



*Ministero del Lavoro
e della Previdenza Sociale*

UFFICIO CENTRALE O.F.P.L.



Istituto per lo Sviluppo della Formazione
Professionale dei Lavoratori

ISFOL - STRUTTURA DI VALUTAZIONE FSE

**VALUTAZIONE DI MEDIO TERMINE
DEL DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE
DELL'OBBIETTIVO 4 IN ITALIA**

SINTESI

INDICE

1. La metodologia

- 1.1. Approccio metodologico
- 1.2. Il sistema di monitoraggio
- 1.3. Variabili e indicatori utilizzati
- 1.4. I dati sui progetti di formazione aziendale

2. La programmazione

- 2.1. Le strategie di programmazione del Docup obiettivo 4
- 2.2. L'articolazione per assi
- 2.3. La ripartizione delle risorse

3. Analisi del primo triennio di attuazione

- 3.1. Efficienza ed efficacia dell'intervento complessivo
- 3.2. Analisi per asse di intervento
- 3.3. Il raggiungimento degli obiettivi 94 - 96 del Docup
- 3.4. La formazione aziendale

4. Obiettivo 4 e formazione continua in Italia

- 4.1. Complementarietà e concorrenza con l'obiettivo 2
- 4.2. Complementarietà e concorrenza con le nascenti politiche nazionali di formazione continua

5. Prospettive di sviluppo e raccomandazioni

- 5.1. Prospettive di sviluppo
- 5.2. Raccomandazioni

Glossario

1. La metodologia

1.1. Approccio metodologico

Il rapporto di valutazione intermedia dell'obiettivo 4 è stato redatto in seguito all'incarico conferito dal Ministero del lavoro all'Isfol - Struttura di valutazione del Fse nel dicembre 1997.

Questo rapporto è stato realizzato sulla base di: (i) le attività di valutazione in itinere del Fse già in fase di svolgimento presso la Struttura di valutazione dell'Isfol; (ii) la parallela implementazione del sistema di monitoraggio fisico da parte del Ministero del tesoro-Igfor, sempre con l'assistenza dell'Isfol; (iii) analisi sul campo realizzate ad hoc; (iv) una rilevazione specifica sui progetti d'impresa.

L'approccio metodologico utilizzato per la valutazione intermedia si basa sia sulle indicazioni costruite e concordate con la Commissione europea¹ relativamente alla valutazione di tutti i Fondi strutturali e alle specificità del Fse, sia su scelte ed elaborazioni metodologiche da noi costruite.

Tale approccio individua tre livelli di analisi:

- *l'analisi quali - quantitativa*

Questo rapporto fa propria e implementa (come già il primo *Rapporto nazionale di valutazione del Fondo sociale europeo 1994-1995*) una metodologia di valutazione che coniuga l'analisi quantitativa, realizzata attraverso la misurazione di indicatori di efficienza e di efficacia, con l'analisi qualitativa dei risultati raggiunti, anche in relazione alle ipotesi di programmazione originaria, al contesto operativo e alle condizioni e regole di gestione del Fondo sociale europeo.

L'analisi è, inoltre, di tipo *target oriented* in quanto, a partire dal programma assume le sue componenti come livello minimo di analisi.

- *l'analisi di sistema*

Si è cercato di introdurre anche un approccio di valutazione di sistema che includa elementi di *policy evaluation*. Nel quadro, infatti, di un impianto di valutazione di programma (il Docup dell'obiettivo 4, nel nostro caso), non ci si è limitati a misurare il raggiungimento degli obiettivi previsti (finanziari e fisici), ma si è iniziato ad analizzare il conseguimento degli obiettivi politici della programmazione e l'impatto del

¹ Commissione europea, *Orientations pour le suivi et les evaluations intermediaires des Cca, Docup et Interventions*, febbraio 1995. Da tre anni è inoltre attiva, presso la Ce una sede di confronto permanente fra tutti i valutatori del Fse, sede che permette di confrontare metodologie, di verificare i risultati raggiunti nei 15 Paesi membri e di costruire una cultura e un metodo comune di valutazione a livello europeo.

programma stesso (nella sua attuazione) sulle trasformazioni e sui sistemi di governo delle politiche nazionali e regionali di sviluppo delle risorse umane, in particolare della formazione continua.

Le valutazioni strettamente orientate al programma tendono spesso a trascurare le connessioni e le interazioni fra politiche, interventi e vincoli istituzionali ad essi sovraordinati, limitandosi ad un approccio causa-effetto, entrambi misurati con parametri finanziari, assolutamente inadeguati quando in discussione siano politiche “attive”, cioè interventi destinati ad avviare circoli virtuosi nel mercato del lavoro.

L’adozione di approcci valutativi convenzionali non consente quindi di sviluppare la conoscenza circa la complementarità, la reciproca influenza e, più in generale, circa la possibile azione di ri-orientamento delle politiche.

- *l’analisi comparata con gli obiettivi comunitari*

La valutazione ha tenuto conto anche del quadro di riferimento rappresentato dai principi e dalle caratteristiche presenti nella programmazione comunitaria dell’obiettivo 4. Tali caratteristiche sono: l’approccio bottom-up, la concentrazione, la complementarità, il partenariato, l’orizzontalità.

In sostanza si è tentato di leggere la realizzazione dell’obiettivo 4 in Italia anche alla luce di questi principi, al fine di valutare il raggiungimento degli obiettivi posti in sede di programmazione.

La valutazione, a differenza del controllo, è un processo intrecciato alla programmazione: valutare significa costruire le conoscenze e gli strumenti per l’ottimizzazione delle scelte. La valutazione quindi non è una procedura, bensì un percorso di apprendimento. Questo impostazione ha significato un approccio di tipo partecipativo che si è concretizzato nel modo seguente:

- un lavoro sul campo, presso tutti i titolari dei sottoprogrammi, in cui interviste, discussioni e dibattiti avvengono con reciproco interesse di apprendimento. Non si tratta solo di raccogliere l’informazione, ma di restituirla in forma diversamente organizzata, di riflettere congiuntamente sulle scelte e sulle azioni operate dai principali attori. Così come l’essere esterni non significa astenersi dal consiglio o dalla risposta a quesiti, spesso impellenti;
- il prendere in considerazione i diversi punti di vista e la complessità dei fenomeni e dei giochi sottesi a programmi di sviluppo delle risorse umane, pur mantenendo distinti i ruoli e sviluppando nel percorso valutativo le proprie conclusioni;
- la condivisione degli strumenti della valutazione e la discussione sui risultati in seno al Coordinamento delle regioni;
- la partecipazione, su richiesta del Comitato di sorveglianza al gruppo di lavoro finalizzato a formulare raccomandazioni per il miglioramento dell’attuazione dell’obiettivo 4, istituito Presso il Ministero del lavoro con le Amministrazioni regionali e provinciali e le parti sociali.

La valutazione proposta si è dunque realizzata sulla base dell’approccio metodologico adottato e dei dati disponibili nel sistema di monitoraggio. In particolare la valutazione si è basata su:

- l’analisi delle strategie di programmazione e delle attività realizzate a titolo dei diversi assi dell’obiettivo 4 attraverso la lettura dei documenti di programmazione, dei programmi regionali di

sviluppo della formazione continua, degli avvisi e formulari di gara e delle informazioni raccolte sul campo presso i titolari regionali e il Ministero del lavoro;

- l'analisi dell'avanzamento fisico e finanziario, distinto per asse, misura e sottoprogramma sulla base degli indicatori di efficienza ed efficacia;
- l'analisi delle attività di formazione realizzate dalle aziende attraverso l'asse 2 con una rilevazione su un campione di 515 progetti;
- l'analisi del contesto di riferimento dell'obiettivo 4 in relazione a tre ambiti prioritari: l'attuazione della L.236 in materia di formazione continua; i sistemi di concertazione; la programmazione regionale e nazionale di formazione continua;
- infine è stata effettuata un'analisi comparativa tra le azioni finanziate dall'asse 2 dell'obiettivo 4 e quelle finanziate a titolo dell'obiettivo 2. Ciò al fine di stabilire eventuali elementi di sinergia, complementarità o concorrenza tra i due strumenti comunitari, che, si indirizzano ad un medesimo *target group*².

L'elaborazione di questo rapporto di valutazione intermedia è stata resa possibile grazie alla costante e qualificata collaborazione:

- dei direttori della formazione e dei responsabili del Fse nell'ambito delle Regioni e del Ministero del lavoro;
- dei referenti delle diverse Amministrazioni designati per la valutazione;
- della direzione del Ministero del lavoro - Ucofpl, della direzione del Ministero del tesoro - Igfor, del Coordinamento delle Regioni e della Tecnostruttura;
- della DG V della Commissione europea;
- dei funzionari che nelle diverse amministrazioni gestiscono, spesso in mezzo a non poche difficoltà, i flussi informativi e la loro archiviazione;
- dei funzionari dell'Igfor e dei tecnici di Finsiel.

Si ringraziano inoltre i colleghi dell'Isfol "Struttura di assistenza tecnica" per i dati e le informazioni sistematiche fornite sui progetti multiregionali e su quelli regionali di anticipazione e assistenza tecnica (assi 1 e 3).

² Per l'obiettivo 2 si sono prese in considerazione solo le azioni di formazione destinate agli occupati e non le altre tipologie previste: imp renditori, giovani etc.

1.2. Il sistema di monitoraggio

Qualsiasi esercizio valutativo non può prescindere dall'esistenza di un sistema strutturato di monitoraggio delle azioni realizzate.

La prima esperienza di valutazione ex post del Fse (1989-1993) ci aveva consentito di verificare i limiti del sistema informativo centrale (Sisva), allestito dalla Commissione per la gestione del Fse in tutti i Paesi membri. Derivanti in parte dall'impostazione di base data al sistema (ad esempio non sono univoche le definizioni delle variabili che devono esservi inserite), in parte dalle modalità specifiche con cui esso viene alimentato al livello nazionale, i limiti e le carenze principali riscontrate attengono soprattutto alle variabili fisiche. Inoltre il sistema informativo creato dal Ministero del Tesoro - Igfor per il monitoraggio dei Fondi strutturali gestiva, all'epoca, solamente i flussi finanziari.

Fin dal conferimento del primo incarico di valutazione del Fse (1995) ci siamo posti l'obiettivo immediato di costruire un sistema di monitoraggio fisico che è poi confluito nel sistema nazionale di monitoraggio fisico e finanziario istituito presso il Ministero del tesoro - Igfor. Tale sistema è stato dunque il frutto di una collaborazione tra la Struttura di valutazione dell'Isfol, il Ministero del tesoro, il Ministero del Lavoro e le Amministrazioni regionali.

Il modello di monitoraggio da noi elaborato si è posto l'obiettivo di permettere una lettura globale del Fse a livello nazionale. Non si è trattato quindi di costruire un massimo comun denominatore solo tra sottoprogrammi, portatore ognuno di informazioni disomogenee, ma anche fra ob. 4 e misure uguali nell'obiettivo 1.

I criteri principali del modello sono quindi:

- la rilevanza delle variabili fisiche;
- l'omogeneità su tutto il territorio;
- la fattibilità della loro rilevazione.

Il lavoro realizzato ha consentito di individuare e definire le variabili utili, le procedure di rilevazione e le modalità di connessione tra variabili fisiche e finanziarie.

A questo risultato si è pervenuti compiendo le seguenti azioni:

- individuazione delle variabili necessarie al calcolo degli indicatori di realizzazione;
- lettura trasversale di tutti i Documenti di programmazione regionali al fine di ricondurre le diverse tipologie di azione o di utenti ad assi e misure comparabili;
- ricostruzione del processo decisionale e gestionale "tipico" (ovvero il più ricorrente) delle amministrazioni titolari per individuarne quei passaggi che implicano una produzione dettagliata e ricorrente di informazioni sulle attività cofinanziate.

Per recepire esigenze valutative emerse sia nell'ambito dei Comitati di sorveglianza che in seguito ai rapporti elaborati sulla trascorsa gestione del Fse, sono state assunte come unità di analisi le misure in cui si articolano i diversi assi di intervento in quanto, in molti casi, solo a questo livello è possibile analizzare le azioni decise ed attuate in relazione a quelle considerate le problematiche-obiettivo del Fse, sia nei Regolamenti comunitari che nei Documenti di programmazione.

Per l'obiettivo 4 ciò ha comportato un lavoro di riclassificazione molto complesso. A differenza del Qcs ob. 3, il Docup obiettivo 4 non presenta una articolazione per misure rintracciabile più o meno uniformemente nei singoli Sottoprogrammi regionali e multiregionali. Al contrario i Sottoprogrammi presentano un'estrema eterogeneità di contenuti. Nel primo Rapporto nazionale di valutazione i dati fisici e finanziari erano stati distinti solo a livello di asse, distinzione che ha permesso in quella sede di ragionare in termini di asse "formativo", il 2, rispetto ai "non formativi", l'1 e il 3.

Nel redigere il presente rapporto si sono utilizzati i dati contenuti nel sistema Igfor e quelli presenti nella banca dati dei progetti a titolarità del Ministero del lavoro gestita dalla Struttura di assistenza tecnica - Isfol.

Per la valutazione di metà percorso dell'obiettivo 4 ci siamo avvalsi dei dati fisici presenti nel sistema al gennaio 1998 e riferentesi agli anni 1994-96. Nel caso dei programmi multiregionali i dati utilizzati sono stati rilevati direttamente dalle Strutture di assistenza tecnica e di valutazione dell'Isfol.

I dati finanziari utilizzati si riferiscono invece al periodo 1994- 30 settembre 1997. Lo spostamento in avanti del limite temporale di analisi di tali dati (nove mesi di differenza rispetto al monitoraggio fisico) è giustificato dalla volontà di fornire una informazione, la più aggiornata possibile.

1.3. Variabili e indicatori utilizzati

L'individuazione delle variabili fisiche utili alla valutazione è stata effettuata sulla base dell'analisi del processo gestionale delle amministrazioni regionali, all'interno del quale è possibile raccogliere i dati in maniera omogenea.

