possibile stabilire, inoltre, se e in quale misura le differenze nella definizione dei progetti cantonali hanno avuto un impatto positivo, neutro o negativo sulla situazione del gruppo target.

Come dimostrano i risultati della valutazione, l'organizzazione e il consolidamento a livello istituzionale del CM richiedono un lungo processo. I Cantoni riceveranno un sostegno anche nella fase di consolidamento al fine di assicurare il proseguimento dei programmi cantonali anche una volta esaurito il cofinanziamento da parte della Confederazione.

La presente valutazione dell'attuazione sostiene però implicitamente la previsione secondo cui è più probabile che raggiungano l'obiettivo prefissato (95% di giovani con un titolo di formazione a livello secondario II) i Cantoni che hanno considerato il progetto nazionale CM FP come un'occasione di

apprendimento e che hanno affinato la propria sensibilità nei confronti dei giovani con situazioni particolarmente problematiche. Sono quegli stessi Cantoni che si sforzano, investendo anche risorse finanziarie proprie, di istituire e gestire le misure destinate a questi giovani seguendo un approccio organico.

1. Riassunto, discussione e conclusioni

Il «Case Management Formazione professionale», progetto lanciato dalla consigliera federale Doris Leuthard alla Conferenza sui posti di tirocinio del 2006, è cominciato nel 2008 con l'approvazione dal parte dell'UFFT del programma di massima dei 25 Cantoni partecipanti. Alla fine del 2011 si concluderà la prima fase attuativa per la quale sono stati stanziati 20 milioni di franchi e cui farà seguito un secondo quadriennio in cui i contributi federali, per un totale di 15,5 milioni di franchi, diminuiranno gradualmente.

Il ruolo dell'UFFT includeva, oltre al sostegno finanziario già menzionato, la concezione del progetto e l'attività di moderazione, la predisposizione di un meccanismo di controllo e lo svolgimento del controllo stesso, la promozione della formazione e della formazione continua dei referenti del Case Management e dei capi progetto nonché l'attribuzione di un mandato esterno per la valutazione su scala nazionale.

Complessivamente, i Cantoni si sono notevolmente impegnati nella preparazione e nell'attuazione del CM FP. In tre quarti dei Cantoni il CM FP ha raggiunto un profilo e, in alcuni casi, una portata tali che i giovani motivati, la cui integrazione professionale è a rischio, hanno ora migliori possibilità di ottenere un'assistenza professionale durevole (coordinamento delle misure).

Tutti i Cantoni approvano l'analisi delle aree problematiche relativa alle transizioni cruciali per l'integrazione professionale e per la formazione professionale di base sulla quale si è basato lo sviluppo del CM FP. Inoltre, nessun Cantone mette in dubbio il principio del CM FP come approccio per favorire l'integrazione professionale dei giovani a rischio. Il fatto che nella maggior parte dei Cantoni ci sia voluto più tempo perché il CM FP raggiungesse lo stato operativo e potesse estendere i suoi effetti ha relativizzato in alcuni casi le dichiarazioni d'intenti positive e l'attuazione pratica. Entro i primi tre anni 20 dei Cantoni partecipanti al progetto hanno raggiunto la tappa n. 1, otto hanno raggiunto anche la tappa n. 2 e tre sono arrivati alla tappa n. 3. La tappa n. 4 non è stata ancora raggiunta da nessun Cantone. Un'eventuale erogazione di fondi dell'UFFT per la tappa n. 4 non potrebbe sicuramente avvenire prima del 2011 (quarta *tranche* annuale).

Dai numeri si vede che soprattutto i Cantoni che hanno reagito rapidamente a livello strategico riescono più o meno a rispettare la tabella di marcia per l'attuazione del CM FP. Nei casi in cui sono state prese in ritardo decisioni importanti per il progetto o non erano ancora state delineate le modalità per un'efficiente collaborazione tra uffici si sono verificati ritardi che sarà difficile recuperare. Non è detto che ciò abbia in tutti i casi conseguenze negative per il progetto. Finora il tempo in più è servito a pianificare e ad assicurare un'attuazione coerente e di buona qualità.

Per lo più, dunque, i progetti sono meno avanzati di quanto ci si sarebbe aspettato di constatare con la presente valutazione. Per questo motivo nel riassunto che segue non potranno essere trattate e trovate risposte a tutte le domande inizialmente previste. Principalmente saranno discussi aspetti connessi alle tappe n. 1 e 2, ma sarà possibile anche un accenno a questioni relative alla tappa n. 3.

1.1 Programmi attuativi

Congruenza dei programmi attuativi e dei principi del CM FP

Dopo che tutti i Cantoni, nel 2007, hanno presentato un programma di massima, alcuni di loro hanno adottato un approccio pragmatico concentrandosi sull'attuazione pratica. I programmi attuativi, vale a dire tutta la documentazione dalla quale emerge come debba essere realizzato il CM FP, attraverso quali processi, quale organizzazione e con quali strumenti, in una decina di Cantoni non sono stati ancora approntati. È stato quindi difficile capire concretamente i meccanismi di funzionamento, soprattutto nei Cantoni che si sono dotati di un programma di massima piuttosto superficiale.

