

SEGRETERIA AIEL
Dipartimento di Scienze Economiche
Università degli Studi di Salerno
Via Ponte Don Melillo - 84084 Fisciano (SA)
tel: +39-89-963167
fax: +39-89-963169
e-mail: aiel@aiel.it - lambrosio@cybernet.it

Alla cortese attenzione di Lia Ambrosio

**Convegno AIEL, Università di Salerno, Lavoro e Relazioni industriali
Differenziali regionali e politiche del lavoro
Salerno 2-3 novembre 2000**

TITOLO

L'attuazione del FSE 1994 – 1999 nelle aree Obiettivo 1: analisi della realizzazione complessiva e valutazione di efficacia della formazione realizzata in Sardegna

AUTORI:

**Roberto De Vincenzi, Cristina Lion e Vanessa Lupo
(ISFOL – Struttura nazionale di valutazione Fse)**

INDIRIZZO PER CORRISPONDENZA:
ISFOL - Struttura nazionale di valutazione
E-mail isfol.esfeval_ab@iol.it
Via G.B. Morgagni 33 - 00161 Roma

Indice

- 1. L'attuazione del Fondo sociale europeo nel periodo 1994 – 1999 nel Mezzogiorno: una valutazione complessiva**
- 2. Analisi dell'attuazione del Fse obiettivo 1**
- 3. Valutazione degli assi**
 - 3.1 La realizzazione dell'asse 7.2 (Inserimento o reinserimento persone in cerca di occupazione)
 - 3.1.1 Lotta alla disoccupazione di lunga durata*
 - 3.1.2 Rafforzamento della formazione iniziale e inserimento dei giovani nel mercato del lavoro*
 - 3.1.3 Inserimento delle persone esposte al rischio di esclusione sociale*
 - 3.1.4 Pari opportunità far uomini e donne nel mercato del lavoro*
 - 3.2 La realizzazione dell'asse 7.3 (Accompagnamento/adequamento lavoratori)
 - 3.3 La realizzazione dell'asse 7.4 (Rafforzamento sistemi di formazione e impiego)
 - 3.4 La realizzazione dell'asse 7.5 (Sostegno alla crescita e alla stabilità dell'occupazione)
- 4. L'impatto della formazione professionale sugli esiti occupazionali: il caso della Regione Sardegna cofinanziati dal Fse**
 - 4.1 Analisi del target coinvolto nelle azioni formative
 - 4.2 Gli effetti della formazione sull'occupazione
 - 4.3 Gli effetti della formazione sulle forme di inserimento lavorativo
 - 4.4 I risultati della regressione logistica

Bibliografia

1. L'attuazione del Fondo sociale europeo nel periodo 1994 - 1999 nel Mezzogiorno: una valutazione complessiva

Con il 1999 è giunta a conclusione la programmazione di Fondo sociale europeo 1994 - 1999 nelle aree obiettivo 1. Al termine di questo sessennio le valutazioni condotte¹ consentono di delineare un quadro complessivo del contributo fornito dal Fse alle strategie di sviluppo delle risorse umane nel Mezzogiorno. Tale contributo appare tanto più significativo se si considera che le risorse comunitarie hanno rappresentato nel periodo considerato circa il 77% dell'ammontare destinato alla formazione, evidenziando una sorta di dipendenza del sistema di formazione del Mezzogiorno dal Fse, i cui obiettivi di cambiamento del contesto e delle regole del gioco non potevano non contaminare la programmazione delle politiche formative regionali. Ed è alla luce di quanto successo in questo sessennio che può inquadrarsi la nuova programmazione 2000-2006, ispirata ad obiettivi prioritari connessi con una profonda e radicale riqualificazione del sistema formativo nel suo complesso.

La strategia complessiva definita nel documento di programmazione originario² presentava indubbi elementi di innovazione rispetto alla storia e alla struttura del sistema di formazione del Mezzogiorno. Fino al 1994 tale sistema si era caratterizzato in funzione di supplenza al sistema scolastico ispirandosi fortemente ad un principio di equità sociale: esso tradizionalmente presidiava l'area dei giovani drop-out della scuola, fornendo loro una qualificazione di base assata più sui bisogni sociali degli individui (compreso il sostegno del reddito attraverso le indennità di frequenza), che su quello del rapporto tra bisogni di qualificazione dei giovani e fabbisogni di sviluppo territoriale e di specifiche professionalità e competenze delle imprese. Basti ricordare come la valutazione ex-post relativa al triennio '90 - '92 aveva evidenziato una forte prevalenza, dal punto di vista dei destinatari e del monte ore, di tipologie formative quali la formazione di base e la formazione di II^ livello, rappresentanti rispettivamente il 45,8% e il 36,1% dell'utenza totale, costituita in larga parte da giovani (l'88,7% del totale dei formati).

Le scelte che hanno spinto le Regioni, verso tali assetti della formazione, nel periodo '90 - '92, sono in buona parte motivate dalle caratteristiche specifiche delle utenze trattate, e dalla situazione della disoccupazione nel paese, costituita in larga misura da giovani in cerca di prima occupazione. Si può tuttavia ritenere che vi siano stati anche specifici fattori di "inerzia" che hanno spinto in alcuni casi le amministrazioni e gli organismi di formazione ad optare per interventi di tipo "scolastico".

Nella programmazione del Qcs 1994-99, al perseguimento di un principio di equità sociale si è aggiunto quello di competitività, in un processo complessivo di adeguamento/riqualificazione del sistema formativo. L'analisi della realizzazione a partire dai dati di avanzamento finanziario e fisico relativi ai diversi assi di intervento e da rilevazioni ad hoc ha messo in evidenza:

¹ Bulgarelli A. (a cura di), *Rapporto nazionale di valutazione del Fse 1994 - 1995*, Franco Angeli, Milano 1996.
Mele G. (a cura di), "Risultati e prospettive della programmazione dei fondi strutturali nelle regioni obiettivo 1", in *Quaderni di lavoro*, Ministero del tesoro - Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, n. 2/1998 e Isol - Struttura di valutazione Fse, *La realizzazione del Fse nel Mezzogiorno*, mimeo settembre 1999.

² Quadro comunitario di sostegno obiettivo 1 1994 - 1999

- 1) l'ampliamento del ventaglio delle utenze in condizione di svantaggio sul mercato del lavoro, e la diversificazione dell'offerta di opportunità formative³;
- 2) la programmazione di interventi mirati alla crescita socioeconomica delle aree del Sud Italia, attraverso la dotazione di capitale umano di medio-alta professionalità, in linea con quanto auspicato dalla programmazione⁴.

I risultati derivati dall'analisi degli esiti occupazionali dei formati sembrano finalmente fornire un'evidenza circa l'importanza dell'investimento formativo come strumento finalizzato ad una maggiore competitività delle risorse umane del Mezzogiorno: la formazione sembra fornire una chance in più di collocamento nel mercato del lavoro.

In questa direzione il sistema si è consolidato:

- mantenendo, qualificando e in qualche caso rafforzando gli interventi ispirati a principi di equità sociale (come, ad esempio per i disoccupati di lunga durata oppure con gli interventi destinati a prevenire il fenomeno della dispersione scolastica);
- sviluppando e consolidando nella programmazione e nell'offerta formativa un orientamento a proporre percorsi formativi destinati a target con livelli d'istruzione medio alti; sviluppando, sul piano della quantità e della qualità, le iniziative ispirate maggiormente ai principi della competitività attraverso un impegno considerevole verso la preparazione all'inserimento lavorativo dei giovani in possesso di titoli di studio superiori (qualifica professionale, diploma secondario superiore, laurea, post laurea) attraverso gli interventi multiregionali a titolarità del Ministero della pubblica istruzione (Mpi), con 356.792 allievi approvati nell'ambito delle attività professionalizzanti post qualifica, post diploma (totale asse Inserimento giovani), e del Ministero dell'università e della ricerca scientifica con 17.162 allievi approvati nell'ambito di percorsi post-laurea;
- i programmi formativi rivolti ai giovani sembrano generare effetti positivi in termini di ricadute occupazionali, evidenziando l'importanza dell'investimento formativo come strumento finalizzato ad una maggiore competitività delle risorse umane (in base ai risultati di valutazioni di efficacia sugli esiti occupazionali dei destinatari realizzate da Mpi e dalla Regione Sardegna);
- diffondendo interventi di supporto alla transizione tra istruzione formazione e lavoro con l'ampliamento delle attività di stage nelle azioni post qualifica e post diploma messe in atto dall'Mpi (25% – 30% della durata degli interventi dedicata allo stage)⁵ e, in misura minore attraverso borse di lavoro tirocini.
- sostenendo l'imprenditorialità e la creazione d'impresa attraverso gli interventi a titolarità gestionale della Imprenditorialità giovanile Spa (Pom Ministero dell'industria). Va evidenziate a tale proposito la molteplicità di strumenti e tipologie di azione che l'Ig ha messo in campo: dalle

³ Purtroppo, rispetto al Centro-nord, ha mantenuto un forte presidio delle attività più tradizionali, rivolte a destinatari "deboli", quali la formazione di base rivolta ai giovani che non proseguono gli studi e le fasce deboli. Va inoltre rilevato come, nel Mezzogiorno, la formazione costituisca ancora una forma di sostegno dei redditi attraverso l'erogazione dell'indennità di frequenza

⁴ Due erano i filoni di intervento: (a) lo sviluppo della formazione di secondo livello; (b) lo sviluppo e la diffusione di interventi di formazione continua e di alta formazione

⁵ Il ruolo strategico dello stage è peraltro evidenziato dai risultati della rilevazione sugli esiti occupazionali dei formati con gli interventi dell'Mpi. Cfr. Bulgarelli A, Delle Piane V., De Vincenzi R., Galli G. e Palomba L., "L'impatto del Fse sul rafforzamento del sistema dell'istruzione e formazione iniziale", in *Studi e documenti degli annali della Pubblica Istruzione*, a. XXI, n. 86/87, Le Monnier, Roma 1999, pagg. 261 – 273.

azioni di diffusione territoriale della cultura all'auto imprenditorialità (missioni di sviluppo) alla realizzazione di interventi di orientamento, formazione e tutoraggio, fino alla formazione e agli aiuti finanziari all'avvio di attività autonoma e imprenditoriale (attraverso il prestito d'onore);

Più critico appare il panorama relativo a:

- l'apprendistato come istituto riprogrammato con la legge Treu (l. 196/97) e cofinanziato dal Pom "Emergenza occupazione Sud" del Ministero del lavoro ha incontrato enormi difficoltà di realizzazione imputabili prevalentemente a tre ordini di ragioni: (i) la debolezza strutturale delle imprese meridionali; (ii) la maggior attrattività per le aziende di altri incentivi nazionali (CFL sud e sgravi contributivi) e regionali (ad esempio incentivi all'occupazione della Regione Sicilia); (iii) la difficoltà delle Amministrazioni e delle Parti sociali nella gestione dei progetti avviati (6 progetti sperimentali)⁶;
- i programmi formativi rivolti agli adulti disoccupati evidenziano effetti di dispersione: l'evento formativo non mette in evidenza effetti positivi circa livelli e qualità di ricollocazione di coloro che ne hanno fruito: la metà dei formati è ora inserita negli Lsu⁷;
- appare non raggiunto l'obiettivo di diffusione della formazione continua rivolta ai lavoratori delle imprese meridionali: l'efficienza realizzativa si attesta al 38,4%. E' mancata una adeguata valorizzazione dell'investimento in risorse umane che sarebbe dovuta passare principalmente attraverso: (i) l'azione svolta dalle parti sociali nel loro ruolo di anello di congiunzione tra mondo produttivo locale e opportunità finanziarie; (ii) la costruzione (anticipazione e assistenza tecnica) di un sistema di formazione continua. E' chiaro che le difficoltà incontrate dalla formazione continua rappresentano la debolezza del sistema delle Pmi meridionali;
- malgrado la sua attualità, non si registra alcun significativo ricorso ai finanziamenti messi a disposizione dal Fse in un'ottica di integrazione tra la formazione professionale e le strategie di sviluppo locale così come auspicato dalla programmazione degli assi prioritari di sviluppo (asse 7.5). Fa eccezione l'intervento del Ministero del lavoro che ha finanziato la formazione all'interno dei patti territoriali nell'ambito del Pom "Emergenza occupazione Sud". Inoltre l'avvio dei PO "Patti territoriali" e "Parco Progetti", seppur ancora con qualche incertezza, può rappresentare in prospettiva un'opportunità di rafforzamento dei sistemi locali.

Le potenzialità e le criticità sopra descritte evidenziano le incertezze che ancora caratterizzano il processo di cambiamento avviato nel 1994. Tali incertezze appaiono legate alla debolezza in cui si trovano i contesti sociali (alla presa con vecchie e nuove emergenze), istituzionali (gestione delle politiche formative e del lavoro) ed economico-produttivi con i quali le politiche dovrebbero confrontarsi e interagire. In tale direzione andava la programmazione 1994-1999 con la previsione di specifici assi mirati al rafforzamento del sistema formativo, attraverso azioni di sistema e di formazione rivolte sia alle strutture di programmazione e gestione dei Programmi operativi (PO), che ai soggetti attuatori. Al di là dei progetti Pass, che hanno dato un contributo importante alla implementazione di quel processo di riqualificazione della P.A., va registrata la mancata attuazione degli interventi di carattere "strutturale"

⁶ Cfr. Isfol - Sistemi formativi, *Rapporto di monitoraggio sui progetti sperimentali di formazione in Apprendistato*, mimeo 1999 e 2000.

⁷ La formazione, nei programmi rivolti ai lavoratori in mobilità, rappresenta spesso solo un tassello di "un percorso di reinserimento non pianificato". Bulgarelli A., De Sanctis A., Malpede C., *Formazione per disoccupati in mobilità: effetti diretti sui percorsi di reinserimento e di transito tra politiche attive del lavoro*, paper presentato al XV Convegno nazionale di Economia del lavoro, Ancona, settembre 2000.

destinati al sistema/sistemi nel Mezzogiorno. Così è stato per la mancata costruzione di un sistema di formazione continua; salvo casi isolati, è mancata l'azione istituzionale volta alla riqualificazione dell'offerta formativa in riferimento alla certificazione e all'accreditamento degli enti e dei centri di formazione; la debolezza strutturale dei sistemi di governo delle politiche formative e del lavoro si è tradotta nello scarso orientamento all'integrazione (intra e inter istituzionale) da parte dei sistemi⁸, ciò ha comportato l'assenza di forme di integrazione/coordinamento tra Fondi comunitari così come auspicato dal Qcs.

Rispetto al panorama sopra descritto la nuova programmazione 2000-2006, oltre a confermare e rilanciare il duplice impegno verso la popolazione più debole nel mercato del lavoro (equità) e verso le fasce più qualificate (competitività), indica un importante filone di intervento connesso alle azioni di sistema che in prospettiva potrà modificare radicalmente il sistema di formazione e istruzione nel Mezzogiorno in una logica di miglioramento e sostegno dell'accesso e dell'integrazione nel mercato del lavoro e più in generale dell'occupabilità. Il Pon Fse "Assistenza tecnica e Azioni di sistema" a titolarità del Ministero del Lavoro prevede l'implementazione del nuovo sistema dei Servizi all'impiego, la formalizzazione e diffusione di dispositivi procedurali di raccordo tra politiche sociali e politiche per l'inserimento professionale, tra formazione, istruzione e lavoro, il consolidamento della riforma della formazione professionale, la formalizzazione, diffusione e utilizzo di un sistema condiviso di crediti formativi tra formazione e istruzione ed, infine il consolidamento del sistema di formazione continua.

2. Analisi dell'attuazione⁹ del Fse obiettivo 1

Dal 1994 al 31 dicembre 1999 sono state impegnate risorse finanziarie per 7.804 miliardi di lire pari all'109,4% degli stanziamenti totali programmati per il sessennio (108% i PO regionali e 111,4% i PO multiregionali).

