



UNIONE EUROPEA
Fondo sociale europeo



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*
Ufficio Centrale OFPL



Struttura nazionale di valutazione

FORMAZIONE E LAVORO

Effetti del Fondo sociale europeo sull'occupabilità in Italia

Sintesi

Agosto 2001

ISFOL – STRUTTURA NAZIONALE DI VALUTAZIONE

FORMAZIONE E LAVORO
EFFETTI DEL FONDO SOCIALE EUROPEO
SULL'OCCUPABILITA' IN ITALIA

A cura della
Struttura nazionale di valutazione
del Fondo sociale europeo

1. INTRODUZIONE

1.1. Programmazione e valutazione

Il quadro programmatico dei Fondi strutturali per il periodo 2000-06¹ dà rilievo alle politiche formative e del lavoro che permettono di perseguire occupabilità ed equità sociale insieme allo sviluppo competitivo del territorio, in particolare nel Mezzogiorno². Gli obiettivi espliciti, di natura strutturale, cui tendono i programmi di Fondo sociale europeo (Fse) sono stati definiti nel: i) incrementare l'occupabilità dei soggetti in età lavorativa; ii) promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone esposte a rischio di esclusione sociale; iii) sviluppare un'offerta di istruzione, formazione professionale e orientamento che consenta lo sviluppo di percorsi di apprendimento per tutto l'arco della vita; iv) sostenere le politiche di

¹ I documenti ufficiali di riferimento per l'Italia sono il *Quadro comunitario di sostegno Obiettivo 3* (Regioni del Centro-Nord) e il *Quadro comunitario di sostegno Obiettivo 1* (Regioni del Mezzogiorno), a loro volta articolati in più Programmi operativi. Il Quadro comunitario di sostegno (d'ora in avanti Qcs) Obiettivo 3, interamente cofinanziato dal Fondo sociale europeo (Fse), è composto da 14 Programmi operativi regionali (Por) e un Programma operativo nazionale (Pon). Il Qcs Obiettivo 1, plurifondo (cofinanziato da Fse, Fesr – Fondo europeo di sviluppo regionale, Feaog – Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione orientamento, e Sfop – Strumento finanziario di orientamento per la pesca) è articolato in 7 Por e 7 Pon. Il Qcs Obiettivo 3 e il Qcs Obiettivo 1 sono disponibili su Internet rispettivamente nei siti www.europalavoro.it e www.tesoro.it.

² Le risorse Fse dell'Italia per il nuovo periodo di programmazione 2000-06 ammontano a 29.270 miliardi di lire, così suddivisi: 16.884,6 miliardi di lire per l'Obiettivo 3 (somma comprensiva delle risorse Fse relative all'Obiettivo 2, e composta da quota Fse, quota nazionale e risorse private); e 12.385,3 miliardi di lire per l'Obiettivo 1 (anche in questo caso sono comprese la quota Fse, la quota nazionale e le risorse private).

flessibilizzazione, promuovere la competitività e favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità; v) migliorare l'accesso, la partecipazione e la posizione delle donne nel mercato del lavoro³.

Questi obiettivi, per quanto identifichino l'area di azione del Fse in Italia, sono pertinenti e complementari ad una strategia più vasta, condivisa sia in ambito nazionale che europeo, di sviluppo dell'occupazione⁴. L'agire del Fse, inoltre, ha un forte effetto pervasivo sulle politiche pubbliche nazionali/regionali, sia in quanto ne costituisce un rilevante canale finanziario⁵, sia per il metodo e il processo con cui vengono costruite, concertate e prese le decisioni programmatiche e attuative⁶.

La valutazione di programma ha una funzione di accompagnamento alla costruzione, attuazione e bilancio dello stesso: da un lato è un esercizio che rende conto agli *stakeholder* (ai finanziatori in particolare) e ai cittadini degli output e dei risultati conseguiti⁷; dall'altro lato e sincronicamente al primo,

³ Cfr. *Quadro comunitario di sostegno per l'Obiettivo 3, Fondo sociale europeo 2000-06*, par. 1.2.

⁴ Sono molteplici le tappe che hanno portato alla definizione di una strategia comune a livello europeo di lotta alla disoccupazione. Il Libro Bianco di Jacques Delors *Crescita, competitività, occupazione* nel 1993 pone le basi di questa strategia, seguito nel 1994 dalle indicazioni del Consiglio di Essen e nel 1997 da *Agenda 2000*, che ribadisce per l'Unione europea l'obiettivo della crescita dell'occupazione. I momenti più significativi di questo processo sono poi il luglio del 1997, quando gli interventi per l'occupazione sono inseriti formalmente nel Trattato di Amsterdam tra le priorità di azione comunitaria, e il novembre dello stesso anno, quando nel Consiglio straordinario di Lussemburgo gli Stati membri decidono di adottare una Strategia europea per l'occupazione, fondata sui quattro pilastri di occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità. L'Unione europea si impegna a presentare ogni anno gli Orientamenti per l'occupazione, sulla cui base ciascun Paese membro elabora i propri Piani d'azione nazionali (National Action Plan, ossia i Nap). L'Italia ha elaborato sino ad oggi quattro Nap (1998, 1999, 2000 e 2001); quelli relativi al 2000 e al 2001 sono scaricabili dal sito www.minlavoro.it, sezione Lavoro.

⁵ Nel 1996 l'indice di dipendenza del sistema formativo italiano dal Fse, in termini di risorse finanziarie impegnate, era pari al 77,3% (elaborazioni Isfol – Struttura di valutazione su dati Igrue e Regioni; tali dati furono presentati al convegno organizzato dalla Struttura di valutazione *La valutazione del Fse e le prospettive di sviluppo, nella fase di passaggio tra l'ultimo anno di implementazione e l'approvazione dei nuovi regolamenti*, Isfol – Cnel, 7 luglio 1998).

