

Lauro Mattalucci

**COSTRUZIONE E FUNZIONAMENTO DI UN
POLICY NETWORK: LA IMPLEMENTAZIONE
DELLA POLITICA DI FORMAZIONE
TERZIARIA NON ACCADEMICA IN TRENTINO**



Dialoghi

**Rivista di studi sulla formazione
e sullo sviluppo organizzativo**

Anno III, numero 1, Giugno 2012

COSTRUZIONE E FUNZIONAMENTO DI UN POLICY NETWORK: LA IMPLEMENTAZIONE DELLA POLITICA DI FORMAZIONE TERZIARIA NON ACCADEMICA IN TRENTO

di Lauro Mattalucci

1. Premessa

Il presente scritto intende presentare una *case history* riguardante una politica formativa attuata per iniziativa della Provincia Autonoma di Trento (PAT): si prenderanno in esame, nell'arco temporale che va dalla fine del 2005 a tutto il 2011, le fasi di implementazione della filiera di Alta Formazione Professionale (AFP) che costituisce il primo esempio organico in Italia di formazione terziaria non universitaria (confrontabile con le *Fachschulen* tedesche e analoghe esperienze europee).

La politica in questione, pur iscrivendosi nelle più generali politiche della formazione e del lavoro che coinvolgono la PAT e pur intersecandosi con altre filiere formative, ha sia sul piano normativo sia su quello del percorso implementativo, confini ben riconoscibili che ne consentono un'analisi autonoma.

Stante il punto di vista qui adottato, l'analisi non si incentra sul progressivo disegno del modello e dei dispositivi per la impostazione dei percorsi formativi (metodologie di riconoscimento dei bisogni formativi, di descrizione dei profili professionali di riferimento, di impostazione dei percorsi formativi, di valutazioni in ingresso, in itinere e finale, etc.)¹, ma sulla implementazione della politica di AFP nelle varie fasi che si sono susseguite nell'arco temporale indicato e sugli attori sociali che hanno giocato uno specifico ruolo nello sviluppo del progetto. Più specificatamente, senza la pretesa di valersi in questa sede del vastissimo apparato metodologico che è stato prodotto nel campo disciplinare della *policy analysis*, concentreremo l'attenzione sulla costruzione e sul funzionamento di un *policy network*, vale a dire una rete interorganizzativa fatta di attori pubblici e privati (la PAT e gli altri principali *stakeholder*) e sul loro ruolo nel progetto: un ruolo a favore ovvero un ruolo ostativo verso l'instaurarsi di efficaci relazioni cooperative, determinando i punti forti e deboli del modello di *governance* che si è via via costruito.

Chi scrive ha preso parte al progetto come esperto di metodologie di analisi del lavoro e di formazione, chiamato a collaborare dalla PAT. Le modalità di narrazione della *case history* e le valutazioni che verranno espresse, pur essendo legate per così dire a modalità di "osservazione partecipante", risentono ovviamente della soggettività interpretativa di chi scrive. *Ça va sans dire*

¹ Per tali dispositivi che qualificano il modello adottato si rimanda a Carlini (2009).

che le eventuali omissioni e distorsioni nella ricostruzione della *case history* sono responsabilità esclusiva dell'autore delle presenti note.

2. Categorie concettuali impiegate nell'analisi della *policy*

Il termine *policy network* connota un gruppo di attori ognuno dei quali ha un qualche interesse (o "*stake*") in riferimento ad una politica indirizzata ad affrontare uno specifico problema collettivo ed ha la capacità di contribuire al successo, o al fallimento, di tale politica (Peterson and Bomberg 1999).

I soggetti che partecipano al *policy network* possono dunque essere organismi pubblici e privati, dotati di risorse diverse, utili alla soluzione del problema collettivo. Il termine *network* connota un sistema di azione o, se si vuole, una peculiare forma di organizzazione ("organizzazione a rete") priva di una struttura gerarchica di governo, ma basata sui livelli di collaborazione che si vengono definendo tra le organizzazioni che ne fanno parte (i "nodi della rete"). Per quanto possa esistere nella rete una amministrazione pubblica che definisca gli assetti istituzionali facenti da cornice alla politica che si intende implementare, la realizzazione delle varie attività che concorrono a dar corpo alla politica ha bisogno di una pluralità di risorse che non sono nelle disponibilità di un solo attore. L'agenda delle iniziative da attuare richiede condivisione, consenso e cooperazione tra i nodi della rete.

L'analisi empirica dello sviluppo di un *policy network* consente di porre in evidenza quali risorse sono state effettivamente messe in comune (risorse economiche, tecnologie, competenze, reti di relazioni, etc.) per la realizzazione della politica pubblica, ma anche le risorse che non si sono volute condividere per inerzia dei quadri culturali di riferimento, per scelte di difesa di peculiari prerogative, per vischiosità degli apparati amministrativi ed altro ancora.

L'emergere di un *policy network* attorno ad una politica territoriale non è un fatto spontaneo, ma richiede solitamente un faticoso processo di implementazione i cui esiti non sono determinabili a priori. È certamente vero che, a livello di uno specifico territorio, possono esistere caratteristiche socio-culturali che facilitano il formarsi di un *policy network* e le intese che ne determinano il funzionamento. Possiamo cercare di spiegare tali caratteristiche del territorio chiamando in causa il concetto – tanto evocativo quanto difficile da utilizzare operativamente – di "capitale sociale"². È un concetto che guarda alla tradizione ed alla storia del territorio (ove effettivamente possono avere un peso importante la reputazione della amministrazione pubblica che ha promosso la *policy* in questione, la sua consuetudine a sostenere il dialogo sociale, etc.); manca tuttavia di cogliere, nella specifica situazione, la rilevanza dei vari attori sociali nel determinare l'emergere o meno di un *policy network* fatto di soggetti che sappiano, in uno spirito di *mutual engagement*, effettivamente mettere in comune e valorizzare le risorse che servono all'attuazione di una politica.

Per qualificare il ruolo della amministrazione pubblica cui fa capo la *policy* si usa ormai abitualmente distinguere tra *government*, il governo attraverso regole e procedure vincolanti, e *governance*, intesa come *self organizing network* vale a dire «attività di coordinamento tra diversi attori interessati ad un risultato, all'interno di un contesto di rete che si fonda sulla capacità di gestione e sviluppo di *partnership*» (Rhodes 1996). I due termini vengono per lo più contrapposti, quasi fossero modelli idealtipici di governo; in realtà la ricostruzione empirica dello sviluppo delle *policy* mostra che «la *governance* utilizza strumenti preesistenti di *government*, ed a sua volta

² Quando si parla di capitale sociale l'autore forse più citato è Robert Putnam che ne dà la seguente definizione: «Per capitale sociale s'intende la fiducia, le norme che regolano la convivenza, le reti di associazionismo civico, elementi che migliorano l'efficienza dell'organizzazione sociale promuovendo iniziative prese di comune accordo». (Putnam, 1993)

“precipita” in assetti che, nella misura in cui si stabilizzano ed istituzionalizzano, producono a loro volta nuovi dispositivi di *government*, pronti per essere utilizzati in altri contesti e per altri programmi». (Vino, 2012)

Analizzare il ruolo, complementare o oppositivo, giocato dalle strutture di *government* (assetti organizzativi, norme, procedure, etc.) e dai modelli di *governance* che via via si costituiscono attorno ad una *policy* (forme di collaborazione tra stakeholder, modalità di *decision making*, etc.) costituisce una fertile chiave di lettura delle diverse fasi di implementazione di una *policy*.

Venendo al caso in esame si può schematizzare attraverso la figura 1 il complesso di attori interessati dalla politica dell'AFP³.

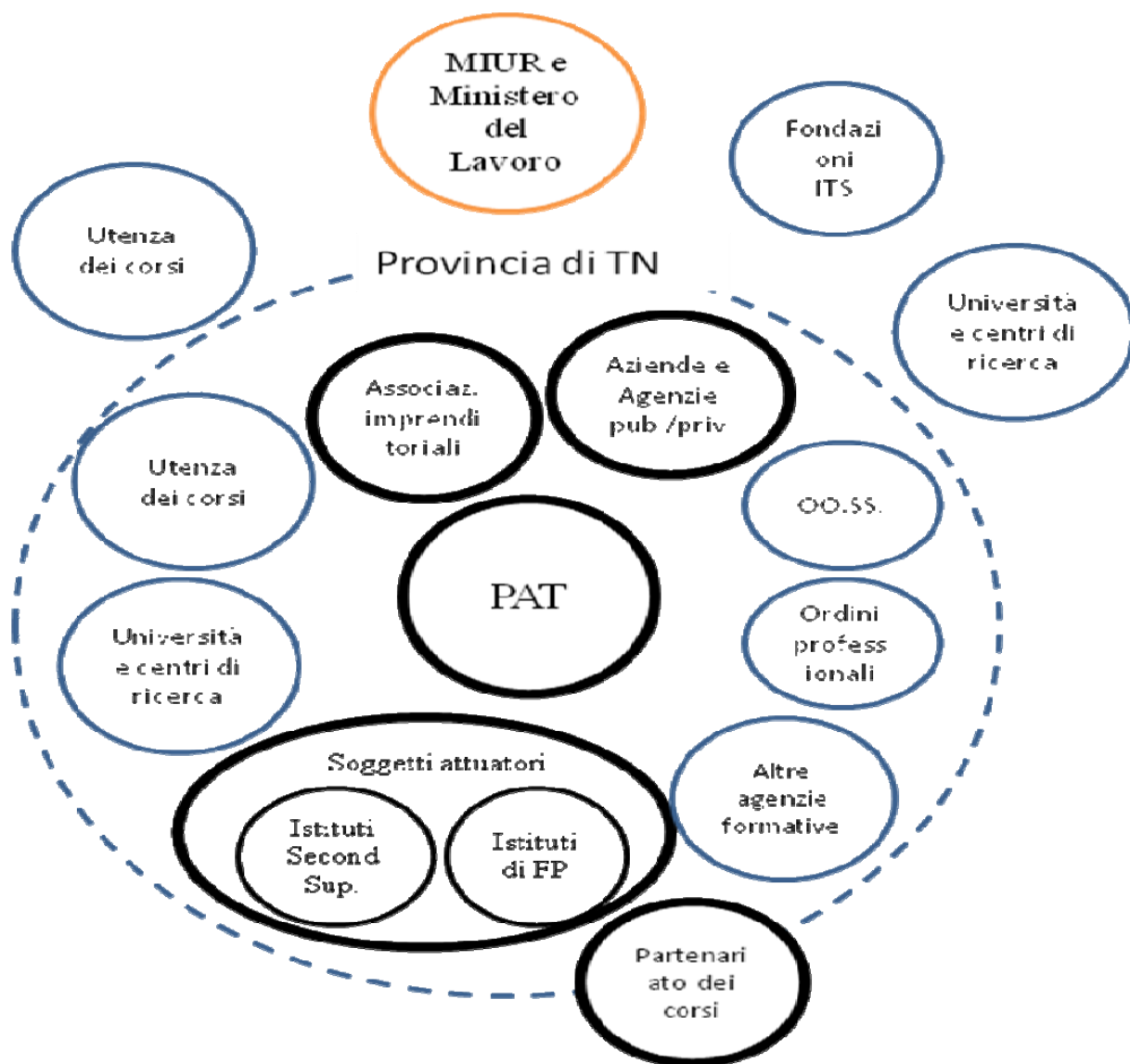


Fig 1: Rappresentazione grafica degli attori interessati dalla politica di AFP (*issue network*)

Si tratta di quello che possiamo chiamare *issue network*⁴; riserviamo invece il termine *policy network* agli attori – segnati in figura con il bordo più marcato – che nel periodo analizzato hanno

³ Sono rappresentati per semplicità solamente i nodi e non anche le connessioni che vengono usualmente impiegate per raffigurare sotto forma di “grafo” un’organizzazione a rete.

partecipato direttamente come sistema di azione cooperativo alla implementazione della policy: la PAT, aziende pubbliche e private coinvolte, associazioni imprenditoriali, “agenzie formative” (istituti di scuola secondaria superiore e istituti di formazione professionale) che hanno funzionato come “soggetti attuatori” dei corsi, le reti di partenariato costituite in rapporto a ciascun corso attivato. La PAT, che funziona come “centro di gravità” dell’intero sistema di azione⁵, andrebbe, su un piano più analitico, rappresentata attraverso le varie strutture organizzative interne coinvolte (o potenzialmente coinvolgibili)⁶.