L'*overbooking* (ossia il superamento dell'ammontare finanziario disponibile) ha rappresentato una strategia che i titolari di programmi, nella fase di impegno finanziario, hanno intrapreso per tentare di aumentare le proprie capacità di spesa. Nello stesso periodo l'efficienza realizzativa (pagato/programmato) di tutte le forme di intervento risulta essere del 61%, più elevata per i PO a titolarità regionale (67,4%) rispetto a quelli a titolarità dei diversi Ministeri centrali (53,6%).

⁸ Su questo tema, nelle ultime annualità, è da registrare un rinnovato interesse. Si veda a tale proposito Isfol - Struttura di valutazione Fse, *Impatto del Fse sull'integrazione tra politiche di formazione e altre politiche attive del lavoro*, memo, luglio 1999.

⁹ Le informazioni sull'attuazione dell'obiettivo 1 del Fse sono desunte nella gran parte dei casi dai sistemi di monitoraggio finanziario e fisico Igrue/Sirgs. Per il monitoraggio finanziario (certificato dalle stesse Amministrazioni titolari dei finanziamenti) l'aggiornamento è al dicembre del 1999 e per alcune elaborazioni (per altro specificato in nota alle tabelle o ai grafici) al dicembre 1998.

Tab. 1 Attuazione finanziaria obiettivo 1 Fse al 31.12.1999 (v.a. in migliaia e v.%)

obiettivo 1 Fse	Programmato	Impegnato	Pagato	Potenzialità realizzativa	Efficienza realizzativa	Capacità effettiva di impegno	Capacità effettiva di utilizzo
	in migliaia di lire	in migliaia di lire	In migliaia di lire	imp-pag/ program	Pagato/ Program	impegn/ program	Pagato/ Impegn
totale PO	4.105.520.853	4.433.821.244	2.766.817.856	40,6	67,4	108	62,4
totale Pom*	3.026.414.784	3.369.982.274	1.621.181.065	57,8	53,6	111,4	48,1
<i>totale PO e Pom</i>	7.131.935.637	7.803.803.518	4.387.988.921	47,9	61,5	109,4	56,2

Fonte: elaborazioni Isfol - Struttura di valutazione Fse su dati Igrue-Sirgs e Ministeri*

Il valore dell'efficienza realizzativa risulta di poco superiore al valore assunto dalla capacità effettiva di utilizzo (pagato/impegnato) pari al 56%. Anche in questo caso si registrano differenze tra PO e Pom. La capacità effettiva di utilizzo, nel caso dei PO regionali è del 62,4% mentre per i PO multiregionali è del 48%. Lo scarto tra impegni e pagamenti risulta quindi elevato, pari al 48% e le cause del persistere della scarsa efficienza realizzativa vanno per buona parte ricondotte alle modalità di avvio e gestione del Fse, soprattutto in riferimento:

- al ritardo con cui sono stati approvati i Programmi operativi (fine 1994). Il primo anno effettivo di attuazione è il 1995;
- al sovraccarico subito, specie fino al 1997, dagli uffici competenti (formazione e lavoro) presso le Amministrazioni titolari di Fse, sovraccarico concentrato sulle funzioni gestionali legate alla chiusura della gestione Fse 1989-1993;
- alle innovazioni procedurali introdotte con la programmazione 1994 - 1999.

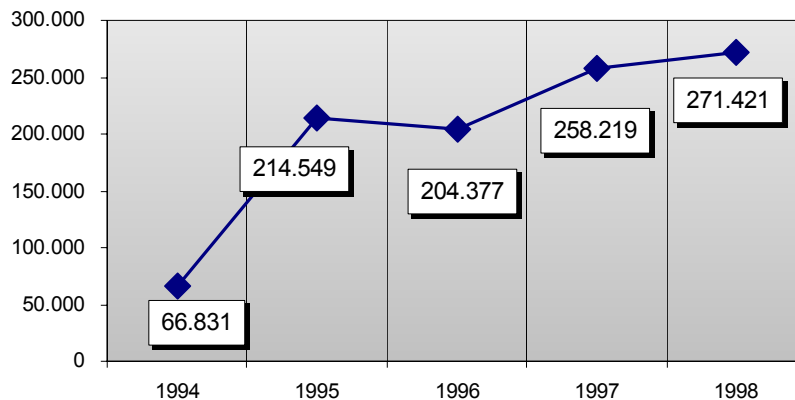
A questi si aggiunga la persistente debolezza dei sistemi di governo della formazione e del lavoro nel Mezzogiorno, nonché l'ancora scarsa capacità delle imprese a saper cogliere le opportunità offerte dalle nuove azioni di sviluppo della formazione continua dei lavoratori.

Ciononostante i dati presentano uno scenario di attività consistente per volume di popolazione coinvolta. Gli utenti delle azioni di Fse approvate fino al 31 dicembre 1998, risultano essere 1.107.235 (media annua di 221.447), di cui 325.754 inseriti negli interventi a titolarità regionale e 781.481 in quelli a titolarità dei seguenti Ministeri¹⁰: Lavoro, Pubblica istruzione, Università e ricerca scientifica, Industria (con la Ig Spa) e Affari esteri. Nel periodo analizzato (1994-1998) sono state approvate complessivamente 65.480 azioni formative e 12.063 non formative; di queste il 44% risulta a titolarità delle amministrazioni regionali. Le durate medie delle azioni formative approvate risultano inferiori alle 600 ore corso per le iniziative a titolarità regionale e quasi 800 per quelle multiregionali. Il costo ora allievo medio degli interventi formativi approvati fino al dicembre 1998 risulta di poco inferiore alle 16.000 lire se si prendono in considerazione gli interventi approvati con i PO regionali, mentre scende a 12.800 lire nel caso degli interventi a valere sui Pom dei diversi Ministeri.

¹⁰ Si tenga presente che solo in questo caso sono stati conteggiati gli allievi approvati attraverso le iniziative "ad affidamento diretto" a titolarità del Ministero del lavoro. La mancanza, per queste iniziative, di ulteriori informazioni (durate, costi, anno di approvazione, etc.) ne ha determinato l'esclusione da tutte le altre elaborazioni presentate nel testo (grafici e tabelle).

Poco più della metà dei destinatari coinvolti negli interventi a titolarità multiregionale afferisce nelle iniziative, soprattutto di formazione post qualifica e post diploma, del Mpi. (in totale 401.382 allievi approvati). La realizzazione del Pom "Un impegno per la qualità" ha infatti prodotto effetti di rafforzamento delle aree professionalizzanti del sistema dell'istruzione generando risultati e impatti positivi sia in termini quantitativi che qualitativi,¹¹ creando i presupposti per lo sviluppo di politiche (concertate, condivise e contestualizzate) di prevenzione della disoccupazione giovanile.

Graf. 1 Fse obiettivo 1 Allievi approvati per anno - Po regionali e multiregionali



Esclusi gli allievi approvati attraverso le iniziative "ad affidamento diretto" M.d.L..

Fonte: elaborazioni Isfol-Struttura di valutazione Fse su dati AT Fse-Assistenza tecnica al Ministero del lavoro (Isfol)

Come già anticipato, tra gli elementi caratterizzanti l'attuazione del Fse nelle aree del Mezzogiorno emerge con evidenza come la formazione professionale in quest'area viva una fase di evoluzione da sistema di "supplenza all'istruzione scolastica" (con un ruolo preponderante della formazione di primo livello) a sistema "di valorizzazione e sviluppo delle risorse umane".

Si tratta in realtà di un processo caratterizzato ancora da estreme incertezze, come nel caso della formazione continua e dello sviluppo dei sistemi locali, legate alla debolezza in cui si trovano i contesti sociali (alla presa con vecchie e nuove emergenze), istituzionali (gestione delle politiche formative e del lavoro) ed economici-produttivi con i quali le politiche dovrebbero confrontarsi e interagire. Ciononostante, nel corso di quest'ultimo biennio, la formazione e, più in generale l'attuazione del Fse ha diversificato l'utenza:

- mantenendo, qualificando e in qualche caso (come, ad esempio per i disoccupati di lunga durata oppure con gli interventi destinati a prevenire il fenomeno della dispersione scolastica) rafforzando gli interventi ispirati a principi di equità sociale;
- sviluppando, sul piano della quantità e della qualità, le iniziative ispirate maggiormente ai principi della competitività attraverso un impegno considerevole verso la preparazione all'inserimento lavorativo dei giovani in possesso di titoli di studio superiori (qualifica professionale, diploma secondario superiore, laurea, post laurea);

¹¹ Cfr. Bulgarelli A, Delle Piane V., De Vincenzi R., Galli G. e Palomba L., "L'impatto del Fse sul rafforzamento del sistema dell'istruzione e formazione iniziale", op.cit., pagg. 233 - 306.

Circa questo secondo punto è necessario sottolineare il peso preponderante e i risultati conseguiti dal Pom "Un impegno per la qualità" a titolarità del Mpi¹² con gli interventi professionalizzanti inseriti nei percorsi d'istruzione. Si tratta nello specifico di risultati di realizzazione e di impatto che, specie per l'area post qualifica, trovano riscontro negli alti tassi di popolazione servita (circa il 62% dell'utenza potenziale è stata effettivamente coinvolta dagli interventi cofinanziati) e nei percorsi di inserimento lavorativo analizzati attraverso gli esiti occupazionali dei formati.¹³

Tab. 2 Fse obiettivo 1 - PO regionali- dati cumulati 94-98 per asse

APPROVATO							
ASSE	ALLIEVI	PESO %	AZIONI	DURATA MEDIA	MONTE ORE	CHALL*	COSTO * TOTALE
ACCOMPAGNAM. ED ADEGUAMENTO LAVORATORI	73.955	22,7	4.169	241	17.830.339	12.065	215.115.725.812
DISOCCUPATI DI LUNGA DURATA	38.082	11,7	2.964	630	23.981.651	16.630	398.805.229.373
FASCE DEBOLI	15.947	4,9	1.346	704	11.226.771	19.240	216.006.589.278
INSERIMENTO GIOVANI	102.182	31,4	6.628	713	72.817.317	15.792	1.149.937.169.969
PARI OPPORTUNITA' SOSTEGNO ALLA CRESCITA OCCUPAZIONALE	9.536	2,9	630	634	6.049.230	17.248	104.334.710.695
	86.052	26,4	6.547	545	46.870.015	16.616	778.813.970.358
<i>Totale complessivo</i>	<i>325.754</i>	<i>100,0</i>	<i>22.284</i>	<i>591</i>	<i>178.775.323</i>	<i>15.863</i>	<i>2.863.013.395.485</i>

Fonte: elaborazioni Isfol - Struttura di Valutazione FSE - su dati Igrue-Sirgs

Tab. 3 - Fse obiettivo 1 - PO regionali - Approvato 1994 - 1998 per titolare

REGIONE	ALLIEVI	AZIONI	DURATA TOTALE	DURATA MEDIA	MONTE ORE	AZIONI NON FORM.	COSTO ORA ALLIEVO	COSTO TOTALE
ABRUZZO	31.579	1.804	751.824	417	13.160.671	266	9.528	125.397.451.563
BASILICATA	52.941	5.517	3.625.256	657	34.787.870	7.204	10.573	367.797.527.716
CAMPANIA	55.060	3.938	1.608.572	408	22.490.598		18.162	408.476.565.231
CALABRIA	35.464	2.149	1.470.205	684	24.262.145		16.580	402.264.678.008
PUGLIA	78.955	4.505	2.322.027	515	40.696.036	4.480	14.480	589.288.177.554
SARDEGNA	37.286	2.522	1.580.494	627	23.366.495		21.030	491.408.147.820
MOLISE	10.420	543	305.119	562	5.855.138	16	13.126	76.854.675.000
SICILIA	24.049	1.306	844.644	647	15.553.479		25.816	401.526.172.593
<i>Totale</i>	<i>325.754</i>	<i>22.284</i>	<i>12.508.141</i>	<i>561</i>	<i>182.847.647</i>	<i>11.966</i>	<i>15.658</i>	<i>2.863.013.395.485</i>

Fonte: elaborazioni Isfol - Struttura di Valutazione FSE - su dati Igrue-Sirgs e dati regionali

¹² I destinatari degli interventi realizzati attraverso il Pop del Ministero della Pubblica Istruzione (401.000 unità) superano di circa 60.000 unità l'insieme dei destinatari coinvolti attraverso il complesso delle iniziative a titolarità delle Amministrazioni regionali (334.884 unità).

¹³ Per i destinatari degli interventi Mpi afferenti all'area post qualifica, ad un anno dalla chiusura delle attività, si registrano tassi di occupazione (30,4%) superiori a quelli dell'area post diploma (29,3%). La stessa indagine mette inoltre in evidenza il ruolo strategico assunto dall'esperienza di stage interna all'intervento corsuale. Cfr. Bulgarelli A, Delle Piane V., De Vincenzi R., Galli G. e Palomba L., "L'impatto del Fse sul rafforzamento del sistema dell'istruzione e formazione iniziale", op. cit. pagg. 261 - 273.

Tab. 4 Fse obiettivo 1
PO multiregionali- dati cumulati 94-98 per asse (o subasse) – attività a bando

descrizione asse	Approvato							
	Allievi	Peso %	Azioni form.	Costo az. form.	Azioni n.f.	Durata media	Monte ore	Costo ora allievo
Disoccupati di lunga durata	49.382	7,1	1.038	182.597.296.793	24	338	17.767.024	10.277
Inserimento giovani	523.358	74,8	33.570	1.141.423.341.579	71	968	108.328.585	10.537
Rafforzamento sistemi ed ass. tecnica (**)(a)	71.037	10,2	121	140.024.266.560	-	46	1.795.380	11.457
Accompagnamento adeguamento	40.394	5,8	2.342	102.278.613.857	2	104	4.223.918	24.214
Sostegno alla crescita occupazionale	15.101	2,2	6.125	296.329.320.625	-	1.584	4.827.648	35.488
Totale POM (*)	699.272	100	43.196	1.862.652.839.414	97	793	135.261.535	12.847

(*) dm e chall escluso Parco Progetti

(**) le azioni di questo asse sono riferiti al solo pom MPI, non essendo disponibili quelle di M.L: Form. Form.

(a) del sottoprogramma Formazioni funzionari P.A. sono disponibili solo gli allievi

Per operare un confronto tra gli indicatori di efficienza della realizzazione di carattere fisico (efficienza attuativa, intesa come rapporto tra azioni avviate e azione approvate) e finanziario (capacità effettiva di utilizzo intesa come rapporto tra pagamenti e impegno), non essendo disponibili all'interno del monitoraggio fisico le informazioni sugli avvii (azioni, allievi, etc.) relativi ai Pom a titolarità del Ministero del lavoro, è necessario prendere in considerazione gli indicatori calcolati per i Programmi operativi a titolarità regionale.