⁶ Cfr. A. Bulgarelli, A. De Lellis, "Processi di apprendimento istituzionale nello sviluppo delle politiche formative comunitarie", mimeo. I contenuti sono stati diffusi nel corso della *XXXIX Riunione Scientifica Annuale della Società Italiana degli Economisti*, Ancona, 29-30 ottobre 1999.

⁷ In proposito si veda: Regolamenti dei Fondi strutturali n. 1260/1999; EC-DGXVI, *The New Programming Period 2000-06: methodological working paper 3 (Indicators*

costruisce informazioni e analisi che mirano non solo a misurare il rapporto obiettivi-risultati, ma a ricostruire processi e segnali di cambiamento e innovazione secondo una logica che interpreta il programma come un sistema aperto, in grado sia di recepire e reagire ai messaggi provenienti dall'ambiente esterno, sia di influire su di esso⁸. Il bilancio degli output e dei risultati degli interventi cofinanziati dal Fse (periodo 1994-99), realizzato attraverso un esercizio valutativo che ha accompagnato tutti i sei anni del Programma⁹ recentemente concluso, è entrato a far parte della nuova programmazione, soprattutto come riflessione collettiva degli *stakeholder*, nell'ambito del complesso negoziato che ha condotto all'attuale ciclo di *policy*. La scelta di rafforzare la funzione e i contenuti della valutazione e l'opzione verso approcci dinamici, di feed-back fra programmatore e valutatore, contenuta nel principale documento programmatico del Fse in Italia – il Quadro comunitario di sostegno Ob. 3 - così come nelle linee guida per la valutazione¹⁰, rappresentano il segnale del superamento di una logica normativa, in cui la valutazione è intesa come dovere/vincolo dato dalle regole dei Fondi strutturali, nella direzione di un suo utilizzo a supporto delle decisioni di *policy*.

for Monitoring and Evaluation: an indicative methodology), 1999; EC-DGV, *Guidelines for systems of monitoring and evaluation of Esf interventions in the period 2000-06*, 1999; EC, *Evaluating socio-economic programmes*, Means collection (6 voll.), EC, 1999.

⁸ In proposito si veda: Isfol-Struttura nazionale di valutazione del Fse, *Linee guida per il monitoraggio e la valutazione del Fse 2000-06*, documento di lavoro approvato dal Comitato di sorveglianza dell'Obiettivo 3, 27 luglio 2000. Il documento è disponibile nel sito www.isfol.it, cliccando su *Valutazione*, e poi su *Rapporti, linee guida e paper*.

⁹ La Struttura di valutazione è stata istituita nel 1995 presso l'Isfol su incarico del Ministero del lavoro e PS, in accordo con la Commissione europea, per valutare il sistema e le politiche cofinanziate dal Fse in Italia. Nel corso della passata programmazione 1994-99 ha realizzato le valutazioni intermedie e finali degli Obiettivi 3 e 4 e dell'Obiettivo 1, per quest'ultimo collaborando con le strutture nazionali di valutazione "Nucleo di valutazione investimenti pubblici" del Ministero del tesoro e dell'Inea. Per l'elenco dettagliato dei rapporti realizzati, si veda la bibliografia.

¹⁰ Isfol - Struttura nazionale di valutazione del Fse, *Linee guida per il monitoraggio e la valutazione del Fse 2000-06*, cit.; Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Unità di valutazione degli investimenti pubblici, *Orientamenti per l'organizzazione della valutazione intermedia dei Programmi operativi – Qcs 2000-06 e Linee guida per la valutazione intermedia dei Programmi operativi – Qcs 2000-06*, documenti di lavoro, giugno 2001.

Il testo che qui presentiamo aggiorna e approfondisce alcuni aspetti della valutazione di impatto della programmazione Fse 1994-99 in Italia, in particolare del Centro-Nord, già analizzati nella valutazione finale del programma¹¹. Esso non è quindi funzionale alla definizione, già avvenuta, del nuovo ciclo di interventi. La sua funzione è piuttosto di tipo cognitivo¹². Vengono sviluppati soprattutto temi che, a prescindere dal legame con la programmazione passata, hanno una valenza di *policy* più generale e presente sia nell'attuale Qcs, che nella strategia complessiva delle politiche formative nazionali. Le conoscenze che derivano da questa valutazione sono dunque parte di un percorso di apprendimento, questo sì di supporto al parallelo percorso di *policy making*.

L'opzione cognitiva delle valutazioni qui proposte ha significato concentrare le rilevazioni e l'analisi su alcuni aspetti cruciali delle politiche formative attuate, relativi agli effetti degli interventi piuttosto che all'efficienza e ai processi di implementazione delle misure di *policy*¹³. La valutazione degli effetti, che in questo lavoro include i risultati rispetto alle strategie e gli impatti sulle persone e in parte sul sistema, non esaurisce il mosaico dei tasselli pertinenti e rilevanti alla valutazione di programma: gli effetti sono a loro volta condizionati dalle realizzazioni e dalle regole,

¹¹ Cfr. A. Bulgarelli (cur.), *Valutazione finale dell'obiettivo 3 in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2000; *Valutazione finale dell'obiettivo 4 in Italia*, (Idem, 1999); e Isfol–Struttura di valutazione Fse, le sei monografie, non pubblicate, riguardanti la valutazione finale dell'Obiettivo 1, Fse 1994-99: 1. *L'evoluzione dei contenuti e delle prassi di programmazione del Fse*; 2. *L'impatto del Fse sul rafforzamento del sistema dell'istruzione e formazione iniziale. Pop Mpi "Un impegno per la qualità"*; 3. *L'impatto del Fse sull'integrazione fra politiche di formazione e altre politiche del lavoro*; 4. *Impatto diretto del Fse sui disoccupati di lunga durata*; 5. *La realizzazione del Fse nel Mezzogiorno. Analisi di efficienza fisica e finanziaria, analisi esiti occupazionali dei formati*; 6. *Impatto diretto del Fse sulla popolazione di riferimento e componente localizzativa della crescita occupazionale*.