Sono stati individuati tre momenti del ciclo decisionale e gestionale durante i quali le amministrazioni producono atti formali, contenenti informazioni di natura sia fisica che finanziaria: approvazione, avvio e conclusione³ degli interventi. E' stata invece accordata minore attenzione alla programmazione in quanto una scarsa e, talvolta, approssimativa presenza di obiettivi fisici di realizzazione avrebbe reso problematica qualsiasi azione valutativa.

³ Convenzionalmente sono stati definiti approvato, avviato e concluso gli insiemi delle azioni rilevate in ciascuna fase e i cui dati sono desumibili rispettivamente dalle delibere o dai decreti delle amministrazioni titolari, dalle comunicazioni di avvio e fine attività.

Inoltre, al mutare nel corso del tempo degli importi finanziari (attraverso le “riprogrammazioni”) non vengono riformulate, in connessione, le ipotesi iniziali attinenti alla dimensione delle variabili fisiche. In altre parole non esiste al livello di nessuna delle forme di intervento un documento annuale di riprogrammazione dei finanziamenti che riformuli anche il numero delle azioni, degli utenti e delle ore di erogazione degli interventi, neppure in relazione con l’eventuale spostamento delle grandezze finanziarie sui vari assi o misure.

Le fasi rilevate dall’Igfor nel 1997 si limitano all’approvato e all’avviato⁴.

Le variabili utilizzate per la valutazione sono:

- numero di azioni
- numero di allievi
- durata totale
- costo totale approvato⁵ (quest’ultimo, evidentemente solo nella fase di approvazione).

A partire da queste informazioni sono stati calcolati i seguenti indicatori:

- durata media
- monte ore
- costo medio per ora/allievo (anche quest’ultimo relativamente alla sola fase di approvazione).

Per gli assi cosiddetti “non formativi” dell’obiettivo 4 (1 e 3) le variabili rilevate sono state limitate al numero di azioni e al costo approvato, ad eccezione di quelle azioni che pur se ricomprese in questi assi, si caratterizzano come azioni formative⁶ e per le quali valgono dunque le stesse variabili dell’asse 2.

La valutazione di efficienza attuativa è stata condotta attraverso la misurazione di quanto è stato avviato rispetto a quanto approvato relativamente agli indicatori riguardanti le azioni, gli allievi e il monte ore, per l’asse 2, e alle sole azioni per gli assi 1 e 3 (azioni non formative); ciò rispecchia la necessità, motivata in base a quanto affermato sopra, di tralasciare la programmazione e di approssimare la realizzazione con l’avviato.

Per quanto riguarda i dati finanziari, in base a quanto già elaborato con il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e l’Inea per il rapporto di valutazione di medio termine obiettivo 1, si è fatto riferimento alle categorie di:

- allocazione effettiva

⁴ E’ previsto che, dopo l’attuale fase di sperimentazione, la rilevazione venga estesa agli indicatori del concluso.

⁵ Al fine di assicurare perfetta coerenza fra approvazione fisica e approvazione finanziaria che potesse permettere il calcolo del costo medio per ora/allievo, nel monitoraggio fisico è stato introdotto un indicatore finanziario (il costo approvato, appunto).

⁶ Si tratta delle misure “Formazione formatori e funzionari P.A.”.

- realizzazione effettiva
- realizzazione potenziale

considerando come misure di queste rispettivamente gli impegni, i pagamenti e la differenza fra questi (impegni-spese).

A partire da tali indicatori sono stati calcolati i seguenti indici:

- efficienza realizzativa (speso/programmato)
- potenzialità realizzativa (realizzazione potenziale /programmato)
- capacità effettiva di impegno (impegno/programmato)
- capacità effettiva di utilizzo (speso/programmato).

1.4. I dati sui progetti di formazione aziendali

I dati presenti nel rapporto relativi ai progetti di formazione aziendale derivano da una rilevazione ad hoc effettuata nel 1997 presso alcuni titolari di Sottoprogrammi. Tale rilevazione ha riguardato: 515 progetti, 1.181 interventi formativi, 22.856 utenti e 1.626 imprese. La rilevazione ha riguardato sia le Regioni del Centro-nord che le Regioni del Mezzogiorno. Per omogeneità con i dati e la natura del presente Rapporto, al capitolo 9 si presenteranno solo i risultati relativi alle Regioni del Centro-nord.

La ricerca è stata realizzata sui progetti finanziati a titolo dell'asse 2, con la quale si è inteso analizzare quella che può definirsi la "domanda di formazione del sistema economico", ovvero quella "destinata a rispondere ad esigenze espresse dalle aziende di appartenenza [dei lavoratori] o comunque collegata ai bisogni di sviluppo aziendale"⁷.

L'obiettivo della ricerca è stato dunque la valutazione della capacità di espressione dei fabbisogni formativi delle imprese che realizzano un intervento per i propri dipendenti, vale a dire la domanda di formazione espressa dal mondo produttivo, attraverso l'individuazione e l'analisi delle variabili che determinano il fabbisogno stesso.

Più in particolare si è voluto dare risposta alle seguenti questioni:

- in che misura l'ob. 4 è riuscito a stimolare la formazione nelle imprese?
- quali imprese sono ricorse all'obiettivo 4?
- quali motivazioni hanno spinto le imprese a realizzare l'intervento formativo?
- che tipo di formazione è stata realizzata?

⁷ Isfol, *La formazione continua in Italia*, F. Angeli 1994, p.37

- chi sono stati i beneficiari?
- quale investimento in termini finanziari è stato realizzato?

Per rispondere a queste domande l'indagine ha preso in considerazione solo i progetti di formazione aziendali, finanziati all'interno dell'asse 2 dell'obiettivo 4 nel 1996.

Per progetti di formazione aziendali si sono considerati quei progetti nei quali l'impresa (o le imprese) era individuabile come beneficiaria dell'intervento formativo, indipendentemente dal fatto che il soggetto che figurava come promotore/proponente o attuatore/gestore del progetto fosse l'azienda stessa o un organismo "intermedio" (è stato il caso di progetti presentati da un organismo di formazione regionale, sindacale, datoriale, con o senza fini di lucro per conto di una o più aziende).

Coerentemente con l'obiettivo posto, i progetti presentati dagli organismi di formazione che non facessero esplicito riferimento all'impresa beneficiaria sono stati esclusi dalla rilevazione.⁸

La rilevazione è stata effettuata a partire dall'unità "progetto", ovvero dalla proposta formativa presentata all'interno di un formulario strutturato di presentazione dei progetti. Generalmente il progetto coincide con il "corso", vale a dire con un singolo intervento formativo, del quale si possono prevedere anche più edizioni; uno stesso proponente che vuole chiedere finanziamenti per interventi formativi diversi deve utilizzare più formulari.

In alcune Regioni, tuttavia, il progetto (formulario) può contenere più interventi formativi (corsi) riferiti ad un unico soggetto proponente.

La rilevazione ha riguardato i progetti "approvati", vale a dire progetti ammessi a finanziamento dalle amministrazioni regionali a seguito dell'espletamento delle procedure di selezione e valutazione ex-ante, riportati in atti formali delle amministrazioni stesse.

Al momento dell'impostazione dell'indagine è stata valutata la possibilità di analizzare l'universo dei progetti "presentati", ovvero la totalità dei progetti pervenuti agli uffici regionali/provinciali/centrali a seguito di un bando o di una circolare. Rispetto ai progetti approvati, quelli "presentati" possono essere considerati la domanda di formazione reale che proviene dal sistema economico-produttivo locale.

L'universo da cui è stato estratto il campione dei progetti di interesse ai fini dell'indagine è costituito dal totale dei progetti approvati in ognuna delle Regioni considerate, nella tornata concorsuale più prossima,

⁸ La rilevazione ha riguardato l'universo dei progetti aziendali "rilevabili", nelle 13 Regioni e Provincie autonome del Centro-nord titolari di Sottoprogrammi ob. 4, nelle 8 Regioni del Mezzogiorno (per quanto riguarda le azioni tipo ob. 4 comprese nell'ob. 1) e presso il Ministero del Lavoro titolare di tre Programmi operativi ob. 4 (Azioni innovative, Riconversione/Riqualificazione, Rafforzamento sistemi). Tale universo va riferito ai progetti dell'ultimo bando del 1996, effettuato dalle amministrazioni regionali, provinciali e centrali.

cronologicamente, al momento della rilevazione. Per la totalità delle Regioni⁹, escluso il Piemonte, si è trattato di progetti approvati nel corso del 1996.

I progetti rilevati rappresentano il 13,5% del totale dei progetti approvati nei “bandi” del periodo e delle aree territoriali considerate. Il fatto che la selezione del campione sia avvenuta sulla base dell’idoneità o meno del progetto rispetto ai fini dell’indagine (ovvero la presenza o meno di informazioni relative alle imprese) ha comportato una notevole disparità tra Regioni rispetto all’incidenza dei progetti rilevati sul totale degli approvati. Tale incidenza è in qualche modo significativa della minore o maggiore presenza di “progetti aziendali” nella configurazione complessiva dell’obiettivo 4 nelle diverse Regioni.

I dati presenti nel rapporto relativi ai progetti di formazione aziendale derivano da una rilevazione ad hoc effettuata nel 1997 presso alcuni titolari di Sottoprogrammi. Tale rilevazione ha riguardato: 515 progetti, 1.181 interventi formativi, 22.856 utenti e 1.626 imprese. La rilevazione ha riguardato sia le Regioni del Centro-nord che le Regioni del Mezzogiorno. Per omogeneità con i dati utilizzati e la natura del Rapporto, nella valutazione dell’asse 2 si presentano solo i risultati relativi alle Regioni del Centro-nord.

2. La programmazione

2.1. Le strategie di programmazione del Docup obiettivo 4

Il punto di partenza della strategia proposta nel Docup italiano è il riconoscimento dell’assenza di una tradizione di formazione continua a finanziamento pubblico in Italia. Il documento individua quindi come obiettivo strategico del sessennio proprio la costruzione di un sistema di formazione continua. Le ipotesi formulate in sede di programmazione possono venire così riassunte:

- la finalità strategica primaria del Piano italiano per l’obiettivo 4 -recepito dal Docup- è la “istituzione progressiva di un sistema **nazionale** di formazione continua in grado di individuare i bisogni presenti e prevedibili di professionalità delle persone occupate in modo da potere fornire loro un servizio inteso a tutelarne la posizione lavorativa nonché ad interagire con il sistema delle imprese di produzione di beni e servizi”;
- il percorso sessennale per il raggiungimento di questa finalità è articolato in due distinti periodi di tre anni ciascuno. Il primo (1994-1996) ha il duplice obiettivo di avviare interventi a favore delle situazioni occupazionali critiche (obiettivo strettamente congiunturale) e di “porre le basi del sistema di

⁹ Si veda la nota 8.

formazione continua”; il secondo (1997-1999) deve mettere “a regime il sistema di formazione continua”;

- gli interventi da realizzarsi nel **periodo 1994-1996** sono di due tipi: azioni di formazione e orientamento “di tipo tradizionale” per le persone occupate ma a forte rischio di disoccupazione (“lavoratori occupati con bassi livelli di formazione di base, da riqualificare e da riconvertire”); azioni di preparazione delle risorse umane e di predisposizione delle strutture di erogazione e dei modelli organizzativi, in un quadro di consenso tra pubblici poteri e parti sociali, che dovranno costituire il sistema di formazione continua (“azioni di sensibilizzazione delle imprese, di formazione formatori, di predisposizione di metodologie e modelli organizzativi”);
- per il periodo **1997-1999**, quello della “messa a regime del sistema di formazione continua”, il Docup prevede: lo spostamento delle risorse verso lo “sviluppo dell’offerta formativa a catalogo o su misura”; la priorità agli interventi di anticipazione e sostegno all’innovazione ed alla competitività delle imprese; lo sviluppo di un sistema di certificazione evoluto. Gli interventi riguarderanno “prevalentemente i lavoratori occupati per cui si pongono problemi di manutenzione e di accrescimento delle competenze”, coloro cioè che rappresentano “l’area forte dei mercati interni del lavoro”;

Determinanti nel Docup sono le condizioni di successo che rappresentano la *conditio sine qua non* per la riuscita della strategia proposta. Tali condizioni sono:

- la predisposizione di una nuova legislazione quadro sulla formazione continua e la conseguente revisione delle leggi regionali;
- la definizione di azioni per la sensibilizzazione delle imprese, per ciò che riguarda lo sviluppo delle competenze (tecniche, relazionali, gestionali) e delle condizioni organizzative che ne consentono la promozione;
- lo sviluppo di un terziario della formazione continua esterno alle imprese, in grado di fornire un supporto conoscitivo, in termini di analisi e previsione di bisogni diffusi a livello territoriale e di comparto, che contribuisca a qualificare e rendere trasparente l’offerta dei prodotti e dei servizi di formazione;
- il riorientamento dell’offerta formativa pubblica, ancora prevalentemente assata sulla formazione iniziale dei giovani. In particolare essa deve puntare allo sviluppo di capacità di analisi dei processi produttivi e di anticipazione dei fabbisogni. Si tratta di avviare un processo complessivo mirante alla ricostruzione di un quadro di formazione permanente;
- il sostegno del dialogo sociale attraverso l’attuazione degli Enti bilaterali e degli Osservatori previsti dagli accordi.

Occorre ricordare che, come per l’obiettivo 3, anche per il 4 si sarebbe dovuto procedere all’elaborazione del Qcs e dei relativi Programmi operativi regionali e multiregionali. La mancanza di tempo e la necessità di elaborare un documento che consentisse l’immediato utilizzo dei fondi destinati ad interventi di anticipazione, formazione continua e assistenza tecnica, hanno indotto all’elaborazione di sottoprogrammi molto scarni e che certamente non rendono omaggio allo sforzo, pur effettuato dai

beneficiari, di analisi e di programmazione mirata a livello locale. E' in sostanza mancato un passaggio importante capace di tradurre in logiche di azione territoriale le finalità generali espresse dal Docup.