Nei Cantoni in cui è stato adottato un programma attuativo, quest'ultimo risponde in larga misura ai principi convenuti dall'UFFT e dalla CSFP. Le differenze maggiori si riscontrano nei Cantoni piccoli con un numero estremamente ridotto di casi: per esempio, la funzione del referente viene ripartita tra diversi attori, sono ammessi i ruoli duplici (docente e responsabile del Case Management, ispettore scolastico e referente), oppure la gestione dei casi non è affidata a un'unica istanza. Per lo più non ci sono motivazioni esplicite. Quella adottata più frequentemente è la volontà di assicurare il sostegno mirato dei giovani a rischio a) per quanto possibile in loco e b) senza risorse supplementari.

Differenze tra i programmi

Conformemente a questa premessa, i programmi e l'attuazione pratica si differenziano soprattutto per quanto riguarda la necessità di disporre di attori specializzati per il servizio di Case Management. La maggior parte dei Cantoni ha incaricato referenti con un grado d'impiego superiore al 70 per cento; un grado d'impiego alto significa maggiori possibilità di un'intensa esperienza in tempi brevi.

Sia la definizione del gruppo target sia la ripartizione in tappe del ciclo di Case Management sono state riprese nella maggior parte dei programmi di massima e in quelli attuativi. L'esame della prassi ha dimostrato che lo stesso si constata anche nell'attuazione quotidiana. L'arco di tempo sul quale si è fondata la presente valutazione era troppo breve per permettere di studiare casi complessi, che comprendessero tutte le tappe fino alla conclusione di una formazione professionale di base. Si è comunque già potuto constatare che per l'*assessment* e la pianificazione delle misure spesso deve passare più di un ciclo per arrivare alle misure adeguate.

Per quanto concerne il gruppo target, i Cantoni hanno spesso scelto di puntare principalmente sul livello secondario I. Nei colloqui questa scelta è stata motivata soprattutto con il fatto che la fase di istituzione del CM FP viene sfruttata per raggiungere le classi più giovani e accompagnarle fino alla formazione professionale di base possibilmente senza abbandoni. Tuttavia, dopo l'avvio del CM FP anche la domanda proveniente dal livello secondario II si riconosce chiaramente. Ciò potrebbe essere dovuto al fatto che i giovani la cui integrazione professionale è in pericolo sono più facilmente individuabili durante la formazione (interruzione del tirocinio, reclami dell'azienda di tirocinio). Mentre i giovani che svolgono una formazione professionale di base solitamente riescono a rivolgersi al CM FP senza difficoltà, è probabilmente ancora raro che i giovani adulti (p. es. disoccupati che vivono con i genitori o con il proprio partner, *dropout*) si avvalgano di questa assistenza. Le iniziative attuate per raggiungere direttamente questa categoria di interessati (canali di comunicazione quali Internet, volantini, propagatori d'informazione) sono diverse per originalità ed efficacia.

Cooperazione delle istituzioni

La cooperazione delle istituzioni, almeno delle più importanti, di solito è fissata sulla carta. Ciò non basta a garantire un'effettiva attuazione (cooperazione funzionante), anche se le conferenze interistituzionali forniscono un certo appoggio e favoriscono la coesione del sistema. Gli attori in questo modo si conoscono, a volte anche per avere collaborato in gruppi di lavoro o di consulenza durante i lavori preliminari di concezione del progetto. Ancora poco diffuse sono le convenzioni di prestazioni stipulate con terzi per l'attuazione di singole misure. Spesso non sembra che ci sia la necessità di accordi formali.

In generale resta il problema delle convenzioni formali di collaborazione, decise a livello gerarchico molto alto, che non hanno necessariamente incidenza pratica. Ciò avviene se i superiori si impegnano troppo poco per la loro attuazione (per evitare una «violazione di limiti di competenze», a causa della loro lontananza dalla prassi, per evitare conflitti) e inoltre se i collaboratori individuano margini d'azione all'interno degli uffici e si «arrangiano» in maniera individuale, per esempio grazie a buone relazioni personali. Ne consegue che le cooperazioni sono legate alle persone e risultano quindi eterogenee, per cui neanche le necessarie modifiche (dell'organizzazione, della cultura dell'amministrazione) vengono suggerite con la necessaria pressione (resistenza a processi di cambiamento).

Ad eccezione di pochi Cantoni più piccoli, tutte le organizzazioni di progetto hanno cercato di fare collaborare tutti gli attori potenzialmente coinvolti. In un Cantone si è registrato un certo successo con l'iniziativa di invitare a un incontro tutti gli attori, che così hanno potuto avere un'impressione fisica e visiva della nuova «comunità del CM FP» nascente.