Tab. 5 Fse obiettivo 1
PO multiregionali- dati cumulati 94-98 per asse (o subasse) – attività ad affidamento diretto

descrizione asse	Allievi	Approvato		Costo per allievo
		Costi	Durata az. Form. / Azioni non form.	
n.i.	109	3.620.000.000	3.600 / 16	33.211.009
DISOCCUPATI DI LUNGA DURATA	672	2.132.000.000	- / -	3.172.619
INSERIMENTO GIOVANI	11.456	24.058.200.000	2.749.440 / -	2.100.052
Totale PO M.L. ASSIST.TECNICA E AZIONI INNOV. (affidamento diretto)	12.237	29.810.200.000	2.753.040 / 16	2.436.071
n.i.	5.240	77.523.651.000	362.090 / 1	14.794.590
DISOCCUPATI DI LUNGA DURATA	10.800	78.113.384.289	792.436 / -	7.232.721
INSERIMENTO GIOVANI	62.431	179.434.401.334	2.653.780 / 1	2.874.123
ACCOMPAGNAM. ED ADEGUAMENTO LAVORATORI	1.130	20.961.394.500	429.600 / 1	18.549.907
Totale PO M.L. EMERGENZA OCCUP.SUD (affidamento diretto)	79.601	356.032.831.123	4.237.906 / 3	4.472.718
Totale complessivo M.L. affidamento diretto	91.838	385.843.031.123	6.990.946 / 19	4.201.344

Fonte: elaborazioni Isfol-Struttura di valutazione Fse su dati AT Fse-Assistenza tecnica al Ministero del lavoro (Isfol)

Tab. 6 - Fse obiettivo 1 PO multiregionali
Approvato 1994 - 1998

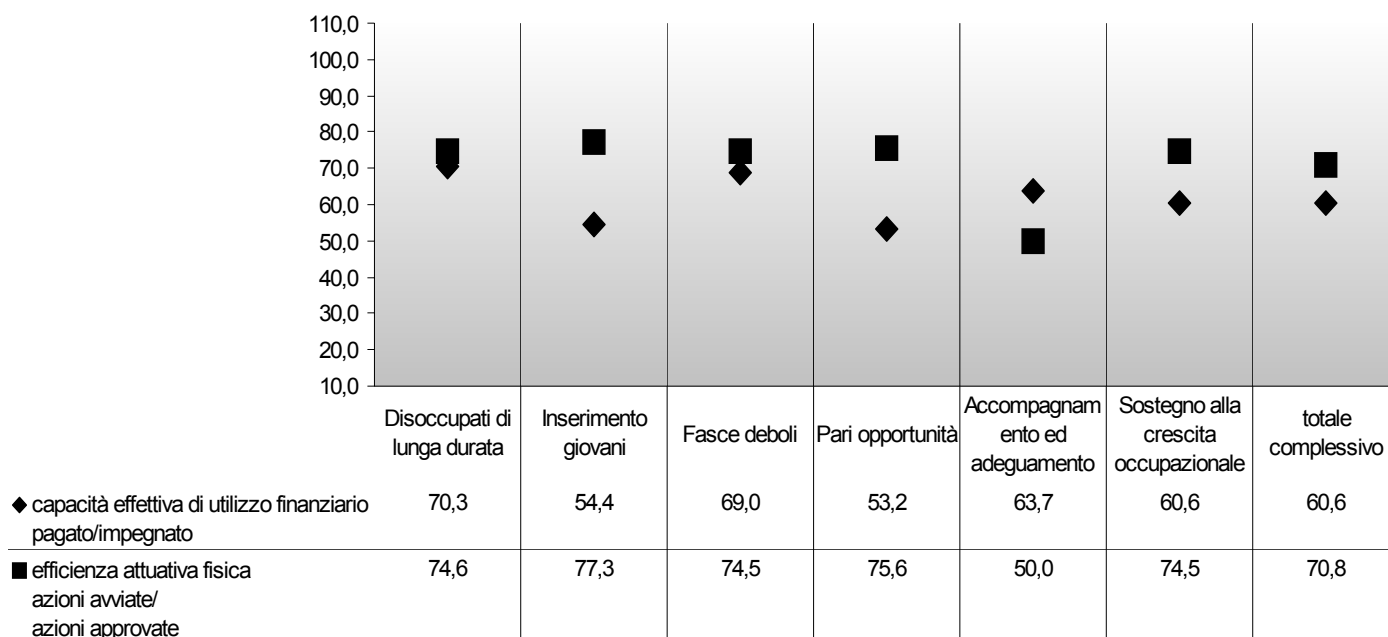
	ALLIEVI	AZIONI FORM.	COSTO AZ. FORM.	DURATA	AZIONI NON FORM.	DURATA MEDIA	MONTE ORE	COSTO ORA ALLIEVO
M.L. FORMAZIONE FORMATORI	22.378		119.454.266.560	6.825.290		305	1.637.868	72.933
M.L. ASSIST.TECNICA E AZIONI INNOV.	9.362	286	76.545.525.067	137.303	65	480	4.494.513	17.031
M.L. EMERGENZA OCCUP. SUD	90.109	3.405	356.273.195.180	706.201	32	207	18.688.712	19.064
PARCO PROGETTI	8.645	144	125.008.100.114	85.722				20.800
MAE	134.149	9.696	9.405.134.564	548.300		57	7.586.004	1.240
MPI	401.382	13.087	576.981.479.312	2.473.087		189	75.850.290	7.607
RICERCA E SVILUPPO TECNOLOG.	19.267	16.496	562.322.086.617	29.650.900		1.600	25.106.846	20.362
INDISTR.ARTIG.SERV. IMPRESE	4.351	82	36.663.052.000	35.757		436	1.897.301	19.324
Totale (*)	689.643	43.196	1.862.652.839.414	40.462.560	97	793	135.261.535	12.847

(*) dm e chall escluso Parco Progetti

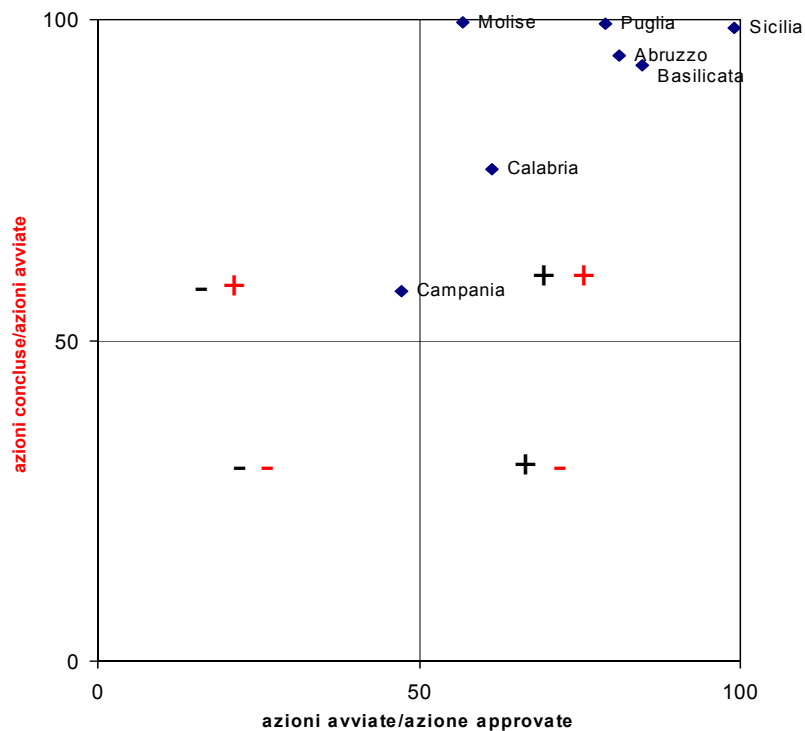
Fonte: elaborazioni Isfol - Struttura di Valutazione FSE - su dati Igrue-Sirgs e Ministeri*

L'efficienza, analizzata attraverso i dati di realizzazione fisica dei Programmi regionali,¹⁴ (concluso/avviato e avviato/approvato) sull'insieme degli assi d'intervento, mostra buoni tassi di sopravvivenza (azioni concluse/azioni avviate) e di realizzazione (azioni concluse/azioni approvate). Il posizionamento delle diverse Amministrazioni regionali sugli assi cartesiani (formati dagli indicatori di conclusione e di realizzazione calcolati sulle azioni), mette in evidenza come solo nel caso della Campania (per il mancato avvio di molte iniziative di formazione aziendale approvate nell'annualità 1995) gli indicatori mostrano un valore prossimo o inferiore al 50%.

Graf. 2 Fse obiettivo 1 1994 - 1998 PO regionali - Confronto tra gli indicatori di efficienza finanziaria e fisica (v.%)



Graf. 3 Fse obiettivo 1 Indicatori di efficienza per titolare di PO regionale



Fonte: elaborazione Isfol – Struttura di valutazione Fse su dati Igrue-Sirgs e Isfol

3. Valutazione degli assi

3.1. La realizzazione dell'asse 7.2 (Inserimento o reinserimento persone in cerca di occupazione)

Per effettuare una più approfondita analisi della realizzazione degli interventi previsti con l'asse 7.2 abbiamo scomposto e riaggregato i suoi subassi in base alle tipologie di destinatari (disoccupati di lunga durata, giovani, fasce deboli e pari opportunità).¹⁵ Per fornire un quadro esaustivo degli interventi dedicati alla lotta alla disoccupazione, le attività a valere sull'asse 7.1 (Rafforzamento dell'istruzione e dalle formazione iniziale), oggetto di una specifica monografia¹⁶, sono qui state aggregate, in base alla tipologia di destinatari (disoccupati di lunga durata, giovani in cerca di occupazione e occupati) ai subassi del 7.2, presi in considerazione nei paragrafi seguenti.

3.1.1. Lotta alla disoccupazione di lunga durata

L'attuazione dei subassi formazione e aiuti all'assunzione per disoccupati di lunga durata presenta diversi aspetti caratterizzanti. In particolare:

¹⁵ Tra l'altro, ciò rispondeva all'esigenza di giungere ad un più efficace confronto con gli analoghi assi dell'obiettivo 3 e di effettuare analisi a livello nazionale.

¹⁶ Cfr. AA.VV., "La scuola e i fondi strutturali", *Studi e Documenti degli Annali della Pubblica Istruzione*, numero monografico 86/87, Le Monnier, Firenze 1999.

- a fronte di impegni finanziari a completamento delle risorse disponibili, al dicembre 1999, i pagamenti hanno raggiunto il 62,7% del programmato. Il peso finanziario dei due subassi dedicati ai disoccupati di lunga durata nel passaggio da programmazione ad attuazione si mantiene pressoché costante mantenendo - rispetto al totale di finanziamenti - un peso di poco superiore al 35%;
- nei primi cinque anni di attuazione ('94 -'98) gli utenti relativi ai progetti approvati sono 98.936 (di cui 38.082 nei PO regionali, 49.382 nei Pom per le attività e 11.472 per quelle ad affidamento diretto) ai quali devono sommarsi circa 6.200 aiuti all'occupazione;
- le durate medie e i costi ora allievo (sui dati cumulati '94 - '98) evidenziano, specie per i Po regionali il prevalere di azioni formative "lunghe" (650 ore corso contro le 338 ore dei Pom). Fanno eccezione gli interventi che per questa categoria d'utenza ha messo in atto il Mpi (170 ore di durata corso per un costo unitario allievo di oltre 25.000 lire) afferenti all'area dell'educazione permanente e al bilancio delle competenze (5.140 allievi approvati);

Già nel Rapporto di valutazione di medio termine¹⁷ del Quadro comunitario di sostegno dell'obiettivo 1 Fse 1994 -1999 avevamo messo in evidenza come le difficoltà nella attuazione degli interventi rivolti ai disoccupati di lunga durata, nel primo triennio 1994-1996, si fossero rivelate superiori rispetto agli altri assi di intervento (soprattutto rispetto all'asse giovani). I ritardi dell'asse 1 evidenziati in passato sono stati solo in parte colmati grazie ai massicci interventi di finanziamento degli Lsu messi in atto dal Ministero del lavoro. Nell'annualità 1998 infatti, attraverso l'affidamento diretto o l'assegnazione a seguito del bando¹⁸, il Pom "Emergenza occupazionale sud" in termini di avanzamento finanziario e fisico registra una forte impennata (nel 1998 circa 35.000 allievi approvati). Purtroppo si segnalano disimpegni (ancora non presenti nei sistemi informativi) proprio su questa attività.

Il tasso di abbandono dell'utenza (espresso come complemento a 100 del rapporto tra allievi formati e iscritti) per l'asse rivolto ai disoccupati di lunga durata è pari al 58,5%. Tale indicatore fornisce due importanti informazioni. In primo luogo vengono confermate le oggettive difficoltà di realizzazione (di carattere organizzativo e didattico) degli interventi destinati ad un'utenza che può vivere condizioni problematiche (relativamente alla sfera psicologica o dell'organizzazione dei tempi e degli impegni nell'ambito della vita quotidiana) specie se si tratta di interventi lunghi (superiori alle 400-500 ore). E' probabilmente in questa chiave che devono essere letti gli alti tassi di abbandono delle misure di intervento rivolti a disoccupati senza titolo o con titolo inadeguato. In secondo luogo il trend annuale dei tassi di abbandono mostra, in generale, una riduzione significativa del 10% degli abbandoni corsuali nel passaggio dalle annualità 1995 - 1998. Ciò potrebbe dipendere dalla concomitante azione di più elementi di innovazione e di auto apprendimento dei sistemi formativi rivolti agli adulti¹⁹; elementi comunque legati a quello che sinteticamente qui possiamo definire come "innalzamento della qualità della programmazione operativa e dell'offerta formativa". E' molto probabile che la realizzazione di specifiche

¹⁷ Mele G. (a cura di), "Risultati e prospettive della programmazione dei fondi strutturali nelle regioni obiettivo 1", in *Quaderni di lavoro*, Ministero del tesoro - Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, n. 2/1998.

¹⁸ Nello specifico si tratta dei cosiddetti Progetti d'interesse nazionale che per gli interventi rivolti ai disoccupati di lunga durata ha interessato principalmente Italia Lavoro S.p.A. con il Progetto Off "Piano integrato per azioni di sistema a favore dei lavoratori impegnati in Lsu" (ad affidamento diretto) e il Progetto "Lavoratori in Lsu del Ministero delle finanze" (assegnato a seguito bando e gara).

¹⁹ Le informazioni, anche se spesso non complete, indicano una forte presenza di destinatari disoccupati adulti (solo il 12% con meno di 25 anni mentre era del 28-30% nelle Regioni del Centro Nord). Per la Sardegna poi il 51,8% dei disoccupati di lunga durata risulta avere un'età superiore ai 29 anni, con una componente consistente di ultra 35enni.

azioni di diffusione e disseminazione di tali esperienze e il recepimento da parte dei sistemi di formazione delle “raccomandazioni” espresse in fase di valutazione abbia contribuito al generale innalzamento dei livelli qualitativi.²⁰

3.1.2. Rafforzamento della formazione iniziale e inserimento dei giovani nel mercato del lavoro

Il subasse formativo e il subasse aiuti all'occupazione, specificamente rivolti ai giovani in uscita dai sistemi dell'istruzione in cerca di prima occupazione, presentano livelli di realizzazione (in termini di pagamenti) piuttosto mediocri soprattutto se confrontati con il passato, anche recente, che vedeva questa come la componente più sviluppata dei sistemi formativi meridionali. E' come se gli sforzi fatti al fine di migliorare le componenti tradizionalmente deboli per il sud (come la formazione per gli adulti disoccupati o la formazione continua) abbiano determinato un'inattesa disattenzione per la formazione di primo e di secondo livello. In particolare :

- alla data del dicembre 1999, per ambedue i subassi i pagamenti hanno raggiunto per le azioni formative il 58,9% e per gli aiuti all'occupazione il 51,8% del totale dei finanziamenti programmati. Il peso complessivo dei subassi rivolti ai giovani sul totale dell'asse 7.2 (Inserimento o reinserimento delle persone in cerca di occupazione) si attesta intorno agli obiettivi programmatici (50% delle risorse definite nel Qcs) per coprire ora il 51,5% degli impegni e il 49% dell'effettiva realizzazione (pagamenti);
- sono 699.427 i giovani interessati ai progetti formativi approvati (102.182 nei PO regionali, 523.358 in quelli multiregionali – il 77% dei quali a titolarità del Mpi – e 73.887 nelle iniziative “ad assegnazione diretta” del Ministero del lavoro). Questi, sommati ai destinatari di interventi non formativi (5.703 aiuti all'occupazione nei PO regionali e 71 nei Pom) costituiscono il segmento di popolazione principale del Qcs (peso del 63,5%);
- come in passato, i costi unitari (costo ora/allievo) sono tra i più contenuti fra tutti gli assi (10.500 lire per le iniziative a valere sui Pom e 15.700 per quelle a valere sui PO regionali), i quali considerati insieme alle lunghe durate medie (970 ore in media nei Pom e 713 ore in media nei PO) indicano azioni formative prevalentemente centrate sul corso a qualifica in cui esperienza consolidata ed economie di scala permettono di intercettare, raggiungere e coinvolgere la popolazione di riferimento.