Questo centrale anello di congiunzione tra la programmazione generale a quella di dettaglio ha evidentemente pesato sulla successiva predisposizione dei bandi e degli avvisi elaborati, che risentono della mancanza di linee di indirizzo capaci di orientare l'operato delle amministrazioni centrali, regionali e provinciali, le quali hanno risposto facendo forza su abilità e competenze già autonomamente maturate nel campo della formazione continua.

Come tuttavia dimostra l'analisi condotta per singoli assi di intervento anche laddove tale esperienza non fosse patrimonio già posseduto, l'attuazione dell'obiettivo 4 ha generato importanti apprendimenti organizzativi rinforzando percorsi già tracciati o creandone dei nuovi per l'avvio di un sistema di formazione continua.

2.2. L'articolazione per assi

Gli interventi cofinanziabili a titolo dell'ob. 4 vengono articolati secondo tre assi:

L'Asse 1, *Anticipazione, supporto alla programmazione e gestione di un sistema di formazione continua*, finalizzato alla "creazione e allo sviluppo di strutture e strumenti stabili e permanenti, particolarmente mirati all'individuazione dei bisogni formativi e supportati dalle parti sociali", per una gestione competitiva delle risorse umane all'interno delle aziende.

In dettaglio sono comprese: attività di ricerca finalizzate, di monitoraggio e valutazione, indagini sui fabbisogni di formazione, progettazione e implementazione dei sistemi informativi; realizzazione/consolidamento degli Osservatori del mercato del lavoro e delle professioni a livello territoriale e di comparto; attività di ricerca finalizzate alla formazione a distanza e alle metodologie didattiche; azioni di tutoraggio e di informatizzazione dei dati; attività di orientamento dell'offerta formativa; informazione e pubblicità.

L'Asse 2, *Interventi di accompagnamento/adequamento delle risorse umane in relazione ai cambiamenti strutturali del sistema economico - produttivo e all'impatto del mercato interno*, dà priorità ai lavoratori minacciati di disoccupazione, in particolare quelli delle Pmi (cui dovrà essere riservato l'80% della disponibilità dell'Asse), prevedendo interventi di formazione/informazione/assistenza tecnica, compresa la formazione a distanza. Inoltre sono previsti interventi per lo sviluppo della prassi dei piani di formazione aziendali e interaziendali, diagnosi delle competenze dei lavoratori ed azioni di sensibilizzazione delle imprese.

L'Asse 3, *Assistenza tecnica*, risponde all'esigenza di accompagnare e sostenere le azioni di cambiamento e di crescita della formazione continua attraverso l'attivazione di strutture idonee e di

competenze particolari; si prevede di realizzare azioni orizzontali finalizzate al coordinamento e al potenziamento degli interventi effettuati sugli assi 1 e 2.

2.3. La ripartizione delle risorse

A livello di programmazione è l'asse 2 a concentrare la maggior quota di risorse nel sessennio (82,8%) seguito, su volumi di molto inferiori dall'asse 1 (12,2%) e dall'asse 3 (5%). Rispetto ai due periodi previsti la ripartizione delle risorse si configura nel modo seguente:

<i>Assi</i>	<i>1994-1996</i>	<i>1997-1999</i>
Asse 1 Anticipazione	25%	5%
Asse 2 Accompagnamento	70%	90%
Asse 3 Assistenza tecnica	5%	5%

Ogni Regione o Provincia autonoma è titolare di un sottoprogramma articolato sui 3 assi descritti. L'autorità centrale risulta titolare di 3 sottoprogrammi: Azioni innovative, Riconversione e Riqualficazione; Rafforzamento sistemi.

3. Analisi del primo triennio di attuazione

3.1. Efficienza ed efficacia dell'intervento complessivo

Dal punto di vista finanziario¹⁰ complessivo, l'obiettivo 4 si presenta, sotto il profilo attuativo, nel modo seguente:

- le risorse complessive impegnate sono pari a 926,1 miliardi di lire: di essi 791,7 lire fanno riferimento ai 14 Sottoprogrammi a titolarità regionale (considerando anche l'Abruzzo inserito nell'obiettivo 4 solo a partire dal 1997), mentre 134,3 miliardi di lire sono di competenza dei 3 Sottoprogrammi multiregionali a titolarità del Ministero del lavoro;

¹⁰ I dati finanziari sono aggiornati al 30.9.97.

- l'impegno complessivo è quindi pari al 53,5% dello stanziamento totale del sessennio: questa percentuale è però del 52% per i Sottoprogrammi a titolarità regionale e del 63% per quelli a titolarità MIps;
- i pagamenti erogati dai titolari ammontano in totale a 291,7 miliardi di lire: di questi, poco più di 254 miliardi sono stati pagati dalle Regioni/PP.AA., mentre i rimanenti (circa 37 miliardi) sono stati erogati dal MIps in relazione ai suoi Sottoprogrammi.

Il quadro attuativo dell'obiettivo 4 si caratterizza dunque per una situazione di ritardo. Dal punto di vista finanziario questo ritardo è evidente non solo in relazione agli impegni, ove la capacità di attivazione è di poco superiore al 50%, ma anche e soprattutto ai pagamenti, per i quali l'efficienza realizzativa è pari ad appena il 16,9%.

Questa situazione di ritardo e difficoltà può essere descritta in maniera più articolata e rispondente alla reale attuazione dell'obiettivo considerando lo stato di avanzamento dei singoli assi e dei 13 Sottoprogrammi. Questa descrizione di maggiore dettaglio fa emergere:

- in relazione ai singoli assi, un quadro attuativo finanziario e fisico migliore per quanto riguarda l'asse 2 rispetto agli assi 1 e 3 (la valutazione espressa rispetto ai dati fisici tiene conto del fatto che l'obiettivo 4 è prevalentemente composto di interventi collocati sull'asse 2);
- in relazione ai singoli Sottoprogrammi, invece, una situazione definibile come "a macchie di leopardo", estremamente differenziata soprattutto dal punto di vista finanziario, tra le singole Amministrazioni titolari (quando non anche nell'ambito della stessa Amministrazione nel caso del MIps) e che comunque consente di individuare un gruppo di Sottoprogrammi, una minoranza, caratterizzato da prestazioni accettabili se non buone, soprattutto sul fronte dei dati fisici, e un secondo insieme di situazioni (la maggioranza) posizionate su livelli di realizzazione quantomeno preoccupanti.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la migliore situazione dell'asse 2 è legata essenzialmente:

- ai livelli finanziari di impegno più elevati che esso presenta (57%) rispetto agli altri due assi;
- al suo essere in linea, dal punto di vista fisico (azioni formative e allievi) con la media di obiettivo;
- alla progressione attuativa che lo caratterizza dal 1996.

Assumendo, comunque, come maggiormente indicativi della realtà dell'asse 2 i dati di impegno finanziario e di realizzazione fisica, due sembrano essere i fattori in grado di spiegarne la accettabile (ma comunque tutt'altro che eccellente) attuazione:

- la sua caratterizzazione in senso più strettamente formativo (nella realtà più di quanto previsto in sede di Docup);
- la presenza abbastanza diffusa, nel Centro-nord, di una sorta di "triangolazione virtuosa" tra sistema istituzionale di governo delle politiche formative (mediante in grado di pianificare e attuare

interventi con continuità e regolarità), sistema dell'offerta (la rete delle agenzie formative) e sistema economico-produttivo (mediamente articolato, dinamico e ricco di opportunità).

In relazione agli assi 1 e 3, invece, le pesanti difficoltà di attuazione appaiono tanto più evidenti quanto più alla parola “**sistema**”, contenuta nella finalità specifica dell'asse 1 (“supporto alla programmazione e gestione di un **sistema** di formazione continua”), si vogliono dare una valenza forte ed un rilievo territoriale di tipo sovraregionale quando non addirittura nazionale.

Anche dal punto di vista qualitativo, sulla base degli elementi a disposizione, non vengono conseguiti gli obiettivi del Docup: i contenuti dei due assi (diversi nelle loro vocazioni programmatiche) non sembrano orientati verso la costruzione del sistema di formazione continua (anche se qui va attentamente valutato il ruolo *di sistema* giocato in parallelo -almeno dal 1997- dalla L.236/1993) e le differenze tra loro stessi appaiono di regola marginali.

Per quanto riguarda le variabili di tipo fisico, i dati disponibili (che hanno anche una corrispondenza di tipo finanziario riferita però al solo periodo 1994-1996) evidenziano i seguenti aspetti riferiti alle azioni formative:

- le azioni complessivamente approvate sono 11.513: di esse, 9.163 appartengono ai Sottoprogrammi regionali. Le azioni avviate risultano essere invece 5.906 delle quali 5.076 di pertinenza regionale;
- gli allievi approvati ammontano a 240.460 (203.783 sui Sottoprogrammi regionali) mentre quelli avviati sono 118.074 (110.656 regionali);
- il costo totale approvato di pertinenza delle azioni approvate 1994-96 è pari a circa 497 miliardi per i Sottoprogrammi regionali;
- la durata totale delle azioni approvate ammonta a 1.302.820 ore (1.105.886 delle quali riferite alle Regioni/PP.AA.) a fronte di una durata degli interventi avviati pari a 761.804 ore (728.741 riferite alle Regioni/PP.AA.);
- il volume totale delle azioni approvate ammonta a 31.583.977 ore (il dato è disponibile solo per le Regioni/PP.AA.) mentre quello relativo alle azioni avviate è pari a 24.194.304 ore;
- infine, la durata media delle azioni formative approvate (113 ore) è inferiore a quella delle attività effettivamente avviate (129 ore) mentre il costo per ora/allievo approvata ammonta a 25.780 lire (questo dato è riferito esclusivamente alle azioni a titolarità regionale).

Sul fronte delle azioni **non** formative, invece, lo stato di avanzamento dell'attuazione di obiettivo vede 330 azioni approvate (252 di riferimento regionale) e 151 avviate (133 regionali): il costo di competenza

di questo insieme di azioni ammonta a 30,8 milioni di lire in sede di approvazione e a 14,3 milioni in sede di avvio effettivo (questi dati finanziari si riferiscono esclusivamente ai Sottoprogrammi regionali).

Da un lato si può ritenere che la gestione dell'obiettivo 4 (come anche delle altre opportunità Fse), abbia scontato la limitatezza delle competenze delle Regioni nel campo delle politiche attive del lavoro e si sia scontrata con l'innegabile difficoltà di cofinanziamento di azioni diverse da quelle formative (che ha condotto le amministrazioni regionali a puntare su modelli tradizionali di intervento formativo), è vero, dall'altro, che alcuni segnali di innovazione sembrano individuare le prime fasi di un processo in evoluzione.

Esistono interessanti esempi innovativi che propongono approcci e metodologie differenti, che le Regioni hanno sperimentato nei primi tre anni di attuazione e che prevedono di continuare nel futuro.

3.2. Analisi per asse di intervento

Assi 1 e 3 - Anticipazione supporto alla programmazione e gestione di un sistema di formazione continua, Assistenza tecnica

Per questi due assi il ritardo nell'attuazione è assolutamente evidente sia in termini assoluti sia in relazione all'asse 2: particolarmente critico è lo stato della spesa (il che è stato tra le ragioni, fra le altre, che hanno portato alcuni titolari a stornare risorse, nel corso del 1997, dall'asse 1 all'asse 2)¹¹ in quanto evidenza oggettiva della difficoltà a dare attuazione reale ad una delle ipotesi strategiche forti del Docup e cioè l'utilizzo degli assi 1 e 3 nel triennio 1994-96 per "porre le basi del sistema di formazione continua". Di questo aspetto si tratta di tenere conto adeguatamente in sede di valutazione del raggiungimento degli obiettivi di programmazione.

Complessivamente per gli assi 1 e 3 sono stati impegnati 108 miliardi di lire e pagati 33,3 ml., che delineano la seguente situazione (sempre sul totale dei titolari delle forme di intervento):

- la capacità effettiva di impegno è pari al 36,5%
- l'efficienza realizzativa è dell'11,2%
- la capacità effettiva di utilizzo è dell'11,9%

I valori relativi alla capacità effettiva di utilizzo delineano una situazione difficile: per l'asse 1 la capacità effettiva di utilizzo si attesta su un valore pari al 34,6%, mentre per l'asse 3 è pari al 17,7%. In questo caso la situazione riferita ai multiregionali appare ancor più critica rispetto alle Regioni: queste ultime infatti registrano, complessivamente sui due assi, una capacità effettiva di utilizzo del 35,8% a fronte del 14,3% del titolare ministeriale.

¹¹ Come deciso al Comitato di sorveglianza ob. 4 del 31.10.1997.

Se confrontato con i valori di programmazione il dato di spesa determina un'efficienza realizzativa pari: per l'asse 1 al 13,7% e per l'asse 3 al 5,1%. Anche in questo caso la situazione si divarica rispetto ai due titolari: per i due assi il Ministero del lavoro registra un valore di efficienza realizzativa pari all'8,7%; le amministrazioni regionali si attestano sull'11,6%.

Per quanto riguarda l'analisi delle variabili fisiche riferite al triennio '94-'96, risultano approvate sugli assi "non formativi" dell'obiettivo 368 azioni per un costo complessivo di 38,4 miliardi di lire¹². Si è di fronte dunque ad un volume di attività piuttosto esiguo che conferma le difficoltà di implementazione già evidenziate nell'analisi dell'avanzamento finanziario.

A titolo dell'asse 1 le azioni approvate sono 313 a fronte di un finanziamento concesso di 31,5 miliardi di lire; nello stesso periodo risultano avviate 188 azioni¹³.

Per quanto riguarda le attività multiregionali complessivamente nel triennio sono state approvate 49 azioni tutte relative al sottoprogramma "Riconversione riqualificazione"¹⁴.

Delle 313 azioni regionali/provinciali approvate 126 fanno riferimento ad attività formative, che registrano quindi un peso percentuale sul totale di asse del 40,2%.

Per quanto riguarda l'asse 3 il numero complessivo delle azioni approvate risulta pari a 55 unità per un costo complessivo di 6.876.973.905 di lire. La percentuale di azioni formative appare in questo asse più esigua rispetto all'asse 1: si tratta infatti di solo 8 azioni, con un peso percentuale di 14,5% (anche se vale la stessa avvertenza in merito al computo delle azioni formative).

