

RECENSIONE

STEFANO VOLPI, *“Pathways to Employment: The Final Evaluation of ESF Objective 3 in Britain (1994-99)”* di Jim Alan, Jacqui Hansbro e Paul Mooney, Research Report No. 164, ESF Evaluation Team, Finances and Analytical Services, Department for Education and Employment, HMSO, Norwich, UK, Ottobre 1999., in Osservatorio Isfol, 2000.

Fin dal 1994 la maggior parte delle attività cofinanziate dall’Obiettivo 3 di Fse nel Regno Unito raccordava già la formazione con altre misure di orientamento, informazione, sostegno e consulenza finalizzate a favorire l’inserimento o il ritorno dei partecipanti sul mercato del lavoro. Il rapporto di valutazione finale analizzato, nell’illustrare i risultati principali ottenuti nel precedente periodo di programmazione, di fatto descrive soprattutto le principali caratteristiche di questi “percorsi integrati” che hanno ricevuto un ulteriore impulso dal 1997 in poi su sollecitazione dell’Unione Europea.

Tenuto conto di questa peculiarità (certamente diversa, ad esempio, dalla realtà italiana) il rapporto evidenzia lo stato di attuazione dell’Obiettivo 3 al fine di fornire indicazioni utili per la programmazione 2000-2006 del Fse. Tali indicazioni sono basate su molteplici informazioni di carattere quantitativo (dati di monitoraggio di programma e di progetto, analisi degli esiti occupazionali dei partecipanti alle attività formative, ecc.) ottenute in collaborazione con i vari attori coinvolti nella programmazione e gestione del Fse, secondo un approccio alla valutazione di tipo “partecipativo” che – come dimostra l’esperienza realizzata dall’Isfol - ha dato buoni risultati anche in altri Paesi.

L’analisi del contesto istituzionale dell’Obiettivo 3 nel Regno Unito sintetizza i principali cambiamenti intervenuti nel triennio 1997-99 che hanno influenzato l’organizzazione degli interventi cofinanziati. Tra questi vanno annoverati:

- una maggiore enfasi posta sui progetti “integrati” quale valido strumento di supporto per la realizzazione congiunta di servizi mirati ai bisogni ed alle caratteristiche peculiari dei partecipanti;
- la concentrazione di risorse finanziarie per specifiche tipologie di destinatari nell’ambito dei vari *target-group* prioritari;
- la possibilità di ricorrere ad interventi di Fse dal primo giorno di disoccupazione di particolari categorie di persone;
- l’introduzione di aiuti specifici per sviluppare la formazione e le infrastrutture di supporto.

Tali innovazioni, peraltro, si sono inserite in un contesto complessivamente favorevole che, da un lato, aveva già recepito la maggior parte delle raccomandazioni formulate in fase di valutazione intermedia dell’Obiettivo 3 e, dall’altro, stava per avviare quel processo di regionalizzazione foriero di significativi sviluppi anche per gli interventi cofinanziati in

termini, ad esempio, di maggiore efficienza nella amministrazione dei programmi e di coerenza con i bisogni professionali e formativi emergenti in ambito regionale e locale.

Il mercato del lavoro del Regno Unito, inoltre, nel periodo preso in esame dal rapporto di valutazione ha ottenuto risultati migliori rispetto alla media europea, facendo registrare un aumento degli occupati complessivi ed una riduzione delle persone disoccupate. Sul primo versante va evidenziato il ricorso a specifici strumenti di flessibilità: circa il 25% degli occupati lavora part-time e circa il 7% ha un contratto a tempo determinato. Per quanto riguarda la disoccupazione, invece, le categorie di persone più esposte a questo rischio sono soprattutto i disabili, le minoranze etniche, gli uomini e le persone più anziane (per questi ultimi, la disoccupazione è spesso di lunga durata).

L'analisi dei *target-group* raggiunti dall'Obiettivo 3 di Fse, tuttavia, evidenzia come proprio per le categorie più svantaggiate (lavoratori più anziani e disoccupati di lunga durata) sarebbe stato opportuno sviluppare un maggior supporto nell'ambito di una programmazione che comunque, pur ottenendo un impatto specifico minore rispetto a quello inizialmente previsto, è riuscita a coinvolgere i principali destinatari degli interventi cofinanziati contribuendo alla risoluzione dei loro problemi sociali ed economici (in primo luogo, di quelli delle donne, dei disabili, delle minoranze etniche, delle persone disoccupate da meno di sei mesi).

In termini di tipologie di intervento, come anticipato, la maggior parte di quelli sostenuti dal Fse hanno offerto ai partecipanti dei servizi integrati alle semplici attività formative, costruiti in base ai seguenti aspetti prioritari: flessibilità, programmazione personalizzata dei percorsi, supporto operativo ed individuale, preparazione al lavoro, chiara individuazione degli sbocchi finali. Dalla valutazione di questi percorsi, in estrema sintesi, si evince che:

- i progetti integrati hanno avuto un costo superiore rispetto agli altri, ma tale spesa si ritiene giustificata alla luce dei risultati positivi ottenuti dai primi;
- le categorie svantaggiate sono state coinvolte in misura minore nella realizzazione di tali percorsi, ma è proprio su questi target che i vari servizi integrati proposti hanno ottenuto un impatto migliore;
- i progetti integrati sono stati caratterizzati da un livello di soddisfazione dei partecipanti maggiore rispetto a quello dell'utenza degli altri interventi di Fse e da un minore tasso di abbandono degli iscritti alle attività prima della loro naturale conclusione.