Le monografie sull'Obiettivo 1 citate, così come le sintesi dei rapporti di valutazione Obb. 3 e 4 pubblicati, sono disponibili sul sito www.isfol.it, cliccando su *Valutazione*, poi su *Rapporti, linee guida e paper*.

¹² Si vedano in proposito: A. Martini e G. Cais, "Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale", in M. Palumbo (cur.), *Valutazione 2000. Esperienze e riflessioni*, FrancoAngeli, Milano, 2000., e C. Weiss, *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1998.

¹³ Queste sono state approfondite nell'ambito delle valutazioni di medio termine (1997) e finali (1999 e 2000).

meccanismi e processi di *delivery*¹⁴, così come dall'evoluzione del contesto normativo, socio-economico e politico¹⁵.

Tre sono le principali domande a cui si è cercato di fornire elementi di risposta:

1. *l'introduzione massiccia di finanziamenti comunitari verso la costruzione di un'offerta formativa diversificata per più tipologie di utenza ha modificato il sistema di formazione professionale regionale nel suo complesso?*
2. *i soggetti trattati dalle politiche formative a finanziamento pubblico rappresentano la popolazione potenziale in condizioni di maggior vulnerabilità sul mercato del lavoro?*
3. *gli individui che hanno partecipato ad un'azione formativa hanno una maggiore probabilità di essere occupati rispetto a chi non vi ha partecipato? E quindi Quale sarebbe stato l'effetto della partecipazione ai corsi sulle probabilità di trovare lavoro degli individui che non vi hanno partecipato?*

La ricerca valutativa analizza quindi:

- gli effetti del programma sull'evoluzione complessiva del sistema di formazione professionale italiano, in particolare per tipologie di offerta formativa;
- il conseguimento degli obiettivi equitativi del programma rispetto ai target di utenza;
- l'impatto delle politiche sull'occupabilità.

Questi tre aspetti sono attuali e consistenti alle politiche nazionali per l'occupazione e alla nuova programmazione dei Fondi strutturali, sia rispetto ai loro obiettivi globali che alle priorità attuative in fase di implementazione¹⁶. Senza soluzione di continuità rispetto al ciclo 1994-99, continua ad essere perseguita una strategia che mira a coniugare occupabilità ed equità, in altre parole, a favorire l'occupazione dei soggetti meno competitivi sul mercato del lavoro, soprattutto in contesti territoriali

¹⁴ In proposito si vedano: M.Q. Patton, *Utilisation Focused Evaluation. The New Century Text*, terza edizione, Sage Publications, London, 1997; G. Schmid "Evaluating Labour Market Policies in Transitional Labour Markets", *XV Convegno Nazionale di Economia del Lavoro, Aiel*, Ancona, 28-29 settembre 2000, e Isfol-Struttura nazionale di valutazione, *Linee guida per la valutazione del processo di implementazione del Fse 2000-06* (in corso di stesura).

¹⁵ Si veda, ad es., la struttura delle valutazioni di medio termine e finali del Fse e, in genere, di tutti i Fondi strutturali.

¹⁶ Oltre ai documenti di programmazione dei Fondi strutturali, si vedano i Piani nazionali per l'occupazione del 1999, 2000 e 2001 e, a livello attuativo, gli avvisi e i bandi di gara con cui le Regioni progettano le specifiche azioni d'intervento.

sviluppati e dinamici, quali quelli del Centro-Nord, dove il rischio di effetti di “peso morto” (*dead-weight effect*) delle politiche di inserimento è potenzialmente alto. Il rischio è infatti di sostenere una spesa pubblica per interventi che creino effetti che comunque si sarebbero verificati in una situazione senza intervento.

Tutti i temi evidenziati concorrono a definire la “qualità del sistema della formazione professionale” come una delle priorità dell’Agenda comunitaria nell’ambito delle politiche formative. Il concetto di qualità della formazione ha subito rilevanti trasformazioni dai primi anni ’90: divenuto un aspetto importante delle strategie di *policy* comunitarie¹⁷, non coincide più con il concetto di controllo di qualità, ma include anche quello di performance ed efficacia dei sistemi formativi, laddove per efficacia si intende la capacità di incrementare “l’occupabilità, la coerenza fra domanda e offerta di formazione, l’accesso alla formazione con particolare enfasi ai gruppi più deboli sul mercato del lavoro”¹⁸. Il confronto con questi concetti e la misura e analisi dei fenomeni sottesi costituiscono quindi una chiave di lettura trasversale a questo testo.

1.2. Considerazioni di sintesi

1.2.1. Una visione d’insieme sulla performance degli investimenti di formazione professionale

Il tema della coesione sociale attraversa trasversalmente i vari cicli di programmazione del Fondo sociale europeo. Nel ciclo 1994-99, a fianco dei tradizionali obiettivi espliciti di tipo equitativo, il disegno programmatico nazionale e regionale assumeva la diversificazione delle tipologie di offerta formativa come condizione per adeguare il sistema di formazione professionale regionale ai bisogni di una pluralità di soggetti in condizioni di debolezza sul mercato del lavoro (giovani in cerca di lavoro, disoccupati di

¹⁷ Vedi: Risoluzione del Consiglio del 15 dicembre 1994, *Quality and attractiveness of vocational education and training*; Conclusioni del Consiglio del 24 luglio 1995, *Importance and implications of the quality of vocational training*; Risoluzione del Consiglio 1999, *Into the new millennium: developing new working procedures for European cooperation in the field of education and training*. Inoltre, la qualità costituisce uno degli obiettivi principali del Programma Leonardo e sarà oggetto dell’istituendo “European quality forum” europeo.

¹⁸ EC, *The quality of vocational training*, working paper, 14 novembre 2000.

lunga durata, soggetti vulnerabili, lavoratori con competenze obsolescenti, donne adulte che rientrano nel mercato del lavoro) e delle imprese.