In questo asse la quota rappresentata dai multiregionali ammonta complessivamente a 6 azioni.

Andando ad analizzare la distribuzione delle azioni tra le tipologie di progetto emerge la prevalenza di azioni riguardanti: attività di ricerca e interventi di assistenza tecnica agli organismi di formazione: le prime

¹² Occorre tener presente che il dato di attuazione fisica non tiene conto delle attività realizzate nel corso del 1997: in particolare risultano assenti i dati di almeno due Regioni che solo in quell'anno hanno approvato un certo volume di attività, ovvero l'Umbria e la Lombardia. Per queste Regioni il dato finanziario permette di ricostruire almeno il volume delle risorse stanziato. Incompleto è il dato anche per tutte le altre Amministrazioni regionali che hanno continuato ad approvare attività nel corso 1997.

Nonostante il limite, ai fini della valutazione, rappresentato da un dato non aggiornato, la possibilità di ricostruire l'andamento degli assi nel corso del triennio permette di formulare delle ipotesi valutative.

¹³ Occorre ricordare che i dati di monitoraggio si riferiscono al triennio: per le Regioni che hanno dato avvio agli assi 1 e 3 solo nel 1997 (es. Lombardia e Umbria) non è ancora possibile calcolare il volume delle attività realizzate. Risultano assenti i dati relativi alla Regione Veneto.

¹⁴ Come premessa all'analisi dettagliata di quanto realizzato all'interno dei singoli assi nei sottoprogrammi multiregionali gestiti dal Ministero del lavoro, è da segnalare che il sistema di monitoraggio fisico dei Programmi operativi a titolarità del Ministero del lavoro è in fase di implementazione. Le rilevazioni disponibili sulle attività avviate nell'anno 1996 consentono alla data attuale una lettura solo parziale della situazione, in particolare ciò ha reso impossibile calcolare gli indici di efficienza attuativa relativi al periodo in esame.

Non è stato inoltre possibile distinguere i costi e le durate riferiti alle azioni formative da quelli riferiti alle azioni non formative. Come si vedrà meglio in seguito, sono state infatti approvate azioni corsuali anche all'interno di assi non formativi, e viceversa. Ciò non ha permesso il calcolo dei valori relativi alle durate medie e ai costi medi ora/allievo.

rappresentano infatti il 36,6% del totale delle azioni approvate su entrambi gli assi; le seconde il 36,3%. Occorre tener presente che in quest'ultima tipologia di progetto sono presenti un numero molto elevato di azioni di Formazione formatori, che modifica pesantemente la percentuale (relativamente bassa) di quest'ultima tipologia di progetto (4,2%).

Un certo peso si registra anche sulle azioni riguardanti Informazione e pubblicità con l'8,6%. Bassa è la percentuale di azioni riguardanti l'assistenza tecnica alle Amministrazioni regionali (1,7%). Tutte le azioni registrate nella tipologia di progetto Consulenza alle imprese (10%) sono riferibili alla sola Regione Lazio.

Occorre tuttavia tener presente che si è rilevata una estrema eterogeneità nelle performances fisiche e finanziarie dei diversi titolari di sottoprogrammi. Tale eterogeneità rappresenta un interessante elemento valutativo. In alcune realtà regionali l'occasione fornita dagli assi 1 e 3 è stata pienamente colta per mettere in piedi strategie innovative, anche se su versanti molto diversi, come nei casi della Liguria, dell'Emilia Romagna e della P.A. Bolzano. D'altra parte le esperienze più interessanti rilevate nell'ambito degli assi 1 e 3 sono scaturite da una riflessione più complessiva che alcune Regioni hanno avviato e che ha investito l'intero sistema di formazione regionale. In altre parole l'impatto che l'obiettivo 4 ha avuto in certi contesti va analizzato insieme alla capacità propria di alcune Regioni di avviare percorsi innovativi, o di aver già pianificato un percorso di cambiamento cui l'obiettivo 4 ha contribuito a dare l'avvio.

In questo sta probabilmente il "valore aggiunto" che l'obiettivo 4 ha dato al nostro paese.

Il quadro attuativo del primo triennio, ma questa constatazione può essere tranquillamente estesa fino a tutto il 1997, evidenzia una sostanziale difficoltà di attuazione, sia dal punto di vista finanziario, sia da quello dell'efficienza attuativa, sia dal punto di vista qualitativo. Non solo la spesa si è assestata su livelli assolutamente insoddisfacenti (che paiono recuperabili, anche dopo lo storno di risorse dall'asse 1 al 2 effettuato nel corso del 1997 da alcuni titolari, solo rinunciando ulteriormente ad adottare "logiche consapevoli di sistema"), ma i due assi non presentano, di fatto, alcuna caratterizzazione specifica dal punto di vista del tipo di interventi che hanno finanziato.

E' pertanto ovvio che questa situazione abbia compromesso, da un lato, il raggiungimento dell'importante obiettivo assegnato all'asse 1 e, di conseguenza, per come era stato concepito il Docup nella sua sequenzialità, rischi di compromettere anche gli obiettivi del periodo 1997-99 e, in generale, il conseguimento delle finalità generali del Docup (l'"istituzione progressiva di un sistema **nazionale** di formazione continua").

Indubbiamente il Piano nazionale di obiettivo e quindi il Docup assegnavano una responsabilità molto rilevante all'asse 1 e, in subordine, al 3 rispetto alla predisposizione, nel periodo 1994-1996, delle risorse umane e strutturali chiamate a dare sostanza al sistema **nazionale** di formazione continua (per quanto l'obiettivo della *anticipazione* assegnato all'asse 1, appaia, alla luce della realtà, più un auspicio che una praticabile linea di azione).

Inoltre gli elementi che hanno interferito, e tuttora si frappongono, con l'attuazione ottimale di quanto previsto in sede di Docup sono numerosi e vale la pena di richiamarli perché essi rappresentano anche gli ambiti di intervento prioritari per l'individuazione di eventuali strategie di miglioramento. Si tratta, in particolare, di:

- elementi legati ai contenuti del documento stesso di programmazione ed ai suoi tempi di avvio;
- elementi legati alle caratteristiche del quadro di contesto nazionale in materia di formazione continua;
- elementi legati all'evolversi, nel periodo 1994-1996 (ma anche 1997), del quadro stesso;
- elementi legati alla natura delle azioni previste.

a) elementi legati ai contenuti del documento stesso di programmazione ed ai suoi tempi di avvio.

Già a questo livello¹⁵ appare un primo scarto tra la definizione generale degli obiettivi di asse e i contenuti delle azioni ammissibili. Il Docup recepisce cioè dal Regolamento comunitario le logiche complessive degli assi ma la loro traduzione in termini di azioni ammissibili appare solo parzialmente adeguata e comunque non pienamente coerente con gli obiettivi dichiarati. Il problema si ripropone nei singoli Sottoprogrammi nei quali le indicazioni complessive di Piano trovano una declinazione riduttiva sia in relazione all'asse 1 sia al 3.

Non va neppure sottovalutato il ritardo nell'approvazione temporale del Docup che ha di fatto ridotto di un anno il tempo disponibile per l'attuazione.

b) Elementi legati alle caratteristiche del quadro di contesto nazionale in materia di formazione continua.

Il "contesto temporale non favorevole"¹⁶ al momento della elaborazione del Piano e del Docup non appare modificabile in tempi rapidi *nella direzione indicata dal Documento di programmazione*, soprattutto in ragione della articolazione di responsabilità istituzionali esistenti in materia di formazione professionale (Stato, Regioni, province, Enti locali). A ciò si debbono aggiungere le debolezze strutturali che comunque caratterizzano, soprattutto in materia di formazione continua, ampi segmenti dell'offerta e la necessità di prevedere un rilevante coinvolgimento di tutti gli attori potenzialmente interessati a partire dai lavoratori stessi, dalle organizzazioni produttive e dalle loro rispettive rappresentanze.

c) Elementi legati all'evolversi, nel periodo 1994-1997, del quadro di contesto.

Innanzitutto, è necessario evidenziare come, al di là dei mutamenti generali richiamati in precedenza, il quadro di contesto *specifico* rappresentato dalle "condizioni di successo" indicate nel Docup si sia solo parzialmente realizzato nel periodo di riferimento. Infatti:

- ✓ la legislazione-quadro è solamente ora, e comunque in forma non organica, in via di adeguamento rispetto al fronte della formazione continua (art.17 l.196/1997);

¹⁵ Per un quadro complessivo si rimanda alla valutazione ex-ante del Piano obiettivo 4 del Cles.

¹⁶ Cles, *Analisi e valutazione ex-ante dell'Obiettivo 4*, 1994.

- ✓ l'azione di sensibilizzazione delle imprese si è in realtà realizzata solo in quei contesti nei quali esisteva già una consuetudine di rapporti tra istituzioni e sistema delle imprese;
- ✓ lo sviluppo del “terziario della formazione continua” è stato condizionato pesantemente dalla difficoltà oggettiva di individuare in tempi brevi percorsi di innovazione e ridisegno sostenibile del sistema dell'offerta esistente ai sensi dell'art.5 della l. 845/1978. Le prime opportunità sono connesse all'attuazione dell'asse 1b della Circolare 174/1996 attuativa della l.236, che riguardano gli Enti ex lege 40/1987;
- ✓ il problema è analogo per quanto riguarda il “riorientamento dell'offerta formativa pubblica” per cui, salvo alcune importanti esperienze (Emilia-Romagna, Piemonte, Liguria), ciò che doveva essere un risultato conseguito al termine del 1996 è stato in realtà, nel migliore dei casi, avviato in quell'anno;
- ✓ infine, l'avvio del “dialogo sociale” sulla formazione, previsto dal Docup “attraverso l'attuazione degli Enti Bilaterali e degli Osservatori previsti dagli accordi” e i meccanismi di concertazione a valenza territoriale, ha scontato la sua non scindibilità dal grande contenitore generale del “dialogo sociale”, risentendone quindi in positivo ed in negativo. Se, da un lato, è indubbio che nel periodo 1993-1997 lo scenario “concertativo” nazionale e locale abbia ricevuto una sua definizione e si sia assistito anche alla diffusione delle relative pratiche, dall'altro, si è comunque ben lontani dall'evitare quelle “sovrapposizioni con le strutture di governo e di gestione della formazione” che il Docup opportunamente auspicava.

E' certamente possibile sostenere che relativamente a queste “condizioni” l'obiettivo ha svolto una importante funzione di sollecitazione e stimolo: tuttavia quanto più esse sono state assunte esplicitamente in sede di programmazione come prerequisiti “di successo”, tanto più è necessario fare rilevare come il loro stato di attuazione assolutamente parziale abbia pesantemente condizionato i risultati intermedi dell'obiettivo stesso.

In secondo luogo non si può non segnalare come anche quanto indicato dal Docup come “Strutture da promuovere ed azioni di riconversione di strutture esistenti” stia trovando realizzazione, di fatto, solo a partire dalla seconda metà del 1997 tramite l'attuazione delle l.236/1993 e 196/1997.

Di conseguenza, anche la “diversificazione delle strategie in base alla dimensione delle imprese” si è dovuta confrontare, per le Pmi, con la mancata realizzazione di alcune delle “condizioni di successo” sopra richiamate, e, per le grandi imprese, con il “peso contrattuale” che esse potevano fare valere nel raccordo con l'istituzione: da ciò è derivata una evidente difficoltà di costruzione di percorsi che tenessero conto delle esigenze di entrambi i poli della relazione.

Naturalmente, nel momento in cui si ricostruisce il quadro di ciò che è accaduto vanno evidenziati anche quegli aspetti di innovazione positiva che, comunque, hanno finito con l'influenzare l'attuazione degli assi 1 e 3. Oltre a quanto già richiamato in generale per l'obiettivo, il riferimento prioritario è alla già ricordata l.236/1993, la quale ha ricercato in alcuni snodi attuativi un raccordo con l'obiettivo 4 e, in particolare, alle azioni di sistema da essa finanziate ai sensi della Circolare 174/1996 le quali però non potranno avere un impatto effettivo prima della fine del 1999.

d) Elementi legati alla natura delle azioni previste.

Non si può infine non richiamare l'attenzione sulla oggettiva complessità dei compiti affidati in particolare all'asse 1 i quali, spesso al di là delle buone intenzioni, non possono essere realizzati in tempi rapidi soprattutto nella misura in cui richiedono una connotazione "di sistema". Bisogna qui porre la questione della compatibilità fra tempi, logica "di sistema", risorse disponibili e necessità di realizzare il "dialogo sociale" nonché il coinvolgimento dei diversi attori interessati: si tratta, obiettivamente, di una non facile "quadratura del cerchio".

La realizzazione di un sistema stabile e permanente di rilevazione dei fabbisogni formativi "supportato dalle parti sociali", da un lato, e la "riconversione dei Centri di formazione professionale in Agenzie", dall'altro, sono questioni già delicate se assunte separatamente e che possono diventare esplosive se considerate congiuntamente nella misura in cui i fabbisogni formativi individuati vengono utilizzati *deterministicamente* per ridisegnare il sistema dell'offerta. I due temi vanno quindi sviluppati congiuntamente e, elemento di ulteriore criticità, ai diversi livelli ai quali si realizzano le scelte di politica formativa (nazionale, regionale, provinciale, locale). Se a ciò si aggiungono:

- ✓ la scarsa familiarità dei decisori riguardo al tema della formazione continua;
- ✓ la storica difficoltà del sistema formativo nel suo complesso a praticare modalità di intervento diverse da quelle cursuali;
- ✓ i processi di riorganizzazione e ridisegno degli assetti di sistema che hanno caratterizzato dal 1995 in poi numerosi titolari,
- ✓ il panorama delle criticità è completo ed in grado di dare conto delle difficoltà realizzative incontrate sugli assi 1 e 3.

Asse 2 - Interventi di adeguamento delle risorse umane

Complessivamente sull'asse 2, sono stati impegnati 817, 5 milioni (pari all'88,3% delle risorse di tutto l'obiettivo), di cui 708,9 milioni nelle Regioni e 108,5 milioni nei multiregionali; sono stati pagati 258,4 milioni di lire (pari al 88,6% dell'ob.4), di cui 224,5 milioni nei sottoprogrammi regionali e 33,8 milioni in quelli multiregionali. Tale andamento supera le previsioni indicate nel Docup, laddove si riservava a quest'asse l'82,8% dell'ammontare finanziario dell'ob.4.