²¹

Rispetto alla formazione di apprendisti e contrattisti, è necessario sottolineare come è a partire dal 1997 che il Fse ha iniziato a cofinanziare in modo quantitativamente significativo azioni strutturate di alternanza tra percorsi scolastici, formativi e di inserimento professionale.²² La legge 196/97 ha rappresentato sul piano normativo e culturale in genere, l'elemento propulsivo per il superamento delle difficoltà di realizzazione dei contratti a causa mista che avevano caratterizzato il primo triennio di attuazione del Fse in Italia.

²⁰ In diversi studi della Struttura di valutazione dell'Isfol è stato posto l'accento sull'esistenza di esperienze innovative di intervento sui disoccupati di lunga durata. Ad esempio Cfr. Bulgarelli A. e Giovine M. (a cura di), *Politiche formative e lavoratori in mobilità*, Franco Angeli, Milano 1997.

²¹ Si tenga conto che la formazione di primo livello è generalmente caratterizzata da un'attività biennale (in alcuni casi triennale). Nel sistema informativo Igrue/Sirgs le durate, tranne errori, sono imputate considerando la singola annualità.

²² Cfr. Isfol – Struttura di valutazione Fse, *L'integrazione tra formazione e le altre politiche del lavoro nel Fse*, mimeo, 1999. Sull'integrazione tra il sistema della formazione professionale e l'istruzione si veda: Isfol – Struttura di valutazione Fse, *L'integrazione fra sistemi di formazione e istruzione nel primo triennio di gestione del Fse*, mimeo, 1997.

Per quanto concerne i Pom si tratta di un arcipelago di interventi diversificati in base alla titolarità dei singoli programmi. Nello specifico, per il Mpi (401.382 allievi approvati) si tratta di interventi formativi (IPS post qualifica) inseriti nelle annualità integrative che dalla qualifica conducono all'ottenimento del diploma di scuola media superiore e, in misura minore, di interventi professionalizzanti consecutivi al diploma (ITS e IPS post diploma). Per il Ministero degli affari esteri (134.149 allievi approvati) le iniziative riguardano principalmente la formazione linguistica dei giovani italiani in età non attiva (scuole medie inferiori) residenti all'estero. Per il Murst il Fse ha rappresentato un importante volano per il cofinanziamento dei Diplomi Universitari (17.162 allievi approvati). Infine i Pom del Ministero del lavoro (cumulativamente 15.255 allievi approvati) che propongono un'articolazione interna delle misure più simile a quella regionale ma si differenziano da questi per il carattere nazionale dei progetti finanziati. Gli esempi più significativi sono rappresentati dai Progetti di interesse nazionale:

- “Apprendistato” nato dalla riforma e dal rilancio dei contratti a causa mista voluto dalla l. 196/97 concordato e gestito congiuntamente da Ministero del lavoro, Regioni e Parti sociali che attualmente vive un ritardo di attuazione a causa di: (i) la debolezza strutturale delle imprese meridionali (ii) la maggior attrattività per le aziende degli incentivi proposti dalle normative regionali; (iii) la difficoltà delle Amministrazioni e delle Parti sociali nella gestione dei progetti avviati (6 progetti sperimentali); (iv) la scarsa domanda di nuova manodopera da parte delle imprese del Mezzogiorno²³;
- “Leva”, frutto di un'intesa tra il Ministero del lavoro e il Ministero della difesa per la realizzazione di interventi formativi sull'area informatica e linguistica, finanziato nel 1998 per un coinvolgimento previsto, con la prima annualità, di circa 5.000 giovani di leva.

Infine, sui tassi di abbandono, anche se in misura minore rispetto a quanto emerso per i disoccupati di lunga durata, si può parlare di una contrazione generalizzata di tale fenomeno.

3.1.3. Inserimento delle persone esposte al rischio di esclusione sociale

La presente linea di attività registra un'elevata percentuale di efficienza realizzativa (pagato/programmato) pari al 79,2%, superiore alla media di obiettivo di quasi 20 punti percentuali. Ciò trova ragione nella solida tradizione di intervento su alcuni segmenti delle fasce deboli che caratterizza il sistema della formazione professionale nelle aree territoriali interessate e nella presenza diffusa di organismi non governativi e di volontariato.

Per quanto riguarda l'avanzamento finanziario e fisico:

- il peso del subasse fasce deboli sull'asse 7.2 (Inserimento o reinserimento persone in cerca di occupazione) definito in fase di programmazione pari al 6,3%, nelle fasi realizzative dell'impegno finanziario e del pagamento è cresciuto posizionandosi rispettivamente al 6,7% e all'8%;
- gli allievi relativi ai progetti approvati fino al dicembre 1998, sono 15.947. Si tratta di azioni approvate esclusivamente nei PO regionali poiché nei multiregionali non è prevista alcuna linea di intervento specificamente rivolta a tale tipologia di destinatari fatta eccezione per il Progetto d'interesse nazionale in favore degli esclusi socialmente (anche, ma non solo fasce deboli) della Presidenza del consiglio dei ministri e dal Dipartimento affari sociali, finanziato però attraverso il subasse disoccupati di lunga durata del Pom “Emergenza occupazione sud”.

Le durate medie appaiono generalmente molto alte, comprese tra le 630 e le 970 ore corso a seconda del tipo di svantaggio; mentre i costi unitari presentano valori piuttosto alti (19.250 lire) come ad indicare la

²³ Cfr. Isfol - Sistemi formativi, *Rapporto di monitoraggio sui progetti sperimentali di formazione in Apprendistato*, op.cit.

relativa maggior complessità, e costo, di azioni difficilmente standardizzabili. La consapevolezza dei diversi titolari di PO di dover intervenire anche sulle fasce di nuova debolezza e marginalità si scontra, da un lato, con la scarsità di esperienza e, dall'altro, con i vincoli e le difficoltà che le caratteristiche stesse di queste utenze pongono al sistema. Si pensi, ad esempio, per l'immigrazione terzomondiale alle difficoltà di tipo linguistico ed ai diversi orizzonti culturali di riferimento e per l'area dell'indigenza e della povertà alla "invisibilità" complessiva di queste persone non solo per il mondo della formazione ma anche per la società in generale.

Il relativo buon andamento del subasse Fasce deboli è confermato anche da un altro indicatore di efficienza esaminato quale l'andamento annuale del tasso di abbandono delle attività da parte dell'utenza, il quale mostra una netta diminuzione del fenomeno già a partire dall'annualità 1995. E' molto probabile che nelle iniziative programmate dai titolari dei PO e realizzate dai soggetti attuatori, si sia viepiù diffusa e consolidata la consapevolezza di dover tragguardare l'obiettivo di recupero sociale e/o produttivo di soggetti particolari che richiedono modalità di intervento estremamente individualizzate, improntate a modelli operativi (di tipo sia personale che professionale) tendenzialmente non scolastici.

3.1.4. Pari opportunità fra uomini e donne nel mercato del lavoro

Il presente subasse presenta livelli di attuazione finanziaria piuttosto mediocri. In generale le azioni destinate alle donne hanno raggiunto un ampio mercato di utenza potenziale, ma poco si sono caratterizzate per la specificità di genere. In particolare:

- i pagamenti, al dicembre 1999, hanno raggiunto poco meno della metà (49,5%) dell'ammontare finanziario disponibile nel sessennio. Di conseguenza, il peso del subasse sul totale dell'asse 7.2 (pari al 4,3% delle risorse stanziato dal Qcs) risulta minore rispetto alla programmazione sia per quel che concerne l'allocazione effettiva (impegnato) come per la realizzazione effettiva (pagato), in ambedue di poco minore del 4%;
- le allieve relative ai progetti approvati fino al dicembre 1998 sono 9.536 (esclusivamente nei PO regionali gli unici a contenere tale linea di attività).

Sulla base di quanto emerso in occasione di diversi approfondimenti qualitativi effettuati presso le singole Amministrazioni, le attività realizzate sono state disegnate e mirate per tutelare una fascia debole e sostenerne l'ingresso sul mercato del lavoro piuttosto che per valorizzare la differenza sia all'interno degli ambiti lavorativi (contrastando lo sbarramento delle donne nei luoghi di responsabilità), sia nel sistema produttivo (invertendo la tendenza delle donne a concentrarsi nei settori dell'attività cosiddetta "riproduttiva"). Sono inoltre mancate le attività di supporto ed accompagnamento attraverso la promozione di servizi di sostegno alla famiglia.

Ne rappresentano una parziale conferma i valori assunti dai dati unitari medi orari (in nessun caso, nelle diverse misure, inferiori al 540 ore corso) e di costo (in media sulle 17.000 lire).

Rispetto ai tassi di abbandono, nelle regioni meridionali analizzate il fenomeno della "dispersione corsuale" specie nell'annualità 1997 per le misure più utilizzate appare in crescita. Tenuto conto della parzialità dei dati analizzati, ciò sembra confermare le difficoltà, nel conciliare impegno domestico e impegno formativo, che incontra l'utenza femminile adulta a frequentare una iniziativa corsuale giornaliera della durata superiore alle 10 settimane per corso.

3.2. Valutazione della realizzazione dell'asse 7.3 (Accompagnamento/adeguamento lavoratori)

Complessivamente i dati di attuazione finanziaria relativi all'asse destinato alla formazione degli occupati denunciano una situazione di particolare difficoltà sul versante della spesa: se al termine del sessennio le risorse disponibili risultano completamente impegnate, la spesa si colloca nettamente al di sotto della media di obiettivo, con un'efficienza realizzativa pari al 30% e una capacità effettiva di utilizzo del 38,2%. Pur trattandosi di una linea di intervento relativamente poco "importante" dal punto di vista delle risorse coinvolte, soprattutto se confrontata con la dotazione finanziaria dell'obiettivo 4 Centro-nord²⁴, l'obiettivo di incentivare il ricorso alla formazione da parte del sistema produttivo del Mezzogiorno non sembra sia stato completamente raggiunto:

- da una parte l'assenza di una cultura di formazione per gli occupati, e una maggiore finalizzazione dell'offerta formativa a percorsi orientati all'inserimento lavorativo dei giovani, ha probabilmente penalizzato lo sviluppo di questo "nuovo" segmento;
- lo scarso interesse da parte delle imprese meridionali per l'investimento in formazione a cui si sono sommate nel Mezzogiorno una serie di difficoltà di natura essenzialmente procedurale legate ai sistemi di accesso al Fse da parte delle stesse imprese²⁵;
- infine quello che doveva essere l'intervento specificamente finalizzato a porre le basi di un sistema di formazione continua²⁶, è risultato carente sul versante della creazione di strutture, di informazioni e di sensibilizzazione e dei servizi per il mondo produttivo²⁷.

La programmazione originaria prevedeva una differenziazione di strategie rispetto a due target di imprese: da una parte gli interventi destinati alle Pmi, a gestione regionale, dall'altra quelli destinati alle grandi imprese delle aree in crisi, da realizzarsi da parte del Ministero del lavoro. Tuttavia la programmazione mirava in particolare ad utilizzare la formazione come leva per una maggiore integrazione delle Pmi nel contesto dello sviluppo locale, destinando ad esse una maggiore quota di risorse finanziarie.

Dai dati di impegni e pagamenti riferiti ai due gruppi di imprese emerge un'evidenza interessante: la capacità effettiva di impegno risulta nettamente più elevata nell'ambito delle azioni destinate alle grandi imprese, con una percentuale pari al 116%, a fronte dell'88,8% riferito alle Pmi²⁸. Questi dati sembrerebbero evidenziare una maggiore facilità per le grandi imprese ad utilizzare le risorse a disposizione, situazione questa probabilmente connessa con la presenza in queste imprese di una funzione specificamente destinata alle risorse umane. D'altra parte gli stessi dati segnalano una sorta di scollamento tra le ipotesi programmatiche del Qcs e la risposta del mondo produttivo del Mezzogiorno, caratterizzato da una struttura in cui più debole è il tessuto delle Pmi, e più diffusa è la presenza di imprese di piccolissime dimensioni, meno interessate ad una logica di investimento in formazione.

²⁴ Per il Mezzogiorno la dotazione finanziaria complessiva del sessennio era di 379,4 miliardi di lire a fronte di 1.775 miliardi di lire nel Centro-nord.

²⁵ Le imprese sono state di fatto "penalizzate" da un sistema di assegnazione delle risorse tramite bando che ha prodotto ritardi incredibili nell'approvazione dei progetti. Si veda su questo Isfol, *Evoluzione dei contenuti e delle prassi di programmazione del Fondo sociale europeo. Obiettivo 1*, mimeo, 1999.

²⁶ Ovvero la misura *Formazione continua* all'interno del Pom Assistenza tecnica e azioni innovative e del sottoprogramma Formazione formatori.

²⁷ Il Ministero del lavoro ha convogliato una cospicua quota di risorse sul progetto Excelsior Unioncamere relativo all'analisi dei fabbisogni formativi.

²⁸ Va ricordato tuttavia che la performance multiregionale è legata ad una serie di imponenti progetti legati a imprese di grandi dimensioni, tra cui il noto progetto Riconversider, che hanno visto il coinvolgimento di ben 41.104²⁸ utenti approvati per 2.321²⁸ azioni.

Le attività di formazione cofinanziate approvate nel periodo considerato sono state 6.511,29 per una utenza complessiva di 114.349 occupati. I parametri medi, calcolati solo sui dati regionali, presentano una durata media della formazione di 112 ore, e un costo h/allievo di 26.086 lire. Se la durata media delle azioni si attesta su valori meno elevati rispetto a quelli registrati nel Centro-nord (121 ore), il parametro medio h/allievo evidenzia un costo leggermente superiore a quella stessa area (€ 24.886).

Complessivamente il dato di obiettivo relativo all'efficienza attuativa sottolinea comunque la difficoltà di avvio degli interventi di formazione continua, che registra un valore medio del 50% riferita alle azioni. Tale indicatore presenta inoltre un trend negativo nel corso dei quattro anni, a testimonianza di una sorta di consolidamento della difficoltà di messa a regime delle attività di formazione per occupati.

L'indicatore relativo al tasso di sopravvivenza presenta una percentuale interessante dell'89,7%, dato questo che segnala che le azioni avviate hanno dei buoni tassi di conclusione. Anche il tasso di abbandono, pur collocandosi al di sopra della media di obiettivo con una percentuale del 29%, evidenzia una discreta capacità del sistema di formare gli iscritti. Il collo di bottiglia risulta essere dunque l'avvio delle attività: ciò non stupisce se si considera la particolare tipologia di utenza di questo asse. Nel Mezzogiorno in particolare, i tempi intercorrenti tra la richiesta di contributo da parte dell'impresa e l'effettiva approvazione dei progetti spesso risultano essere troppo lunghi, con la conseguenza di causare disinteresse nell'avvio effettivo dell'attività, resasi incompatibile con i "tempi" delle aziende.

L'indagine condotta sui progetti di formazione aziendale³⁰ ha fatto emergere un dato significativo circa la dimensione delle imprese che hanno avuto accesso al Fse nel corso di questo periodo di programmazione: il 69% delle imprese coinvolte si colloca nella fascia 1-249 dipendenti e in particolare il 51% nella classe 10-49. Tali percentuali fanno emergere dunque come lo strumento finanziario a disposizione abbia in qualche modo sollecitato le Pmi, che si sono fatte portatrici di bisogni di qualificazione dei propri dipendenti.