Per questi obiettivi sono stati impegnati e spesi, nel periodo 1994-2000, rispettivamente 15.533 e 10.232 miliardi di lire, a valere sul Fondo sociale europeo e sul cofinanziamento nazionale degli Obiettivi 1, 3 e 4. Finanziamenti rilevanti, se si considera che a metà periodo costituivano il 77% circa dei complessivi stanziamenti regionali per la formazione professionale. Nei sei anni sono stati formati 1.850.000 individui in 103.000 azioni formative, in prevalenza nel Centro-Nord Italia.

Il capitolo 2 di questo volume aggiorna sinteticamente le informazioni relative agli output e alle performance del Fse in Italia. Oltre a fornire un bilancio sulla realizzazione finanziaria e fisica, quasi conclusiva, della programmazione 1994-99, le informazioni offerte permettono di evidenziare alcune riflessioni su criticità riscontrate in passato che potrebbero ripresentarsi nella gestione attuale e costruiscono inoltre una base dati al tempo T da confrontare col futuro T1 delle analisi valutative che verranno realizzate nel 2003, a metà percorso del nuovo ciclo programmatico.

Le performance finanziarie e fisiche evidenziano in particolare due livelli di difficoltà di attuazione:

- il primo, che investe gli aspetti organizzativi e gestionali delle autorità pubbliche responsabili dell'attuazione delle politiche e gli aspetti procedurali e normativi dei Fondi strutturali e del loro intreccio con le regole nazionali e regionali -dalla contabilità al controllo ispettivo- consiste nella carente capacità e velocità di spesa. E' rilevante infatti che, a fine 2000, sia stato speso solo il 66% di quanto programmato, pur tenendo conto che, per cause relative al monitoraggio delle diverse fasi contabili, il dato finanziario è sottostimato, mentre l'avanzamento reale degli interventi risulta più elevato di circa 10 punti (75%);
- il secondo consiste nella capacità e velocità di innovazione del sistema formativo regionale nel suo complesso, da chi lo governa agli enti attuatori che realizzano le singole azioni. Come verrà analizzato nel capitolo 3, il sistema ha subito una trasformazione radicale, soprattutto nel Centro-Nord, ma le velocità relative dei diversi percorsi di investimento mostrano performance diversificate, le migliori relative alle tipologie di azione più consolidate (formazione dei giovani), le peggiori, soprattutto nei primi anni di implementazione, riguardano invece le attività nuove -formazione per gli occupati e azioni di rafforzamento dei sistemi- su cui molto scarsa era l'esperienza pregressa.

In sintesi, si è verificato un *trade-off* tra innovazione ed efficienza, laddove gli ambiziosi obiettivi di trasformazione del sistema hanno trovato i

suoi *stakeholder* non sufficientemente preparati e organizzati per agire con le scadenze richieste dalle regole dei Fondi strutturali. Le regole comunitarie hanno costituito uno stimolo cruciale allo sviluppo delle capacità programmatiche e gestionali della Pubblica amministrazione, dal livello centrale a quello locale, ma questo ha avuto velocità diverse a seconda della forza relativa degli attori e dei contesti territoriali di riferimento.

1.2.2. Una trasformazione radicale: da sistema formativo rivolto ai giovani a opportunità diversificate per più gruppi di utenze

L'aspetto principale di innovazione della programmazione passata consisteva dunque nel modificare un sistema consolidato di offerta di formazione professionale, che aveva storicamente risposto alla domanda sociale di formazione nel segmento giovanile che non proseguiva o abbandonava l'istruzione secondaria superiore, nella direzione della diversificazione di opportunità verso più target di utenza.

Nel *capitolo 3* si cerca di rispondere alla domanda "l'introduzione massiccia di finanziamenti comunitari verso la costruzione di un'offerta formativa diversificata verso più tipologie di utenza ha modificato il sistema di formazione professionale regionale nel suo complesso?". L'analisi delle trasformazioni avvenute si basa sull'osservazione delle caratteristiche del sistema formativo italiano prima (1992), durante (1995) e nella fase finale (1998) dell'attuazione del ciclo programmatico 1994-99.

Non si tratta solo di un'analisi dell'evoluzione dell'offerta formativa di Fse, ma di come quest'ultima abbia influenzato e trasformato il sistema complessivo regionale, non solo e non tanto per il peso quantitativo degli interventi formativi cofinanziati, ma soprattutto per le scelte di indirizzo realizzate nell'ambito dei relativi documenti di programmazione. Ciò è particolarmente vero in riferimento agli interventi rivolti al sostegno e allo sviluppo della formazione dei lavoratori, in cui il Fse ha svolto un ruolo anticipatore e propulsivo rispetto alle politiche nazionali.

Nel 1992, l'incidenza in termini di allievi delle attività formative di primo e secondo livello rivolte ai giovani era pari all'84% circa di tutta l'offerta formativa regionale, con un peso pressoché simile delle due componenti. Tale situazione rifletteva la tradizione del sistema formativo italiano, in particolare col suo ruolo di supplenza rispetto al sistema scolastico (per i giovani in uscita dall'obbligo ed i drop-out della scuola secondaria superiore).

Nel 1998 le attività formative risultano maggiormente diversificate, le principali trasformazioni riguardano un rapido incremento dell'offerta formativa rivolta alla qualificazione e all'aggiornamento degli occupati, la

diversificazione degli interventi mirati a favorire l'inserimento lavorativo dei giovani, l'aumento delle azioni formative destinati ai disoccupati adulti.