La assenza nell’attuale *policy network* di alcuni attori rilevanti (Università di Trento; Agenzia del lavoro, etc.) costituisce un problema su cui si dirà più avanti.

Gli studenti sono considerati come componente dell’*issue network* non solo come fruitori (potenziali o effettivi) dei servizi formativi loro riservati, ma anche come soggetti attraverso i quali, in qualche modo, si costituisce e misura il successo della *policy* (capacità di attrazione della filiera di formazione terziaria non accademica, testimonianza della qualità didattica dei percorsi, etc.). La reputazione della filiera dell’AFP passa in larga misura attraverso le valutazioni formali ed informali che essi esprimono.

Pur trattandosi di una politica su base territoriale (essendo i principali stakeholder legati alla realtà trentina), esistono attori dello *issue network* rappresentato in figura che sono esterni ai confini della Provincia⁷.

I “partenariati” dei corsi⁸ sono costituiti con associazioni, aziende ed agenzie formative del territorio provinciale, ma anche con significative realtà esterne: essi costituiscono un aspetto rilevante del modello di attuazione dei percorsi formativi.

Il legame con i ministeri interessati (MIUR e Ministero del Lavoro) non si configura – stante anche l’autonomia istituzionale della PAT – come rapporto di subordinazione, ma piuttosto come spazio condiviso di svolgimento di processi decisionali, aventi natura concertativa e negoziale, che si svolgono tenendo conto del quadro normativo e regolamentare di livello nazionale⁹.

Focalizzando maggiormente l’attenzione sul *policy network* si può osservare come gli attori che lo compongono intervengano nelle varie fasi di sviluppo della *policy* per apportare – con maggiore o minore adeguatezza – le risorse necessarie alla realizzazione dei progetti che sostanziano la *policy* stessa; nel nostro caso si tratta delle risorse per avviare e gestire i percorsi formativi: risorse finanziarie, risorse logistiche e tecnologiche, risorse di competenza (tecnico-

⁴ Il termine *issue network* come insieme di attori genericamente coinvolti dalla *policy* ed aventi anche solo legami deboli tra loro è mutuato da Marsh, Rodhes (1992); gli autori si riferiscono alle varie tipologie di *policy network* come realtà sociale distribuite su un continuum che va da vasti *issue network* a *community network* con un numero ristretto di attori che esprimono un forte *commitment* alla implementazione della *policy*.

⁵ Il fatto di concepire una *policy* come processo multiattore e di sottolineare le logiche cooperative non significa disconoscere la presenza nel network di asimmetrie di potere legate al controllo delle risorse chiave (risorse finanziarie e regolative) di cui dispone una amministrazione pubblica.

⁶ Oltre il Servizio per lo sviluppo e innovazione del sistema scolastico e formativo cui fa capo il progetto complessivo di implementazione della filiera dell’AFP, andrebbero menzionate altre strutture della PAT che: a) intervengono nelle politiche di lavoro e presidiano attività di formazione interconnesse con quella in esame (come la “Agenzia del lavoro”); b) definiscono piani di innovazione e sviluppo; c) presidiano politiche attinenti agli ambiti tematici di specifici percorsi di AFP.

⁷ Andrebbero messe in evidenza anche possibilità di partnership istituzionale interprovinciale (o interregionale) per l’attivazione di specifici percorsi formativi; non lo facciamo per non complicare troppo la figura.

⁸ La necessità per i soggetti attuatori di formalizzare un “accordo di partnership” fondante la rete territoriale specificatamente creata ai fini dell’attuazione del percorso formativo è stata, appunto, formalizzata con la deliberazione della Giunta Provinciale n. 724 del 5.5.2007 in cui si approvano gli indirizzi generali per la gestione didattica e organizzativa dei percorsi di AFP.

⁹ Significativamente l’avvio della politica di AFP nasce da un protocollo d’intesa fra la PAT e i due ministeri menzionati sottoscritto in data 31 marzo 2006, relativo al riconoscimento della sperimentazione del sistema di Alta Formazione professionale trentino nell’ambito del Sistema di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore nazionale. Il testo dell’accordo è reperibile al sito

<http://www.uffstampa.provincia.tn.it/C125725800391B0F.nsf/0/6837AB872F25A71EC12572A600469EAA?Open>.

specialistica, didattica ed organizzativa), risorse relazionali (capacità di mobilitare esperti esterni e di attivare partnership).

In generale si può dire che le risorse investite – se la politica ha successo – danno i loro frutti attraverso processi di apprendimento collettivo che ricadono anche sui nodi della rete (e possibilmente determinano un qualche loro *empowerment*). In altri termini gli esiti (*outcome*) della *policy* generano beni collettivi (valore del *mutual engagement*, consenso sulle aspettative reciproche, efficacia del “dialogo sociale”, rafforzamento delle capacità di progettazione condivisa, reputazione della *policy*, etc.). Vero è che tali beni dipendono in qualche misura dalle tradizioni politiche e sociali del territorio, ma sono messi alla prova da ogni nuova politica. Quando essi si rafforzano si può parlare di un circolo virtuoso della *policy* che va a vantaggio del territorio, a cominciare ad esempio dalle *policy* interconnesse con quella in oggetto. Le difficoltà di dispiegamento del circolo virtuoso sono legate alla emergenza di *social dilemma*, situazioni in cui gli interessi collettivi sono in contrasto con gli interessi di singoli attori¹⁰: esse costituiscono, per molti versi, i punti deboli della *policy*. È questa una delle chiavi di lettura che si cercherà di utilizzare nel seguito.

3. Una sintetica descrizione del sistema di AFP nella provincia di TN

Prima di entrare nel merito dell’analisi attraverso le categorie concettuali del paragrafo precedente vale la pena di offrire al lettore una breve illustrazione del sistema di AFP costruito in Trentino. Utilizziamo a tal fine (con variazioni ed integrazioni marginali) il testo di un comunicato stampa prodotto a suo tempo dalla PAT e riportato nel box seguente.

L’Alta Formazione Professionale (AFP), sorta in provincia di Trento dal 2006, costituisce, accanto al primo ciclo universitario, un sistema di formazione terziaria non accademica, che propone un innovativo percorso di studi, ispirato ai migliori modelli europei in questo ambito.

Il sistema dell’AFP assume le **seguenti finalità** :

- corrispondere a reali fabbisogni di figure di Tecnico Superiore (TS) espressi dal mondo del lavoro;
- sviluppare figure professionali dotate di elevata preparazione in ambiti specifici e di eccellenza, in grado di svolgere un’attività professionale con significative competenze tecnico-scientifiche e livelli medio-alti di responsabilità e di autonomia spendibili e riconoscibili anche in ambito nazionale ed europeo;
- far fronte alla domanda di formazione espressa da coloro che, provenendo dal sistema di istruzione e/o formazione, intendono sviluppare ulteriormente le proprie competenze senza dover accedere, per mancanza di alternative, al canale universitario;
- promuovere una sistematica interazione fra le istituzioni formative, gli ambienti di lavoro e gli istituti di ricerca.

¹⁰ Il termine *social dilemma* identifica situazioni in cui interessi collettivi che implicano la condivisione di risorse e orientamenti decisionali sono in contrasto con gli interessi di singoli individui, gruppi o organizzazioni che dovrebbero cooperare; si tratta per lo più di situazioni in cui prevalgono interessi individualistici valutati sul breve termine. Le espressioni “beni collettivi” e “*social dilemma*” qui utilizzati richiamano direttamente i lavori di E. Ostrom (2005).

Accedono ai percorsi di Alta Formazione Professionale:

- i diplomati provenienti dalla scuola secondaria superiore;
- i diplomati provenienti dai quarti anni di formazione professionale;
- i diplomati già inseriti nel mondo del lavoro, qualificando l'AFP come filiera aperta anche ad una utenza adulta, in una logica di *life long learning*.

I percorsi sono attualmente di durata biennale per un monte ore di attività pari a 3.000, articolati in semestri comprensivi dell'attività didattica in aula, in laboratorio e a distanza, delle attività in praticantato in azienda e delle attività di studio personale, di elaborazione di progetti e/o lavori di ricerca.

Le attività formative sono di tipo "misto", parte svolte in presenza (seminari, lezioni, esercitazioni, simulazioni, etc.), parte in alternanza (praticantato nel contesto lavorativo) e a distanza. L'incidenza media delle attività in alternanza, viste come il centro del percorso di apprendimento, è superiore al 40% della durata dell'intero percorso.

Il modello formativo prevede:

- una valutazione in ingresso per accedere ai diversi percorsi di alta formazione professionale, che prevede tra l'altro il riconoscimento di crediti (ed eventuali debiti), cui consegue la definizione di piani formativi personalizzati;
- una strutturazione flessibile dei percorsi, con possibilità di partecipazione ad attività formali e non formali, didattiche e in situazioni professionali, supportate anche da formule di apprendimento a distanza ed opportunità di impostare la progettazione in funzione di specifiche esigenze;
- un tutoraggio per un accompagnamento personalizzato e guida all'apprendimento;
- un periodo di praticantato formativo, che valorizza l'apprendimento in contesti aziendali significativi sia sul territorio provinciale sia nazionale ed estero (apprendimento in situazione): si tratta di aziende che possono essere in partenariato formativo con il soggetto attuatore o individuate tramite il partenariato;
- un'organizzazione modulare dei percorsi per strutturare l'offerta formativa secondo criteri di componibilità logica e formativa collegata ai processi di acquisizione delle competenze.

Più in generale la metodologia formativa dell'Alta Formazione Professionale tiene conto che accanto a conoscenze, abilità e competenze specificatamente legate alla figura professionale di riferimento, bisogna promuovere una forte capacità di autodirezione e autoregolazione dell'apprendimento. Sono, quindi, previste precise forme di accompagnamento (orientamento iniziale, elaborazione di progetto formativo personalizzato, supervisione sistematica delle esperienze pratiche e di praticantato, guida nel sollecitare adeguati approfondimenti teorici, aiuto allo sviluppo di un progetto di carriera professionale collegata a esigenze di qualificazione ulteriore per le persone che lavorano). Vi è poi un forte accompagnamento all'autosviluppo personale attraverso metodi basati sul ragionamento autobiografico e di riflessione critica.