L'indagine condotta ha evidenziato inoltre il "buono stato di salute" delle aziende interessate da interventi formativi di Fse: complessivamente i progetti presentati dalle aziende hanno riguardato imprese con buone performances economiche, in termini di fatturato e di investimenti, dato questo che evidenzia una probabile correlazione positiva tra l'investimento in risorse umane e la produttività aziendale. Inoltre la prevalenza di un'utenza con un profilo medio-alto, in termini di inquadramento all'interno dell'azienda, sembra denotare l'assegnazione, da parte delle imprese, all'intervento formativo di un ruolo in qualche modo "strategico". Tuttavia l'analisi del target secondo la distinzione del genere, pur con i limiti connessi al numero di Regioni per le quali il dato è disponibile, offre un ulteriore spunto di analisi: laddove esiste un investimento in risorse umane all'interno delle aziende, questo tende a coinvolgere un'utenza prevalentemente maschile, pari all'84,7% in fase di avvio e al 90% in fase di conclusione, sul totale degli allievi avviati e conclusi. Se da un lato tale dato va letto alla luce della struttura occupazionale del Mezzogiorno, dall'altro non si può non sottolineare l'assenza di una logica di pari opportunità all'interno delle attività di formazione continua.

3.3 Valutazione della realizzazione dell'asse 7.4 (Rafforzamento sistemi di formazione e impiego)

²⁹ Il dato riguarda i PO e i Pom Ministero del lavoro al netto degli affidamenti diretti, per i quali non è disponibile il numero delle azioni.

³⁰ Per un quadro dettagliato dei risultati dell'indagine si veda: Giovine M., Lion C., Villante C., *Verso la formazione continua. I progetti aziendali finanziati dal Fse*, Franco Angeli, Milano, 1998

Al termine di questo periodo di programmazione le risorse impegnate su questo asse portano la capacità effettiva di impegno al 72,1%, a fronte di un'efficienza realizzativa del 25,3%. Con questi valori di avanzamento finanziario l'asse 7.4 oltre a collocarsi nettamente al di sotto della media di obiettivo, risulta essere anche il "fanalino di coda" rispetto alle altre linee di intervento.

Nella programmazione del Qcs l'asse 7.4 risultava strategico in quanto destinato al rafforzamento dei sistemi di formazione e impiego attraverso una serie di azioni quali la formazione delle risorse umane delle amministrazioni centrali e periferiche e dei centri di formazione, e la creazione di un sistema di formazione continua, inteso come rete di supporto alle strutture formative. L'opzione di programmazione era quella di mantenere a livello centrale la gestione operativa delle risorse destinate a tal scopo concentrandole in specifici Programmi operativi a valenza multiregionale. Le ragioni della performance finanziaria critica di questo asse vanno comunque ricercate in una serie di ritardi di attuazione in particolare del Pom "Formazione formatori e funzionari P.A.", finanziariamente prevalente nell'asse³¹, ritardi che hanno anche portato ad operare nel corso del sessennio decurtazioni di risorse attraverso successive riprogrammazioni³².

Nonostante tali ritardi il sottoprogramma "Formazione funzionari P.A." con i tre progetti PASS, ha dato un importante contributo al processo di rinnovamento della pubblica amministrazione, coniugandosi, più di recente, con il processo di decentramento avviato con la l. 59/97³³. I dati disponibili relativi ai due progetti esecutivi Pass 1 e Pass 2 evidenziano il coinvolgimento di circa 10.000 utenti, con una prevalenza di funzionari provenienti dalle amministrazioni decentrate, piuttosto che da quelle centrali³⁴.

Difficoltà di avvio hanno contrassegnato anche il sottoprogramma "Formazione formatori", sottoposto in due occasioni a riduzioni di risorse: la parte multiregionale, totalmente assorbita dal Progetto FaDol - Formazione a distanza on line³⁵, ha trovato attuazione solo nel corso del 1999; le attività gestite dalle Regioni hanno incontrato ritardi, di natura sostanzialmente burocratico-procedurale, nei flussi finanziari dall'amministrazione centrale a quelle periferiche. Non va tuttavia sottovalutato come il finanziamento di attività di formazione formatori nelle Regioni abbia scontato una serie di difficoltà riconducibili a due cause principali:

- da una parte la compresenza di altri canali finanziari (l. 236/93, l. 492/88) su questa area di intervento, che hanno prodotto una sorta di sovradimensionamento di risorse;
- dall'altra il minor interesse nel Mezzogiorno verso un processo di trasformazione degli enti in senso agenziale, che passa in primo luogo, per la riconversione e la riqualificazione degli operatori dei Cfpr e degli enti convenzionati.

³¹ Risultano interessati anche il Pom Assistenza tecnica e azioni innovative (subasse *Creazione di un sistema di formazione continua*) e il Pop della Regione Molise (subasse *Formazione funzionari PA*).

³² In particolare l'attuazione del sottoprogramma "Formazione funzionari P.A." ha visto l'accumularsi nel primo biennio di una serie di ritardi collegati alle procedure di affidamento al Dipartimento della funzione pubblica del Programma Pass, avvenuto solo alla fine del 1995; i primi impegni si sono registrati solo a partire dal 1996³² con conseguenti ricadute sui tempi di erogazione delle risorse. Il recente avvio del terzo progetto esecutivo relativo a Pass 3, in regime di *overbooking*, dovrebbe portare entro l'anno ad impegnare la totalità delle risorse disponibili

³³ In particolare Pass3 sta dando attuazione a tre filoni di intervento: il sostegno allo sviluppo locale (progetto RAP 100), il decentramento istituzionale e la coesione amministrativa (progetto CIPA).

³⁴ Si veda per alcuni dettagli il rapporto Isfol-Struttura AT-Fse, *3a Indagine sul Rafforzamento sistemi in Italia: un primo bilancio qualitativo del quadriennio 1994-1997* mimeo, dicembre 1998.

³⁵ Si tratta di una rete telematica nazionale di formazione a distanza per la formazione continua degli operatori della formazione professionale.

Gli utenti approvati sono stati nel quinquennio 22.378; le azioni hanno avuto un costo di 119,5 miliardi di lire e una durata media di 305 ore. L'efficienza attuativa molto bassa relativa al concluso/approvato evidenzia difficoltà tanto più evidenti, pur in assenza del dato di avvio. Gli utenti coinvolti in azioni a carattere multiregionale sono stati 17.000, mentre una quota residuale di 5.378 allievi sono stati coinvolti da interventi gestiti a livello regionale. Quest'ultimo segmento ha trovato modalità diverse di attuazione sul versante della gestione delle attività (Cfpr piuttosto che enti di formazione), mentre più omogenee sono risultate le finalità dei corsi e l'utenza coinvolta.

3.4 Valutazione della realizzazione dell'asse 7.5 (Sostegno alla crescita e alla stabilità dell'occupazione)

Rispetto ad uno stanziamento sul sessennio pari a 1,347 miliardi di lire, al termine di questo periodo di programmazione sul versante della spesa l'avanzamento finanziario dell'asse 75 presenta un'efficienza realizzativa pari al 63,9%³⁶, al di sopra del dato medio di obiettivo, ma una capacità effettiva di utilizzo ancora bassa pari al 51,3%.

Il Qcs aveva assunto con questo asse l'obiettivo di mantenere ed allargare la base occupazionale attraverso interventi formativi, legati agli assi prioritari di sviluppo legati, destinati a qualificare professionalmente occupati e disoccupati. Al termine di questo sessennio non si può non tener conto del fatto che gli obiettivi di programmazione iniziali hanno conosciuto nel corso degli anni importanti cambiamenti, non solo in termini di riprogrammazioni finanziarie e di rimodulazione delle risorse all'interno degli assi prioritari, ma anche di sostanziali modifiche connesse con l'introduzione di nuove linee di intervento: è il caso del PO "Parco progetti" a titolarità del Ministero del lavoro e del PO "Patti territoriali" a titolarità del Ministero del bilancio.³⁷

Il PO "Parco progetti: una rete per lo sviluppo locale"³⁸ perseguendo l'obiettivo di velocizzazione della spesa, ha recuperato in parte la logica originaria della programmazione del Qcs che valorizzava nell'asse 75 forme di programmazione integrata e interventi nell'ambito dei nuovi bacini di impiego. Per le Regioni si è trattato di un'area di sperimentazione che si è concentrata in particolare in due delle tre misure in cui si articola il PO: *Accordi territoriali* con 4.250 utenti e *Nuovi bacini di impiego* con 4.309 unità. Più scarsa è stata l'opzione per i *Progetti a rete*, con un totale di 86 allievi approvati. Quest'ultimo dato rivela una maggiore facilità per le Regioni del Mezzogiorno a progettare attraverso forme di concertazione territoriale, piuttosto che di cooperazione multiregionale, anche se le difficoltà incontrate hanno riguardato più gli aspetti procedurali che non la natura degli interventi in sé³⁹.

Sul fronte dello sviluppo locale va ricordato anche come nel secondo triennio di attuazione si sia ampliato l'intervento del Ministero del lavoro, il quale, a partire dal 1997 sulla misura 3 del Pom "Emergenza occupazione sud", ha finanziato un cospicuo numero di progetti di formazione collegati ai Patti territoriali, con l'obiettivo "di realizzare in parallelo al procedere degli investimenti produttivi una

³⁶ Tuttavia va tenuto presente che su questi valori di asse pesano, da una parte la recente attivazione del PO Patti territoriali a titolarità del Ministero del tesoro, approvato solo nel dicembre del 1998, dall'altra i ritardi accumulati dal PO Parco progetti, il quale attivo dal 1997 con due circolari, riferite rispettivamente al 1997 e al 1998/99, ha trovato attuazione effettiva solo a cavallo tra il 1998 e il 1999.

³⁷ Si veda su questo la monografia Isfol, *Evoluzione dei contenuti e delle prassi di programmazione del Fondo sociale europeo. Obiettivo 1*, op. cit..

³⁸ Il Pom approvato nel 1997, ha trovato attuazione solo a cavallo delle annualità '98 e '99.

³⁹ Si veda anche il *Rapporto sintetico sull'attuazione del Pom "Parco progetti: una rete per lo sviluppo locale" ob. 1 fascicolo 970033.I.1* presentata da Tecnostruttura al Cds Pom ob. 1 Andria (Bari) 21-22/6/99

corrispondenza efficace tra l'offerta di lavoro della zona e la specifica domanda che avrebbe dovuto manifestarsi di lì a breve"⁴⁰.

Un altro obiettivo strategico del Qcs, trasversale ai diversi assi di sviluppo, riguardava la promozione e la creazione di nuova imprenditorialità: tale obiettivo ha trovato una traduzione operativa soprattutto nell'ambito del PO a titolarità della Ig Spa, mentre una minore valorizzazione ha avuto all'interno della programmazione regionale. Il PO presenta ottimi livelli di spesa (82,1% l'efficienza realizzativa). Le risorse hanno finanziato nel quinquennio 82⁴¹ progetti approvati per una utenza coinvolta di 4.351 allievi. Tali dati si riferiscono alle sole attività formative collocate sulle diverse azioni⁴²; un cospicuo numero di soggetti sono stati invece coinvolti in attività non formative che hanno avuto per oggetto azioni di tutoraggio per soci di aziende ex l. 44, (1.236); 20.776 utenti sono stati coinvolti in azioni di accompagnamento alla progettazione e 56.470 hanno partecipato ad attività di animazione nelle missioni di sviluppo. Buoni livelli di efficienza attuativa caratterizzano l'andamento fisico di questo PO: la percentuale di azioni e di allievi avviati rispetto agli approvati è pari rispettivamente al 91,5% e all'83,5%. Anche i tassi di conclusione si collocano su valori analoghi⁴³.

Sempre sul versante della valorizzazione dell'imprenditorialità si sono collocati gli interventi connessi al prestito d'onore, finanziati sul Pom "Emergenza occupazione Sud", gestiti dalla stessa Ig Spa, e finalizzati alla promozione ed all'assistenza tecnica per l'avviamento al lavoro autonomo.

Per quanto riguarda la terza linea di intervento multiregionale, a titolarità del Murst e collocata sul subasse Ricerca e sviluppo, i dati relativi all'andamento finanziario evidenziano il superamento di quei ritardi che lo avevano penalizzato: l'efficienza realizzativa ha raggiunto ormai l'82,2%⁴⁴. Le risorse hanno finanziato attività di qualificazione per la ricerca industriale, la formazione di figure professionali per il trasferimento tecnologico e la formazione di operatori nei parchi scientifici e tecnologici per un totale di 16.496 azioni approvate e 19.267 soggetti coinvolti nel quinquennio. Buoni risulta il valore di efficienza attuativa calcolato sugli allievi (79,5%).

L'analisi specifica per subassi evidenzia la buona performance, sia in termini di impegno che di pagamenti, dei subassi Industria, Turismo e Agricoltura. Le situazioni più critiche si rintracciano invece

⁴⁰ Di fatto la logica di integrazione tra la progettazione dello sviluppo locale ed una corrispondente valorizzazione delle risorse umane si è scontrata con il mancato decollo dei Patti territoriali, ancora fermi dal punto di vista finanziario, alla fine del '98. Si veda su questo: Gilli D., Scassellati A., *La formazione per i patti territoriali e le aree di crisi*, collana Isfol-Area Mercato del lavoro, Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n 2/99.

⁴¹ Non è disponibile il dato relativo alle azioni.

⁴² La misura 1.4 del PO della Ig spa è articolata al suo interno in: corsi di base, tutoraggio, accompagnamento alla progettazione, promozione di lavoro autonomo, missioni di sviluppo, assistenza alle politiche locali, promozione di nuove imprese nel settore dei servizi collettivi.

⁴³ Dalla relazione sullo stato di attuazione della misura interessata dal Fse, fornita dalla Ig (IG Spa, *Relazione sullo stato di attuazione della misura 1.4 al 31/12/1998*, febbraio 1999) emerge una migliore performance finanziaria e fisica nella misura destinata alle attività di accompagnamento alla progettazione di impresa, formazione ed assistenza tecnica. Viceversa la sottomisura finalizzata alla promozione di impresa e all'attivazione di processi di sviluppo locale presenta un avanzamento più difficoltoso. Le due misure hanno comunque subito rimodulazioni finanziarie nel corso del 1996 che hanno portato a ridurre la quota di risorse della misura 1.4.1 a favore della 1.4.2. Tale storno di risorse evidenzia la volontà di un utilizzo dei finanziamenti disponibili non solo nell'ambito dell'attività "istituzionale" della Ig, connessa alla l. 44/86 e successive modifiche, ma anche verso modalità nuove di sostegno all'imprenditorialità in una logica di integrazione tra formazione e assistenza tecnica.

⁴⁴ Si trattava di ritardi legislativi connessi all'emanazione del regolamento attuativo della l. 46/82, relativo alle modalità di attuazione per il trasferimento alle Pmi delle conoscenze scientifiche e dell'innovazione tecnologica, da cui dipendeva la possibilità di avvio effettivo delle attività

nei subassi Ambiente, Pesca. La sfasatura esistente, per alcuni subassi, tra l'attuazione finanziaria e le ipotesi programmatiche di valorizzazione di quei settori, fa emergere uno scollamento che, da un lato testimonia i limiti insiti nella programmazione originaria, dall'altro evidenzia l'incapacità in fase attuativa di presidio/sviluppo di certe aree di intervento. Molte Regioni, rinunciando ad esercitare una regia più "forte" delle attività, hanno infatti optato per lo storno di risorse tra subassi sulla base delle richieste di finanziamento pervenute a seguito del bando.

Sul totale di asse 75 sono stati coinvolti 86.052 utenti per un totale di 6.547 azioni approvate. Speculare all'andamento finanziario sopra richiamato risulta quello fisico che presenta la maggiore concentrazione di azioni e allievi nel subasse Industria (rispettivamente 40,6% e 46,5%) e, a seguire, nei subassi Ambiente e Agricoltura.

In merito all'utenza l'evidenza che viene dai dati del monitoraggio fisico di alcune realtà regionali evidenzia la presenza di soggetti occupati anche nell'asse 75: complessivamente per le tre Regioni considerate gli occupati costituiscono il 49,4% dell'utenza coinvolta, a fronte del 41,8% di soggetti disoccupati. Tale distribuzione è comune ai tre contesti regionali con pochi scarti percentuali. L'indicatore di efficienza attuativa si posiziona leggermente al di sopra del dato medio di obiettivo con un valore percentuale per le azioni pari al 74,5. Buono è il tasso di sopravvivenza riferito all'intero asse che raggiunge una percentuale dell'89,7%.