Particolarmente rilevante è la dimensione assunta dalla formazione continua. L'incremento delle attività formative finalizzate ad aggiornare e accrescere le competenze e la professionalità dei lavoratori hanno comportato un cambiamento profondo della struttura dell'offerta formativa promossa dalle Regioni nell'ambito del Fse, modificando drasticamente il peso relativo delle diverse componenti. Nel 1998 le attività di formazione per occupati rappresentano in termini di allievi il 50% delle attività totali, mentre si attestavano intorno al 2% nel 1992; lo scarto risulta maggiormente elevato nel Centro-Nord, dove si è passati dal 2% al 52% delle attività, mentre nel Mezzogiorno dal 2% al 38%.

Per quanto riguarda le attività formative rivolte ai giovani, nel Mezzogiorno si osserva un progressivo ridimensionamento degli interventi Fse di competenza regionale, che passano dai circa 50.000 utenti del 1992 ai 26.300 del 1995 e ai 9.300 del 1998, mentre nel Centro-Nord le attività restano stabili, con valori attorno alle 60.000 unità annue, e si diversificano in favore delle azioni realizzate nell'ambito di modelli di alternanza tra formazione e lavoro (apprendistato in particolare). Le differenze territoriali risultano ulteriormente accentuate se si misura la capacità degli interventi formativi regionali di coprire l'utenza potenziale. L'incidenza della formazione di primo e secondo livello (formazione post obbligo e post diploma) sull'aggregato dei giovani in cerca di occupazione risulta profondamente diversa nelle due aree del Paese: inferiore al 2% nel Mezzogiorno, intorno al 30% nel Centro-Nord.

Il ridimensionamento osservato nelle aree Obiettivo 1 è ascrivibile a cambiamenti rilevanti intervenuti nell'allocatione delle opportunità formative, e dei relativi finanziamenti, nell'ambito del complesso del sistema formativo: si è scelto infatti di sviluppare moduli professionalizzanti all'interno del sistema scolastico, in particolare nell'ambito degli Istituti professionali di stato (Ips) e in parte in quelli tecnici (Its) a detrimento della formazione regionale.

Questi dati evidenziano come l'offerta formativa regionale, che dovrebbe essere caratterizzata per maggiore flessibilità e aderenza ai fabbisogni professionali delle imprese, sia maggiore laddove il tessuto produttivo risulta più forte e attivo nell'individuare ed esplicitare i propri fabbisogni. Non sorprende dunque che nel contesto di un sistema produttivo debole come quello del Mezzogiorno lo sviluppo di un sistema formativo con queste caratteristiche abbia incontrato maggiori difficoltà e che sia stato privilegiato il rafforzamento della formazione professionalizzante nell'ambito del sistema

scolastico. Con il Fse si è riusciti non solo a rafforzare l'istruzione professionale, grazie anche all'autonomia e alle possibilità di sperimentazione di cui godono gli Ips, ma anche ad innescare un processo di integrazione fra il sistema scolastico e quello regionale attraverso la creazione di moduli e attività congiunte.

Nel complesso, l'evoluzione della composizione degli interventi formativi di competenza regionale ha interessato le diverse aree del paese secondo tempi e modalità diverse: a partire da una composizione simile dell'offerta formativa, le trasformazioni successive hanno dato luogo a strutture dell'offerta dapprima divergenti, a causa soprattutto della rapida crescita degli interventi di formazione continua nel Centro-Nord, poi nuovamente convergenti, man mano che nel Mezzogiorno si recuperava il ritardo nell'attuazione di interventi di formazione rivolti agli occupati. In riferimento al 1998 si osserva infatti una composizione dell'offerta regionale molto simile nelle due aree del paese, sebbene ben diversa sia la dimensione complessiva, a forte vantaggio del Centro-Nord. Considerando, con qualche cautela, il totale delle attività regionali indipendentemente dalla fonte di finanziamento, la formazione rivolta ai giovani incide nel Centro-Nord per il 35% del totale delle attività di formazione, mentre il 49% di esse riguarda la formazione dei lavoratori. Similmente nel Mezzogiorno ai giovani è dedicato il 36% delle attività di formazione, mentre solo il 35% coinvolge gli individui occupati. La minore incidenza nel Mezzogiorno degli interventi rivolti ai lavoratori risulta compensata dal maggior peso che in queste regioni rivestono gli interventi rivolti ai disoccupati, riflettendo in gran parte le sottostanti differenze del mercato del lavoro.

In sintesi l'offerta formativa di competenza regionale, se dal punto di vista dimensionale ha osservato un andamento divergente nelle due aree del Paese - in aumento nel Centro-Nord e in calo nel Sud - dal punto di vista della composizione, malgrado uno sfasamento temporale, essa è andata nel tempo convergendo verso una struttura che assegna il peso maggiore, in termini di utenti, alla formazione degli occupati e, in secondo luogo, dei giovani.

Il tema della composizione dell'offerta formativa è attuale: la nuova programmazione continua a indirizzarsi ad una platea ampia di popolazione sia in cerca di lavoro che già occupata e include, in modo più rilevante rispetto al passato, segmenti di popolazione già in possesso di titoli di studio medio-alti, proponendo un'offerta di interventi formativi integrati con il sistema di istruzione (a tutti i livelli) e con altre misure di politica attiva del lavoro.

1.2.3. Competitività dei sistemi territoriali versus equità sociale: le politiche hanno raggiunto i soggetti “relativamente” forti

In parallelo alla diversificazione delle opportunità formative e all'ampliamento della platea di destinatari, gli obiettivi generali delle politiche formative, nell'ambito della strategia di Fse 1994-99, miravano al *targeting* della popolazione beneficiaria, prevalentemente (ma non esclusivamente) indirizzata ai soggetti con maggiore difficoltà di inserimento non per caratteristiche particolari di disagio (come nel caso dei disabili, etc.), ma per caratteristiche anagrafiche e di carente dotazione di capitale umano. Da qui l'opzione forte per politiche di *mainstreaming* nei confronti delle donne e, nello specifico delle misure di *policy*, verso gli adulti disoccupati di lunga durata e i soggetti in possesso di bassi livelli di istruzione.