1.2 Attuazione

Organizzazione pratica del CM FP

Durante i colloqui con referenti del Case Management non sono stati quasi mai menzionati casi che avevano già coperto un intero ciclo di CM FP. Quando ciò è avvenuto, è stato in relazione a problemi in genere di minore importanza. Si è comunque avuta l'impressione che la procedura sia ben accettata, che sia ben presente agli interessati e che, anche in relazione all'uso del CaseNet, venga svolta sempre più secondo le prescrizioni del manuale. È indubbio che la procedura non viene interpretata in maniera tecnologica e che per essa si ricorre anche ai metodi consueti (soprattutto) dell'assistenza sociale e del *coaching*.

Gestione dei casi tramite un'unica istanza

La maggior parte dei Cantoni attua il CM FP come sistema di gestione centralizzata dei casi. L'attendibilità e la continuità nei confronti di giovani particolarmente afflitti da difficoltà è assicurata dal ricorso a specialisti con un grado d'impiego (quasi) a tempo pieno. Ciò mette i referenti del CM FP in condizione di pretendere più facilmente anche l'impegno dei giovani. Nei Cantoni in cui il grado d'impiego dei referenti è inferiore i responsabili manifestano una certa insoddisfazione, allo stesso modo dei referenti che lavorano da soli: una presenza limitata e la mancanza di possibilità di supplenza influiscono negativamente sul Case Management.

Collocamento organizzativo del CM FP

Le due soluzioni organizzative più diffuse del CM FP sono lo sportello specializzato presso l'ufficio cantonale della formazione professionale o del dipartimento dell'istruzione oppure servizi

specializzati incorporati nell'orientamento professionale, agli studi e alla carriera. A volte vengono coinvolti nel CM FP anche collaboratori dell'orientamento professionale. Quattro Cantoni piccoli hanno esternalizzato il CM FP, chi a un'istituzione, chi a singole persone operanti su mandato. Praticamente tutti i Cantoni hanno deciso di definire il Case Management Formazione professionale come una funzione particolare che deve essere curata da personale con un'esperienza e una preparazione speciali. Sono praticamente unanimi anche nel volere che il CM FP sia svolto come funzione principale.

Dovrebbe colpire particolarmente, pertanto, se la funzione della gestione dei casi viene affidata spesso ad attori (docenti della scuola media) appartenenti proprio alla categoria professionale che negli ultimi anni ha lamentato un'elevata pressione e scarsità di risorse. Ci si domanda se questo approccio sia ancora compatibile con il profilo che la CSFP e l'UFFT hanno definito per il CM FP, soprattutto in considerazione del fatto che non è proposta né richiesta una formazione continua né tantomeno vengono offerte risorse temporali.

Induce allo scetticismo la scelta di stabilire caso per caso quale attore si debba incaricare del CM FP, se quindi debba essere un docente, l'assistente sociale scolastico, un operatore sociale per giovani o il servizio sociale comunale.

Per identificare i gruppi target il metodo più adeguato sembra quello degli screening di massa. Vengono applicati metodi e procedure di vario genere per accertare le potenzialità e le carenze dei giovani (per lo più nell'ottava o nona classe). Alcuni Cantoni ammettono di aver mancato l'obiettivo avendo fatto ricorso alla distribuzione di questionari da parte di «propagatori» (docenti capoclasse, uffici di orientamento e consulenza). Servono procedure semplici ed efficaci, che forniscano risultati altamente affidabili, tenendo presente che dopo l'individuazione dei casi problematici seguirà comunque un *assessment* approfondito. È estremamente interessante la procedura adottata dal Cantone BS, dove docenti, assistenti sociali scolastici e referenti del CM identificano congiuntamente durante cosiddette «conferenze valutative» i giovani che hanno bisogno di misure particolari di sostegno.

Durevolezza delle strutture, finanziamento del CM FP

Secondo la nostra analisi in 18 Cantoni è difficile che si verifichi un ritorno alla situazione prima del CM FP. Le strutture sono state concepite in maniera durevole, anche se in alcuni Cantoni saranno necessarie ancora piccole modifiche. L'unico elemento di incertezza è la possibilità che in alcuni parlamenti cantonali i deputati richiedano tagli di bilancio e decretino con facilità la fine del CM FP. Secondo diversi capi progetto la probabilità che ciò si verifichi è molto scarsa, dal momento che, negli ultimi anni, quello dell'integrazione professionale dei giovani è palesemente diventato un tema molto cavalcato per mettersi in luce. Anche in questo caso l'eccezione, ovvero la percezione del CM FP solo come voce di spesa, conferma la regola.

Permangono dubbi in relazione alle capacità a disposizione. Alcuni Cantoni hanno assunto nuovo personale o aumentato gli effettivi in tempi rapidi per poter soddisfare la domanda prevista o manifesta di questo servizio. Altri hanno preferito cominciare in piccolo per provare il CM FP prima di estenderlo a tutto il Cantone o a tutti i livelli. Questa opzione ha uno svantaggio implicito, in quanto i costi effettivi emergeranno solo relativamente tardi. Dal punto di vista della presente valutazione si consiglia di raggiungere entro i prossimi due anni, con il sostegno della Confederazione, il livello di

dotazione di personale necessario per fornire il servizio. In questo modo si riduce il rischio, con il graduale estinguersi dei contributi federali, di dover lavorare con insufficienti risorse di personale.