Inoltre, le analisi compiute sui partecipanti agli interventi cofinanziati, hanno evidenziato alcuni importanti aspetti connessi al ruolo svolto dall'Obiettivo 3 nel favorire l'occupabilità dei vari *target group* interessati, e cioè:

- circa un quarto di quelli che hanno trovato lavoro non sarebbero riusciti in questa operazione senza l'aiuto del Fse. Gli uomini, in particolare quelli di età superiore ai 25 anni, grazie alla partecipazione agli interventi cofinanziati hanno poi migliorato le loro possibilità e/o prospettive di carriera;
- il numero complessivo di persone che hanno trovato lavoro al termine delle esperienze di Fse (130 mila persone, di cui 14 mila in attività di autoimpiego) è in linea con le

aspettative indicate nella programmazione iniziale. Altrettanto rilevante, tuttavia, è il numero di partecipanti che risultavano ancora esclusi dal mercato del lavoro al termine delle attività (120 mila unità);

- la maggior parte dei partecipanti ha dimostrato interesse e soddisfazione per le attività svolte; in particolare, circa due terzi del totale ritenevano tali attività utili e coerenti ai fini del loro inserimento nel mercato del lavoro;
- il livello di qualificazione ottenuto dai partecipanti è stato insoddisfacente: più della metà, infatti, non ha acquisito alcuna qualifica al termine dell'intervento;
- un numero crescente di partecipanti ha trovato lavoro nei sei mesi successivi alla conclusione delle attività, anche se una quota considerevole è stata occupata attraverso lavori part-time e a tempo determinato.

L'interpretazione dei risultati ottenuti dall'Obiettivo 3, tuttavia, deve prendere in considerazione almeno tre fattori determinanti: (i) le caratteristiche dei partecipanti alle attività, (ii) le tipologie di intervento; (iii) le condizioni del mercato del lavoro di riferimento.

In primo luogo, alcune categorie di beneficiari hanno minori probabilità di trovare lavoro sei mesi dopo la conclusione delle attività: ciò vale soprattutto per i disabili, per le minoranze etniche, per gli *homeless*, per i lavoratori più anziani, per chi non ha mai lavorato prima e per le persone del tutto prive di qualificazione e/o con livelli di qualificazione molto bassi. La differenza di genere, inoltre, penalizza le prospettive occupazionali degli uomini rispetto a quelle delle donne, anche se – in questo ambito - esistono maggiori problemi di occupabilità per le donne che intendono rientrare nel mercato del lavoro rispetto ad altre tipologie di utenza femminile. Ciò evidenzia, peraltro, la necessità di utilizzare un approccio valutativo più sofisticato in tema di pari opportunità che superi la rigida contrapposizione tra i due generi e sia in grado, al loro interno, di cogliere e giustificare i diversi risultati.

Le tipologie di intervento che più favoriscono l'inserimento lavorativo dei partecipanti, in generale, sono quelle che prevedono un effettivo raccordo con i datori di lavoro, con particolare riferimento ai progetti integrati, agli interventi finalizzati alla promozione delle *work experience* ed ai servizi di supporto per la ricerca di lavoro.

Infine, come è naturale attendersi, le condizioni del mercato del lavoro in cui si inseriscono i partecipanti al termine delle attività hanno un grosso impatto sul successo delle iniziative; tali condizioni possono riguardare sia i settori produttivi emergenti a livello locale (ad esempio, il manifatturiero), che le tipologie di imprese presenti nel contesto territoriale di riferimento degli interventi (le migliori prospettive occupazionali sono state offerte ai partecipanti dalle imprese con più di 500 addetti).

Dal punto di vista della futura programmazione del Fse, il rapporto di valutazione - dopo aver analizzato i limiti delle attività di monitoraggio che hanno concorso alla definizione dei risultati ora esposti - considera prioritarie le seguenti raccomandazioni:

- una migliore definizione di strategie di intervento appropriate per le persone più svantaggiate;
- lo sviluppo di un approccio valutativo più ampio e, al tempo stesso, più approfondito in tema di pari opportunità;
- l'implementazione di progetti integrati più mirati alle diverse tipologie di *target-group* coinvolte nel Fse;
- il rafforzamento dei collegamenti con i datori di lavoro per aumentare la probabilità di successo degli interventi cofinanziati in termini di occupabilità dei partecipanti;
- il mantenimento di un sistema di monitoraggio ricorrente per un periodo di almeno tre anni, al fine di verificare la persistenza e/o l'evoluzione degli effetti prodotti dal Fse.