Pur presentando una performance migliore degli assi 1 e 3, l'attuazione di questo asse ha incontrato notevoli difficoltà: un indice di efficienza realizzativa (pagato/programmato) pari al 18% dimostra che esistono problemi che possono essere considerati più come conseguenza di ritardi accumulati nell'implementazione del Docup piuttosto che strutturalmente connessi al sistema di governo del Fse. Lo dimostrerebbe la capacità effettiva di impegno che presenta un trend in forte incremento, raggiungendo nei 4 anni (1994 / settembre 1997) il 57%.

Alla fine del primo triennio di attuazione emerge di fatto una preferenza a realizzare azioni finalizzate a sviluppare le conoscenze dei lavoratori (sub-asse 1), più che a sostenere coloro che sono minacciati di perdita del posto di lavoro a seguito di cambiamenti e ristrutturazioni aziendali (sub-asse 2). In effetti nel primo caso sono 4.646 le azioni approvate (per un totale di 108.511 allievi), mentre nel secondo caso le azioni scendono a 3.924 (per coinvolgere 84.874 lavoratori). Le azioni del sub-asse 2 hanno durata minore (105 ore contro le 137 del sub-asse 1) e sembrano essere di più difficile realizzazione dal momento che l'efficienza attuativa risulta meno elevata di quelle realizzate all'interno del sub-asse 1. In effetti 45,9% è il tasso di attuazione delle azioni approvate e 42,5% quello degli allievi, laddove gli stessi valori risultano più elevati nel sub-asse 1 (rispettivamente 70,2% e 70,4%).

Opposta la situazione nei multiregionali, dove l'asse 2 è principalmente dedicato ad azioni che intervengono in ambito di ristrutturazioni aziendali, anche di imprese di grandi dimensioni.

I dati di impegnato e di pagato configurano quindi, un obiettivo 4 ancora più centrato sull'asse 2 di quanto previsto dalla programmazione: ad esso, infatti, fanno riferimento, rispettivamente, l'88,3% e l'88,6% delle risorse allocate nel periodo 1994-1/9/1997.

Si tratta di una situazione di evidente squilibrio tra ipotesi programatorie e realtà attuativa che chiama in causa sia le logiche e gli assunti adottati in sede di definizione del Docup e dei singoli Sottoprogrammi, sia le modalità ed i processi concreti attraverso i quali sta trovando attuazione l'obiettivo nel suo complesso e nei diversi contesti territoriali ed organizzativi interessati.

Questa difficoltà è strettamente legata ad aspetti programatori, procedurali, di contesto economico e produttivo regionale, in maniera ancora più forte di quanto lo sia per l'ob. 3 e solo inquadrandola in quest'ottica è possibile coglierne le potenzialità e valutarne i nodi critici. Tale approccio sembra confermato dai dati sopra esposti, soprattutto se si confrontano le caratteristiche quantitative dell'asse 2 con gli elementi di natura qualitativa, in particolare con:

- la programmazione degli interventi. Laddove la Regione indica linee di intervento fortemente operative e concrete fornisce agli interlocutori interessati un segnale forte di presidio dell'ambito di lavoro in termini di: obiettivi, modalità da adottare coerenti con essi, risultati concreti a cui si intende pervenire.
- le procedure concorsuali. Si è notato come proprio la rigidità e la difficoltà dei meccanismi di presentazione delle domande di cofinanziamento siano una delle cause principali dello scoraggiamento da parte di soggetti nuovi, ovvero le imprese, ad inoltrare le richieste. Inoltre il ricorso a formulari standardizzati e per lo più costruiti per la presentazione di progetti di formazione professionale di stampo tradizionale, ha spesso impedito la presentazione di progetti innovativi, che peraltro costituisce uno degli obiettivi che veniva posto in sede di programmazione.
- il contesto economico e le relazioni industriali locali. Abbiamo notato come in presenza di un tessuto socio-economico caratterizzato da piccole e medie imprese, la presenza di consorzi sia stato il volano per il decollo dei progetti di formazione continua.

Ciò da un lato si spiega con il fatto che è certamente stato più semplice per le amministrazioni titolari dei sottoprogrammi riproporre modelli di intervento già consolidati (come, per l'appunto, le iniziative tipo ob.2), dall'altro l'oggettiva difficoltà ad inventare sistemi innovativi per la realizzazione di interventi rivolti ad occupati, rappresenta un duro ostacolo in un paese dove non esiste, di fatto, una tradizione di formazione continua. Manca un sistema organico, strutturato e diffuso in tutto il Paese di cui possano beneficiare imprese, giovani, lavoratori, disoccupati, inoccupati adulti in modo permanente. Se quindi la bassa efficienza realizzativa si deve al lento decollo dello strumento finanziario, è anche vero che la mancanza di una cultura specifica e di una vocazione da parte delle imprese e la carenza di servizi e reti di accompagnamento e sostegno, ha costituito un ostacolo che faticosamente si comincia a superare.

Analogamente a quanto proposto per gli assi 1 e 3, anche per l'asse 2 è individuabile una serie di elementi che hanno interferito con l'attuazione ottimale di quanto previsto in sede di Docup.

Vanno ricordati, innanzitutto, quelli già segnalati per gli altri due assi dell'obiettivo:

- i contenuti del documento stesso di programmazione ed i suoi tempi di avvio;
- le caratteristiche del quadro nazionale in materia di formazione continua ed il suo evolversi, nel periodo 1994-1997;
- la natura e le caratteristiche delle azioni previste.

Sono tutti elementi che, anche tenuto conto delle specificità tipologiche proprie dell'asse, rappresentano fattori in grado di aiutare la comprensione del quadro attuativo ricostruito.

Ad essi vanno però aggiunti, tipici dell'asse 2, i seguenti:

- l'intreccio ed il reciproco condizionamento, rilevante per alcuni titolari, tra obiettivo 4 e obiettivi 2 e 5b nonché l.236/1993 ed altri interventi di formazione per adulti in termini di destinatari, tipologie di intervento, processi decisionali ed attuativi. Questo intreccio presenta, nel primo periodo di attuazione dell'obiettivo, un quadro comunque interessante. Per quanto riguarda, ad esempio, il rapporto tra obiettivo 4 e attività di formazione sul lavoro a finanziamento regionale, nella maggior parte dei casi emerge una separazione tra questi due fronti di intervento con le seconde riservate in genere alle azioni non finanziabili con il Fse (ad esempio: la formazione nel pubblico impiego). Anche in relazione all'art.9 della l.236/1993, valgono in gran parte le stesse considerazioni: nella maggior parte dei casi c'è una separazione tra queste attività e quelle a finanziamento Fse (bandi e modulistica specifica, graduatorie separate): in molte regioni pertanto l'obiettivo 4 del Fse e la l.236 diventano alternativi, mentre solo in una minoranza di realtà si sviluppano forme di integrazione, a livello di tematiche o di settori di intervento. Anche per quanto riguarda l'obiettivo 2 e in misura più limitata l'obiettivo 5b, la programmazione e la gestione degli interventi avvengono in modo separato: solo in alcune regioni (ad esempio in Liguria) si assiste ad una pianificazione integrata dei diversi canali finanziari. Infine, negli ultimi anni si sono sviluppate significative forme di integrazione con il sistema dell'istruzione per quanto riguarda esperienze di formazione degli adulti, anche se non direttamente nell'ambito dell'obiettivo 4 (ad esempio, in Piemonte e Lombardia sono attive esperienze di formazione degli adulti -secondo il modello dei rientri formativi- che prevedono una stretta collaborazione tra formazione professionale e istruzione);

- le innovazioni introdotte dai titolari nelle logiche di pianificazione e gestione degli interventi per tenere conto delle specificità e peculiarità dell'obiettivo: come già rilevato¹⁷ le strategie di attuazione sono risultate scarsamente mirate e consapevoli fin dalla fase di emanazione degli avvisi pubblici per la candidatura di progetti, là si sono verificate le maggiori difficoltà di implementazione delle azioni con rischi, anche in relazione al punto precedente, di riproduzione e sovrapposizione con le attività previste negli obiettivi 2 e 5b;
- le caratteristiche del contesto economico e produttivo di riferimento: la mancanza di un tessuto di imprese o, in generale, di organizzazioni strutturalmente o per tradizione sensibili alla formazione *a finanziamento pubblico* ha rappresentato indubbiamente un elemento che ha condizionato le prestazioni dell'asse nei diversi Sottoprogrammi. Nei casi in cui questo canale di accesso risultava familiare, anche in ragione della precedente esperienza sui fondi strutturali, e rispondente almeno a requisiti minimi di sostenibilità organizzativa e procedurale, il raccordo diretto o mediato da strutture intermedie d'offerta tra imprese/lavoratori e formazione è stato più efficace;
- le caratteristiche del sistema dell'offerta formativa: analogamente al punto precedente, la carenza o la limitatezza di una rete di organismi formativi¹⁸, in grado, per caratteristiche strutturali e qualitative, di qualificarsi come *partner* affidabili per le istituzioni, per il sistema produttivo e per il sistema delle Parti Sociali (di essere cioè *Agenzie formative* nel senso definito dall'asse 1), ha costituito un freno alla attuazione dell'asse 2. Ciò è rilevante se si fa riferimento alla necessità di destinare agli occupati delle Pmi la quota nettamente maggioritaria delle risorse finanziarie di asse: esse, infatti, come è noto, hanno evidenti difficoltà ad accedere all'obiettivo senza il supporto di mediatori efficaci;
- infine, tutti i punti richiamati evidenziano il ruolo, negativo, giocato dai livelli istituzionali responsabili dell'attuazione delle politiche nel momento in cui, in difficoltà nel qualificarsi come interlocutori credibili del sistema produttivo e delle loro rappresentanze organizzate, hanno consentito di fatto una progettualità fortemente *guidata dal basso* e, pertanto, non necessariamente rispondente alle priorità ed allo spirito dell'obiettivo ma neppure organizzativamente e proceduralmente sostenibile (e quindi in grado di bloccare l'azione istituzionale allungando a dismisura i tempi di durata delle singole fasi del ciclo di realizzazione dei piani e dei programmi).

3.3. Il raggiungimento degli obiettivi 94 - 96 del Docup

Ai fini della valutazione dell'attuazione dell'obiettivo 4 e della individuazione di raccomandazioni utili a migliorare la probabilità di raggiungimento degli obiettivi strategici, finanziari e fisici è anche importante dedicare un approfondimento al modo in cui sono stati concretamente declinati nel primo triennio i principali principi e/o concetti ispiratori dell'obiettivo 4 nella normativa comunitaria. Il riferimento è, in particolare, alle seguenti categorie:

¹⁷ Isfol-S.Val.Fse, *Progress di valutazione obiettivo 4*, giugno 1997

¹⁸ Si veda il rapporto di V. Capecchi, *L'obiettivo 4 in Germania, Francia e Italia*, 1997, polic.

- trasformazioni industriali;
- lavoratori minacciati di disoccupazione;
- orientamento privilegiato alle Pmi;
- concentrazione/orizzontalità;
- dialogo sociale.

Per una loro discussione, premesso che si tratta di termini-concetto che anche nella loro formulazione originaria scontano non poche ambiguità, pur essendo rilevanti nella misura in cui hanno avuto ricadute negative, ad esempio, sull'ammissibilità di determinati interventi o spese, può essere utile avanzare alcune considerazioni.

a) Trasformazioni industriali

A proposito del concetto di “trasformazioni industriali”, con cui peraltro non si intendono, nel Docup, solo le trasformazioni nell'industria ma anche nel commercio, nell'agricoltura e nei servizi destinabili alla vendita, esso viene ampiamente richiamato nel Docup non tanto per darne una definizione quanto per identificare, per il suo tramite, gli interventi ammissibili al finanziamento.

Per questa via vengono indicati come possibili interventi mirati: ad aumentare la stabilità del posto di lavoro, soprattutto quando si tratti di lavoratori non qualificati; ad aumentare la mobilità professionale dei lavoratori soprattutto verso le Pmi; ad adattare i settori di attività ed i posti di lavoro alle esigenze di competitività; a prevenire la disoccupazione dei lavoratori insufficientemente qualificati. Si tratta, come appare evidente, di una gamma molto ampia di possibili interventi che trova corrispondenza, nei Sottoprogrammi, in individuazioni di categorie di utenza ammissibili “abbastanza ampie ed onnicomprensive per potervi includere tutti i tipi di intervento su qualunque tipo di popolazione occupata”: così sembra essere realmente accaduto con l'eccezione, forse, della finalizzazione alla mobilità professionale dei lavoratori in relazione alla quale gioca in negativo l'accezione negativa che viene attribuita al termine “mobilità”.

Nelle sue conseguenze rispetto all'attuazione dell'obiettivo, il ragionamento appena proposto per il termine-concetto di “trasformazioni industriali” è simile a quello che può essere svolto per un altro termine-chiave e cioè “persone occupate a forte rischio di disoccupazione”.

In relazione a questi due termini-concetto sembra però opportuno richiamare l'attenzione sul fatto che la loro connotazione “a maglie larghe” non rappresenta di per sé un problema a livello di Regolamento/Docup poiché in caso contrario le categorie utilizzate rischiano di diventare delle “gabbie” che ingessano a priori l'attuazione di obiettivo. Diverso è invece sostenere che questi concetti-quadro ispiratori dell'obiettivo debbano trovare adeguata puntualizzazione operativa nei documenti di pianificazione annuale dei diversi titolari il che in realtà non è sempre accaduto.

b) Orientamento privilegiato alle Piccole e medie imprese

Per quanto riguarda, invece, l'orientamento privilegiato alle Pmi, esso viene indicato soprattutto con riferimento all'asse 2 ove si stabilisce che ai lavoratori delle stesse “dovrà essere riservato

progressivamente almeno l'80% delle disponibilità dell'intero asse nel periodo di validità del Docup". Questa indicazione è ripresa nei Sottoprogrammi (con particolare enfasi in alcuni) ma sembra attenuarsi, soprattutto nella sua vincolatività, nei documenti di sollecitazione delle proposte di intervento almeno fino al 1996: da questo anno in poi, invece, essa sembra riacquistare enfasi ed attenzione nella consapevolezza, forse, che le "maglie larghe" in termini di ammissibilità che avevano caratterizzato il primo biennio di attuazione dell'obiettivo (funzionali, peraltro, al suo avvio anche rispetto agli impegni ed alla spesa) avevano spostato eccessivamente la caratterizzazione dell'asse verso l'impresa medio-grande.