Il capitolo 4.1. cerca quindi di rispondere alla domanda: “*i soggetti trattati dalle politiche formative a finanziamento pubblico rappresentano la popolazione potenziale in condizioni di vulnerabilità sul mercato del lavoro?*”. La valutazione del *targeting* è rilevante per analizzare se siano stati conseguiti gli obiettivi equitativi del programma. Le rilevazioni sono relative ai soggetti formati nell'ambito di nove Regioni del Centro-Nord e per un totale di 14.000 osservazioni.

I dati sulle caratteristiche dei formati paragonati a quelle del bacino di utenza potenziale (Istat - microdati Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro) evidenziano come il sistema abbia solo marginalmente coinvolto i segmenti di popolazione in condizioni di maggior svantaggio - dove questo è definito (soprattutto nell'ambito delle politiche rivolte ai disoccupati di lunga durata e ai giovani in cerca di lavoro) in termini di scarsa scolarizzazione e assenza di qualificazione associate a condizione di inoccupazione ed età adulta - disattendendo, almeno in parte, l'obiettivo di equità sociale.

La formazione professionale ha interessato i soggetti relativamente più giovani e istruiti rispetto all'utenza potenziale. In particolare, si osserva come: i) il 59% dei formati abbia un'età compresa fra i 15 e i 24 anni contro il 38% dell'utenza potenziale, dato che evidenzia la ancora forte funzione di *education* della formazione professionale regionale, laddove si concentra sulla qualificazione generale e di base dei giovani che non proseguono gli studi nell'istruzione secondaria superiore, e non solo di strumento di politica attiva del lavoro; ii) a fronte di un bacino d'utenza composto per il 6% di persone prive di titolo di studio e per il 39% in possesso del solo obbligo scolastico, la formazione professionale è intervenuta su questa fascia di soggetti nella misura rispettivamente dello 0,2% e del 23%.

Il limitato coinvolgimento dei soggetti più deboli può essere spiegato da fenomeni di autoscrematura e scrematura. Sono i soggetti più istruiti, giovani e con un background familiare relativamente più forte, coloro che riescono a muoversi autonomamente nell'arena delle informazioni, mentre la popolazione in condizioni di maggiore svantaggio ha minori capacità di orientarsi fra le opportunità presenti sul territorio. Ciò chiama in causa le scarse capacità di intercettazione e orientamento dei Servizi per l'impiego che, nel periodo considerato, non erano stati ancora riformati. Chiama anche in causa però gli attori che progettano e realizzano le azioni formative, i quali tendono a selezionare i soggetti relativamente più forti anche in conseguenza del maggior punteggio che, nell'ambito della valutazione ex ante dei progetti formativi, viene assegnato agli organismi i cui allievi presentano buoni tassi di inserimento occupazionale. Di fatto si è verificata una trappola in cui autoselezione e selezione avversa sono state favorite da regole competitive in assenza di servizi di orientamento e sostegno ai beneficiari ultimi delle politiche. Il *policy maker* sembra consapevole di queste distorsioni e ha introdotto, nell'ambito della programmazione 2000-06, misure consistenti di adeguamento e rafforzamento dei servizi per l'impiego così come sta migliorando le proprie capacità di progettazione e finalizzazione degli interventi da immettere sul mercato della formazione.

Per quanto riguarda invece il perseguimento dell'obiettivo delle pari opportunità tra uomini e donne va segnalato l'elevato coinvolgimento delle donne nelle iniziative realizzate. Nel complesso delle attività formative qui considerate la presenza femminile è stata elevata (60%) e corrispondente alla struttura della popolazione di riferimento (62%). Questo dato, letto unitamente a quello degli impatti occupazionali netti, in cui emerge, come vedremo in seguito, un forte effetto positivo della formazione sull'inserimento occupazionale delle donne, conferma la rilevanza e l'efficacia delle politiche di *mainstreaming*.

1.2.4. Rispondenza fra offerta formativa e fabbisogni delle imprese

Il raggiungimento dell'obiettivo di equità sociale, attraverso il raggiungimento e il rafforzamento dell'occupabilità di particolari categorie target, a sua volta dipende in misura non secondaria dalla capacità del sistema formativo di soddisfare i fabbisogni professionali delle imprese.

Il capitolo 4.2. verifica la rispondenza tra i fabbisogni professionali del sistema produttivo in una grande Regione, la Lombardia, e gli allievi formati per profilo professionale.

L'analisi comparativa tra i profili professionali dei formati e i fabbisogni professionali (previsioni di assunzione delle imprese secondo la banca dati Excelsior dell'Unioncamere) mostra una certa coerenza fra le due strutture.

Le principali differenze riguardano da una parte due professioni tecniche sovrarappresentate nel sistema formativo (sebbene in valore assoluto al di sotto del fabbisogno) e, dall'altra, due figure professionali scarsamente qualificate per le quali il fabbisogno delle imprese non trova riscontro adeguato nel sistema formativo. In riferimento a queste ultime, è difficile attribuire l'insufficienza riscontrata nell'offerta di lavoro a carenze dell'offerta formativa. Una possibilità da indagare è che si tratti di figure professionali che presentano una bassa attrattiva per i giovani in inserimento sul mercato del lavoro e che siano in parte coperte da popolazione immigrata.

Se mettiamo a confronto la distribuzione degli allievi con la distribuzione dei fabbisogni professionali delle imprese, per livello di istruzione e profilo professionale richiesto, l'analisi mette in evidenza l'esistenza di una buona coerenza limitatamente al livello di istruzione corrispondente all'assolvimento dell'obbligo scolastico. Tale risultato non deve sorprendere. Se infatti in riferimento ai livelli di istruzione più bassi l'offerta di formazione professionale regionale rappresenta il principale strumento di rafforzamento delle competenze professionali, in riferimento ai livelli formativi più alti le imprese si rivolgono all'intero sistema educativo/formativo, in particolare agli istituti di istruzione tecnica e professionale e alle strutture universitarie. La buona corrispondenza fra domanda di lavoro delle imprese e offerta formativa in riferimento ai giovani in uscita dall'obbligo può inoltre essere messa in relazione con l'esperienza consolidata del sistema della formazione professionale nel rispondere alla domanda sociale e professionale di qualificazione di base di quel segmento della popolazione che abbandona precocemente gli studi.