4. L'impatto della formazione professionale sugli esiti occupazionali: il caso della Regione Sardegna⁴⁵

Nei primi mesi del 1999, la Regione Sardegna ha completato la rilevazione degli esiti occupazionali e professionali di 2.783 formati attraverso azioni cofinanziate dal Programma operativo Fondo Sociale Europeo (Fse) Obiettivo 1 Regione Sardegna relativo al periodo 1994 – 1999. Nello specifico la rilevazione è stata condotta sui formati attraverso le azioni finalizzate alla lotta alla disoccupazione e sulle categorie d'utenza (individuate, nella programmazione finanziaria, attraverso specifici subassi d'intervento) dei disoccupati di lunga durata, dei giovani in cerca di prima occupazione e delle donne che intendono inserirsi o reinserirsi nel mercato del lavoro. I destinatari degli interventi cofinanziati da Fse – Programma operativo (d'ora in poi Po) della Sardegna (approvati nell'annualità 1995 e realizzati nel corso del biennio successivo) raggiunti dall'indagine, rappresentano il 72% (2.783 unità) del totale dei formati attraverso l'annualità oggetto d'indagine (3.864 unità). Si tratta per lo più di interventi di formazione a qualificazione (52%) o specializzazione (30,5%).

Tab.7 Regione Sardegna – Indagine esiti della formazione - Tasso di sondaggio per subasse

SUBASSE	UNIVERSO	INTERVISTATI	%
Disoccupati di lunga durata	757	521	68,82%
Giovani	2621	1938	73,94%
Pari opportunità	486	324	66,67%
Totale	3864	2783	72,02%

Fonte: elaborazione Isfol – Struttura di valutazione Fse su dati Regione Sardegna

⁴⁵ Sono stati presentati recentemente i risultati delle rilevazioni sugli esiti occupazionali dei formati svolte da otto Amministrazioni regionali del Centro Nord riguardanti 18.118 interviste rappresentative di 54.000 unità. Cfr. Isfol – Struttura di valutazione Fse, *Rapporto finale di valutazione dell'obiettivo 3 in Italia*, Franco Angeli, Milano 1999, e Centra M., De Vincenzi R. e Villante C., *Formazione professionale e occupabilità. La valutazione dell'impatto degli interventi formativi sugli esiti occupazionali*, I libri del Fse, ISSN 1590-0002, Roma 2000. Per quanto concerne le Amministrazioni regionali del nostro Meridione la strada che conduce alla messa a regime di sistemi di rilevazione degli esiti occupazionali sembra ancora molto lunga, fatta eccezione per la Regione Sardegna e (riguardo alle Amministrazioni centrali titolari di finanziamenti a valere sull'obiettivo 1 di Fse) per il Ministero della pubblica Istruzione.

4.1. Analisi del target coinvolto nelle azioni formative⁴⁶

I dati anagrafici e quelli relativi al livello d'istruzione dei formati sono stati messi a confronto con la *popolazione di riferimento dell'Istat* (113.370 unità) individuata all'interno dei microdati longitudinali sulle forze di lavoro rilevati dall'Istat, relativamente alla regione Sardegna, secondo la metodologia già utilizzata nella valutazione dell'impatto diretto della formazione nelle regioni del Centro Nord Italia⁴⁷.

Tav. 1 Modellizzazione del processo di identificazione della popolazione di riferimento Istat

Fonte: Istat - panel longitudinale ottenuto dai dati individuali dell'indagine sulle forze di lavoro (rilevazione di aprile 1996 e 1997)			
Livello I: individuazione della <i>popolazione di riferimento</i> o <i>bacino di utenza</i> per l'analisi del target.			
Prima intervista			
Residenti in: ▪ Sardegna	Condizione occupazionale rilevata nella prima indagine: ▪ In cerca di prima occupazione ▪ In cerca di nuova occupazione ▪ In cerca di altra occupazione (Compresi gli individui che non hanno effettuato azioni di ricerca nelle 4 settimane precedenti l'intervista)	Stato formativo: Nessuna partecipazione a corsi scolastici e di formazione professionale nei 30 giorni precedenti la prima intervista	Età: Compresa tra i 14 e i 44 anni

Fonte: Isfol

Il confronto tra le caratteristiche anagrafiche dei destinatari e quelle della popolazione potenziale di riferimento mette in rilievo:

- una partecipazione alle iniziative formative più alta per donne (con una presenza femminile del 60,6% tra i destinatari e del 46,6% tra la popolazione di riferimento);

⁴⁶ Le informazioni raccolte attraverso le rilevazioni di placement sono state messe a confronto con la *popolazione di riferimento* e con un specifico *gruppo di confronto*, ambedue identificati all'interno della base dati Istat sulle forze di lavoro attraverso la modellizzazione finalizzata alla definizione di una *situazione controfattuale*. Il presente lavoro ha infatti assunto come prima finalità l'analisi dell'adeguatezza della scelta dei destinatari effettivi (analisi del target) attraverso la comparazione tra le caratteristiche della popolazione coinvolta e della popolazione di riferimento (o bacino d'utenza potenziale). Le rilevazioni sugli esiti occupazionali svolte dalle Amministrazioni regionali rappresentano, almeno per il momento, l'unica fonte informativa esistente sulle caratteristiche degli utenti della formazione: la fotografia negli otto contesti considerati del target effettivamente coinvolto nelle iniziative realizzate. In prospettiva, a partire dunque dalla programmazione del Fse riguardante le annualità 2000 - 2006, le caratteristiche dell'utenza verranno registrate per singola azione cofinanziata. A regime, il Sistema di monitoraggio fisico Igrue-Sirgs permetterà di disporre di informazioni tali per cui l'analisi del target rappresenterà un ambito ricorrente della valutazione dell'adeguatezza della scelta dei destinatari, quale componente preliminare - congiuntamente alla valutazione della scala degli interventi (popolazione servita) - a qualsiasi valutazione di efficacia di un programma o di una politica. Il Sistema di monitoraggio Igrue/Sirgs utilizzato per la programmazione Fse '94-'99, registrando il numero di allievi formati per asse e misura d'intervento, permetteva già in passato di verificare la percentuale di popolazione servita. A tale proposito si veda: De Vincenzi R., "La valutazione del Fse secondo gli indicatori d'impatto specifico", in *Osservatorio Isfol*, anno XX, nn. 3 e 4, Maggio - Agosto 1998 e Bulgarelli A (a cura di), *Valutazione finale dell'obiettivo 3 in Italia*, Franco Angeli, Milano 1999, pag. 139 - 162.

⁴⁷ Cfr. Centra M., De Vincenzi R. e Villante C., *Formazione professionale e occupabilità. La valutazione dell'impatto degli interventi formativi sugli esiti occupazionali*, I libri del Fse, ISSN 1590-0002, Roma 2000, pagg. 105 - 138.

- un sostanziale equilibrio tra la popolazione trattata e quella potenziale in termini di distribuzione per classi d'età (gli scarti assoluti tra le due distribuzioni non superano infatti il 6%). E' interessante notare inoltre come il 51,8% dei destinatari degli interventi formativi rivolti ai disoccupati di lunga durata e il 57,4% di quelli finalizzati allo sviluppo delle pari opportunità, risulti avere un'età superiore ai 29 anni, con una componente consistente di over 35enni.

*Tab.8 Regione Sardegna – Indagine esiti della formazione
Distribuzione per classi d'età e fonte del dato*

		FONTE	
CLETA		Popolazione di riferimento Istat	Formati
Fino a 24 anni	V.A.	39725	1311
	V. %	35,0	34,0
Da 25 a 34 anni	V.A.	56787	2194
	V. %	50,1	56,9
Da 35 a 44 anni	V.A.	16858	351
	V. %	14,9	9,1
Totale	V.A.	113370	3856
	V. %	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Isfol – Struttura di valutazione Fse su dati Regione Sardegna e Istat microdati sulle forze di lavoro

Per quanto concerne i livelli d'istruzione, trova conferma anche per la Sardegna quanto emerso per le regioni del Centro Nord: il sistema della formazione professionale ha teso a coinvolgere i più istruiti. Rispetto a quanto evidenziano i dati, l'utenza più "difficile", vale a dire caratterizzata da titoli di studio più bassi, specie quella priva di un titolo di studio presente tra la popolazione di riferimento della Sardegna con una percentuale del 12,5%, non è stata intercettata (solo l'1,5% dei destinatari effettivi risulta privo di titolo di studio). Aggregando i titoli di studio più bassi (fino alla licenza media) la minore presenza tra i formati dei livelli d'istruzione più bassi è quantificabile in circa 20 punti percentuali.

*Tab.9 Regione Sardegna – Indagine esiti della formazione
Distribuzione per titolo di studio e fonte del dato*

		FONTE	
Titolo		Popolazione di riferimento Istat	Formati
Nessun/lic.elem.	V.A.	14147	57
	V. %	12,5	1,5
Licenza media	V.A.	62024	1678
	V. %	54,7	43,5
Qual. prof.	V.A.	4827	65
	V. %	4,3	1,7
Diploma	V.A.	27712	1934
	V. %	24,4	50,2
Laurea/dip.univ.	V.A.	4661	121
	V. %	4,1	3,1
Totale	V.A.	113371	3855
	V. %	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Isfol – Struttura di valutazione Fse su dati Regione Sardegna e Istat microdati sulle forze di lavoro

Per questo motivo risulta necessario, almeno per il prossimo periodo di programmazione, costruire una rete di servizi e di progetti mirati prioritariamente alla prevenzione del fenomeno della dispersione scolastica e formativa, ma anche alla intercettazione, sensibilizzazione, informazione e orientamento dei beneficiari potenziali di intervento. E' infatti proprio la popolazione in condizioni di svantaggio ad avere le minori capacità di orientarsi fra le opportunità presenti sul territorio. Ciò chiama in causa le capacità d'intervento da parte di tutti gli attori coinvolti: nella programmazione delle politiche, nella gestione dei servizi all'impiego, nelle modalità di progettazione delle attività fino alle competenze professionali dei formatori e degli operatori dei servizi.

Rispetto alla famiglia d'origine i dati della Sardegna non mostrano particolari differenze tra i due gruppi in termini di titoli di studio dei genitori. Si tratta di un dato che ridimensiona, almeno per il contesto analizzato, il ruolo che la famiglia svolge negli orientamenti individuali in termini di investimento formativo. Una parziale conferma è rappresentata dalla distribuzione delle tipologie di mezzi attraverso i quali i destinatari sono venuti a conoscenza del corso a cui poi si sono iscritti. Nella gran parte dei casi sono infatti i mezzi di comunicazione di massa (61%) o i diversi uffici preposti all'orientamento o alle relazioni con il pubblico o infine gli stessi centri formativi (cumulativamente il 17%) a veicolare l'informazione sulle opportunità formative esistenti. Diversamente da quanto atteso "l'azione orientativa" svolta della famiglia risulta relativamente marginale (20%).

*Tab. 10 Regione Sardegna – Indagine esiti della formazione
Mezzi di informazione sull'opportunità formativa*

	V.A.	V. %
<i>dagli insegnanti della scuola</i>	34	0,9
<i>da amici, parenti o conoscenti</i>	764	20,1
da centri Informagiovani e disoccupati	213	5,6
Da informazioni acquisite presso il centro formativo	188	4,9
dagli uffici dell'Assessorato alla formazione	104	2,7
dall'Agenzia del lavoro	75	2,0
dallo sportello di orientamento professionale	54	1,4
<i>Totale sportelli informativi vari</i>	635	16,7
<i>Dalla stampa quotidiana o spot radio televisivi</i>	2.317	60,9
<i>da manifesti o depliant</i>	43	1,1
<i>Altro</i>	13	0,3
<i>Totale</i>	3.806	100,0
Mancante di sistema	32	
Totale	3.838	

Fonte: elaborazione Isfol – Struttura di valutazione Fse su dati Regione Sardegna

4.2. Gli effetti della formazione sull'occupazione⁴⁸

Estraendo dalla *popolazione di riferimento Istat* un sub-campione capace di riproporre in termini di frequenze percentuali la stessa distribuzione delle variabili di struttura registrata per il *gruppo Fse* (i formati), è stato possibile identificare il *gruppo di confronto Istat*, composto da 460 unità (rappresentative di 108.916 unità⁴⁹). Si tratta di un aggregato che, dal punto di vista delle distribuzioni per genere, per classi d'età, per titolo di studio e per condizione “occupazionale di partenza”⁵⁰, risulta pressoché identico al *gruppo Fse*. Ciò che lo discrimina, rispetto alle caratteristiche osservate, è la variabile “trattamento” o “fonte del dato”, che per il *gruppo di confronto Istat*, a differenza del *gruppo Fse (formati)*, assume sempre la modalità *non formati*.

Tav. 2 Modellizzazione del processo di identificazione del gruppo di confronto Istat

Livello II: costruzione del gruppo di confronto per l'analisi controfattuale sull'impatto diretto della formazione sui beneficiari.			
Residenti in: ▪ Sardegna	Condizione occupazionale rilevata nella prima indagine: ▪ In cerca di prima occupazione ▪ In cerca di nuova occupazione ▪ In cerca di altra occupazione (Compresi gli individui che non hanno effettuato azioni di ricerca nelle 4 settimane precedenti l'intervista)	Stato formativo: Nessuna partecipazione a corsi scolastici e di formazione professionale nei 30 giorni precedenti la prima e nessuna partecipazione a corsi di formazione professionale nei 30 giorni precedenti la seconda intervista.	Età: Compresa tra i 14 e i 44 anni. (La struttura per genere, età e titolo di studio è la stessa osservata sul campione dei formati)

Fonte Isfol

⁴⁸ In letteratura e nella prassi valutativa europea, le analisi controfattuali vengono realizzate mettendo a confronto popolazioni simili ma non identiche. In Europa, diversamente dagli Stati Uniti, per la ricerca sociale (specie per la valutazione di politiche attive del lavoro), *non si utilizzano gruppi di controllo sperimentali* innanzitutto per motivi etici, ma anche perché nello sviluppo della ricerca valutativa lo scarto di attendibilità fra valutazioni sperimentali e non sperimentali appare sufficientemente contenuto, naturalmente a patto che vi sia una corretta identificazione del *gruppo*, in questo caso definito, *di confronto*. Ciononostante l'indagine condotta non nasconde i limiti relativi all'esistenza dei cosiddetti *selection bias* che inevitabilmente influenzano gli stessi risultati comparativi. Ne consegue che la lettura delle osservazioni e dei commenti che seguono deve essere necessariamente contestualizzata rispetto al quadro teorico di riferimento, alle finalità e ai procedimenti metodologici adottati dall'indagine. E' indubbio che la ricerca sugli esiti occupazionali sia destinata ad avere sempre maggiore importanza e centralità soprattutto in relazione alla valutazione dell'efficacia relativa tra le diverse misure e tipologie di azioni previste. Contrariamente a quanto è avvenuto nel Fse '94 - '99 appena chiuso (che legava tipologie di interventi a tipologie di utenza specifiche) nel nuovo Fondo 2000 - 2006 politiche diverse (come ad esempio formazione professionale, work-experiences, accompagnamento al lavoro, ecc.) insisteranno su stesse tipologie d'utenza.

⁴⁹ L'errore standard sul campione Istat utilizzato come gruppo di confronto, calcolato in base alla numerosità

campionaria risulta pari al 4,5%.
$$\partial = \sqrt{\frac{z^2 pq(N-n)}{n(N-1)}}$$

⁵⁰ Per “condizione occupazionale di partenza” si intende: per il *gruppo Fse* la non occupazione al momento dell'iscrizione al corso di formazione (prerequisito indispensabile all'iscrizione alle attività oggetto d'analisi) e, per il *gruppo di confronto Istat* la non occupazione al momento della prima intervista condotta dall'Istat (criterio di identificazione ed estrapolazione della *popolazione di riferimento e del gruppo di controllo Istat*).