Va segnalato, a questo proposito, che l'analisi dei progetti aziendali ha rilevato come la maggior parte degli interventi finanziati (nel 1996) si è indirizzata, nel 68% dei casi, ad imprese di dimensione inferiore ai 50 addetti e nel 19% a realtà aventi un numero di addetti compreso tra 50 e 249.

c) L'orizzontalità e la concentrazione

Di non facile valutazione appare invece la modalità con la quale, nel Docup ma soprattutto nella sua attuazione, è stata recepita la caratterizzazione dell'obiettivo come "orizzontale", non rivolto cioè ad un settore produttivo specifico o alla necessità contingente di un'impresa (Reg.2084/93). In realtà, già il Docup delimita l'accezione in cui va inteso questo concetto-guida nella misura in cui evidenzia come il "Piano ponte" 1994-96 si debba *concentrare* sulla "cosiddetta area degli esuberanti potenziali dei mercati interni del lavoro" appartenente, a sua volta, alle "situazioni occupazionali critiche". Più decisamente "orizzontale" è invece la strategia delineata per il periodo 1997-99.

In direzione opposta all'orizzontalità (ma era possibile procedere diversamente in una realtà -quella italiana- priva di un sistema istituzionale di formazione per occupati e caratterizzata da un rapporto molto basso tra beneficiari potenziali dell'obiettivo e occupati?) si muove anche l'annotazione del Docup secondo la quale nei singoli Sottoprogrammi "dovranno essere fornite indicazioni in merito ai settori economici su cui investire ed ai comparti da privilegiare": queste indicazioni sono peraltro raccolte solo da alcuni Sottoprogrammi anche se risultano meglio definite dalla lettura congiunta delle priorità esplicitate in relazione alle aree professionali o tematiche da coinvolgere negli interventi.

Un riscontro, per quanto parziale, sull'orizzontalità effettiva delle azioni realizzate è ricavabile dall'analisi condotta sui progetti aziendali. Dai dati disponibili risulta che, con riferimento al 1996 e nel Centro-Nord, il settore produttivo che concentra la maggior quota di interventi è il "chimico, metalmeccanico, estrattivo" (29%), seguito da "altre industrie manifatturiere" (14%), dal settore turistico-alberghiero (11%), dal terziario avanzato (11%) e dal commercio (9%). Sembrerebbe quindi che l'insieme dell'economia risulti coperto in modo sufficientemente completo.

d) Il dialogo sociale

Per quanto concerne il "dialogo sociale", ricompreso nel Docup tra le "condizioni di successo" dell'obiettivo soprattutto attraverso lo sviluppo degli organismi Bilaterali e della concertazione tra istituzioni e parti sociali, il quadro presenta una situazione "interessante" anche se disomogenea sul

territorio. Complessivamente, tuttavia, le parti sociali non sembrano avere colto tutte le potenzialità che il Docup presentava.

Il processo di costruzione del “dialogo sociale” sulla formazione ed ai diversi livelli (nazionale, locale, di settore, di comparto) assume quindi la forma di un percorso di “apprendimento collettivo” che vede l’interazione istituzioni-parti sociali attiva, volta a volta, su questioni di carattere strategico (nell’ambito dei Comitati di sorveglianza e di analoghi organismi attivi a livello regionale/locale: ad esempio in Piemonte o in Emilia-Romagna) oppure di carattere operativo procedurale (ad esempio nella definizione dei contenuti di bandi e circolari) oppure, ancora, legate al presidio di specifici segmenti del ciclo di governo formativo (tipicamente, la rilevazione e l’analisi dei fabbisogni).

e) Le trasformazioni del contesto di riferimento

Ai fini della comprensione dello stato di avanzamento dell’obiettivo rispetto alle ipotesi programmatiche possono, da ultimo, essere ripresi alcuni elementi segnalati in relazione all’attuazione dell’obiettivo 3 ridefiniti sulle specificità del 4¹⁹.

E’ individuabile una sorta di *filo rosso*, a volte più marcato a volte più sfumato, che lega il Protocollo Governo-Parti Sociali del 1993, la legge 236/1993, l’obiettivo 4, l’Accordo per il lavoro del 1996, la legge 196/1997: questo *filo* ha, da un lato, mutato in misura significativa il contesto complessivo di riferimento delle politiche di formazione continua in Italia rispetto allo scenario esistente ai tempi dell’elaborazione del Docup (intrecciandosi e talvolta rallentando l’attuazione dell’obiettivo 4) ma, dall’altro, sta contribuendo a realizzare quella “istituzione progressiva di un sistema nazionale di formazione continua” che da solo l’obiettivo 4 non avrebbe potuto conseguire dato lo stato del (non) sistema di formazione continua nel 1994.

f) Trade-off tra innovazione e capacità di spesa

L’attuazione dell’obiettivo 4, soprattutto degli assi 1 e 3, si è configurata come una sfida ad alta criticità per il sistema della formazione professionale come peraltro era stato chiaramente evidenziato in sede di valutazione ex-ante²⁰. Il grado di innovazione insito nelle logiche di obiettivo, soprattutto se rapportato alla situazione esistente in materia di formazione continua, ha stentato a coniugarsi con la capacità di impiego delle risorse finanziarie. Si tratta di una considerazione, quella relativa ad un *trade-off* tra novità/innovazione e capacità di spesa, già adottata come ipotesi di lavoro nel quadro della valutazione di medio termine dell’obiettivo 3 ed ancora più sostenibile in relazione all’obiettivo 4.

Questo *trade-off* è particolarmente evidente in presenza di sistemi formativi strutturalmente deboli, ma anche di sistemi in trasformazione, interessati, ad esempio, da processi di delega o trasferimento di funzioni: ed è indubbio che, dal 1994 in poi, la maggior parte dei sistemi regionali del Centro-Nord sia stata interessata da rilevanti processi di cambiamento relativi agli assetti, ai processi, alle logiche di

¹⁹ Si veda il cap.3 di: Isfol-S.Val.Fse, *Rapporto di valutazione di medio termine del Qcs ob. 3*, in corso di pubblicazione presso Angeli, 1998.

²⁰ Cles, *Analisi e valutazione ex-ante dell’Obiettivo 4*, 1994, pp.32 e segg.

azione. In questo senso, è anche possibile sostenere che il relazione alle possibili funzioni che l'obiettivo 4 poteva giocare in materia di formazione continua, ovvero di stimolo all'intervento, di supporto finanziario, di supporto all'innovazione metodologica, esso sembra avere agito in rapporto all'asse 2 soprattutto con funzioni di stimolo e/o supporto finanziario, mentre per gli assi 1 e 3, invece, pur in un quadro complessivamente insoddisfacente, l'attuazione risente della situazione nella quale si trovavano i diversi titolari (modifica consapevole del sistema, sistema consolidato, altra condizione).

g) Aspetti procedurali e organizzativi

Tra i cambiamenti va anche ricordata, perché fattore influente sull'attuazione dell'obiettivo a livello di Regioni/PP.AA., l'unificazione procedurale e materiale della pianificazione della formazione per occupati finanziata con il Fse e con fondi regionali: si tratta di una operazione senz'altro legittima e funzionale la quale tuttavia sconta la nota difficoltà di conciliare logiche programmatiche e procedurali molto differenti.

Anche l'adozione di procedure concorsuali per l'affidamento dei progetti formativi si è tradotta, almeno nel periodo 1994-95 e con particolare rilevanza per i titolari che possono contare su sistemi produttivi e d'offerta molto ricchi ed articolati (Piemonte, Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto, Lazio, Toscana), in carichi di lavoro tali da condizionare inevitabilmente la realizzazione delle attività in tutte le sue fasi²¹. Anche per l'obiettivo 4, poi, l'introduzione di questi meccanismi ha indotto un aumento della domanda il quale, unito all'incremento di partecipazione di soggetti diversi da quelli tradizionali (basti pensare alle imprese) ha rappresentato un elemento ulteriore di criticità gestionale.

h) Domanda individuale, domanda delle organizzazioni e priorità del decisore pubblico.

Di particolare importanza per la comprensione dello stato di avanzamento dell'obiettivo 4 è infine l'emergere della consapevolezza della difficile quadratura da realizzarsi tra domanda delle organizzazioni per i propri occupati, domanda individuale del singolo lavoratore e priorità/strategie del decisore pubblico. Si tratta di una quadratura che sinora non si è sostanzialmente realizzata in quanto l'attuazione è stata finora essenzialmente "trainata dai progetti" piuttosto che da strategie istituzionali forti ed ha visto le imprese come mediatrici pressoché uniche della domanda formativa dei lavoratori.

Non va sottovalutato, a questo proposito, il nesso che quest'ultimo aspetto ha con la questione degli *organismi intermedi* e del loro ruolo. Si tratta di una questione già sollevata in sede di valutazione ex-ante del Piano obiettivo 4²² ove veniva posta la questione se "il motore della formazione per gli occupati debba essere la singola impresa o un soggetto, pubblico o associato, esterno ad essa"²³; peraltro, la sostanziale assenza o debolezza sull'obiettivo 4 di intermediari **operativi** in grado di catalizzare la domanda individuale dei lavoratori (ad esempio, gli enti ex-art.5 l.845/78 "emanazione delle organizzazioni dei lavoratori dipendenti,...autonomi") ha spinto i diversi titolari a rapportarsi prioritariamente con il sistema delle imprese o con loro espressioni indirette. Se a ciò si aggiunge la sostanziale assenza, in Italia, di meccanismi che diano sostanza e concretezza ai percorsi di formazione a

²¹ Si tratta di un punto sottolineato anche dal documento della Tecnostruttura su *Lo stato di attuazione nell'ambito dell'obiettivo 4*, 1997, polic.

domanda **individuale** come crediti, certificazioni, riconoscimento del diritto a congedi e simili, appare evidente la difficoltà di configurare realisticamente intermediari diversi dal sistema delle imprese nelle sue diverse articolazioni.

Non va inoltre dimenticato come la difficile quadratura sopra richiamata si ricolleggi anche alla individuazione della esatta accezione da dare all'espressione *formazione continua* per distinguerla dalla *formazione permanente*, o educazione degli adulti secondo l'Accordo per il lavoro del settembre 1996. Qualora si proponga²⁴ che la caratteristica della prima è "l'equilibrio tra gli interessi economici dell'impresa e quello dei lavoratori" mentre la seconda "è non meno importante (della prima ma) altra cosa" in quanto formazione che "ogni individuo desidera intraprendere in vista di un proprio percorso di crescita professionale", la codifica ed il riconoscimento di questa distinzione avrebbero conseguenze importanti sia sul concetto di "domanda delle organizzazioni" sia su quello di "domanda individuale" sia, soprattutto, sul loro rapporto.

3.4. La formazione aziendale

I dati presenti nel rapporto relativi ai progetti di formazione aziendale derivano da una rilevazione ad hoc effettuata nel 1997 presso alcuni titolari di Sottoprogrammi. Tale rilevazione ha riguardato: 515 progetti, 1.181 interventi formativi, 22.856 utenti e 1.626 imprese. La rilevazione ha riguardato sia le Regioni del Centro-nord che le Regioni del Mezzogiorno. Per omogeneità con i dati e la natura del presente Rapporto, si presenteranno solo i risultati relativi alle Regioni del Centro-nord.

La ricerca è stata realizzata sui progetti finanziati a titolo dell'asse 2, con la quale si è inteso analizzare quella che può definirsi la "domanda di formazione del sistema economico", ovvero quella "destinata a rispondere ad esigenze espresse dalle aziende di appartenenza [dei lavoratori] o comunque collegata ai bisogni di sviluppo aziendale"²⁵.

L'obiettivo della ricerca è stato dunque la valutazione della capacità di espressione dei fabbisogni formativi delle imprese che realizzano un intervento per i propri dipendenti, vale a dire la domanda di formazione espressa dal mondo produttivo, attraverso l'individuazione e l'analisi delle variabili che determinano il fabbisogno stesso.

²² Cles, op.cit., p.35

²³ Si ricordi che, ad esempio, in Germania le imprese non hanno accesso diretto all'obiettivo.

²⁴ Isfol-S.Val.Fse, *Verso la formazione continua. I progetti aziendali finanziati dal Fse*, in corso di pubblicazione.

²⁵ Isfol, *La formazione continua in Italia*, F. Angeli 1994, p.37

I 1.058 corsi facenti parte dei 406 progetti aziendali rilevati nelle regioni del Centro-nord, rappresentano un costo complessivo a preventivo pari a 43,6 miliardi pari all'85,6% del finanziamento richiesto nei progetti presentati.

Il monte ore complessivo dei corsi approvati è pari a 1.417.744. Il numero di lavoratori partecipanti preventivato è di 20.799. Non si dispone di informazioni sui partecipanti effettivi e su quanti di essi hanno portato a conclusione la formazione, tuttavia si può ritenere che, vista la relativa breve durata dei corsi, i tassi di abbandono non siano stati rilevanti.

La durata media dei corsi rilevati, pari a 68,2 ore appare appropriata ad interventi che si indirizzano a lavoratori occupati, per interventi finalizzati a specifiche esigenze delle imprese e che si svolgono prevalentemente durante l'orario di lavoro.

La dispersione intorno alla durata media (pari come abbiamo visto a 68,2 ore), appare tuttavia notevole in quanto si passa da una durata inferiore alle 50 ore dei progetti multiregionali e di quelli approvati in Emilia Romagna, a durate che superano le 200 ore (Lazio).