Quanto precede spiega anche come mai si sia constatato che la durevolezza delle strutture nella maggior parte dei Cantoni è stata disposta nella fase istitutiva. Sono comunque prima di tutto gli stanziamenti per i servizi di CM FP (nel preventivo/effettivi, con ripresa nella pianificazione finanziaria) ad assicurare un sostegno affidabile. Solo l'istituzione di voci sicure di pianificazione può consolidare in maniera durevole la funzione del CM FP e quindi il suo efficace funzionamento.

Esistono divergenze sulla necessità di garantire in maniera contrattuale la collaborazione tra gli attori. In alcuni Cantoni esistono già delle convenzioni di prestazioni con attori che svolgono un ruolo anche nel CM FP. Si ha comunque l'impressione che molti aspetti si possano definire più rapidamente ed efficacemente in maniera informale e con accordi verbali piuttosto che mediante convenzioni poco flessibili.

Coordinamento degli attori

Per coordinamento degli attori si intende in primo luogo il coordinamento di diversi uffici di diversi dipartimenti. Non vi è la consuetudine di pattuire per iscritto la cooperazione tra uffici di uno stesso Cantone. La durevolezza viene a mancare, a nostro parere, soprattutto se le intenzioni del CM FP non trovano una corrispondenza nella *cultura amministrativa* delle varie unità. Al riguardo si constatano forti differenze da un Cantone all'altro. La gamma va da dal massimo impegno, soprattutto in relazione al primo livello di transizione, fino a situazioni vissute che si potrebbero collocare senza esitazioni nell'epoca «prima del CM FP». L'elemento determinante è che una persona (la direzione di progetto) sia investita anche della gestione del sistema, con l'attribuzione delle necessarie competenze.

Per la documentazione dei casi e per l'interazione tra le istituzioni coinvolte i servizi cantonali di CM FP usano il software CaseNet in modo diverso, da tempo diverso e con differenze anche riguardo al coinvolgimento degli attori. La funzione di documentazione dei casi è quella attualmente più usata, meno sfruttata è invece la funzione di piattaforma per lo scambio di informazioni tra gli attori. In pochi Cantoni gli attori hanno accesso ai casi che li riguardano ma non usano il sistema in modalità interattiva. I referenti che esaminano più da vicino il software a disposizione e lavorano basandosi sul manuale riescono a trarre da CaseNet un vantaggio maggiore. L'onere relativamente elevato è stato comunque rilevato da tutti. La valutazione non ha potuto accertare fino a che punto i dati disponibili vengano utilizzati anche per gestire le prestazioni. Al momento attuale, comunque, prevale l'impressione che la gestione delle misure avvenga senza l'analisi dei dati CaseNet: solitamente, infatti, le opzioni a disposizione per raggiungere l'obiettivo sono più che evidenti.

1.3 Organizzazione del sistema a livello cantonale

Gestione del sistema

Dall'esposizione precedente emerge che la gestione del sistema (*cooperazione, risorse*) ha effetto nei Cantoni in cui è stata istituita una gestione generale, invitata ad agire oltre i limiti di un dipartimento. Nei Cantoni in cui i vertici dei dipartimenti si riservano, formalmente o *de facto*, un diritto di veto permangono disfunzioni generali. Laddove invece è stata elaborata una *unité de doctrine* e si dà peso a una cultura della cooperazione e della professionalità, il CM FP produce gli effetti voluti in maniera addirittura più efficiente.

Al Case Management Formazione professionale possono contribuire persone dal profilo professionale diverso. Alcuni Cantoni ricercano deliberatamente una composizione interdisciplinare del loro servizio. Altri invece inducono a far stabilire una relazione tra le qualifiche professionali dei referenti del CM e una propensione per determinate discipline, principalmente per l'orientamento professionale e alla carriera, per l'assistenza sociale e la pedagogia sociale. In generale si cercano persone con esperienza in diversi campi professionali della loro materia originaria, nonché persone con una seconda formazione, che in precedenza abbiano compiuto una formazione professionale di base. I referenti per il Case Management non sono praticamente mai nuovi della professione. A prescindere dalla qualifica e dall'esperienza che hanno, la funzione di referente con un grado di impiego ridotto risulta problematica (v. sopra).

Per il Case Management sono importanti tutti i partner coinvolti nel sostegno di giovani con una molteplicità di problemi. Nella prospettiva del singolo caso è indispensabile che tutte le risorse che possono portare i giovani a una migliore qualifica personale e professionale, e quindi a una maggiore autonomia, siano disposte a cooperare e lo facciano con impegno. Dal punto di vista del sistema, invece, specialmente alcune hanno un'importanza particolare: la scuola e la scuola professionale (prevenzione, riconoscimento precoce della situazione problematica, programmi di sostegno), soluzioni di transizione (profili adeguati), URC (a sostegno dell'istruzione prima del lavoro), AI (accertamento e riconoscimento di disabilità), ispettori scolastici/del lavoro (tra l'altro per i contatti con le aziende di tirocinio) e i servizi sociali comunali (rilevamento dei *drop-out*, aiuto alle famiglie, copertura dei costi).