La coerenza fra domanda e offerta formativa per figure professionali costituisce un tema chiave delle azioni di sistema della nuova programmazione: lo sviluppo delle rilevazioni e analisi dei fabbisogni professionali, previsto nell'ambito dell'obiettivo specifico del Qcs "adeguare il sistema della formazione professionale e dell'istruzione", è inserito in un complesso di azioni che mirano ad innalzare la qualità dell'offerta formativa rendendola coerente con il contesto economico, professionale e sociale locale.

1.2.5. Effetti positivi sull'occupabilità dei formati

I dati emersi finora mostrano, per l'area centro-settentrionale del Paese, un'evoluzione del sistema formativo che tende ad adeguarsi alla domanda economica del territorio, sia nel rafforzamento della componente formativa per gli occupati¹⁹, sia nei profili professionali offerti, sia nella selezione di soggetti beneficiari che, seppur inoccupati, presentano caratteristiche personali di maggior vantaggio sul mercato del lavoro. Tutto ciò concorre, all'efficacia dell'azione formativa, in particolare rispetto al suo obiettivo strategico, l'occupabilità dei soggetti o meglio, l'aumento dell'occupabilità e riduzione delle disuguaglianze nelle opportunità di accesso al lavoro (occupabilità ed equità).

Nel capitolo 5 si cerca di misurare e di analizzare l'impatto diretto sui beneficiari degli interventi formativi. Le domande cui risponde la valutazione sono: *“gli individui che hanno partecipato ad un'azione formativa hanno una maggiore probabilità di essere occupati rispetto a chi non vi ha partecipato?”* E quindi *“quale sarebbe stato l'effetto della partecipazione ai corsi sulle probabilità di trovare lavoro degli individui che non vi hanno partecipato?”* La rilevazione sui percorsi di transizione e sugli esiti occupazionali dei formati riguarda nove Regioni del Centro-Nord, per un totale di 13.460 osservazioni. Tuttavia, la stima degli impatti netti – resa possibile dall'analisi controfattuale - è relativa alle sole Regioni Lombardia ed Emilia Romagna, con 6.416 osservazioni. Il gruppo di controllo è costituito da microdati longitudinali dell'Istat – Rilevazione sulle forze di lavoro di aprile.

Ad un anno di distanza dalla conclusione delle attività, in nove Regioni del Centro-Nord, il tasso di occupazione dei formati risulta pari al 44% del totale; di questi, il 67% afferma di utilizzare le conoscenze acquisite durante il corso di formazione professionale. Se alla percentuale degli occupati aggiungiamo quella di chi, dopo e presumibilmente in conseguenza dell'esperienza formativa, si è reinserito in un ciclo di studi di tipo scolastico universitario (pari al 14,% del totale), si può quantificare un impatto lordo positivo²⁰ pari al 58%. Rispetto al tasso di occupazione medio, si registrano

¹⁹ Come evidenziato nella valutazione finale dell'Obiettivo 4, la formazione per occupati non ha raggiunto i lavoratori “deboli”, ma i soggetti in posizione intermedia che ricoprono ruoli organizzativi di snodo nelle imprese in espansione.

²⁰ Il rientro nel circuito dell'istruzione, come è stato ampiamente argomentato in passato, specie nei contesti geografici analizzati (Centro-Nord Italia) è da considerarsi come un effetto tendenzialmente positivo. Cfr. Centra M., De Vincenzi R. e Villante

esiti migliori per i maschi (47%), per le classi centrali di età ed in modo particolare per la fascia compresa tra i 25 e i 29 anni (48%), ma soprattutto per i titoli di studio più elevati. L'occupazione è più alta al crescere dei livelli d'istruzione precedenti l'azione formativa, passando dal 38% di transizioni al lavoro per le persone in possesso del solo obbligo scolastico al 62% dei laureati. L'inserimento occupazionale è nella maggior parte dei casi regolato da contratto di lavoro a tempo indeterminato (35% del totale occupati), in particolare se si prende in considerazione il sottoinsieme degli occupati maschi (45%). Viceversa, le donne si inseriscono maggiormente con tipologie contrattuali a termine, quali i contratti a tempo determinato (35%) e i contratti a causa mista e i tirocini (21%).

Fra le molte informazioni sulle modalità di transizione, specie se paragonate con altre rilevazioni degli anni passati, emerge un processo di *modernizzazione* dei modi in cui si cerca e trova lavoro: il circuito familiare/amicale non rappresenta più il canale preferenziale di inserimento; sono invece l'insieme delle modalità di ricerca attivate autonomamente ed, in particolare, l'utilizzazione degli annunci e delle inserzioni di lavoro e la presentazione diretta della domanda di assunzione e l'invio di curriculum, a costituire il canale più utilizzato (38%). Non marginale è inoltre il ruolo di agenzia di collocamento di fatto agito dagli stessi organismi di formazione, anche attraverso la realizzazione dei moduli di stage in azienda inseriti ormai in tutti gli interventi formativi del Centro-Nord. Collocando il 15% dei formati, gli organismi formativi, sopravanzano, e di molto, i Servizi pubblici per l'impiego (canale utilizzato per trovare lavoro nel 4% dei casi). Il numero di occupati attraverso gli organismi formativi può anche essere considerato, soprattutto in un contesto di riforma dei Servizi all'impiego non ancora a regime, un indicatore di qualità degli organismi stessi, in particolare una *proxy* del legame fra organismi e sistema delle imprese nel territorio. Gli elevati impatti netti sull'occupabilità dei formati, come vedremo, in Emilia Romagna e Lombardia, possono anche essere spiegati da un tessuto formativo locale che promuove l'occupazione di circa il 30% dei formati.