Al momento della rilevazione, il tasso di occupazione dei formati è del 25%. Viceversa il 48,8% degli intervistati dichiara di essere in cerca di prima occupazione e il 17,5% in cerca di nuova. Il rimanente 8,5% risulta composto da studenti (4,2%), e da militari e altri inattivi (4,4%).

Tra i non formati gli occupati (al momento della seconda intervista) non raggiungono il 16%. Più bassa risulta inoltre la percentuale, pari al 42,5% di chi è in cerca di prima occupazione, mentre è decisamente superiore quella relativa ai disoccupati in senso stretto (32,5%). L'inattività per il gruppo di confronto appare caratterizzata da una presenza maggiore, rispetto ai formati, di militari e altri inattivi (7,1%) e minore di persone che si sono reinserite nel sistema dell'istruzione scolastica o universitaria (2,1%)

Tab. 11 Regione Sardegna – Indagine esiti della formazione
Distribuzione per condizione occupazionale e fonte del dato

Condizione		FONTE	
		Gruppo di Confronto Istat	Formati
Occupato	V.A.	17.206	961
	V.%	15,8	25,1
In cerca prima	V.A.	46.286	1.870
	V.%	42,5	48,8
Disoccupato	V.A.	35.358	670
	V.%	32,5	17,5
Studente	V.A.	2.340	159
	V.%	2,1	4,2
Altro inattivo	V.A.	7725	170
	V.%	7,1	4,4
Totale	V.A.	108.915	3.830
	V.%	100	100

Fonte: elaborazione Isfol – Struttura di valutazione Fse su dati Regione Sardegna e Istat microdati sulle forze di lavoro

A parità di caratteristiche strutturali per i due gruppi analizzati (*gruppo Fse e gruppo di confronto Istat*) l'evento formativo sembra rappresentare⁵¹ l'esperienza attraverso la quale si concretizzano le opportunità d'inserimento lavorativo: la differenza assoluta tra i tassi di occupazione nei due gruppi è del 9,3% a favore dei formati. In termini relativi: per ogni 100 occupati non formati, si hanno 137 occupati (con una differenza relativa pari a 37 punti) tra coloro che hanno beneficiato di un intervento formativo.

I formati occupati, nella metà dei casi dichiarano inoltre: di utilizzare le competenze specialistiche apprese grazie al corso di formazione seguito (40,5% del totale dei formati occupati) oppure di utilizzare le cosiddette capacità trasversali (8,5%) acquisite anch'esse durante il corso. Particolarmente elevata risulta la percentuale di risposte di questo tipo tra chi ha seguito un corso di formazione afferente all'area della ristorazione e ricezione alberghiera, dei lavori d'ufficio e dell'informatica.

⁵¹ Si tenga conto che tali risultati non misurano sufficientemente le *selection bias* derivanti dalla definizione dei due gruppi, in altri termini l'influenza della variabile relative alle motivazioni e, in parte, alle origini sociali degli intervistati. Circa le origini sociali infatti è stato possibile disporre (al fine dell'analisi di tipo controfattuale) delle variabili relative al titolo di studio e della condizione occupazionale dei genitori, ma non della posizione professionale degli stessi e della classe di reddito della famiglia.

Rispetto al tasso medio di occupazione (25%) si evidenziano profili di destinatari che trovano maggiore facilità o difficoltà d'inserimento lavorativo. In base al genere, ad esempio, per l'aggregato uomini il tasso di occupazione, sale al 28,6%, mentre per le donne è del 22,6%. In riferimento alla classe d'età, quella compresa tra i 25 e 29 anni (27,4%) rispetto ai sopra i 34 anni (18,3%) appare più avvantaggiata. Infine, circa i livelli d'istruzione, trova conferma la forte "spendibilità" delle lauree (42,3%) mentre, rispetto ai risultati di una medesima analisi svolta in altri contesti⁵², appare in "controtendenza" il più facile inserimento dei diplomati (27,3%) nei confronti di chi possiede un titolo di scuola media inferiore (21,1%).

La forte presenza nei campioni analizzati delle classi d'età dei più giovani⁵³, contribuisce a determinare l'elevata percentuale di chi a distanza di un anno dalla chiusura delle attività formative (per il gruppo dei formati) o dalla prima intervista (gruppo di confronto Istat) risulta in cerca di prima occupazione (rispettivamente del 48,8% e del 42,5%). Si tenga per altro conto come, per la Sardegna, il fenomeno della disoccupazione giovanile coinvolga almeno la metà degli attivi con un'età inferiore ai 25 anni.⁵⁴

4.3. Gli effetti della formazione sulle forme d'inserimento lavorativo

Sul totale dei formati occupati, il 41,6% risulta occupato con un contratto di assunzione a tempo determinato. Si tratta di una tipologia di inserimento lavorativo che tende a riguardare maggiormente i formati occupati con più di 29 anni (48%) e le persone con titoli medio alti (45,4% e 50,4% rispettivamente per i diplomati e per i laureati). Sono invece il 26,2% degli occupati gli assunti a tempo indeterminato, percentuale che tende a rimanere costante rispetto alle caratteristiche di genere, età e titolo di studio. I contratti a causa mista (Cfl e apprendistato) riguardano cumulativamente il 13,5% degli occupati.

Per il 10% degli occupati l'inserimento lavorativo è avvenuto attraverso l'avvio di un'attività autonoma. Infine per l'8,6% circa degli occupati si tratta di un inserimento precario, regolamentato da contratti di lavoro occasionali o stagionali. Per contro, tra i non formati, gli inserimenti stabili rappresentano quasi la metà (46,8%) del totale delle forme di inserimento lavorativo, mentre una percentuale decisamente minore rispetto ai formati, si registra per il sottoinsieme dei dipendenti con un contratto a tempo determinato (26,2%).

⁵² Nell'analisi degli esiti occupazionali dei formati Centro Nord (dati su 8 regioni), i diplomati dimostravano maggiori difficoltà d'inserimento lavorativo rispetto ai licenziati/qualificati. Cfr. Centra M., De Vincenzi R. e Villante C., *Formazione professionale e occupabilità*, op.cit, pagg. 34 - 48

⁵³ L'asse giovani, rappresentato nella misura del 68% sul totale dei tre subassi, risulta effettivamente "frequentato" da giovani con un'età inferiore ai 25 anni (44,6%) o in età compresa tra i 25 e 29 anni (45,3%).

⁵⁴ Regione Autonoma della Sardegna – ORML e Agenzia regionale del lavoro della Sardegna, *Rapporto annuale sul mercato del lavoro in Sardegna*, anno 1997 e 1998.

Tab. 12 Regione Sardegna – Indagine esiti della formazione
Distribuzione degli occupati per tipo di contratto e fonte del dato

		FONTE	
		Gruppo di confronto <i>Istat</i>	<i>Formati</i>
Salt/stagionale	V:A.	532	83
	V.%	3,1	8,6
Dip.determinato	V:A.	4508	400
	V.%	26,2	41,6
Dip.indeterminato	V:A.	8057	252
	V.%	46,8	26,2
CFL/Tirocinio	V:A.	874	109
	V.%	5,1	11,3
Apprendistato	V:A.	189	21
	V.%	1,1	2,2
Autonomo	V:A.	3046	97
	V.%	17,7	10,1
Totale	V:A.	17206	962
	V.%	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Isfol – Struttura di valutazione Fse su dati Regione Sardegna e Istat microdati sulle forze di lavoro

Una distribuzione sostanzialmente diversa tra i due gruppi riguarda inoltre:

- i beneficiari di forme d'inserimento regolati da contratti a causa mista, che nel caso dei non formati (6,2%) coinvolge una percentuale inferiore alla metà di quella registrata per i formati;
- i saltuari o stagionali, anche in questo caso con una percentuale inferiore per chi non ha usufruito di interventi formativi (3,1%);
- gli autonomi in quantità percentualmente superiore tra i non formati (17,7%).

Analogamente a quanto proposto per il Centro Nord, anche per la Sardegna l'insieme dei dati relativi alle forme d'inserimento lavorativo, permettono di avanzare l'ipotesi in base alla quale l'esperienza formativa, mettendo per alcuni mesi consecutivi il lavoro al centro dell'attenzione dell'individuo (in termini di organizzazione ed evoluzione della domanda), in un contesto di condivisione e socializzazione della personale condizione esistenziale/occupazionale, tenda a creare i presupposti per l'avvio di processi di:

- maggiore informazione sulla normativa contrattuale e aumento della capacità di orientamento;
- adattabilità/flessibilizzazione rispetto alle diverse opportunità e offerte lavorative (anche precarie) vissute come investimenti sul proprio futuro;
- apertura verso la sperimentazione di strategie individuali di ricerca del lavoro;
- presa di coscienza nelle proprie capacità relazionali e professionali.

In definitiva si intende qui sostenere che, a prescindere dagli obiettivi espliciti che gli interventi formativi si prefiggono (interventi professionalizzanti o invece rivolti alla sfera motivazionale, relazionale, ecc.), l'esperienza formativa in sé genera effetti indiretti sui beneficiari. Infatti, come dimostrano anche altri

studi,⁵⁵ seguire un corso di formazione tende a sviluppare una “presa di coscienza” delle proprie capacità relazionali e professionali; ciò incide positivamente sull’occupabilità dei beneficiari, facendo leva sull’*empowerment* degli individui..⁵⁶

Per i formati qui analizzati, i canali utilizzati per trovare lavoro sono in larga misura quelli, almeno per il contesto del meridione d’Italia, di tipo tradizionale, legati cioè al diretto interessamento di familiari, parenti e conoscenti (40,4%). Relativamente elevata, appare la percentuale di chi ha usufruito efficacemente del servizio pubblico di collocamento (17%). E’ interessante notare come nella quasi totalità dei casi, l’ufficio di collocamento abbia indirizzato l’utente verso inserimenti lavorativi caratterizzati da contratti di assunzione a tempo determinato. Vi sono poi le modalità “attive” di ricerca (e ottenimento) del lavoro, rappresentate dalla presentazione di una domanda di assunzione (16,4%) o dall’utilizzazione degli annunci di lavoro (5,2%). Il centro di formazione professionale, secondo i risultati dell’indagine svolta in Sardegna e analogamente a quanto registrato per il Centro Nord⁵⁷, ha svolto un importante ruolo di collegamento tra domanda e offerta di lavoro. L’8,3% degli occupati ha infatti trovato lavoro grazie all’interessamento del centro formativo. Al contrario è molto bassa la percentuale dei formati assorbiti dalle aziende che hanno ospitato i corsisti nella fase di stage (1,2%). E’ probabile che più che di debolezza del sistema produttivo vi sia, in questo caso, una scarsa attenzione, da parte del sistema formativo regionale, alla qualità e adeguatezza delle esperienze di stage proposte negli interventi. Lo confermano i risultati positivi rilevati (per la stessa variabile e modalità di risposta) dal Ministero della pubblica istruzione (Mpi) nell’ambito degli interventi del proprio POP obiettivo 1, secondo i quali le imprese ospiti dello stage hanno occupato il 4,7% del totale dei formati occupati.⁵⁸

Nella metà dei casi il formato ha indossato “il colletto blu”, ricoprendo la posizione di operaio comune (30,5%) o qualificato (20,3%), mentre rappresentano il 36,6% del totale gli occupati in mansioni di tipo impiegatizio, all’interno dei quali è possibile rintracciare una forte componente femminile.

⁵⁵ Cfr. Isfol Struttura di valutazione Fse, *Valutazione di efficacia degli interventi formativi rivolti ai lavoratori in mobilità*, mimeo, luglio 1999.

⁵⁶ Che sull’avvio di iniziative imprenditoriali gli interventi realizzati non abbiano conseguito risultati positivi dipende dal fatto che solamente una percentuale minima degli interventi analizzati aveva come specifico obiettivo l’autoimprenditorialità e che, su questo tema, interviene il Programma a titolarità del Ministero dell’industria e gestito dalla IG Spa.

⁵⁷ Isfol – Struttura di valutazione Fse, *Rapporto finale di valutazione dell’obiettivo 3 in Italia*, Franco Angeli, Milano 1999.

⁵⁸ Cfr. AA.VV., “La scuola e i fondi strutturali”, *Studi e Documenti degli Annali della Pubblica Istruzione*, numero monografico 86/87, Le Monnier, Firenze 1999.

4.4. I risultati della regressione logistica

Su un campione di 2.890 unità, composto da 2.573 formati, residenti in Sardegna, intervistati dalla Regione e da 317 non formati, residenti nella stessa regione, intervistati attraverso l'indagine Istat sulle forze di lavoro,⁵⁹ è stata effettuata una regressione logistica. L'obiettivo è consistito nel rintracciare l'influenza di alcune variabili fondamentali (presenti sia per i formati che per i non formati) sulla variabile dipendente "condizione occupazionale rilevata", trasformata in variabile dummy "occupato/in cerca di occupazione".⁶⁰ Ciò ha comportato l'eliminazione di tutti quei casi che presentavano una condizione di non attività quali i militari, gli altri inattivi e gli studenti con un'età inferiore ai 24 anni. Tra le variabili che intervengono sull'occupabilità (variabili indipendenti), l'analisi ha potuto prendere in considerazione: le variabili di struttura (genere ed età), d'istruzione (titolo di studio), di background (titolo di studio dei genitori) ed infine la variabile "fonte" (variabile dummy) che individua i formati (o trattati) e i non formati (confronto).

Tavola 3 - Le modalità delle variabili considerate

TITOLO DI STUDIO INTERVISTATO	TITOLO STUDIO GENITORE CONIUGE
1 Nessun titolo/licenza elementare	1 Ness./elem.
2 Licenza media	2 Media/avviam.
3 Qualifica professionale	3 Diploma
4 Diploma	4 Laurea e DU (&dottorati)
5 Laurea/DU	
GENERE	TITOLO STUDIO GENITORE CAPOFAMIGLIA
1 uomo	1 Ness./elem.
2 donna	2 Media/avviam.
	3 Diploma.
	4 Laurea e DU (&dottorati)
CLASSI D'ETA'	FONTE
1 Fino a 24	1 Confronto Istat (non formati)
2 Da 25 a 34	2 Trattato FSE (formati)
3 35 e oltre	

Il modello dimostra un discreto livello di "bontà di adattamento"⁶¹, mentre l'unico limite appare legato al numero di variabili utilizzate. In altre parole le variabili che sono state prese in considerazione, come dimostra la tavola successiva, hanno tutte un effetto significativo sull'occupabilità

⁵⁹ Le unità prese qui in esame si riferiscono al dato non ponderato

⁶⁰ Al momento dell'intervista regionale per i formati, e al momento della seconda intervista che segue la prima a 12 mesi di distanza per i non formati (panel Istat sulle forze di lavoro).

⁶¹ Estimation terminated at iteration number 4 because Log Likelihood decreased by less than ,01 percent.

-2 Log Likelihood	65943,899	Chi-Square	df	Significance
Goodness of Fit	77428,737	Model	9837,083	14
Cox & Snell - R ²	1,000	Block	9837,083	14
Nagelkerke - R ²	1,000 S	Step	9837,083	14

Classification Table for CONDIZIONE OCCUPAZIONALE The Cut Value is ,50

Observed	Predicted		Percent Correct
	in cerca	occupati	
in cerca	I 64046 I 1390 I		97,88%
occupati	I 12324 I 2199 I		15,14%
	Overall		82,85%

I risultati mettono in evidenza come sull'occupabilità è il livello d'istruzione della famiglia d'origine ad avere l'influenza più forte. In altri termini il coefficiente β relativo ai titoli di studio del coniuge e del capofamiglia passa da valori negativi per i titoli più bassi a valori significativamente positivi nel caso del diploma di laurea (capofamiglia +0,54 e coniuge +1,41). Di seguito il titolo di studio posseduto e il genere della persona in cerca di occupazione rappresentano le altre due variabili che tendono a influenzare la probabilità di trovare lavoro, ed in particolare, possedere un livello d'istruzione medio alto (diploma o laurea) o basso (licenza media) ed essere uomo (+0,63), così come (anche se in misura relativamente minore) l'aver partecipato ad una iniziativa di formazione professionale (+0,35) incide positivamente sulle chance individuali di trovare un'occupazione. Meno significativa è l'influenza che sull'essere o meno occupato ha la variabile età.