La presente valutazione può rilevare per il momento tendenze generali della cooperazione interistituzionale. Indubbiamente il progetto CII-MAMAC (Collaborazione interistituzionale) in alcuni Cantoni ha influito positivamente sullo sviluppo del CM FP: sensibilizzazione, istituzione di strutture formali quali, ad esempio, incontri periodici con un gruppo definito di partecipanti, convenzioni scritte di cooperazione (*commitment*, descrizioni concrete del processo, competenze, ecc.) hanno potuto rifarsi alle esperienze della CII e in alcuni Cantoni hanno sortito il risultato di una migliore cura dei contatti bilaterali. Fintanto però che non esistono indicazioni vincolanti di comportamento per situazioni standard, meccanismi di finanziamento e una ripartizione vincolante delle competenze tra i dipartimenti, il banco di prova è sempre rappresentato dal caso singolo. Gli specialisti qualificati e dedicati alla loro funzione forniscono un contributo al sistema nel suo insieme, sempre tendendo al raggiungimento dell'obiettivo comune (o, al contrario, non vi contribuiscono). Essi godono del sostegno affidabile della direzione, anche nei contatti con altre unità amministrative coinvolte (o, al contrario, non ricevono alcun sostegno). La difficoltà sta nel riuscire a definire gli standard che gli attori coinvolti devono soddisfare e nel capire oltre quale standard minimo la direzione ha solo scarsa possibilità di influire sul tipo e sulla qualità delle loro prestazioni.

Per l'integrazione professionale si profilano grandi sfide nel raccordo del CM FP con la scuola secondaria e con i servizi sociali comunali in quanto non è possibile stabilire una gestione centrale e inoltre è difficile che un campo per lo più eterogeneo possa essere spinto ad adottare un comportamento almeno in certa misura univoco (si pensi all'autonomia dei Comuni). Nell'ambito scolastico i Cantoni e i referenti del Case Management cercano di trovare quanto prima casi da prendere come esempio, affinché la loro notorietà possa avere un influsso positivo sulla disponibilità dei direttori scolastici e dei docenti a cooperare. Nell'ambito dell'assistenza sociale gli sforzi di

cooperazione passano piuttosto attraverso le conferenze rappresentative (capo del dicastero preposto al sociale, Conferenza dei servizi comunali di assistenza sociale o altri analoghi).

1.4 Sostegno dell'UFFT

Il sostegno fornito dall'UFFT viene riconosciuto e apprezzato dalle persone intervistate, anche se il compito della responsabile del progetto è senz'altro ambivalente (funzione di sostegno ma anche di controllo a causa del collegamento tra finanziamento e raggiungimento delle varie tappe). La direzione nazionale del progetto ha potuto influire solo in misura ridotta su determinate difficoltà emerse in relazione al sostegno dell'UFFT (sviluppo e implementazione del CaseNet, fase iniziale della formazione continua per i referenti di Case Management), riscuotendo perciò comprensione da parte degli attori cantonali.

Dal punto di vista dei Cantoni le tappe 1 e 2, di cui per il momento si discute, per alcuni aspetti sono state opportune e utili, per altri invece no. Si sono dimostrate utili in quanto, insieme ad altri documenti, hanno descritto un modo comprensibile di strutturare la procedura da seguire. Hanno anche aiutato in un certo modo la direzione del progetto a motivare i capi degli uffici cantonali o il governo a dare il proprio sostegno al progetto CM FP. Non da ultimo sono servite anche a strutturare i contatti con l'UFFT in relazione al progetto.

Questo giudizio generalmente positivo va relativizzato. Il collegamento della (apprezzata) erogazione di fondi da parte dell'UFFT al raggiungimento di determinate tappe non corrispondeva interamente alla situazione specifica e alla logica del progetto in alcuni Cantoni piuttosto esitanti nella loro azione. I responsabili motivati sul piano operativo avrebbero potuto sicuramente avviare più rapidamente la loro azione se, ricorrendo ad altre modalità di finanziamento (p.es. con un anticipo dell'erogazione per la tappa n. 1, o con clausole che prevedono un finanziamento decrescente)¹, il finanziamento per il primo anno avesse potuto essere anticipato. Alcuni elementi delle tappe (*p.es. lo strumento di identificazione, la piattaforma di coordinamento come strumento centrale, le convenzioni di cooperazione*) fanno supporre una formalizzazione dell'attuazione più accentuata di quanto non fosse l'intenzione in alcuni Cantoni (piccoli o medi) e lo stesso si può dire delle tappe n. 3 e 4, che nella maggior parte dei casi stanno diventando solo adesso rilevanti.