I Soggetti attuatori sono le istituzioni scolastiche e formative della Provincia Autonoma di Trento, che devono formalizzare e animare una partnership stabile tra le diverse risorse formative locali e non, al fine di incrementare l'attrattività e la rilevanza dell'apprendimento sia a livello di attività di aula e laboratorio sia nel contesto lavorativo. Tale partenariato, che presiede la realizzazione del percorso, è volto a garantire una sistematica cooperazione e interazione tra diverse istituzioni scolastiche e formative, gli ambienti di lavoro e gli istituti di ricerca.

Il dispositivo di valutazione adottato prevede:

- il bilancio valutativo in ingresso dei candidati e il riconoscimento dei eventuali crediti formativi;
- la valutazione in itinere: la valutazione degli apprendimenti, dei moduli, il bilancio valutativo intermedio e finale in termini di competenze, abilità e conoscenze;
- la valutazione conclusiva ai fini del rilascio del titolo finale;
- la certificazione finale e il "supplemento al diploma".

Le finalità declinate nel box possono essere assunte come finalità della *policy* che si è inteso attuare¹¹. Pur con criticità e problemi aperti il bilancio complessivo del progetto ha, in termini generali, un indubbio segno positivo¹². Si è osservato come tale bilancio registri risultati positivi articolabili, in diversa misura, attorno ai seguenti punti¹³:

A) per gli studenti

- la rispondenza alla domanda del mercato del lavoro (elevato indice di occupazione coerente);
- l'integrazione tra competenze culturali, professionali e sociali;

B) per i soggetti attuatori

- la "descolarizzazione" e flessibilizzazione del modello organizzativo;
- l'innovazione della cultura formativa (praticantato, approccio per competenze, valutazione della qualità e dei risultati, etc.);

C) per il sistema locale

- il ruolo potenziale di "volano per l'innovazione" a livello tecnologico e/o organizzativo (dati i contesti prevalenti di piccola e media impresa e i settori professionali di riferimento);
- il consolidamento e sviluppo della cooperazione scuola impresa e delle reti territoriali per la formazione.

¹¹ Per una illustrazione più ampia delle finalità si rimanda al Cap. 2 di Carlini (2009), ed in particolare ai paragrafi 2.1 "Motivazioni e fabbisogni di formazione tecnica superiore nel contesto trentino", a cura di M. Frisanco, e 2.2 "L'avvio della sperimentazione: scelte istituzionali e impianto iniziale", a cura di O. Turrini.

¹² Per un bilancio dell'esperienza – tracciato a fine del 2009 – si rimanda a Carlini (2009) ed in particolare al capitolo 6 "Un primo bilancio dell'esperienza e le prospettive di miglioramento", a cura di M. Pellerey, e paragrafo 5.5 "Alcune considerazioni nel merito delle esperienze raccontate", a cura di L. Mattalucci.

¹³ Si fa qui riferimento ad una *slide* utilizzata nella presentazione della esperienza di AFP nella Provincia Autonoma di Trento realizzata da A. Salatin per il convegno *Sistemi di tertiary education. Un confronto internazionale* – Firenze 20 giugno 2011; la presentazione è reperibile al sito

http://www.indire.it/its/content/index.php?action=lettura2Col&id_m=11730&id_cnt=12443.

Una valutazione più puntuale in termini di costi/benefici avrà bisogno di un arco temporale più ampio, collegandosi alla acquisizione di una reputazione della filiera formativa che sappia attrarre una più vasta utenza.

4. La decisione politica e la costruzione iniziale del policy network

Non applicheremo qui metodiche di *audit* per entrare nel merito dei risultati raggiunti e dei punti forti e deboli della filiera dell'AFP. L'analisi dell'esperienza AFP sarà invece condotta in termini di costruzione e funzionamento di un *policy network* e consentirà, per così dire, di leggere il ruolo giocato dai vari attori sociali, senza omettere la individuazione dei *social dilemma* e degli aspetti problematici che richiedono oggi di essere affrontati per la costruzione di un più efficace modello di *governance*.

Le premesse normative per la attivazione della filiera dell'AFP furono introdotte con la L.P. n. 5 del 15.3.2005 che, all'art. 11, recita:

«Nell'ambito del sistema della formazione professionale è compresa anche l'alta formazione professionale, volta allo sviluppo di figure professionali dotate di alta preparazione in grado di svolgere un'attività professionale con elevate competenze tecnico-scientifiche e livelli significativi di responsabilità e autonomia, da realizzarsi valorizzando la metodologia dell'alternanza tra ambito formativo e quello lavorativo. Possono accedere all'alta formazione professionale i giovani in possesso di titolo o qualifica professionale di durata quadriennale, o del titolo conseguito al termine dei percorsi della scuola secondaria di secondo grado. I percorsi di alta formazione hanno durata massima triennale e si concludono con il rilascio di un diploma che attesta l'acquisizione di competenze di alta formazione secondo le modalità e i criteri definiti dalla Giunta provinciale».

La intenzione politica venne ribadita nella L.P. n. 5 del 7.8.2006 che di fatto – art. 67, comma 5 – pone in essere sulla carta, a livello territoriale, la trama dei principali *stakeholder*, con la costituzione di un organismo consultivo e deliberativo, il “Comitato per l'Alta Formazione Professionale”:

«Per approfondire e monitorare i fabbisogni delle professioni, per definire le figure professionali, programmare gli indirizzi di alta formazione professionale e progettare e monitorare i percorsi da attivare attraverso le istituzioni scolastiche e formative è istituito un apposito comitato composto da rappresentanti della Provincia, delle istituzioni scolastiche e formative, delle forze sociali, delle associazioni di categoria, della cooperazione, dei soggetti no profit, degli ordini professionali e dell'università».

Di fatto questa seconda legge provinciale fu promulgata nell'imminenza dell'avvio dei primi quattro corsi sperimentali affidati a quattro diverse agenzie formative, dopo alcuni mesi di lavoro dei gruppi di progettazione. Il tutto fu realizzato dunque in tempi ravvicinati (specie se paragonati a quanto avveniva a livello nazionale¹⁴) sotto l'impulso del momento politico, particolarmente nella figura dell'Assessore competente. La volontà di consuntivare celermente i primi concreti risultati indusse a semplificare il dialogo con gli attori sociali, definendo senza approfondite analisi dei

¹⁴ In quello stesso arco di tempo il dibattito nazionale, nonostante le molteplici dichiarazioni politiche in merito alla esigenza di dar vita a una politica che guardasse alle *best practices* europee in materia di formazione terziaria non accademica, ancora indugiava sulle riflessioni in merito agli IFTS visti come formazione post secondaria.

fabbisogni emergenti sul territorio le “figure di Tecnico Superiore (TS)” sulle quali effettuare le prime sperimentazioni¹⁵, e portò soprattutto ad evitare le lungaggini burocratiche che avrebbero potuto determinarsi per la selezione delle agenzie formative alle quali affidare la realizzazione dei corsi se effettuata attraverso le usuali procedure formali di scelta (bandi pubblici). Nella sostanza i soggetti attuatori dei corsi per le quattro figure professionali prescelte furono designati in maniera diretta dall’Assessore competente. Si può dire *ex post* che se la urgenza della sperimentazione giustificava tale decisione semplificatoria, essa ha impedito una riflessione in merito ai criteri di scelta del soggetto attuatore, fatta in modo trasparente rispetto alle agenzie formative presenti sul territorio, problema che ancora non ha trovato una soluzione. Torneremo più avanti su questo punto riferendoci ad esso come “problema della definizione dei soggetti attuatori”.

Nel marzo 2006, quando già erano stati avviati i lavori di definizione dei profili professionali (noti nella terminologia adottata dai gruppi di lavoro come “Referenziali Professionali”, RP) e dell’impianto dei percorsi formativi (“Referenziali Formativi”, RF), si arrivò alla sottoscrizione di un protocollo d’intesa tra la PAT ed i due ministeri competenti che garantiva la possibilità di rilasciare al termine dei corsi il “diploma professionale di tecnico superiore” come titolo di studio riconosciuto a livello nazionale¹⁶. Nel protocollo si sottolineava la natura “sperimentale” dei percorsi trentini di AFP riconoscendo implicitamente il valore dei processi di apprendimento collettivo che ne potevano derivare, ma a livello dei due Ministeri non si manifesterà poi – almeno sino al convegno “Innovazione, competitività e formazione: l’esperienza trentina di Alta Formazione Professionale” tenutosi a Trento il 1-12-2009 – una qualche attenzione al modello adottato ed ai risultati ottenuti¹⁷.

In fase di avvio del progetto di AFP, la costruzione dell’effettivo *policy network* con le associazioni datoriali e con i soggetti attuatori avvenne attraverso il loro coinvolgimento, in maniera ampia, in merito alla analisi delle figure professionali prescelte e della loro rilevanza per il mercato del lavoro (m.d.l.) in Trentino, nonché alla descrizione del profilo delle competenze e della progettazione dell’impianto formativo.

Ha pesato senza dubbio positivamente, soprattutto nei rapporti con il mondo delle imprese, la tradizione di dialogo sociale che connota, in particolare per i temi della formazione professionale, la realtà del Trentino. Nel volume approntato in occasione del citato convegno del dicembre 2009 leggiamo:

«Tale esperienza [quella dell’AFP n.d.r.] viene narrata come attivazione di una specifica *policy* che, partendo da motivazioni e da fabbisogni riscontrati nel territorio, si è sviluppata adottando progressivamente, per l’AFP, un modello di *governance partecipativa*, idonea a far emergere risorse e potenzialità professionali presenti nel territorio e ad individuare, attraverso un continuo “dialogo sociale”, modalità condivise di coinvolgimento dei principali *stakeholder* rispetto ai diversi processi che la sperimentazione richiedeva di attivare» (Carlini, 2009, p. 18).

Di fatto, nei processi decisionali che intervennero nella messa a punto del RP e del RF di un corso, si andò creando un reticolo di relazioni e di riflessioni congiunte che corrispondevano all’esigenza di:

¹⁵ Le sperimentazioni fanno riferimento alle seguenti figure professionali: TS dei servizi ricettivi: assistente di direzione unità ricettiva, TS di automazione industriale, TS di programmazione e controllo dei processi amministrativi, TS dei processi grafici.

¹⁶ Si tratta di fatto del riconoscimento del titolo conclusivo dei percorsi IFTS, visti allora come corsi biennali post diploma, cosa che sta a indicare la difficoltà dei ministeri nel riconoscere la originalità della filiera dell’AFP.

¹⁷ Il fatto che il sistema dell’AFP sia interamente finanziato dalla PAT con risorse proprie ha verosimilmente accentuato, anche sotto il profilo cognitivo, il “legame debole” con i due Ministeri e impedito di porre attenzione alle *learned lessons* dell’esperienza trentina.

- responsabilizzare il mondo delle aziende del settore interessato nel dichiarare la effettiva esigenza nel m.d.l. trentino delle varie figure di Tecnico Superiore (professionalmente corrispondenti al livello V nella griglia dell' *European Qualification Framework*, EQF)¹⁸;
- assicurare precoci intese in ordine alla possibilità di mobilitazione delle risorse occorrenti (competenze esperte, laboratori, aziende sede di praticantato, etc).