Le durate medie più ridotte si riscontrano nei progetti promossi da singole imprese e dai consorzi, le più lunghe nell'ambito dei progetti promossi dagli enti pubblici e dagli organismi di formazione di emanazione delle categorie.

Il costo medio ora/allievo degli interventi pari a L.30.769 appare relativamente contenuto.

Le differenze nei costi medi esistono ma, per effetto di parametrizzazioni in genere prestabilite, tali scarti non appaiono di particolare rilievo.

La maggior parte degli interventi finanziati si è indirizzata ad imprese di piccola dimensione, oltre il 68% delle imprese beneficiarie ha infatti una dimensione inferiore ai 50 addetti, le imprese con non più di 5 addetti rappresentano oltre il 20% del totale.

Tale indagine ha evidenziato inoltre come il ricorso ai finanziamenti Fse previsti per l'asse 2 dell'ob. 4 provenga prevalentemente da parte di imprese coinvolte nell'innovazione in un'ottica espansiva, piuttosto che da aziende colpite da fasi recessive. Gli interventi cofinanziati sono infatti tesi al miglioramento e al consolidamento delle posizioni di mercato detenute dalle imprese, più che al fronteggiamento di situazioni di crisi e di recessione.

Ciò d'altra parte risulta una conseguenza piuttosto prevedibile di una mancata definizione a monte di orientamenti e di categorie concettuali chiare da cui far discendere criteri operativi di scelta e di selezione dei progetti. Il mutamento industriale e la tutela dei posti di lavoro può infatti collegarsi sia a situazioni di crisi aziendale, ma altrettanto legittimamente, ad una strategia di sviluppo dell'impresa. Inoltre la risposta ad un bando regionale o multiregionale, oltre a richiedere una adeguata conoscenza dei meccanismi istituzionali di accesso ai fondi (tipico degli enti e delle agenzie private di formazione), comporta l'investimento di risorse umane e finanziarie che l'azienda in crisi difficilmente è disposta a fare.

Malgrado la mancanza di una diffusa e capillare opera di informazione e sensibilizzazione alle imprese, la risposta di chiamata ai bandi è stata molto forte. Inoltre i soggetti a cui è stato accordato il finanziamento sono in prevalenza singole imprese. I progetti presentati da consorzi e quelli che hanno avuto come proponente un organismo di formazione sono, a confronto, in netta minoranza. Questo ci porta a considerare che (i) le imprese tendono ben poco ad associarsi tra loro ai fini dell'accesso al Fse - e ciò anche nel caso di aziende di piccola dimensione - e che (ii) i proponenti "altri" dalle imprese, raramente presentano progetti finalizzati alle esigenze di aziende specifiche pre-individuate. Questo significa che i proponenti "non imprese" dell'obiettivo 4 prendono in conto piuttosto le esigenze formative trasversali dei lavoratori e/o delle imprese, di un determinato territorio e settore/comparto, piuttosto che i fabbisogni e la committenza di aziende specifiche e pre-individuate. Certamente non si hanno elementi per poter giudicare quanto tale fenomeno sia significativo di un eventuale scollamento tra l'offerta formativa dell'obiettivo 4 e le reali esigenze dei lavoratori e delle imprese.

Osservando i dati sui contenuti delle tipologie corsuali possiamo affermare che il concetto di mutamento industriale sia stato interpretato in termini di:

- nuovi modelli organizzativi
- cambiamento dei prodotti
- conquista di nuovi mercati
- adeguamento tecnologico

Si può ritenere positivo il fatto che la formazione aziendale cofinanziata contribuisca ad incrementare ulteriormente le performances di aziende competitive, almeno sul piano strettamente economico. Dal punto di vista dell'interesse specifico dei lavoratori è tuttavia evidente che la "minaccia" di disoccupazione è però maggiormente presente nelle imprese meno performanti. E d'altra parte uno degli obiettivi espliciti del Docup andava proprio nella direzione di attivare azioni per sostenere i lavoratori minacciati dal rischio di perdita del posto di lavoro, dovuto a processi di obsolescenza delle professionalità.

Nel complesso non sembra che i sottoprogrammi regionali abbiano tracciato né linee di demarcazione, né criteri di priorità tali da costituire una strategia differenziata per le imprese più o meno competitive e dunque per i lavoratori nelle diverse condizioni. Ma d'altra parte tutto ciò fa parte di quella ambivalenza che caratterizza l'insieme della "filosofia" del Fondo sociale europeo che mira nel contempo ad obiettivi di carattere sociale e ad obiettivi di carattere economico.

Si deve anche tener presente che la situazione è notevolmente migliorata rispetto alle esperienze effettuate nell'ambito della formazione aziendale finanziata dal Fse nel corso degli anni '80. All'epoca gran parte dei progetti erano finalizzati alla formazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi che riguardavano interi comparti aziendali. Soprattutto in diversi settori caratterizzati da una forte presenza di imprese a partecipazione statale si effettuavano, all'epoca, interventi formativi molto rilevanti dal punto di

vista del numero dei soggetti coinvolti, ma ben poco significativi dal punto di vista della loro utilità rispetto al mantenimento dei livelli occupazionali.

La formazione era sovente finalizzata a processi di mobilità spesso programmati, ma quasi mai realizzati.

Viste le numerose esperienze trascorse ci si poteva attendere che, in Italia, vi sarebbe stato un ampio ricorso all'obiettivo 4 da parte di imprese in situazione di recessione.

Nell'attuale fase hanno contribuito a favorire l'accesso ai finanziamenti da parte delle imprese più piccole e performanti: la non esistenza di "programmi quadro" riservati ai grandi gruppi di imprese, la competitività tra progetti che viene determinata dalle procedure concorsuali per l'assegnazione dei finanziamenti, ed infine il vincolo a privilegiare le azioni finalizzate alle piccole e medie imprese.

Rimane tuttavia il problema, d'altra parte già più volte richiamato, di come coinvolgere nelle attività le imprese più "periferiche" ovvero quelle che per ragioni dimensionali, di appartenenza settoriale o di area geografica, hanno le minori possibilità di accesso alla stessa informazione sulle opportunità esistenti e che, comunque, non hanno (o ritengono di non avere) i mezzi e le competenze adeguate per instaurare gli opportuni rapporti con le amministrazioni finanziatrici.

L'esistenza di un orientamento "competitivo" più che "preservativo" è peraltro ravvisabile sugli esiti che gli interventi di formazione intendono perseguire sui lavoratori. La stragrande maggioranza dei corsi puntano sul miglioramento delle capacità piuttosto che su una riconversione delle mansioni e ciò è coerente con quanto rilevato in merito alla situazione delle aziende: se poche sono le imprese che dichiarano di perseguire una strategia di lotta alla recessione, pochi saranno gli interventi formativi che intervengono radicalmente sui lavoratori per modificarne le prestazioni.

Altrettanto scarsa è l'opzione di creare con la formazione nuove figure professionali e, quando presente, si tratta probabilmente di interventi destinati alla formazione di neo-assunti. Inoltre laddove si tratti di figure professionali legate a qualifiche certificate, subentra la normativa regionale che ne regola i contenuti e i tempi in maniera standard.

Rispetto alla logica dell'obiettivo 4, che si indirizza principalmente ai lavoratori minacciati di disoccupazione, si delinea una situazione da cui emerge che le imprese fanno formazione non tanto per salvaguardare il posto del lavoratore minacciato, quanto per migliorare la prestazione dei propri dipendenti. In questo si gioca probabilmente il dibattito sull'opposizione/convergenza degli obiettivi perseguiti dall'azienda e dal lavoratore con la formazione: non sempre nella strategia dell'impresa la tutela del posto di lavoro (anche attraverso attività di formazione) prevale su una logica di competitività e concorrenza.

Dal punto di vista della tipologia degli interventi sembra delinearsi una modalità che privilegia le attività formative "su misura" rispetto alla singola azienda. Si può presumere che questo implichi una forte e

positiva finalizzazione dei corsi sugli specifici fabbisogni di impresa. Certo siamo ben lontani dalla modalità di intervento “a catalogo” di cui si lamentano i fruitori della formazione in alcuni dei paesi in cui la formazione continua è ben più consolidata che in Italia. Indubbiamente tutte e due le modalità hanno i loro vantaggi ed i loro limiti sul versante dei costi e su quello dell’appropriatezza dell’intervento rispetto ai fabbisogni.

4. Obiettivo 4 e formazione continua in Italia

4.1. Complementarietà e concorrenza con l’obiettivo 2

Nel costruendo sistema di formazione continua in Italia anche l’obiettivo 2 ha giocato, e sta giocando, un ruolo importante. La compresenza in alcune aree dell’Italia Centro-nord di due canali finanziari attivabili per azioni di formazione, orientamento e consiglio rivolta agli occupati (seppure con diversa incidenza rispetto all’intervento nel complesso) fornisce interessanti elementi di confronto²⁶.

Numerosi sono gli elementi che differenziano i due interventi: la copertura geografica, limitata ad alcune aree del Centro-nord d’Italia nell’ob.2, la dimensione finanziaria regionale, la strategia espressa nei documenti di programmazione, seppure utilizzando strumenti analoghi, l’utenza prevista per l’intervento dell’ob.2, infine, la presenza nel precedente periodo di programmazione (con una lieve differenza nella formulazione delle priorità/assi di intervento e con diversa copertura territoriale) dell’ob.2, mentre l’intervento dell’ob.4 nasce nel 1994.

Dal punto di vista della performance fisica e finanziaria dei due obiettivi si riscontrano andamenti analoghi: nelle sole Regioni per le quali sono disponibili i dati fisici, si nota che l’incidenza della formazione continua registrata nella programmazione del primo triennio, pari al 65,9%, viene superata nell’attuazione²⁷: nella fase di approvazione è destinato a questa il 76.1% del costo approvato ed il

²⁶ L’esercizio di comparazione tra i due interventi in questione è stato effettuato sulla base dei dati di monitoraggio finanziario e fisico e delle informazioni registrate presso i titolari di programmi, non potendo contare su una conoscenza completa e puntuale dei progetti realizzati a titolo dell’ob.2. Due sono i livelli ai quali il confronto è stato condotto: il primo, aggregato, che rende conto delle differenze nelle performance dei programmi nel loro complesso, il secondo, disaggregato, che coglie le peculiarità dell’attuazione delle tipologie di azioni comuni o similari.

²⁷ Il monitoraggio fisico prevede, infatti, che i dati di ogni singola misura di programmazione siano riclassificati (tav. 1) secondo tipologie di azione (corrispondente ad una standardizzazione degli assi di intervento) e tipologie di progetto (omogenee nei vari assi standard), dove queste ultime corrispondono a utenze specifiche per le attività formative ed a tipi di attività, in genere non formativa (aiuti all’occupazione, rafforzamento sistemi e assistenza tecnica).

89,6% degli allievi previsti. Lo stesso insieme delle Regioni vede, sul totale di obiettivo, simili livelli di efficienza attuativa che, limitatamente agli allievi, è pari al 54,7% per l'asse 2 dell'ob.4²⁸ ed al 60,8% per le tipologie di progetto analoghe dell'ob.2.

Le attività rivolte agli occupati, salvo quelle (rare) per gli imprenditori (utenza non prevista nel Docup ob.4), ad una prima ed approssimativa comparazione basata sulle poche caratteristiche dei progetti approvati riportati nei listati regionali e supportate da osservazioni raccolte in rapporti di monitoraggio, di valutazione, etc., risultano essere del tutto simili a quelle dell'ob.4, comprese nella massiccia presenza di corsi su argomenti legati all'applicazione della legge 626/1994 (sicurezza sul posto di lavoro) e alla certificazione di qualità.

Tuttavia rispetto all'intervento dell'ob.4, sembra di poter affermare che l'intervento del Fse nell'ob.2 sia caratterizzato da un ruolo più "aggressivo/propositivo", nel senso che, se il primo intervento ha lo scopo di difendere la base occupazionale dai mutamenti industriali adattandola ai cambiamenti tecnologici e organizzativi, l'ob.2 ha lo scopo di contribuire alla provocazione di mutamenti industriali, dal punto di vista settoriale (obiettivo della riconversione), dal punto di vista tecnologico e organizzativo (obiettivo della promozione dell'innovazione del sistema produttivo) e, infine, dal punto di vista della "vivacità" imprenditoriale (obiettivo della creazione d'impresa).

L'integrazione fra i due obiettivi è solo di tipo finanziario, ossia i titolari di programmi ob. 4 e ob. 2 si sforzano di utilizzare le risorse in modo efficiente rispetto alle aree eligibili, in ragione delle dimensioni di queste ultime e delle risorse disponibili, e rispetto all'eventuale possibilità di coprire il cofinanziamento comunitario con risorse ob. 2 e con risorse ob. 4 (i progetti interobiettivo dell'Emilia-Romagna); naturalmente l'applicazione delle due strategie dipende dalle dimensioni relative dei due interventi. Nelle Regioni in cui l'ob.2 può contare su risorse finanziarie rilevanti, le risorse dell'ob.4 vengono utilizzate nel resto del territorio regionale, come accade in Liguria e Toscana.

Come si già accennato, invece, minori dimensioni finanziarie sull'ob.2, che si verificano laddove le aree sono molto piccole (es. Emilia-Romagna, Lombardia), danno origine a concorrenza fra i due obiettivi: l'effetto competitivo non stimola "quella volontà creativa e innovativa che solo esaminando attentamente i bisogni aziendali o le singole realtà settoriali poteva essere individuata e raccolta"²⁹.

Accogliendo l'accezione "aggressiva" dell'intervento dell'ob.2 un'ipotesi di differenziazione non territoriale dei due obiettivi potrebbe portare a concentrare le risorse del Fse ob.2 su azioni rivolte ad

E' stato quindi possibile notare che le risorse programmate per la formazione continua sono state utilizzate anche per formazione destinata all'inserimento o reinserimento lavorativo (Valle d'Aosta, Lombardia) oppure far emergere la formazione continua nelle misure la cui programmazione non aveva specificato le utenze (Toscana, Lazio, Friuli, Piemonte).

²⁸ Per ragioni di comparabilità l'indice è stato calcolato escludendo i sottoprogrammi delle Provincie autonome di Trento e Bolzano, che non sono titolari di interventi dell'ob.2.