La piattaforma in rete, sebbene auspicata dai Cantoni stessi, avrebbe dovuto conquistarsi le simpatie di un ambiente che in realtà predilige il lavoro diretto con le persone e che spesso non accoglie con molto entusiasmo la documentazione ad essa correlata. Col tempo si è visto che i promotori della piattaforma e i suoi utenti solo in rari casi coincidevano. In considerazione di ciò si può capire che CaseNet sia stato percepito come uno strumento sproporzionato con pochi vantaggi da offrire (per realtà locali di piccole dimensioni). Benché ciò fosse prevedibile, ora, grazie alla pratica, gli operatori stanno sviluppando competenze nel lavoro con questa applicazione e cominciano a capire più precisamente quali funzioni del sistema siano effettivamente interessanti e chi debba essere coinvolto nell'uso del CaseNet. In generale si nota che il novero di utenti di questa applicazione all'interno di un singolo Cantone a medio termine sarà più ristretto di quanto si supponesse all'inizio. Si arriva così all'interrogativo sulla vera natura del CaseNet, ovvero fino a che punto questo software possa fungere ancora da piattaforma di scambio o quanto piuttosto non sia prima di tutto uno

¹ Da verificare se l'UFFT e il DFF prevedano tali possibilità.

strumento per registrare le prestazioni di CM FP. In definitiva si tratterà di trovare un buon compromesso che possa tenere conto tanto della prassi dei Cantoni, quanto delle esigenze di controllo dell'UFFT.

1.5 Output

Il rischio di un fallimento al momento della transizione alla formazione professionale di base non è un'esperienza piacevole né per i giovani né per i loro genitori o le persone del loro *entourage*. L'ipotesi che la maggior parte dei diretti interessati considerino utile il CM FP trova conferma nelle risposte sia dei referenti del CM FP sia degli altri servizi coinvolti e dei docenti. Tutti questi attori fanno sì rifanno, nel proprio giudizio, a commenti fatti da giovani direttamente interessati, da genitori e a proprie constatazioni. Il compito di raccogliere per via diretta i commenti del gruppo target, ossia dei giovani, dovrebbe fare parte della valutazione degli effetti.

In pochi Cantoni si è cercato di arredare in maniera accogliente i locali del Case Management Formazione professionale, là, cioè, dove i giovani si recano per parlare, e di evitare di dare un'impressione di «Stato» e una sensazione di estraneità e di distanza. Per i giovani i fattori «tempo» e «ascolto» sembrano essere elementi importanti per una base di fiducia. Per questo le conseguenze sarebbero fatali se, in seguito della crescente domanda di CM FP, il numero di persone affidate all'assistenza di un solo referente dovesse crescere a dismisura.

1.6 Conclusioni

Il progetto nazionale di Case Management Formazione professionale ha portato praticamente in tutti i Cantoni a una riflessione critica sulle strutture e sull'efficienza del sistema di assistenza nei due momenti di transizione al mondo del lavoro e alla loro ottimizzazione. Per i Cantoni in cui si erano già svolti dibattiti su misure per contrastare la disoccupazione giovanile il sostegno offerto dall'UFFT è stato opportuno.

La maggior parte dei Cantoni ha apprezzato i lavori preliminari svolti da UFFT e CSFP e ne ha tenuto conto nello sviluppo dei propri progetti cantonali. Se la delega a un servizio esterno del mandato di CM non porta a un indebolimento del Case Management Formazione professionale (p. es. mediante *coaching* invece del coordinamento e del controllo di misure diverse), nulla osta al ricorso a questa opzione. La presente valutazione ritiene che i progetti di questo tipo costituiscano un'attuazione coerente, in quanto forniscono una risposta convincente a situazioni problematiche diverse. Un'osservazione più accurata è opportuna nel caso di una distinzione tra CM I e II, in quanto essa rende necessaria una procedura di affidamento dei dossier e un'ulteriore coordinamento. Anche la delega del Case Management a docenti di scuola media senza la corrispondente assegnazione di risorse temporali solleva dei dubbi, considerato che questo approccio trascura molteplici elementi del modello ideale di Case Management.

Alla vigilia dell'ultimo anno del quadriennio 2008-2011 del progetto nazionale, è prematuro voler dare un giudizio sul raggiungimento degli obiettivi del CM FP su una base sufficientemente ampia di dati. Sicuramente ci sono già, nel frattempo, i primi fruitori del CM FP che, partendo da una situazione a rischio di integrazione, sono riusciti a conseguire un CFP o un AFC. Fintanto che non si potrà rifarsi a un'esperienza di alcuni anni, si potrà rispondere solo indirettamente alla domanda

sull'effettivo raggiungimento degli obiettivi che la Confederazione e i Cantoni si erano prefissi congiuntamente.