Ai fini di arrivare alle necessarie intese in merito al RP ed al RF si determinò l'esigenza, per i gruppi di lavoro, di valersi di specifiche competenze esperte (di natura tecnica o metodologica). A tale esigenza la PAT rispose offrendo ai gruppi di progetto la possibilità di attivare specifici e circoscritti incarichi professionali. Si operò in tal modo, attraverso la rete di esperti coinvolti, il rafforzamento di quella che taluni autori hanno (un po' enfaticamente) chiamato "comunità epistemica" coinvolta nella *policy*¹⁹. Il nucleo centrale di tale comunità era composto da un apposito "gruppo di lavoro tecnico"²⁰ che ha poi seguito, nell'arco di tempo preso in esame, tutti i problemi di natura metodologica e gestionale emergenti nel progetto di AFP.

Decisiva, nell'ottica dell'attivazione delle necessarie strategie di rete, si è dimostrata la individuazione da parte della PAT di una figura interna che, pur mantenendo altre responsabilità di programmazione formativa nell'ambito del "Servizio per lo sviluppo e l'innovazione del sistema scolastico e formativo", fu incaricata direttamente dall'Assessore delle attività di coordinamento del progetto di AFP. Una figura di questo tipo – che deve garantire una costante attenzione ai problemi che si manifestano nell'ambito della strutturazione del *policy network* – deve trovare legittimazione e supporto all'interno della istituzione pubblica di appartenenza. Essa trova infatti la sua ragion d'essere nel garantire un raccordo stretto tra il momento politico che ha deliberato lo sviluppo della *policy* e la dirigenza amministrativa responsabile dei processi gestionali, vivendo in tal modo la tensione che può manifestarsi tra innovazione politica e gestione burocratica. Il problema di compiere un passo avanti in termini di coordinamento attraverso l'istituzione formale, a livello di organigramma, di una struttura organizzativa (con una adeguata dotazione organica e sufficiente autonomia operativa) che assumesse formalmente un ruolo di regia e presidiasse il complesso di attività di *policy management* è rimasto nell'arco di tempo considerato un problema non risolto²¹. Si tratta, per così dire, di un problema che si pone nell'area di tensione tra *government* e *governance*. Esso aveva dato luogo – come vedremo – nel 2007 ad una modifica dell'articolo 67 della L.P. 5/2006 prevedendo l'istituzione di una "Agenzia provinciale per l'AFP", modifica che (nonostante la emanazione di un successivo regolamento attuativo) non sarà mai applicata.

Sempre rimanendo sugli aspetti problematici relativi alla costruzione del *policy network* che si determinano già nel momento di avvio del progetto, dobbiamo sottolineare un'altra difficoltà: ci riferiremo ad essa come "problema dei nodi di rete mancanti", per evidenziare, nel reticolo interorganizzativo che sostiene la *policy*, la mancanza di alcuni attori rilevanti, la cui presenza ed *engagement* avrebbero potuto dare maggior rilievo ed incisività al progetto.

¹⁸ Nel periodo in esame (fine 2005-2011) sono state tre le figure professionali analizzate (nei settori delle lavorazioni del legno, grande distribuzione e logistica dei trasporti) e poi non tradotte in attività corsuali, vuoi per mancanza di una esplicita domanda da parte delle imprese vuoi per dubbi sulla effettiva corrispondenza della figura richiesta con il livello V dell'EQF.

¹⁹ Ci si riferisce ad essa come «*network of knowledge-based experts who help decision-makers to define the problems they face, identify various policy solutions and assess the policy outcomes*» (definizione tratta da en.Wikipedia).

²⁰ Si tratta del gruppo di lavoro incaricato dalla Provincia Autonoma di Trento della definizione e costruzione della filiera della formazione professionale nell'ambito del diritto-dovere all'istruzione e di sviluppo della formazione professionale superiore.

²¹ Un passo avanti in tale direzione è intervenuto nell'aprile 2012 con la costituzione dell'Uff. Formazione Professionale ed Alta Formazione.

Si è già accennato al fatto che la L.P. n.5 del 7.8.2006, istituendo il Comitato per l'AFP, aveva delineato dettagliatamente l'insieme delle istituzioni, associazioni e organismi che compongono l'ossatura di quello che abbiamo chiamato *issue network*²². Se lo raffrontiamo con il *policy network* costituito in fase di avvio notiamo subito una vistosa assenza, quella dell'Università di Trento; un'assenza che non verrà colmata neppure negli anni successivi. Ci riferiamo qui ovviamente alla sua mancanza a livello istituzionale, dal momento che si è comunque potuto contare sulla presenza di esperti provenienti dal mondo accademico che hanno partecipato, per le discipline di loro competenza, ai lavori di definizione del RP e del RF, nonché a specifiche attività di docenza. La presenza nei tavoli di concertazione della istituzione universitaria sarebbe stata particolarmente importante per:

- accreditare l'AFP come filiera che, pur offrendo percorsi formativi con maggior orientamento al mondo del lavoro, si vale anche di organiche collaborazioni di livello accademico;
- definire, attorno ad un sistema predefinito di crediti universitari, possibili "passerelle" tra AFP e percorsi universitari;
- rendere effettiva la condivisione di risorse in un'ottica di valorizzazione del sapere che il territorio esprime e di rafforzamento delle occasioni di apprendimento per tutte le organizzazioni che compongono il *policy network* (come auspicato anche nel protocollo di intesa PAT- MIUR - MLPS²³).

Non è questa la sede per tentare una disamina dei motivi per i quali l'istituzione universitaria è rimasta ai margini del progetto di AFP, se non facendo generico riferimento alla tendenza a conservare il proprio modello di funzionamento che tutte le organizzazioni, qual più qual meno, presentano²⁴. Si deve invece sottolineare come la costruzione di un *policy network* non possa avvenire "per editto", ma richieda invece, come si è accennato, il superamento di *social dilemma*, che, quando non avvenga in tempi brevi sulla base di mutuo consenso tra gli attori coinvolti, richiede poi l'attivazione di un di più di pressione politica, pressione che tuttavia non sempre riesce a manifestarsi.

Un secondo nodo di rete mancante al quale si può far cenno è quello dell'Agenzia del Lavoro (AdL) operante nella PAT all'interno del Dipartimento Politiche Sociali e del Lavoro, struttura competente tra l'altro in materia di apprendistato. Leggiamo ancora nel protocollo di intesa PAT-MIUR - MLPS che i corsi di AFP "possono essere svolti anche nell'esercizio dell'apprendistato per l'alta formazione", a testimonianza del fatto che nel dibattito sulla "formazione in alternanza" e sui contratti a causa mista andava crescendo l'attenzione verso l'apprendistato per l'alta formazione.

La mancata concertazione in merito alla possibilità di far valere in tal senso (grazie al suo impianto flessibile e modulare) il modello dell'AFP ha comportato difficoltà per l'ingresso nella filiera formativa di una percentuale rilevante e qualificata di studenti lavoratori inseriti in azienda

²² Il Comitato risulta composto da: un rappresentante designato dal Dipartimento del Lavoro/ un rappresentante designato dall'Agenzia del Lavoro/ sei rappresentanti designati dalle Associazioni Imprenditoriali (Artigiani, Industriali, Unione Commercio e Turismo, Albergatori, Federazione cooperative, Coldiretti)/ tre rappresentanti designati dalle Organizzazioni Sindacali Confederali (Cisl, Cgil, Uil)/ un rappresentante designato dalla Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura/ un rappresentante designato dall'Università degli Studi di Trento/ cinque Dirigenti scolastici designati dagli Istituti Secondari Superiori/ due Dirigenti degli Istituti di Formazione Professionale Provinciali/ un rappresentante designato da Assoform/ un rappresentante designato dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca/ un rappresentante designato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

²³ Il protocollo recita: «I percorsi di alta formazione professionale valorizzano la metodologia dell'alternanza tra l'ambito formativo e quello lavorativo, in raccordo con il sistema universitario, la ricerca scientifica e tecnologica e il sistema produttivo».

²⁴ Non sono mancate da parte di esponenti del mondo universitario manifestazioni di interesse per un confronto ed una riflessione congiunta sul modello di AFP che si andava costruendo, anche in relazione alle critiche che sono progressivamente andate crescendo sulla c.d. "liceizzazione" delle lauree triennali.

con contratti di apprendistato da gestire attraverso una effettiva personalizzazione dei percorsi formativi. La difficoltà di costruire tra le strutture interne della PAT un tavolo di concertazione in merito all'apprendistato per l'alta formazione sta ad indicare come non sia agevole superare le logiche degli apparati di appartenenza a favore di una logica di lavoro in comune²⁵.

5. Le fasi del percorso di implementazione della politica e problemi di governance

Pur con i problemi evidenziati nel paragrafo precedente, negli anni successivi il *policy network* ha continuato a crescere e consolidarsi. Nell'arco di tempo considerato si sono realizzati otto tipi di percorsi formativi²⁶ (alcuni reiterati in più edizioni, sempre previo adeguamento del RP e del RF); è stato progettato un nuovo percorso che partirà nel 2012²⁷; sono stati studiati con i rappresentanti di aziende e di associazioni di categoria i profili di tre nuove figure che, per ragioni varie, non hanno poi portato all'avviamento di nuovi percorsi²⁸.

Se consideriamo che per ogni tipologia di corso si attiva in media una decina di partenariati, si arriva ad una rete di circa 80 organismi (associazioni datoriali, consorzi, aziende, fondazioni, agenzie formative, agenzie pubbliche, etc.) che entrano nell'area di interesse dell'AFP. Con alcune di tali realtà la struttura provinciale incaricata del coordinamento del progetto ha avviato riflessioni su possibili collaborazioni che vanno anche al di là dei corsi sinora realizzati.

Proseguendo la *case history* – sempre nell'ottica del funzionamento del *policy network* – è opportuno dividere le questioni in tre ambiti:

- a) la attuazione dei percorsi formativi;
- b) la implementazione del modello di governance ed i suoi limiti;
- c) la risposta al mutamento del quadro normativo nazionale in materia di alta formazione e all'avvio degli Istituti Tecnici Superiori (ITS).

1. L'attuazione dei percorsi formativi: la costruzione del “modello trentino di AFP”

La attuazione dei percorsi formativi ha determinato la esigenza di un non facile processo di apprendimento collettivo in merito alle modalità di gestione dei corsi. Ne sono stati protagonisti i soggetti attuatori, la struttura incaricata dalla PAT a seguire l'AFP, la “comunità epistemica” attivata da quest'ultima e le realtà aziendali maggiormente coinvolte²⁹.

I soggetti attuatori erano comprensibilmente legati a modelli formativi che non sono quelli della formazione terziaria non accademica e si deve considerare come non esistessero a livello nazionale esperienze che potevano essere prese a modello: si determinò quindi l'esigenza per tutti gli attori coinvolti di costruire collettivamente il “modello trentino di AFP”, vale a dire la definizione

²⁵ È noto come, negli enti territoriali, il modello basato su deleghe assessorili comporti il rischio che si affermino logiche settoriali, non coerenti con l'esigenza di ragionare in termini di politiche che attraversano i confini delle deleghe.