Tavola 4 Influenza delle variabili genere, età, titolo di studio intervistato e titolo di studio genitori sulla probabilità di trovare lavoro (formati e non formati)

Variable	β	S.E.	Wald	df	Sig	R	Exp (B)
GENERE							
(Uomo)	,6322	,0116	2969,407	1	,0000	,1979	1,8817
(Donna)	-,6322	,0116	2969,407	1	,0000	-,1979	,5314
CLASSI d'età							
(Fino a 24 anni)	-,0436	,0178	5,9944	1	,0144	-,0073	,9573
(Da 25 a 34 anni)	-,0039	,0160	,0609	1	,8051*	,0000	,9961
(Da 35 a 44 anni)	,0476	,0241	3,8968	1	,0484	,0050	1,0487
TITOLO di studio intervistato							
(Nessuno/elemen.)	-,0213	,0379	533,2757	5	,0000	,0833	
(Licenza Media)	,4390	,0239	,3147	1	,5748*	,0000	,9790
(Qualifica)	-,7582	,0492	336,6899	1	,0000	,0665	1,5512
(Diploma)	,1074	,0231	237,7418	1	,0000	-,0558	,4685
(Laurea)	,2330	,0516	21,6278	1	,0000	,0161	1,1134
			20,3667	1	,0000	,0156	1,2624
TITOLO di studio Capofamiglia							
(Nessuno/elemen.)	-,4713	,0258	411,3097	4	,0000	,0731	
(Media/avviam.)	,0022	,0238	332,5232	1	,0000	-,0660	,6242
(Diploma)	-,0784	,0293	,0082	1	,9279*	,0000	1,0022
(Laurea)	,5476	,0525	7,1585	1	,0075	-,0083	,9246
			108,8672	1	,0000	,0376	1,7290
TITOLO di studio Coniuge							
(Nessuno/elemen.)	-,8376	,0249	2997,8410	4	,0000	,1987	
(Media/avviam.)	-1,1035	,0237	1130,5820	1	,0000	-,1220	,4327
(Diploma)	,5219	,0286	2164,2810	1	,0000	-,1689	,3317
(Laurea)	1,4193	,0487	334,1308	1	,0000	,0662	1,6853
			848,1832	1	,0000	,1057	4,1340
FONTE							
(Confron. Istat)	-,3500	,0211	276,4445	1	,0000	-,0602	,7047
(Trattato Fse)	,3500	,0211	276,4445	1	,0000	,0602	1,4191
Constant	-,4720	,0294	258,0591	1	,0000		

*valori non significativi

Fonte: elaborazione Isfol - Struttura di valutazione Fse su dati Regione Sardegna e Istat microdati sulle forze di lavoro

Bibliografia

- AA.VV., "La scuola e i fondi strutturali per lo sviluppo del Mezzogiorno. Risultati e prospettive dell'azione del Ministero della pubblica istruzione", numero monografico di *Studi e Documenti degli Annali della Pubblica Istruzione*, n. 86/87, Le Monnier, Roma 1999
- Amendola A., *Disoccupazione: analisi macroeconomica e mercato del lavoro*, Ed. Scientifiche Italiane, Napoli 1990.
- Antonelli G. e Paganetto L. (a cura di), *Disoccupazione e basso livello di attività in Italia: cause specifiche e rimedi adeguati*, Il Mulino, Bologna 1999.
- Arnkil R., *Taking Different Welfare State Regimes, Local Initiative and Next Generation Evaluation into account in ESF-evaluation*, relazione presentata all' "European Conference on Evaluation Practice in the Field of Structural Policies", Atti del Convegno "Programma Means", Siviglia, Marzo 1998.
- Barcaroli G., Di Pietro E., Venturi M., "La nuova indagine trimestrale sulle forze di lavoro: aspetti metodologici e analisi dell'impatto delle innovazioni introdotte sulla stima degli aggregati", in *Politiche del Lavoro*, n.22-23, 1993.
- Bloch S. e Bates T., *Employability*, Association for Management Education and Development, Kogan Page, 1995
- Brodaty T., Crépon B. e Fougère D., *Using Matching Estimator to Evaluate Alternative Youth Employment Programs; Evidence from France, 1986 - 1988*, relazione presentata al Convegno "Evaluation of Active Labour Market Policies and Social Measures" Institute for Economic Research Halle (IWH), Halle/Saale, 9 e 10 dicembre 1999.
- Borzaga C. e Brunello G. (a cura di), *L'impatto delle politiche attive del lavoro in Italia*, Ed. Scientifiche Italiane, Napoli 1997.
- Bulgarelli A. e Giovine M. (a cura di), *Politiche formative e lavoratori in mobilità*, Franco Angeli, Milano 1997.
- Bulgarelli A (a cura di), *Valutazione finale dell'obiettivo 3 in Italia*, Franco Angeli, Milano 1999, pag. 139 - 162.
- Bulgarelli A, Delle Piane V., De Vincenzi R., Galli G. e Palomba L., "L'impatto del Fse sul rafforzamento del sistema dell'istruzione e formazione iniziale", in *Studi e documenti degli annali della Pubblica Istruzione*, a. XXI, n. 86/87, Le Monnier, Roma 1999, pagg. 261 - 273.
- Bulgarelli A. (a cura di), *Rapporto nazionale di valutazione del Fse 1994 - 1995*, Franco Angeli, Milano 1996.
- Bulgarelli A., De Sanctis A., Malpede C., *Formazione per disoccupati in mobilità: effetti diretti sui percorsi di reinserimento e di transito tra politiche attive del lavoro*, paper presentato al XV Convegno nazionale di Economia del lavoro, Ancona, settembre 2000.
- Bulgarelli A., "L'efficacia dell'azione formativa sui beneficiari del Fse", in *Osservatorio Isfol*, n.6, 1993.
- Bulgarelli A (a cura di), *Valutazione finale dell'Obiettivo 3 in Italia*, Franco Angeli, Milano 1999.
- Bulgarelli A. (a cura di), *Valutazione di medio termine del Quadro comunitario di sostegno dell'Obiettivo 3 in Italia*, Franco Angeli, Milano 1997.
- Bulgarelli A. e Garonna P., "I benefici della formazione professionale", in *Osservatorio Isfol*, n.2, 1990.
- Bulgarelli A. e Giovine M., Pennisi G., *Valutare l'investimento formazione*, Franco Angeli, Milano 1990.
- Bulgarelli A., De Sanctis A., De Vincenzi R., *Impact of retraining schemes for long term unemployed cofinanced by the European Social Fund*, relazione presentata all' "European Conference on Evaluation Practice in the Field of Structural Policies", Atti del Convegno "Programma Means", Siviglia, Marzo 1998.
- Camillo F. e Trevisano C., *La valutazione degli esiti occupazionali della formazione professionale mediante modelli di durata: il caso dell'Emilia Romagna*, relazione presentata al congresso Aiel, Trieste, ottobre 1998.
- Centra M., De Vincenzi R. e Villante C., *Formazione professionale e occupabilità. La valutazione dell'impatto degli interventi formativi sugli esiti occupazionali*, I Libri del Fse - Ministero del lavoro, ISSN 1590-0002, Roma 2000.
- Ciravegna D., Favro-Paris M., Matto M., Ragazzi E., *La valutazione delle politiche attive del lavoro: esperienze a confronto*, Isedi, Torino, 1995.
- Colussi A., "Il tasso di rendimento dell'istruzione in Italia: un'analisi cross-section", in *Politica Economica*, a. XII, n. 2, 1997.
- Commissione delle Comunità Europee, *L'occupazione in Europa: 1996. Relazione alla Commissione*, Bruxelles 9.10.96. Documento COM (96) 485 def.
- Commissione delle Comunità Europee, *Regolamento (CE) n. 1260/99 del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali*, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee del 26.6.1999

- Consiglio europeo straordinario sull'occupazione, *Conclusioni delle Presidenza*, Lussemburgo, 20 e 21 novembre 1997.
- CRE (Comité Regional d'Evaluation des politiques publiques), *Evaluation du dispositif de formation individualisée Chèque-Force*, mimeo, 1998.
- De Lellis A., De Sanctis A., De Vincenzi R., "Orientamenti metodologici e strumenti di rilevazione del placement", in *Osservatorio Isfol*, anno XIX, n.3, Maggio - Giugno 1997
- De Oliveira F., *Les actions d'insertion et de formation en Bretagne. La situation d'un groupe des bénéficiaires 4 ans après*, mimeo, CEREQ-Bretagne, 1998.
- De Vincenzi R., "La valutazione del Fse secondo gli indicatori d'impatto specifico", in *Osservatorio Isfol*, anno XX, nn. 3 e 4, Maggio - Agosto 1998.
- De Vincenzi R., *Efficacia delle politiche formative e adeguatezza dei beneficiari*, relazione presentata al III Convegno regionale "Valutare la qualità dell'intervento formativo" organizzato dal Consorzio Con.e.dis., Torino, 26 novembre 1999.
- De Vincenzi R. e Villante C., *Formazione professionale e occupabilità: la valutazione dell'impatto diretto degli interventi sui beneficiari*, relazione presentata al XIV Convegno Nazionale di Economia e Lavoro, Associazione Italiana degli Economisti del Lavoro, Milano 7-8 ottobre 1999
- De Vincenzi R. e Villante C., *La valutazione dell'impatto diretto della formazione professionale sugli individui beneficiari: la costruzione di un nuovo percorso metodologico nell'analisi di efficacia*, relazione presentata al II Congresso dell'Associazione Italiana di Valutazione, Napoli, 15-17 Aprile 1999;
- Education Training Youth, Eurostat, Cedefop, *KEY Data: on Vocational Training in the European Union*, European Commission, 1997, seconda edizione 1998.
- European Commission, *Evaluating socio-economics programmes. Technical solutions for evaluation within a partnership framework*, Means collection, Volume 1 - 6, Luxembourg, 1999.
- European Commission DG XVI, *The new programming period 2000-2006: methodological working paper, W.P. 3, Indicators for Monitoring and Evaluation: an indicative methodology*, 18.5.1999.
- European Commission DGV, *Guidelines for systems of monitoring and evaluation of ESF interventions in the period 2000-2006*, 10.5.1999.
- Falorsi S., Falorsi P.D., "Indagine sulle forze di lavoro: descrizione della procedura di stima attualmente utilizzata ed analisi di metodi alternativi", in *Quaderni di Ricerca Istat*, n.4, 1994.
- Favro-Paris M., Gennari P., Oneto G.P., "La durata della disoccupazione nell'indagine sulle forze di lavoro", in *Lavoro e Relazioni Industriali*, n.4, ott.-dic. 1996.
- Gilli D., Scassellati A., *La formazione per i patti territoriali e le aree di crisi*, collana Isfol-Area Mercato del lavoro, Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n 2/99.
- Giovine M., Lion C., Villante C., *Verso la formazione continua. I progetti aziendali finanziati dal Fse*, Franco Angeli, Milano, 1998
- Giovine M. (a cura di), *Incentivi alle assunzioni: ipotesi per la valutazione e prime applicazioni*, Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n.1/99, Isfol – PR(MDL)-1/99.
- Giovine M. (a cura di), *Il lavoro in Italia: profili, percorsi e politiche*, Franco Angeli, Milano, 1998.
- Hausman J., Wise D. (a cura di), *Social Experimentation*, Chicago University Press, 1985.
- Heckman J.J., "Macking the Most out of Programme Evaluation and Social Experiments: Accounting for Heterogeneity in Programme Impacts", in *Review of Economic Studies*, vol. 64, 1997.
- Heckman J.J., Ichimura H. e Todd P.E., "Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme", in *Review of Economic Studies*, vol. 64, 1997.
- Hempel C.G., *La formazione dei concetti e delle teorie nella scienza empirica*, Feltrinelli, Milano 1961 (ed. orig. 1952);
- Hight J. E., "Younger worker participation in post-school education and training", in *Monthly Labor Review*, n.6, 1998, pagg. 14 - 21.
- IG spa, *Relazione sullo stato di attuazione della Misura 1.4 al 31 dicembre 1998*, febbraio 1999.
- Isfol, *Rapporto 1998*, Franco Angeli, Milano 1998.
- Isfol – Struttura di valutazione Fse, *Valutazione di efficacia degli interventi formativi rivolti ai lavoratori in mobilità*, mimeo, 1999 .
- Isfol – Struttura di valutazione Fse, *Evoluzione dei contenuti e delle prassi di programmazione del Fondo sociale europeo. Obiettivo 1*, mimeo, 1999.
- Isfol – Struttura di valutazione Fse, *Impatto del Fse sull'integrazione tra politiche di formazione e altre politiche attive del lavoro*, mimeo, luglio 1999.

- Isfol – Struttura di valutazione Fse, *L'integrazione fra sistemi di formazione e istruzione nel primo triennio di gestione del Fse*, mimeo, 1997.
- Isfol – Struttura di valutazione Fse, *La realizzazione del Fse nel Mezzogiorno*, mimeo settembre 1999.
- Isfol – Struttura di valutazione Fse, *Rapporto finale di valutazione dell'obiettivo 3 in Italia*, Franco Angeli, Milano 1999.
- Isfol-Struttura AT-Fse, 3a Indagine sul Rafforzamento sistemi in Italia: un primo bilancio qualitativo del quadriennio 1994-1997 mimeo, dicembre 1998.
- Isfol – Sistemi formativi, *Rapporto di monitoraggio sui progetti sperimentali di formazione in Apprendistato*, mimeo 1999 e 2000.
- Istat, *La revisione delle serie storiche delle forze di lavoro*, Comunicato stampa del 16 luglio 1999.
- Istat, *Censimento intermedio dell'industria e dei servizio*, 1999.
- Istat, *Forze di lavoro*, Media 1997.
- Istat, *Indagine multiscopo*, 1998.
- Istat, *Inserimento professionale dei laureati*, 1995.
- Manski C., Garfinkel I., (a cura di), *Evaluating Welfare and Training Programs*, Harvard University Press, 1992.
- Martini A., *Valutazione dell'efficacia degli interventi contro la povertà: questioni di metodo e studi di caso*, Commissione d'indagine sulle povertà e sull'emarginazione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma 1997.
- Mele G. (a cura di), "Risultati e prospettive della programmazione dei fondi strutturali nelle regioni obiettivo 1", in *Quaderni di lavoro*, Ministero del tesoro – Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, n. 2/1998.
- Michael R.T., *Measuring Nonmonetary Benefits of Education*, in Mc Mahon V.W, Geske T.G. (a cura di), *Financing Education: Overcoming Inefficiency and Inequity*, University of Illinois Press, 1982.
- Montanino A., "Dalle politiche passive alle politiche attive del lavoro: il ruolo della formazione professionale", in de Caprariis G. (a cura di), *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, Il Mulino, Bologna 1999.
- Patton M.Q., *Utilization-focused evaluation: the new century text*, Sage publications, Thousand Oaks 1997
- Regione Autonoma della Sardegna – ORML e Agenzia regionale del lavoro della Sardegna, *Rapporto annuale sul mercato del lavoro in Sardegna*, anno 1997 e 1998.
- Schizzerotto A., *Il ruolo dell'istruzione nelle carriere lavorative degli italiani*, relazione presentata al XIV Convegno Nazionale di Economia del Lavoro, Milano 7 e 8 ottobre 1999.
- Stame N., *L'esperienza della valutazione*, Edizioni Seam, Roma 1998.
- Tecnostruttura, *Rapporto sintetico sull'attuazione del Pom "Parco progetti: una rete per lo sviluppo locale" ob. 1- fascicolo 970033.I.1*, relazione al Cds Pom ob. 1 Andria (Bari) 21-22/6/99.
- Unioncamere e Ministero del lavoro, *L'occupazione in Italia nel 1997-1998*, Progetto Excelsior, 1997.