Questi dati sugli esiti occupazionali non ci dicono tuttavia nulla sulle maggiori o minori probabilità dei formati di essere occupati. E' attraverso la stima degli impatti netti che possiamo valutare l'efficacia reale dell'investimento in formazione. L'analisi realizzata per le Regioni Emilia Romagna e Lombardia evidenzia un effetto netto positivo dell'intervento

C., *Formazione professionale e occupabilità. La valutazione dell'impatto degli interventi formativi sugli esiti occupazionali*. I Libri del Fse, Roma, 2000, pag. 40.

formativo sull'occupazione dei formati pari al 18% per gli uomini e al 21% per le donne.

Questo risultato sembra tanto più rilevante se si considera che, per tenere conto delle differenze inosservabili tra formati e non formati riguardanti il grado di attivismo nella ricerca di lavoro e le abilità individuali che comportano una maggiore occupabilità dei formati a prescindere dalla partecipazione alle attività formative, si è utilizzato un modello econometrico appartenente alla famiglia dei modelli di selezione. Esso consiste di due equazioni, rispettivamente per la condizione occupazionale dei formati e dei non formati, e di una funzione di scelta che cattura il processo decisionale inerente alla partecipazione ai corsi di formazione. Utilizzando queste tre funzioni è possibile calcolare la probabilità di seguire un corso di formazione e la probabilità di occupazione, rispettivamente per i partecipanti agli interventi formativi e per i non partecipanti, correggendo le distorsioni dovute al meccanismo di selezione del campione.

Le stime permettono di osservare un impatto positivo della formazione sui soggetti che ne hanno beneficiato, al netto delle distorsioni dovute all'autoselezione (*selection bias*). Registrano inoltre un impatto maggiore per la componente femminile dei formati, dato questo che riflette i buoni inserimenti delle donne formate nel mercato del lavoro (71% di occupate ad un anno di distanza contro il 69% degli uomini), una situazione anomala delle due Regioni in oggetto rispetto alla media delle nove Regioni considerate per la descrizione degli esiti occupazionali.

Nel rispondere alla domanda principale di valutazione “*qual è stato l'effetto dei corsi di formazione sulla probabilità di trovare lavoro degli individui che vi hanno effettivamente partecipato*”, si è cercato anche di ipotizzare quale sarebbe stato l'effetto della partecipazione all'intervento sulle probabilità di trovare lavoro degli individui che non vi hanno partecipato (pur appartenendo alla stessa popolazione di riferimento). La risposta alla prima domanda è rilevante per valutare l'opportunità di ripetere in futuro programmi simili. La risposta alla seconda potrebbe essere significativa nel caso si decidesse di espandere la platea anche a beneficiari che, come abbiamo rilevato nell'analisi di targeting, risultino più deboli di quelli appartenenti al gruppo dei formati.

Gli effetti potenziali che la formazione potrebbe avere su soggetti fino ad oggi non coinvolti in tali attività sono stati stimati, per gli uomini, in circa il 10% di chance in più di trovare lavoro, mentre per le donne tale crescita raggiunge il 26%. Si noti inoltre come, a differenza di quanto accadeva per la componente femminile del gruppo dei formati, le donne rappresentino un

segmento debole del mercato del lavoro (27% di donne occupate ad un anno di distanza dalla ricerca di lavoro contro il 44% degli uomini).

I risultati presentati vanno considerati ancora provvisori e tuttavia se risultassero confermati da ulteriore ricerca ne emergerebbe l'indicazione di una forte efficacia che le politiche formative potrebbero avere in particolare per le donne in cerca di occupazione attualmente non coinvolte in interventi formativi e, pertanto, l'utilità di estendere la partecipazione femminile ad essi, coniugando l'obiettivo dell'occupabilità a quello dell'equità sociale. I risultati ottenuti segnalano, inoltre, l'efficacia delle politiche di *mainstreaming* nel favorire lo sviluppo delle pari opportunità sul mercato del lavoro.

Questa tipologia di esercizio valutativo, anche nelle sue componenti metodologiche e statistiche, verrà ulteriormente stimolata, se si considera che nei nuovi documenti di programmazione nazionali e regionali dei Fondi strutturali, la valutazione degli impatti diretti sui beneficiari costituisce un indicatore chiave e vincolante per la valutazione di programma e per l'allocazione della riserva di performance.

1.2.6. Fonti informative e approccio metodologico

Tutti i dati che presentiamo in questo volume sono il risultato di sei anni di lavoro che hanno visto impegnati i principali attori che governano le politiche formative e i Fondi strutturali, le Regioni e Province autonome e alcuni Ministeri centrali, in particolare il Ministero dell'economia (Ragioneria generale dello stato, responsabile del monitoraggio nazionale dei Fondi strutturali) e il Ministero del lavoro. La produzione di informazioni ricorrenti e di qualità sugli output e i risultati delle politiche non è un'attività conclusa, l'azione e l'ottica valutativa sono uno strumento che può essere utilizzato, e viene effettivamente utilizzato, per lo sviluppo di sistemi di monitoraggio e statistici finalizzati non solo a migliorare la gestione degli interventi, ma anche alla produzione di conoscenze su risultati ed effetti.

Nel *capitolo 6* si dà conto delle fonti informative utilizzate e, seppur sinteticamente, del modo stesso con cui sono state costruite, anche perché la Struttura di valutazione dell'Isfol ha contribuito, in questi anni, all'impostazione metodologica della costruzione del sistema nazionale di monitoraggio dei Fondi strutturali e delle rilevazioni regionali sugli esiti occupazionali dei formati. Vengono inoltre esplicitati gli approcci e le scelte metodologiche adottate per le analisi di impatto, con l'intento di costituire anche una base di dibattito per lo sviluppo ulteriore della ricerca in oggetto.