²⁶ Ai quattro della sperimentazione iniziale si aggiungono già nel 2007 altri tre corsi (TS della gestione del verde, TS per l'edilizia sostenibile, TS per l'energia e l'ambiente), e un altro nel 2008 (TS di cucina e della ristorazione). Con l'esclusione del percorso relativo alla figura di “TS di programmazione e controllo dei processi amministrativi”, tutti i corsi vedranno realizzate più edizioni per un totale di 20 percorsi.

²⁷ Incentrato sulla figura di TS per la gestione dei centri benessere.

²⁸ Già si è ricordato che si tratta delle figure nei settori delle lavorazioni del legno, grande distribuzione e logistica dei trasporti su cui si è detto in una precedente nota.

²⁹ Tali realtà sono talvolta direttamente rappresentate nel “Consiglio del Corso”.

dell'insieme delle pratiche utili per svolgere i processi connessi alla realizzazione dei percorsi formativi: la selezione iniziale dei candidati, il disegno dell'impianto curricolare con attenzione alle diverse tipologie di competenze in uscita, l'attivazione e gestione dei praticantati, la valutazione degli apprendimenti, l'attuazione della funzione di tutorship, ed altro ancora³⁰.

Il ruolo della PAT non poteva limitarsi ad assegnare alle diverse agenzie la realizzazione di corsi, essendo sin dall'inizio chiaro che la finalità generale non era tanto l'erogazione di nuovi servizi formativi, ma la costruzione di una nuova filiera formativa. La PAT s'incaricò dunque di "pilotare" il progetto: a tal fine vennero emanati nel 2007 gli "indirizzi generali per la gestione didattica e organizzativa dei percorsi di AFP"³¹, e ci si premurò di stendere una serie di documenti di carattere metodologico sulle modalità di svolgimento dei processi sopra menzionati. Questo ha generato talvolta nei soggetti attuatori l'impressione che la PAT volesse governare il progetto in modo dirigista, con un eccesso di produzione di regole, in contraddizione con le logiche di governo di un *network* basate sul riconoscimento di spazi di autonomia e sulla costruzione collettiva e consensuale delle regole.

È opportuno, a questo riguardo, riprendere le considerazioni fatte nel paragrafo dedicato alle categorie concettuali con le quali analizzare una *policy* a proposito dell'uso, che può essere oppositivo oppure complementare, di strumenti di *government* e di *governance*. Al di là di alcuni problemi di comunicazione che sono intervenuti tra la PAT ed i soggetti attuatori, si è sostanzialmente il senso della complementarità di tali strumenti. La produzione di regole è intervenuta non per negare il confronto con i soggetti attuatori (che in alcuni casi poteva forse essere utile ampliare), ma per accelerare la "traduzione" delle esperienze in prassi da condividere (ed eventualmente da modificare attraverso successive riflessioni sui risultati³²). Significativamente la PAT definisce i suoi modi di stare accanto ai soggetti attuatori "azioni di accompagnamento" (Carlini, 2009, p.184).

Emblematico sotto questo profilo è stato l'*iter* del documento metodologico sullo svolgimento dei "praticantati"³³ che non avrebbe potuto trovare una formulazione convincente senza avere alle spalle i risultati almeno dei primi quattro corsi sperimentali. Diverse – per fare un secondo esempio – sono le vicende di un altro documento metodologico, quello sullo sviluppo e valutazione finale delle capacità cognitive e relazionali dimostrate dai discenti. In questo caso (volendo anche dare risposta a indicazioni emerse nel dialogo con le associazioni datoriali in ordine alla rilevanza che tali capacità hanno per una figura di TS destinata ad operare in azienda con significativi livelli di autonomia e responsabilità) c'è stato forse un eccesso di "dirigismo metodologico". Un futuro sviluppo delle indicazioni su questo non facile problema richiederà una ripresa del confronto, anche attraverso una attività di formazione condivisa a favore dei "tutor dell'apprendimento", basata sulle metodiche dell'*action learning*.

Per non dare una rappresentazione troppo idilliaca del dialogo che, in tutto l'arco temporale considerato, si svolge con i soggetti attuatori (e non tacere delle concrete difficoltà che solitamente

³⁰ Per una illustrazione del "modello trentino di AFP" si rimanda ancora a Carlini (2009), con l'avvertenza che in date successive sono intervenute modifiche riguardanti: a) l'impiego dell'impianto dell'EQF in merito alla declinazione dei risultati dell'apprendimento attesi secondo tre categorie: conoscenze, abilità e competenze; b) il recepimento degli standard nazionali degli ITS (attraverso una loro idonea rilettura alla luce delle esperienze trentine).

³¹ Gli indirizzi riprendono le così dette "Linee Guida", già definite nel 2005, prima dell'avvio della progettazione dei primi percorsi formativi.

³² Si tenga presente che l'impianto generale della sperimentazione visto nella prospettiva della ricerca formativa si è sin dall'inizio qualificato per l'aderenza ai principi della "ricerca basata su progetti" (*Design-Based Research*) che tendono a coniugare assunzioni di natura teorica adottate in un impianto formativo con la verifica nella prassi della loro validità. Di qui la centralità di processi riflessivi che debbono coinvolgere tutti i soggetti coinvolti. Non a caso tutti i documenti riguardanti le metodologie di progettazione e attuazione dei corsi hanno conosciuto diverse *release*.

³³ Il termine "praticantato" è stato scelto (al posto del più usuale *stage*) per sottolineare la centralità che nei percorsi di AFP ha il *workplace learning*.

intervengono nella strutturazione di un *policy network*) occorre ampliare il nostro campo di osservazione. Si è parlato di circolo virtuoso della *policy* che si instaura quando i soggetti che intervengono si impegnano a mettere a fattor comune il meglio delle risorse (competenze, organizzazione, reti relazionali, etc.), nella fiducia che, attraverso la costruzione della *policy* come bene collettivo del territorio, tali risorse si capitalizzano, come in un gioco a somma positiva. Il prevalere di comportamenti “opportunistici” o anche solo di scetticismo ed attendismo rispetto alla prospettive del progetto, generano, come si è detto, *social dilemma*.

Ciò che si constata, soprattutto per i primi percorsi, è una situazione differenziata che vede talune agenzie formative (sicuramente non tutte) amministrare con parsimonia la loro attenzione gestionale verso i nuovi percorsi formativi. Il nuovo corso di AFP è in alcuni casi percepito dalla direzione delle agenzie formative come una delle tante incombenze, un po' avulsa dal resto; non si valuta il possibile ritorno di immagine e le ricadute in termini di *know how* acquisibile e di nuove relazioni che si possono costruire³⁴.

L'incerto *commitment* da parte di talune direzioni di istituzioni scolastiche e formative, assieme alla mancanza di fatto nel *policy network* di soggetti rilevanti (pur essendo rappresentati nel Comitato per l'AFP, a cominciare ovviamente dalla Università di TN), valgono a spiegare la ancor relativamente debole attrattività conquistata della filiera formativa verso gli studenti trentini e, ancor più, al di fuori dalla provincia, cosa che si riflette in un tasso di selezione debole dei candidati e in tutte le conseguenti difficoltà di gestione didattica dei corsi. La reputazione della filiera dell'AFP non è solo un fatto tecnico, affrontabile con metodiche di “marketing pubblico”, ma riflette soprattutto la visibilità esterna delle collaborazioni instaurate tra i nodi della rete e la rilevanza che, presso studenti e famiglie, si percepisce essere attribuita da ciascuno al progetto comune.

Tornando ai soggetti attuatori, si può osservare che la correlazione tra investimento in attenzione gestionale (che comincia con il livello di *commitment* espresso dalle direzioni) è immediatamente rilevabile nella qualità della gestione, cosa che, nei casi di ridotto *commitment*, richiede da parte della struttura della PAT incaricata di seguire il progetto un di più di pressione autoritativa, non priva a volte di qualche tensione relazionale. Significativo è sotto questo profilo il sistema di monitoraggio adottato che – assieme a una gestione documentale del corso che si intende ispirata a criteri di massima trasparenza – persegue la finalità di esprimere una valutazione *in itinere* dei percorsi formativi ed individuare di concerto con il soggetto attuatore le azioni di miglioramento da realizzare in corso d'opera³⁵. In assenza di apertura al confronto, si accentuano gli aspetti formali di richiesta, dopo le visite di monitoraggio, di impegni migliorativi fatta dalla PAT direttamente al Consiglio di Corso e di verifica successiva del loro rispetto.

La “svolta culturale” richiesta ai soggetti attuatori è di passare dall'ottica di dover gestire un nuovo corso che è stato loro affidato dalla PAT, all'ottica di dover costruire collettivamente – attraverso la condivisione dell'impianto e delle metodologie di gestione dei processi formativi, le sperimentazioni sul campo, la riflessione congiunta, etc. – il “modello trentino dell'AFP”. Non è un distacco semplice: esso richiede un processo continuo di costruzione di senso e consenso, che passa anche attraverso l'adozione di adeguate forme di “simbolizzazione”³⁶ ed una “narrazione condivisa” del progetto³⁷. Hanno avuto un qualche ruolo in quest'ultima direzione i viaggi di studio

³⁴ Non casualmente uno dei percorsi della prima tornata non troverà in seguito un bacino di utenza che legittimi la possibilità di una seconda edizione.

³⁵ Di fatto il monitoraggio svolto dalla PAT è concepito come strumento di *external audit* che deve integrarsi produttivamente con l'autonitoraggio interno (Carlini, 2009, p. 185).

³⁶ Vanno ad es. incluse tra le forme di simbolizzazione le modalità di conduzione degli esami finali e di consegna dei diplomi.

³⁷ Si parla di *storytelling* come di una modalità per costruire retrospettivamente la propria verità, utile a supportare la produzione di giustificazioni delle proprie decisioni e dei propri comportamenti (Weik, 1997). In tal modo lo *storytelling* si

effettuati per analizzare modelli di formazione terziaria non accademica in altri paesi europei e confrontarli con quanto si stava realizzando in Trentino, ma un vero momento di narrazione condivisa si è registrato solo con il coinvolgimento delle agenzie formative (oltre che altri *stakeholder*) nel già ricordato convegno di presentazione dell'esperienza trentina di Alta Formazione Professionale tenutosi a Trento alla fine del 2009. Parlare di narrazione condivisa significa parlare di un processo continuo di rafforzamento del senso di essere una comunità. Detto col "senno di poi", si può dire che qualche momento aggiuntivo di formazione condivisa, nel quale scambiare esperienze e confrontarsi sui problemi, avrebbe forse aiutato questo processo di *sensemaking*, che, per quanto "impalpabile", riveste un ruolo essenziale nelle prassi di *network management*.

Non si può qui, per brevità, entrare nel merito dell'analisi dei tanti piccoli problemi che hanno connotato la complessità di attivazione di strategie di rete: accenniamo solo alla difficile costruzione di partnership tra agenzie formative, quelle incaricate della attuazione dei corsi e quelle che erano coinvolte (o coinvolgibili) come partner per l'apporto di *know how* che potevano garantire. Si tratta di problemi che sono per lo più determinati dal già citato prevalere di logiche legate alle organizzazioni di appartenenza a scapito delle logiche cooperative che debbono connotare il funzionamento di un *policy network*³⁸. Questa difficoltà di collaborazione tra agenzie scolastiche e formative è rimasto un punto debole. Ha pesato verosimilmente anche l'incertezza, nel modello di *governance* che si andava costruendo, in riferimento ai criteri di programmazione dei percorsi formativi e di scelta dei soggetti attuatori, generando un qualche malcontento nelle istituzioni scolastiche e formative che si sentivano escluse. Ne riparleremo nel seguito.