Sembra raggiungibile l'obiettivo di assicurare che il 95 per cento dei giovani di età compresa tra i 19 e i 24 anni che nel 2015 abbia portato a termine con successo una formazione generale o una formazione professionale di base e raggiunga una certa autonomia. La stragrande maggioranza dei Cantoni ha investito risorse anche notevoli nell'organizzazione della prima transizione e spesso anche nella seconda. Ha assunto nuovo personale specializzato, messo a disposizione mezzi finanziari, creato, ottimizzato e collaudato strutture che facilitano la cooperazione interdipartimentale. Non si deve sottovalutare l'effetto di stimolo che hanno i fondi per azioni di promozione. Si può però prevedere già adesso che lo stanziamento di 20 milioni di franchi non potrà essere interamente erogato entro il termine stabilito. L'utilizzo dei mezzi finanziari entro la tabella di marcia dovrebbe riuscire soprattutto ai Cantoni che hanno compiuto anche investimenti propri in personale, *know-how* e strutture, cosa che però non è avvenuta dappertutto. Alcuni Cantoni sono stati meno attivi in fase di attuazione e hanno realizzato la loro forma di CM FP praticamente a spese della Confederazione, in alcuni casi senza una concreta prospettiva di poter finanziare in futuro questa nuova offerta coordinata di sostegno con i fondi cantonali.

Il fatto che all'inizio del quarto anno di realizzazione meno di due terzi dei giovani tra i 15 e i 24 anni abbiano accesso al CM FP (in alcuni Cantoni non ancora a pieno ritmo, con un grosso ritardo nel Cantone ZH, il più grande) è una nota amara. Si vedrà nell'ultimo anno del quadriennio 2008-2011 se e in che misura anche i Cantoni che si sono messi in moto in ritardo riusciranno a dare coerenza e a consolidare i loro progetti.

Come per ogni nuovo investimento statale con il quale si crea una nuova funzione, anche per il CM FP serve uno scambio specialistico intenso tra i nuovi responsabili. Sono già stati fatti i primi passi e le misure dell'UFFT ne hanno senz'altro favorito e stimolato lo sviluppo. Questo scambio deve però raggiungere al più presto un maggiore approfondimento, per impedire che le disfunzioni delle nuove strutture o i tipi meno efficaci di intervento dei referenti possano consolidarsi in maniera duratura.

Nell'ottica della presente valutazione alcuni degli elementi dell'attuazione assumono un carattere determinante per il buon esito del progetto. I punti elencati di seguito possono quindi essere presi come riferimento anche per la verifica della coerenza del CM FP di un Cantone:

- il CM FP è organizzato come servizio specializzato del Cantone. Gli effettivi non sono mai inferiori a quella che è la massa critica;
- le funzioni di CM FP sono occupate da specialisti con un bagaglio formativo ed esperienziale variegato (p. es. assistenza sociale, pedagogia sociale, psicologia, consulenza professionale, gestione del personale);
- gli specialisti svolgono il loro incarico di CM FP come attività principale a tempo pieno (o quasi);
- il servizio si colloca nell'organizzazione gerarchica ai livelli più alti (p. es. direzione di ufficio cantonale);
- la gestione è curata da un organo nel quale sono rappresentati i dicasteri coinvolti nel CM FP;
- il CM FP si svolge in maniera centralizzata; sono escluse interruzioni tra i livelli secondario I e secondario II;
- non ci sono ostacoli all'accesso al CM FP (cfr. *drop-out*);

- si attua la decentralizzazione soltanto se il servizio decentralizzato non è inferiore alla già menzionata massa critica.

I Cantoni di piccole dimensioni o di grandezza media ma con una grande estensione territoriale (p. es. TI, GR, VS) riescono a soddisfare solo in parte tali criteri: i loro programmi si discostano pertanto da quelli della maggioranza.

La delega del CM FP a un servizio esterno si prospetta come una soluzione semplice e di facile gestione (Cantoni piccoli). Sono invece problematiche le soluzioni che non soddisfano una pluralità dei criteri suddetti: per esse la necessità di dimostrare in maniera plausibile la loro funzionalità è particolarmente pressante.

2. Raccomandazioni

Le raccomandazioni sono rivolte congiuntamente a tutti gli attori, affinché tutti gli interessati sappiano quali compiti sono assegnati a quali istanze. Nell'elenco qui di seguito sono raggruppate per destinatario in modo da esplicitare la priorità dell'impegno specifico di ciascuno ai fini dell'ottimizzazione del progetto.