2. La costruzione della governance

Dopo l'avvio dei primi quattro corsi sperimentali si cominciò a ragionare sull'ampliamento e consolidamento della filiera di AFP.

È in questa fase che emersero proposte di nuovi corsi sulla base di: a) autocandidature di agenzie formative; b) espressione di bisogni formativi da parte di associazioni datoriali; c) valutazioni da parte della PAT di esigenze di figure professionali nei settori strategici individuati dal Piano di Sviluppo Provinciale (PSP).

L'ampiezza delle ipotesi corsuali emergenti (che portò ad esaminare la fattibilità di otto nuove figure professionali, per tre delle quali si sono attivati i corsi già a partire dal 2007, poi un'altra nel 2008 ed un'altra ancora è stata messa in start up nel 2012) da un lato testimoniava l'interesse crescente per la nuova filiera formativa e poneva dall'altro l'esigenza di definire un quadro programmatico che tenesse conto delle priorità di intervento e della possibilità di replicare ogni due anni i corsi rispetto ad un contesto economico e sociale di dimensioni abbastanza ridotte come quello del Trentino.

Parlando di quadro programmatico entriamo nel merito di aspetti essenziali del modello di *governance* sui quali, parallelamente alla attuazione dei percorsi formativi di cui si è detto al paragrafo precedente, si è avviata una riflessione che ha coinvolto il momento politico, la Direzione competente della PAT ed il gruppo di lavoro tecnico incaricato di supportare la implementazione

collega ai processi di costruzione di senso intesi come insiemi di pratiche attraverso le quali i vari attori sociali giungono ad attribuire un significato sufficientemente condiviso agli accadimenti organizzativi.

³⁸ Va emblematicamente ricordato, come "incidente critico", la situazione creatasi durante il lavoro di approntamento del RF di un nuovo corso, quando, avendo già ottenuto l'assenso alla collaborazione da parte della direzione di una istituzione scolastica coinvolta, tale assenso venne poi negato con incerte motivazioni a valle di un'assemblea del collegio docenti.

dell'AFP. Dobbiamo qui per brevità riferire sinteticamente solo i punti salienti delle riflessioni svolte, con l'avvertenza che si tratta di questioni aperte, non ancora approdate a processi di strutturazione di una nuova *governance*.

Parlare di aree strategiche di intervento che giustificano (anche, e soprattutto, in termini finanziari) gli interventi formativi significa assegnare al Programma di Sviluppo Provinciale (PSP) un ruolo di "premessa decisionale", all'interno del quale il sistema degli attori che compone il *policy network* deve trovare spazi di confronto che colleghino l'offerta di corsi di AFP all'andamento del m.d.l. e, in particolare, ai piani pluriennali di innovazione e sviluppo che derivano dal PSP³⁹. Si tratta operativamente di giungere alla condivisione di un *framework* che consenta di assegnare priorità alle diverse aree di possibile offerta formativa, avendo come orizzonte decisionale un arco temporale sufficientemente ampio che giustifichi (e consenta di verificare in termini di risultati) l'investimento formativo e la mobilitazione attorno ad esso delle migliori competenze presenti sul territorio; un *framework* che guardi ai processi di internazionalizzazione in corso, aperto ad ipotesi di collaborazioni con istituzioni fuori dalla Provincia, evitando dunque di rimanere soffocato da logiche localistiche⁴⁰. Tutto questo senza negare – per non cadere nella trappole di un totalizzante sogno pianificatorio – la possibilità di prendere in esame domande emergenti a fronte di specifiche opportunità e contingenze cui dare risposta con percorsi corsuali *una tantum*. Ciò comporta, tra le altre cose, un più ampio coinvolgimento del "Comitato per l'Alta Formazione Professionale", qualificando maggiormente il suo ruolo come nucleo centrale di coordinamento strategico e validazione della politica di AFP.

Sempre in tema di *governance* dobbiamo tornare al "problema della definizione dei soggetti attuatori". In tutto l'arco di tempo considerato si continua a operare per assegnazione diretta dei corsi, sia per quanto riguarda la riconferma (quando c'è stata) di corsi in capo a soggetti attuatori che hanno sostanzialmente ben gestito⁴¹, sia per quanto riguarda nuovi corsi affidati a istituzioni scolastiche e formative che, nel preliminare ampio lavoro di progettazione dell'impianto formativo, hanno dato sufficiente prova di competenza, impegno ed affidabilità.

Nel 2008 si provò comunque a definire una procedura di assegnazione più trasparente, potenzialmente idonea, tra l'altro, a circoscrivere possibili tensioni con agenzie formative non coinvolte nell'AFP e che legittimamente possono nutrire aspettative in tal senso. La procedura in questione prevedeva che: 1) si arrivasse alla definizione del RF attraverso l'usuale concertazione con gruppi di esperti, espressione di associazioni datoriali ed altri organismi interessati (lasciando fuori le agenzie formative); 2) si mettesse a gara l'assegnazione del progetto coinvolgendo gli istituti di scuola secondaria superiore o di formazione professionale che rispondevano al bando⁴²; 3) si affidasse la stesura del RF alla agenzia formativa prescelta arrivando, dopo l'approvazione del RF, alla stipulazione di un contratto di servizio per la realizzazione del percorso.

³⁹ Il raccordo con il PSP vale ovviamente non solo per l'AFP ma per tutta l'offerta formativa; ma quando si parla di innovazione e sviluppo della realtà economica del territorio, la filiera dell'AFP dovrebbe costituire – vista la sua ambizione ad essere "volano di innovazione" – un punto di riferimento importante per il sistema produttivo trentino.

⁴⁰ Sono state emblematiche sotto questo riguardo le vicende che, a causa di incerte espressioni di interesse da parte delle associazioni datoriali, hanno portato a non attivare il percorso formativo per il Tecnico Superiore delle Produzioni in Legno; si consideri, tra le altre cose, che il PSP classifica il legno tra i settori dinamici di vantaggio competitivo, e che era stata coinvolta nella partnership un ente prestigioso quale Ivalsa-CNR, passato poi alle cronache per il progetto di abitazione di sette piani, interamente in legno, con eccezionali caratteristiche di resistenza sismica.

⁴¹ Si tenga presente che non sono mai stati semplicemente replicati i corsi fatti: ogni nuova edizione ha comportato un rivedimento del RP ed una modifica dell'impianto formativo attraverso momenti di progettazione condivisa che hanno scongiurato nei soggetti attuatori fenomeni di ripetitività e autoreferenzialità.

⁴² Che il soggetto attuatore debba essere un istituto di scuola secondaria superiore o di formazione professionale è un assunto derivante dalla legge provinciale che istituisce l'AFP e che non è sinora mai stato oggetto di discussione; esso può essere superato nella prospettiva nazionale degli ITS dove i soggetti attuatori sono "poli formativi" con forma giuridica di "fondazioni di partecipazione".

Sono abbastanza evidenti le difficoltà di implementazione di una simile procedura, vuoi per i tempi lunghi di attuazione (oltre all'*iter* di espletamento dei bandi di gara, si consideri che la procedura richiederebbe a monte un sistema di accreditamento formale delle agenzie che intendono candidarsi), vuoi perché rischia di accavallare i (necessari) formalismi burocratici con le logiche della concertazione tra i diversi attori sociali, funzionali alla emergenza e al consolidamento di partnership e all'instaurarsi di rapporti fiduciari⁴³. Dopo tutto, la posta in gioco non è il finanziamento di corsi da erogare ma la risposta al problema dello sviluppo della formazione terziaria non accademica. Dal punto di vista che stiamo adottando questa difficoltà può essere letta come punto di tensione tra *government* (con i suoi vincoli normativi che regolano i contratti di servizio) e *governance* (con il coinvolgimento cooperativo dei vari attori sociali e la mediazione di interessi diversi): per uscire dall'impasse sarà verosimilmente necessario che il dialogo tra i diversi attori sociali prenda in esame l'opzione di costruire dei Poli di erogazione di corsi di AFP, reinterpretando, in coerenza con la specificità del contesto trentino, quanto previsto a livello nazionale dalla legge 40/2007 in materia di ITS. Riprenderemo più avanti questo punto.

Dalle cose sin qui dette per illustrare la nostra *case history* emerge quanto lavoro sia abitualmente necessario per coinvolgere i vari *stakeholder*, in modo da condividere linee di azione e strutturare impegni reciproci. Nel nostro caso siamo in presenza di un progetto (quello dell'AFP) che richiede all'amministrazione pubblica di porsi come momento forte di aggregazione della rete di attori, definendo di volta in volta l'agenda delle questioni da affrontare, concordando le metodologie di intervento ed altro ancora. A differenza di altre *policy* che si costruiscono maggiormente per la spinta della società civile o di interessi organizzati, in questo caso è l'amministrazione pubblica che si assume il ruolo di "imprenditore della *policy*" (Kim, 2010).

Nel caso in esame, la giunta provinciale ha mostrato, sin dall'inizio del progetto, di essere consapevole di tali problemi prevedendo la costituzione di una apposita Agenzia per l'AFP:

«È istituita l'agenzia per l'alta formazione professionale, con il compito di progettare, affidare e valutare i percorsi di alta formazione professionale previsti da questo articolo. Per questi fini l'agenzia collabora con istituti di ricerca, università, con l'IPRASE e con altri soggetti pubblici e privati che operano nel campo dell'innovazione a livello locale, nazionale e internazionale».

(LP, n.5 del 7 agosto 2006, Art. 67, 4 bis)

Il previsto regolamento di funzionamento venne emanato due anni dopo (Decreto del Presidente della Provincia 21 agosto 2008, n. 31-138/Leg.), ma l'ipotesi di istituzione dell'agenzia rimase poi sulla carta.

È interessante cercare di comprendere le ragioni per le quali alla fine si "è deciso di non decidere". Occorre – dal punto di vista di chi scrive – considerare almeno un paio di fattori. Il primo riguarda l'inerzia che le organizzazioni presentano rispetto a istanze di cambiamento. Se il presidio di una nuova *policy* sollecita la creazione di una struttura organizzativa in grado di affrontare, con la necessaria focalizzazione e competenza, i problemi via via emergenti (anche considerando la possibilità di ridefinizione dei confini o delle modalità di lavoro congiunto con altre unità organizzative intervenienti in ulteriori ambiti di *policy* che si intersecano con quello in questione), si deve mettere in conto che si arriva a dover ridefinire, assieme agli assetti organizzativi, le prerogative decisionali dei diversi ruoli direttivi, prerogative che fondano all'interno della organizzazione gli esistenti equilibri di potere. È facile, in un contesto di incerta determinazione al

⁴³ Si consideri come, anche per l'attuazione di corsi IFTS, in alcune regioni italiane si è manifestata insoddisfazione per la loro completa messa a bando, intraprendendo come alternativa la costruzione di "Poli" stabili di erogazione (vedasi Torchia B., *Le iniziative italiane*, in Carlini (2009). In questa logica dei Poli si è mosso anche il progetto nazionale di costituzione degli ITS.

cambiamento, che esigenze di differenziazione e specializzazione delle strutture vengano confuse con operazioni di “ingegneria dell’organigramma” per dare risposta ad aspettative di sviluppo di carriera. Il tutto finisce per facilitare l’inerzia organizzativa.

C’è tuttavia una seconda considerazione da svolgere che interviene quando la creazione di una nuova struttura organizzativa sia vista sostanzialmente come strumento di soluzione di problemi da affidare a ruoli tecnici, allontanando così la percezione delle contestuali esigenze di intervento politico. Lo spostamento dei problemi dalle agende di discussione politica a quella tecnica (e viceversa), è un processo tipico che interviene nel governo delle amministrazioni pubbliche⁴⁴, ed è naturale che il momento politico cerchi di non rimanere soffocato da un sovraccarico di problemi che vengono iscritti nelle agende di decisione politica. Si è visto tuttavia che nel nostro caso la gestione del *policy network* e dei *social dilemma*, nonché la costruzione di nuove forme di *governance*, non possono considerarsi come processi sostanzialmente conclusi e che, al contrario, c’è la esigenza di un di più di intervento politico.

Ciò che al termine del periodo che abbiamo considerato si palesa come necessario è una scelta chiara di riconferma o meno (anche tenendo conto dei maggiori vincoli finanziari) della politica dell’AFP. Il necessario coinvolgimento dell’Università (e delle altre partnership qualificanti), il richiamo forte al sistema scolastico ed alla formazione professionale perché sappia mettere a disposizione dell’AFP le sue risorse migliori, la costruzione eventuale di poli di erogazione dei corsi, la integrazione tra AFP e apprendistato professionalizzante, la esigenza di una nuova assicurazione da dare alle associazioni datoriali e sindacali sulla volontà di rilancio sono tutte azioni che richiedono con evidenza un *commitment* politico che sappia produrre messaggi forti e chiari.

Alla luce di tali considerazioni si può verosimilmente dire che la creazione di una agenzia per l’AFP non rappresenta, *ipso facto*, la soluzione del problema; anzi la formula stessa della agenzia avente natura di “ente strumentale” rischia, rispetto ad altre alternative organizzative – quali ad es. la creazione di una specifica unità organizzativa interna, con una definita *mission* (non necessariamente riferita alla sola AFP) e ben integrata nella direzione di appartenenza –, di confermare la visione dell’AFP come problema essenzialmente tecnico, con il pericolo che detta agenzia non si trovi poi nelle condizioni di poter efficacemente agire.

3. L’ avvio livello nazionale degli ITS

Occorre qui riprendere lo schema del *policy network* della figura 1 nel quale compaiono anche i Ministeri competenti in materia di istruzione e lavoro. Si è detto che “il legame con i ministeri interessati (MIUR e MPLS) non si configura - stante anche l’autonomia istituzionale della PAT - come rapporto di subordinazione, ma piuttosto come spazio condiviso di svolgimento di processi decisionali di natura concertativa e negoziale che si svolgono tenendo conto del quadro normativo e regolamentare di livello nazionale”. Questa affermazione, se è vera per le vicende sin qui prese in esame, rischia di diventare assai più problematica nella situazione attuale, dopo l’avvio a livello nazionale del progetto degli ITS.

Riprendendo quanto anticipato dalla Legge 40/ 2007, il DPCM 25 gennaio 2008, “Linee guida per la riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione

⁴⁴ La separazione netta tra funzioni di indirizzo e fissazione di obiettivi politici, di competenza dell’organo politico, e funzioni di gestione e razionalizzazione dei processi affidata al management costituisce da questo punto di vista una *fictio iuris*. Nella prospettiva dell’analisi delle politiche pubbliche (specie quando si tratti del tema del *network management*) si sottolinea la complementarietà e non la separatezza delle due funzioni.

degli istituti tecnici superiori”, rende normativamente esplicite le direttrici di quello che – in riferimento al funzionamento previsto per gli ITS – possiamo chiamare “modello nazionale di formazione terziaria non accademica”.

Com'è noto, gli ITS sono intesi dal citato DPCM come “scuole speciali di tecnologia” che: a) si propongono di contribuire alla diffusione della cultura tecnologica e scientifica; b) costituiscono un canale formativo parallelo ai percorsi accademici; c) formano tecnici superiori nelle aree tecnologiche strategiche per lo sviluppo economico e la competitività⁴⁵; d) si costituiscono secondo la forma della “fondazione di partecipazione” che comprende Scuole, Enti di formazione, Imprese, Università e centri di ricerca, Enti Locali.

Il modello nazionale degli ITS trova compimento con il “Decreto di concerto MIUR-MPLS” del 7/9/2011 che fissa gli standard metodologici dei percorsi; ad essi fa riferimento un programma operativo fatto da molteplici sperimentazioni che saranno realizzate a livello regionale⁴⁶.

Il quadro normativo e regolamentare fissato per i percorsi ITS, al di là delle concertazioni intervenute, si connota per una evidente impostazione centralistica, e nella sua formulazione viene sostanzialmente ignorata l'esperienza trentina. Tuttavia il citato decreto riconosce una qualche autonomia alle province di Trento e Bolzano nel rilascio di titoli di alta formazione professionale equiparati a quelli aventi validità nazionale⁴⁷.

Si afferma spesso che la innovazione normativa rappresenta non solo un sistema di vincoli, ma anche di opportunità. In questo senso si sono avviate riflessioni che hanno coinvolto il momento politico, la Direzione competente della PAT ed il gruppo di lavoro tecnico. Tematizziamo qui solo per sintesi le questioni affrontate.

Ai fini di palesare operativamente la coerenza tra modello trentino e quello nazionale si è provveduto a:

- tradurre (non senza problemi) le figure professionali dell'AFP nel repertorio allegato al decreto interministeriale (nel rispetto dell'impianto EQF);
- definire le competenze in esito in modo sostanzialmente congruente con l'impianto del DPCM (competenze tecnico-professionali e competenze generali di base comune⁴⁸);
- ridefinire in alcune parti l'impianto metodologico del Referenziale Professionale.

Se questi allineamenti ai vincoli normativi sono stati prevalentemente un “problema formalistico”, ben più “doloroso” è stato recepire che il requisito di accesso ai corsi fosse in via esclusiva il possesso di un diploma di scuola secondaria superiore, creando così, rispetto all'impostazione precedente, un problema di esclusione degli studenti provenienti dai quarti anni della formazione professionale⁴⁹.

⁴⁵ Si tratta di aree individuate in riferimento ai settori di sviluppo del Programma Industria 2015: 1) efficienza energetica; 2) mobilità sostenibile; 3) nuove tecnologie della vita; 4) nuove tecnologie per il *made in Italy*; 5) tecnologie innovative per i beni e le attività culturali; 6) tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

⁴⁶ La mappa delle iniziative regionali può essere visionata al sito <http://www.indire.it/its/>.

⁴⁷ Il riconoscimento è verosimilmente intervenuto più per ragioni istituzionali che per una sorta di attenzione a quanto sin qui realizzato come “modello trentino di AFP”: la previsione dell'art. 8, che parla di “rispetto per gli standard minimi definiti per le figure nazionali”, presuppone un lavoro di adeguamento in tal senso dei percorsi trentini di AFP.

⁴⁸ L'operazione a giudizio di chi scrive ha comportato un arretramento rispetto al modello di competenze definito dall'EQF. Si consideri ad esempio la difficile gestione in sede formativa della lista ampia delle competenze di base comune (ben 18!), che generalmente si intrecciano con le competenze tecnico professionali e per alcune delle quali – stante la definizione che viene data dall'EQF – non sembra opportuno parlare di competenze ma piuttosto di capacità o conoscenze.

⁴⁹ Si tenga conto che la FP ha in Trentino solide tradizioni, risultando un significativo canale di inserimento lavorativo. Il riconoscimento ai “quarti anni” della FP della possibilità di accesso costituiva una precisa scelta di politica formativa

È stato giudicato improprio il vincolo che regola la verifica finale delle competenze acquisite, che ripercorre la idea dell'esame di maturità: oltre ad essere estraneo ad una filosofia di formazione terziaria non accademica, impoverisce le modalità di valutazione sperimentate e implementate nell'APF, che ne costituiscono un aspetto qualificante⁵⁰.

Tra le opportunità va registrata la possibilità di adottare la formula della "fondazione di partecipazione" per risolvere, almeno in larga misura, il "problema della definizione dei soggetti attuatori" offrendo allo stesso tempo uno spazio istituzionale al consolidamento delle partnership, cosa che può andare a vantaggio della qualità e dell'attrattività dei corsi.

Sempre in riferimento alle riflessioni intervenute si deve allora aggiungere come sia stata valutata con interesse la possibilità di adottare la formula della "fondazione di partecipazione" – che il DPCM 25 gennaio 2008 riferisce agli Istituti Tecnici Superiori – adattandola, nella realtà del Trentino, alla costituzione di un numero ristretto di strutture che potremmo chiamare "poli pluridisciplinari di formazione tecnica" capaci di erogare tipologie diverse di percorsi di AFP in raccordo con la pianificazione poliennale dell'offerta formativa. Si può pensare – sulla scorta di quanto avviene in altri paesi europei – che tali poli dedicati alla formazione terziaria non accademica possano, nel dialogo con le realtà economiche del territorio, gestire anche eventuali iniziative di formazione post diploma (IFTS), progetti formativi per le imprese, iniziative di formazione continua, ed altro ancora.

Senza entrare nel merito di tale ipotesi, è evidente come la costituzione dei "poli pluridisciplinari di formazione tecnica" – concepiti come organismi capaci di muoversi con la necessaria flessibilità e capacità di fare rete – renda necessario il coinvolgimento istituzionale dell'Università e di tutti gli Enti in grado di mettere a disposizione specifici *know how*. Si intuisce come si tratti di una sfida di medio periodo che passa attraverso un ampio dialogo sociale finalizzato alla costruzione del consenso, alle necessarie concertazioni ed alla costruzione del modello organizzativo.

L'iniziativa nazionale degli ITS si pone dunque, nell'ambito della politica trentina di AFP, come un *turning point* che impone significativi ripensamenti. La "vitalità" di un *policy network* sta nella sua capacità di evolvere e modificarsi nel tempo, individuando nuovi programmi di azione.

Sembra che – per dirla in modo sintetico – vi siano due opzioni che possono segnare il futuro della *case history* che si è qui cercato di narrare, a seconda delle risposte che verranno date al sistema di vincoli e di opportunità connessi all'attuazione a livello nazionale del citato DPCM:

- l'opzione che possiamo chiamare di "adattamento", che consiste nel limitarsi a difendere, attraverso un nuovo "accordo quadro" con i ministeri coinvolti, gli spazi di autonomia in modo che i vincoli posti dal governo centrale non snaturino il modello trentino di AFP;
- l'opzione che possiamo chiamare di "rilancio innovativo della *policy*" che, oltre a difendere gli spazi di autonomia, punta ad un rinnovato ed ampio dialogo sociale per la costruzione dei "poli pluridisciplinari di formazione tecnica" e punta, nei confronti dei ministeri coinvolti, alla rivendicazione di un maggior spazio di confronto dialettico nell'ambito delle sperimentazioni nazionali degli ITS.

connotante l'AFP. Il problema operativo che si apre è quello di spostare ad un eventuale quinto anno di FP il requisito di accesso.