UFFT / CSFP

1. L'UFFT e la CSFP continuano la gestione della piattaforma per lo scambio tra specialisti, come forma sistematizzata di apprendimento della prassi di Case Management che si sta sviluppando.
2. I profili attuativi dei Cantoni si definiscono attraverso lo scambio tra specialisti e la differenziazione dei contenuti. I rappresentanti (capi progetto, referenti del CM) dei Cantoni con profili attuativi analoghi costituiscono dei sottogruppi ad hoc che favoriscono lo svolgimento ottimale sia del dibattito specialistico sia della formazione continua.
3. Lo scambio specialistico (forme, temi, differenziazioni) viene concepito in un gruppo di pianificazione in cui sono rappresentati l'UFFT/sportello CII, rappresentanti dei Cantoni (direzione di progetto, referenti) e scuole universitarie professionali coinvolte.
4. Il programma di formazione continua e lo scambio specialistico sono concepiti a lungo termine e i temi sono definiti in base alle priorità e al gruppo target, p.es. assistenza sociale scolastica e CM FP; profilo, volume e modalità di ammissione alle soluzioni transitorie; riconoscimento delle lacune di fornitura del servizio e loro eliminazione; CM FP con grado d'impiego ridotto; impulsi dei referenti per l'ottimizzazione delle offerte e dei sistemi di sostegno.
5. Lo stato e i progressi del progetto CM FP (specifici a livello cantonale o di progetto) vengono registrati con regolarità e divulgati, soprattutto alla CDPE.
6. In futuro, nello svolgimento di progetti innovativi nazionali l'UFFT e la CSFP terranno conto delle diversità cantonali in relazione agli aspetti dell'attuazione e del rendiconto.
7. Il principio che subordina l'erogazione di fondi alla presentazione di un rapporto delle attività viene mantenuto. Nel contempo si verifica in che modo la gestione del progetto possa essere ottimizzata mediante una modifica delle modalità di finanziamento e in quali casi decada il diritto ai contributi federali.
8. In considerazione delle conoscenze acquisite nel frattempo, la seconda parte della valutazione nazionale viene ridefinita nel senso di un approfondimento di questioni specifiche della prassi e di supporto, coordinamento e sintesi delle valutazioni cantonali. I dati derivanti da queste ultime vengono incorporati nella valutazione per quanto possibile e opportuno.

Cantoni (governi, direzioni degli uffici cantonali)

9. I Cantoni provvedono all'istituzione di un'istanza di gestione, posizionata ai massimi livelli della gerarchia, per tutte le questioni inerenti all'integrazione professionale e quindi anche per il CM FP. Tale istanza è in grado di disporre e far applicare in maniera coerente azioni coordinate a livello interdipartimentale.
10. I Cantoni preparano piani di finanziamento rispondenti al fabbisogno per la fase 2012-15 e compensano per intero la prevista cessazione dei contributi federali.
11. I direttori cantonali degli uffici della pubblica istruzione (o dell'economia pubblica) si adoperano per la ripresentazione del dossier CM FP in seno alla CSFP.

12. Il Case Management Formazione professionale viene concepito come sistema centralizzato di gestione dei casi problematici.
13. I Cantoni forniscono il loro contributo all'analisi nazionale degli effetti del progetto mediante il rilevamento e l'analisi dei dati necessari.
14. I Cantoni istituzionalizzano la cooperazione degli uffici coinvolti nel CM FP e nelle transizioni, delle conferenze specializzate e delle Conferenze dei direttori cantonali nonché delle istituzioni private. I Cantoni piccoli ricercano la cooperazione con altri Cantoni. Tutti gli attori denunciano le disfunzioni relative alle transizioni 1 e 2, coinvolgono il proprio personale nella ricerca di soluzioni ed elaborano basi decisionali sostenute a livello interdipartimentale e condivise dagli altri attori.

Direzioni di progetto

15. I responsabili di progetto riconoscono ancora più specificamente il loro ruolo di osservatori dell'andamento del progetto, constatano le esigenze di sviluppo e traggono le dovute conclusioni, che comunicano successivamente ai dipartimenti interessati.
16. I responsabili di progetto incitano i referenti a dichiarare apertamente le carenze constatate e ad avanzare proposte di correttivi. Favoriscono il dibattito specialistico e lasciano spazio a un'ampia partecipazione.
17. I responsabili di progetto trasmettono le informazioni e le constatazioni sull'andamento attuale, i risultati e le future sfide del CM FP alla scuola dell'obbligo (Conferenze dei direttori cantonali, dei direttori scolastici, Conferenza degli assistenti sociali scolastici), alle scuole professionali, agli operatori della formazione professionale e alle organizzazioni del mondo del lavoro.
18. Essi ricercano specificamente lo scambio specialistico con i responsabili di progetto di Cantoni con un profilo analogo del CM FP.

Referenti del CM FP

19. I referenti sono attenti nell'osservazione, raccolgono la documentazione opportuna e riflettono sulle proprie esperienze di CM FP. Intendono il proprio ruolo come quello di partecipanti alla ricerca e contribuiscono allo sviluppo (e all'evoluzione) di un approccio globale finalizzato all'integrazione professionale. Dichiarano apertamente le lacune riscontrate nel proprio Cantone e collaborano alla ricerca di soluzioni per eliminarle.
20. I referenti del CM FP mantengono un impegno continuo e fanno sì che il numero di persone che non riescono a essere aiutate con il CM FP sia il minimo possibile. Sviluppano e mettono in pratica forme efficienti di CM FP proattivo, in modo da riuscire a raggiungere anche il gruppo dei *drop-out* (potenziali).