⁵⁰ La cosa vale particolarmente per la valutazione (di tipo sommativo) prevista per le capacità cognitive e relazionali che il discente ha dimostrato di sviluppare durante l'intero percorso formativo.

6. Considerazioni a margine sulla *policy* come bene collettivo

Nell'ambito delle metodiche di analisi delle politiche pubbliche è stata suggerita la possibilità di far riferimento all'apparato concettuale che Elinor Ostrom ha utilizzato per l'analisi dei modelli di autorganizzazione nei sistemi di azione impegnati nella gestione dei *commons* ("beni comuni")⁵¹. In questa prospettiva A. Vito (2012) osserva che la collaborazione all'interno di un *policy network* «appare possibile nella misura in cui il programma diviene bene collettivo per tutti i partecipanti, e si costruiscono risorse comuni, quali significati condivisi, fiducia, affidabilità, reciprocità». Vale la pena, sulla base della *case history*, sviluppare alcune considerazioni al riguardo.

L'apparato concettuale della Ostrom – solo per spendere alcune parole di inquadramento – è riferito alla gestione di beni che sono posseduti in comune o condivisi e gestiti in comune nell'ambito di una comunità (*common-pool resource management*). L'interesse originario di tali studi era rivolto ai beni comuni costituiti da risorse naturali, quali zone di pesca, bacini di acqua sotterranea, pascoli, boschi, canali di irrigazione, etc.⁵². La questione di fondo sembra essere relativa a come si evita il manifestarsi di comportamenti opportunistici, tesi alla massimizzazione, a livello personale e nel breve termine, del rapporto costi benefici, in modo tale che si finisce per pregiudicare il conseguimento dell'interesse collettivo. Se non si riescono a superare tali *social dilemma* non si arriva a condividere regole cooperative che gli attori si impegnano ad applicare e difendere, regole che debbono rispondere a criteri di equità, efficienza e sostenibilità. Ovviamente non sempre l'autoregolazione tra gli attori coinvolti a livello territoriale porta alla istituzionalizzazione di siffatte regole. L'analisi delle interazioni che vengono a stabilirsi tra gli attori coinvolti mostra, nei casi di successo, come esse debbano essere improntate a fiducia, affidabilità e reciprocità (Ostrom 1990).

Il concetto di "bene comune" ha avuto notevole fortuna ed il fatto che esso abbia assunto un crescente valore di militanza politica non giova al rigore analitico del suo impiego. La stessa Ostrom è protagonista di questa estensione semantica del concetto, quando afferma: «I beni comuni prodotti collettivamente richiedono una forte azione collettiva e solidi meccanismi di autogoverno, oltre ad un livello elevato di capitale sociale da parte dei protagonisti della iniziativa»⁵³. Il concetto di bene comune, sotto questo profilo, entra nel campo dell'analisi delle politiche pubbliche in una data comunità territoriale e della istituzionalizzazione delle forme di *governance*.

Senza voler attribuire al caso qui esaminato un significato emblematico per le metodiche di analisi delle politiche, cerchiamo di derivarne comunque alcune possibili indicazioni operative. La nostra *case history* mostra come una politica pubblica si articoli attorno ad una rete di attori sociali (pubbliche amministrazioni, organizzazioni del privato e del privato sociale) e di risorse messe a disposizione da ciascun attore. L'emergere di un *policy network* attorno ad una politica territoriale non è un fatto spontaneo, ma richiede un processo di implementazione i cui esiti non sono determinabili a priori. L'analisi dello sviluppo di un *policy network* – come già detto – evidenzia quali sono le risorse che effettivamente sono state messe in comune; ma evidenzia anche quelle che, per ragioni varie, non si sono volute condividere. Diventa allora centrale l'analisi dei *social dilemma* al fine di ricostruire la fatica della implementazione di una *policy* ed i possibili punti di caduta rispetto alla costruzione di forme di collaborazione improntate a fiducia e reciprocità.

⁵¹ In *Dialoghi* ci si è già occupati (n. 1, settembre 2010) del lavoro di E. Ostrom; si veda la recensione di F. Bernardi del testo *Understanding Institutional Diversity* e relativo commento di L. Mattalucci.

⁵² Forme di utilizzo comune di risorse agricole forestali erano ancora diffusamente presenti in Italia in alcune aree alpine e della pianura padana, nell'Ottocento; così come lo erano in Inghilterra, nel XVII secolo, i *common field* su cui si fondava l'economia pastorale e che furono smantellati dalle leggi sulle *enclosure* promulgate nel XVI secolo

⁵³ Hess, Ostrom (2009), p. 7.

Parimenti l'analisi dei ruoli che possiamo definire di "imprenditore della politica" e delle prassi di *policy management* diventano essenziali per la ricostruzione del percorso di implementazione di una politica.

Le risorse che i diversi attori conferiscono al progetto comune non costituiscono quello che gli studi sui beni comuni definiscono *common-pool resources*; ogni attore mantiene la disponibilità delle risorse conferite e la possibilità di decidere in merito al grado di conferimento, a seconda del livello di *commitment* che egli esprime verso il progetto comune. I beni collettivi sono piuttosto quelli che si producono attraverso i successi di una politica e attraverso i processi di apprendimento collettivo che hanno luogo attorno ad essi; si tratta – come già si è anticipato – di risorse immateriali (livello di *mutual engagement*, consenso sulle aspettative reciproche, efficacia del "dialogo sociale", rafforzamento delle capacità di progettazione condivisa, reputazione della *policy*, etc.) che accrescono il capitale sociale del territorio. In tal modo il capitale sociale si qualifica allo stesso tempo come presupposto e come esito della implementazione di politiche che hanno un ragionevole successo.

Evitare di pensare ad un rapporto deterministico tra capitale sociale di un territorio e possibilità di consolidamento di *self organizing network* significa porre attenzione – come si è visto nel nostro caso – al ruolo che può essere oppositivo ma anche complementare tra meccanismi di *government* e modelli di *governance* territoriale basati su strategie di rete. Si è visto come la pressione esercitata sul *policy network* dalla richiesta di rispetto di regole definite dalla amministrazione pubblica possa a seconda dei casi agire da elemento di facilitazione oppure di inibizione della crescita di un *network* capace di autorganizzarsi (così come nello studio delle organizzazione a rete avviene per la presenza o meno di una "organizzazione focale", in grado di forzare il superamento di eventuali *impasse*, ma che può facilmente diventare anche un elemento critico, capace, attraverso l'esercizio di un elevato potere decisionale, di snaturare la organizzazione a rete trasformandola in organizzazione centralizzata e burocratica). Vero è che i successi di una *policy* possono costituire un catalizzatore del ripensamento delle forme e delle strutture organizzative interne ad un'amministrazione pubblica; va tuttavia, su un versante opposto, considerata l'inerzia al cambiamento che tali strutture presentano in relazione anche alle logiche di potere che le pervadono. In questo specifico ambito le metodiche di analisi delle politiche possono utilmente incontrarsi con quelle dell'*implementation game*, dove la metafora del gioco vale a configurare la gestione del cambiamento come contesa (latente o manifesta) tra attori sociali, ognuno dei quali cerca in questa partita di utilizzare le proprie risorse, di potere, di prestigio, di influenza sociale, etc.

7. Addendum

Il presente scritto ha preso in esame il periodo di nascita e consolidamento della politica di AFP nell'arco temporale tra la fine del 2005 a tutto il 2011. È opportuno segnalare a completamento dell'analisi come, nella primavera del 2012, siano emersi alcuni elementi di novità che, assieme ad una più chiara espressione di *commitment* da parte del momento politico e del vertice della direzione provinciale competente, fanno ritenere, in riferimento alle due opzioni di prospettiva espresse nel § 5.3 sulle quali si era chiusa la nostra *case history*, che si vada nella direzione di quello che si è chiamato "rilancio innovativo della policy".

Almeno due sono gli elementi che muovono nella direzione di un ampliamento e rafforzamento del *policy network* sui quali conviene richiamare qui l'attenzione:

- l'attivazione di un dialogo con l'Agenzia del Lavoro in merito alla possibilità di promuovere l'apprendistato per l'alta formazione;
- il progetto di attuazione a Rovereto di un "polo della mecatronica".

Sul primo punto va detto che il relativamente limitato ricorso che sinora si è fatto nel Trentino dello strumento contrattuale dell'apprendistato ed il rallentamento economico connesso alla crisi in atto non consentiranno (nonostante gli incentivi previsti) di ragionare in termini di grandi numeri di utenza; ma è importante che con le associazioni datoriali si avvii un dialogo per definire sul piano operativo come coniugare flessibilmente la programmazione dei corsi di AFP con le esigenze delle aziende.

In merito al progetto di costituzione del "polo della mecatronica" si deve sottolineare come l'iniziativa parta con una molteplicità di obiettivi (in primis quello di costruire «uno spazio comune dove produrre, ricercare, sperimentare prodotti e processi produttivi innovativi e più efficienti grazie all'interazione tra informatica, elettronica e meccanica»⁵⁴) tra i quali assume rilievo l'interazione tra ricerca, produzione e "sistema della formazione". La costituzione del polo può essere dunque occasione per avviare (senza attendere il completamento delle importanti opere edilizie che sono state previste) progetti finalizzati a garantire una offerta formativa che si raccordi produttivamente con le esigenze del mondo del lavoro, dando un significato operativo all'espressione "sistema della formazione". I percorsi di AFP già pianificati possono costituire un primo ambito di progettazione congiunta da attuare attraverso il coinvolgimento istituzionale dell'Università, delle Agenzie formative presenti sul territorio e di tutti gli enti in grado di mettere a disposizione specifici *know how*.

8. Bibliografia

- Carlini D. a cura di (2009), *Formare Tecnici Superiori nella prospettiva europea. L'esperienza dell'Alta Formazione Professionale nella Provincia di Trento* Milano, Franco Angeli.
- Hess C., Ostrom E. (2009), *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, Milano Bruno Mondadori.
- Kim Y. (2010), "Stimulating Entrepreneurial Practices in the Public Sector: The Roles of Organizational Characteristics", in *Administration & Society* 42(7), pp. 780-814.
- Marsh D., Rhodes R.A.W., eds. (1992), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon.
- Ostrom E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press; trad. it.: *Governare i beni collettivi*, Venezia, Marsilio, 2006.
- Ostrom E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University Press.
- Peterson J. and Bomberg E. (1999), *Decision-making in the European Union*, London, Macmillan.
- Rhodes R.A.W. (1996), "The new governance: governing without government", in *Political Studies*, 44, reperibile in rete al sito <http://law.hku.hk/gl/rhodes.pdf>.
- Polski M., Ostrom E. (1999), *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design*, articolo reperibile al sito <http://mason.gmu.edu/~mpolski/documents/PolskiOstromIAD.pdf>.
- Putnam R. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori.

⁵⁴ Citazione tratta dal sito di Trentino Sviluppo, <http://www.trentinosviluppo.it/Contenuti-istituzionali/Progetti/Polo-della-Mecatronica>, URL consultato il 13-05-2012.

Vino A. (2012), "La Pubblica Amministrazione tra produzione di servizi e produzione di politiche: governance, innovazione, competenze", in *Dialoghi, Rivista di studi sulla formazione e sullo sviluppo organizzativo*, Numero Monografico, Anno III, Gennaio 2012.

Weick K. (1997), *Senso e significato nell'organizzazione*, Milano, Cortina.