²⁹ "Relazione di merito sull'attuazione nell'anno 1996 dell'obiettivo 2" della Provincia di Modena

imprenditori³⁰, agenti per il trasferimento tecnologico, soggetti del mercato finanziario, ect. e quanti hanno un ruolo attivo nelle iniziative economiche, compresi gli amministratori locali, i cui obiettivi siano quelli di aumentare la “consapevolezza sistemica” di soggetti promotori di sviluppo, e su azioni di formazione di III livello al fine di innalzare il livello delle competenze disponibili nell’area.

4.2. Complementarietà e concorrenza con le nascenti politiche nazionali di formazione continua

L’analisi dell’implementazione dell’obiettivo 4 in Italia, nel periodo considerato, non può tener conto di un importante cambiamento che si è verificato nel paese nel corso del 1996, ovvero la pubblicazione della circolare attuativa della L. 236/93.

I commi 3 e 3-bis dell’articolo 9 della legge creano infatti le condizioni per la realizzazione di interventi formativi in favore dei lavoratori occupati in posizione di lavoro dipendente o per lavoratori appartenenti a specifiche categorie di popolazione.

Di fatto è stato l’avvio dell’attuazione del Fse ad indurre quel processo di revisione della gestione delle risorse nazionali che concorrono al cofinanziamento degli interventi comunitari e che ha portato, proprio nel 1995, ad attribuire alla gestione del Ministero del Tesoro – Ragioneria Generale dello Stato, Fondo di Rotazione ex art. 7 della legge 183/87, i 2/3 del gettito dello 0,30% del monte salari.

Si è trattato di un atto che ha spianato il cammino alla ricerca di soluzioni, anche di natura diversa e complementare alle azioni cofinanziate dal Fse, per rispondere ai fabbisogni delle imprese e di particolari fasce di destinatari

La circolare articola gli interventi ed alloca parte delle risorse concernenti il bilancio 1996 come segue:

1.a “Azioni di sistema”, volte ad integrare quanto previsto negli assi 1 (Anticipazione del mutamento industriale) e 3 (Rafforzamento sistemi e assistenza tecnica) del Docup, con riferimento alle quattro tipologie di utenza previste; (risorse allocate: 80 miliardi)

1.b. “Azioni di formazione degli operatori dipendenti dagli Enti di formazione della legge 40/87”. Regioni, sindacati e Isfol collaborano con il Mlps all’interno di uno specifico gruppo di lavoro per approntare linee progettuali rispondenti alle distinte esigenze della crisi di diversi Enti; (risorse allocate: 65 miliardi)

³⁰ Da più parti la scarsa presenza degli imprenditori viene connessa alla scarsità di tempo che tale utenza presenta e dunque all’estrema difficoltà da parte degli attori di portare a termine i corsi. Se a queste considerazioni si aggiunge il fatto che la formazione continua necessaria agli imprenditori sia da intendersi come quell’insieme di attività che comprendono l’informazione e l’opera di convincimento alla sperimentazione e all’utilizzo di nuove soluzioni tecniche e/o organizzative, generalmente offerto dai centri di servizi reali (Brusco, 1994), ne segue che l’imprenditore è un utente impossibile per il Fse.

1.c “Azioni di formazione aziendale”, solo per i lavoratori dipendenti da quelle imprese che contribuiscono almeno nella misura del 20% al costo della formazione; (risorse allocate: 62 miliardi).

Il confronto tra l’analisi delle strategie d’intervento definite dalla programmazione dell’ob.4, e di quelle proposte dalle politiche nazionali ha evidenziato elementi di complementarità, ma anche di concorrenza dei due strumenti:

- a livello generale la filosofia di intervento proposta dell’obiettivo 4 assume rispetto a quella contenuta nella legge 236 un carattere maggiormente orientato ad azioni di anticipazione e di prevenzione. Mentre, infatti, la legge 236 agisce sul versante della qualificazione dell’offerta formativa e della realizzazione degli interventi aziendali, gli interventi dell’ob.4 agiscono maggiormente sull’anticipazione (analisi del fabbisogno, costruzione di Osservatori del mercato del lavoro, costruzioni di reti territoriali per la realizzazione di progetti integrati). L’asse 1 dell’obiettivo 4 è volto esplicitamente alla realizzazione di attività di animazione del dibattito e del confronto tra le forze sociali, all’informazione e promozione presso le imprese, alla conoscenza delle evoluzioni economiche, tecnologiche ed organizzative del mondo del lavoro e delle professionalità. Si tratta di un insieme di azioni, volte a creare e/o innovare il sistema di formazione continua in Italia, che non sono previste nell’ambito delle strategie di intervento della legge 236;
- esiste una convergenza di interventi su determinate tipologie di utenza: sui lavoratori in cassa integrazione guadagni, ad esempio, le strategie di intervento risultano essere piuttosto simili. La legge 236 propone l’attivazione di servizi di informazione e consulenza diretti a favorirne la ricollocazione anche in altre attività di lavoro autonomo e cooperativo (chiamando in causa le Commissioni Regionali per l’Impiego). Nei sottoprogrammi dell’ob.4 sono previsti interventi di orientamento e diagnosi delle competenze, di formazione e preformazione, azioni positive, promozione di imprenditorialità autonoma e associata, lavori socialmente utili e schemi di aiuto alla mobilità geografica (asse 2). E’ da notare l’assenza, nel caso della legge che si sta qui esaminando, di un riferimento esplicito alla tutela di fasce più deboli (donne, immigrati ecc.) che è invece prevista nelle azioni dell’ob.4.
- piuttosto differenziata è invece la proposta formativa per i lavoratori di aziende. Mentre, infatti, per gli interventi ob.4 le azioni previste risultano essere le stesse prospettate per i lavoratori in Cig, nel caso della l.236 si fa riferimento ad un esclusivo intervento di riqualificazione e di aggiornamento;
- i lavoratori in mobilità vengono raggiunti solo dalle azioni della l.236 in base alle quali si istituiscono servizi di informazione e consulenza diretti a favorirne la ricollocazione, anche in altre attività di lavoro autonomo e cooperativo, ed è prevista la formazione professionale formulata da imprese e/o gruppi di imprese, operatori sindacali, organismi paritetici. Per completezza di informazione si ricorda che lo stesso target di utenza è oggetto di intervento dell’ob.3, asse 1;

- sia nell'ambito delle iniziative ob.4 che in quelle L.236 oggetto di interesse specifico sono i centri di formazione professionale, ora con finalità di potenziamento e miglioramento (nel Docup ob.4 sono previste azioni di formazione, aggiornamento e riqualificazione degli addetti), ora con finalità di ristrutturazione e di cambiamento sostanziale (la legge 236 prevede la trasformazione dei Centri di formazione professionale in Agenzie formative con compiti ben più ampi ed adeguati alle nuove esigenze);
- si individuano collegamenti tra aree di interesse nazionale e strategie proposte dall'ob.4. Il Ministero del lavoro, d'intesa con le Regioni e le Parti sociali, ha definito a questo proposito tre macroaree di interesse nazionale³¹, per quello che riguarda le azioni di sistema, che sembrano coincidere con quanto indicato negli assi di intervento previsti dell'ob.4: a) *Processi formativi innovativi*, con i quali si intende consentire ai lavoratori un accesso diretto alla formazione, per sviluppare autonomamente la propria crescita professionale ed insieme supportare le imprese nella realizzazione di progetti di sviluppo delle proprie risorse umane. Su questo fronte le azioni formative previste nell'ambito dell'asse 4 offrono elementi di rafforzamento (o di concorrenza?), laddove prevedono interventi specifici (modifica dell'organizzazione, diagnosi delle competenze ecc.) su questi stessi aspetti; b) *Definizione di modelli organizzativi e gestionali per l'utilizzo delle risorse professionali e finanziarie*. In questo secondo caso le priorità specificate nell'ambito dell'asse 3 dell'ob.4 si concentrano sul ruolo dei datori di lavoro e dei rappresentanti sindacali (auspicando e supportando la creazione di reti e di organismi bilaterali); si tratta di interventi che, secondo le strategie tracciate nel Docup, avrebbero dovuto realizzarsi nel primo biennio di attuazione. Le priorità della legge nazionale riguardano, invece, il sistema complessivo della formazione laddove si mira all'ottimizzazione dell'integrazione di azioni (orientamento, informazione, formazione, outplacement), di servizi (di progettazione, di informazione, di orientamento, pubblici e privati), di soggetti istituzionali e dei relativi compiti (scuola, formazione professionale, università); c) *Modelli di concertazione per lo sviluppo dell'occupazione, la crescita dell'economia ed il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro*. Anche in questo caso mentre le priorità indicate nell'asse 3 dell'ob.4 offrono indicazioni in merito alla formazione degli esperti, provenienti da organismi pubblici e privati, direttamente coinvolti in azioni di formazione continua, la legge nazionale sembra proporre un altro tipo di approccio, che parte dalla concreta formulazione di progetti per arrivare alla costruzione di reti e di sinergie territoriali sulla base di obiettivi specifici (legge 626/94, definizione di piani aziendali e territoriali, contratti d'area, patti territoriali, accordi per la flessibilizzazione del lavoro ecc.).

Complessivamente si può rilevare una tendenziale convergenza delle azioni previste sia nell'ambito delle strategie prospettate dal Docup ob.4 sia nelle linee di azione definite dalla legislazione nazionale. Tuttavia, proprio sulla base dell'analisi delle specificità e delle differenze proposte dai due strumenti, alla ricerca dei fattori inibenti/facilitanti la diffusione di interventi di formazione continua e la creazione del "sistema che non c'è", si può affermare che la loro attuazione evidenzia un impegno verso il superamento di quei fattori di concorrenzialità che erano presenti nei documenti di programmazione.

³¹ Vademecum per l'attuazione della circolare 174/96 (punti 1a e 1c) - Ministero del Lavoro - Ucofpl

Evidentemente, lo strumento più plastico risulta la legge nazionale giacché la modalità attuativa adottata (la circolare annuale) permette di introdurre in progress gli aggiustamenti che si rendono via via necessari. Sotto questo aspetto bisogna sottolineare come il maggiore impatto il Docup l'abbia determinato proprio sulla gestione della legge visto che ambiti e contenuti delle azioni da questa finanziate sembrano strutturarsi "per differenza" rispetto a quanto stabilito dal documento di programmazione.

L'assenza di dati di monitoraggio della 1.236 confrontabili con quelli dell'obiettivo 4 ed il disallineamento temporale delle fasi di avvio nell'attuazione, oltre che il diverso approccio gestionale (la circolare ripartisce, a fine anno e con processo concertato, risorse già disponibili; il Docup viene attuato da tante amministrazioni diverse e con un'azione di regia non altrettanto forte) consigliano di limitarsi a formulare alcune ipotesi valutative.

Si potrebbe ipotizzare che sia la maggiore duttilità dello strumento nazionale (la legge), unita alla snellezza delle procedure della quale precedentemente si è dato conto, ad attrarre l'offerta (progetti presentati per azioni di sistema per un ammontare di 300 miliardi, a fronte di una disponibilità di soli 80). Pensiamo anche che non vada sottovalutata la capacità di richiamo esercitata dalla natura dei costi ammissibili.

Un'attenzione specifica e maggiore va posta ai formulari, viste le implicazioni che possono avere sulla qualificazione della formazione aziendale: formulari leggeri lasciano liberi/permettono di costruire progetti capaci di integrare fra loro azioni diverse, che si discostano da quella tradizionale formazione d'aula che ispira ancora la struttura interna dei formulari di presentazione delle azioni finanziate dal Fse.

Ci sembra, in conclusione, che la gestione dei due strumenti qui considerati stia aggiungendo un tassello a quel processo di apprendimento collettivo che abbiamo visto avere caratterizzato le prassi valutative nei primi anni di gestione del Fse in Italia. Fino ad ora è l'attuazione della legge 236 che sembra averne tratto i benefici maggiori, l'auspicio è che le "buone pratiche" relative alle procedure esperite si riversino anche nella gestione del Docup.

5. Prospettive di sviluppo e raccomandazioni

5.1. Prospettive di sviluppo

Le prospettive di sviluppo del Fse-obiettivo 4 devono tener conto non solo delle performance e dei risultati raggiunti nel primo triennio di attuazione, ma anche del mutato contesto di *policy* a livello nazionale.

Obiettivi e priorità del Docup sono stati identificati in un momento e in un contesto di assenza, in Italia, di un sistema di formazione continua a finanziamento e finalità pubbliche, ma in presenza di contestuali politiche di concertazione finalizzate alla costruzione del sistema. Oggi (Marzo 1998) lo scenario delle politiche di sviluppo delle risorse umane e, in particolare, della formazione continua risulta profondamente cambiato: la recente applicazione dell'articolo 9 della l.236/83 unita alla prossima decretazione dell'art.17 della l.196/97 (riordino della formazione professionale) e ai percorsi di programmazione negoziata a livello territoriale, dovrebbero permettere, nel prossimo biennio, una migliore attuazione e finalizzazione del Docup.

Tuttavia, ancora oggi come al momento della stesura del Docup, occorre evidenziare che l'attuazione dell'ob.4 dipende dalla costruzione di quelle che il Docup definiva "condizioni di successo" (Docup, punto 2.1.1). Alcune di esse sono esogene alla struttura e all'implementazione del Docup stesso, altre sono più direttamente governabili dai titolari dei sottoprogrammi nel quadro delle proprie competenze.

Del primo caso fanno parte, oggi come allora, la "...Predisposizione di una nuova legislazione quadro con accento sulla formazione continua e revisione in tal senso delle leggi regionali..."(Docup, punto 2.1.1). Tuttavia, mentre allora si era ancora in fase di concertazione fra le parti, oggi esistono interventi nazionali di formazione continua (circolare 174/96 attuativa della legge 236), esiste una legislazione quadro (art.17 della l.236), ma non esiste ancora una decretazione attuativa che permetta l'avvio di un sistema organico, articolato fra livelli formativi (formazione iniziale, permanente e continua) e coordinato fra Stato e Regioni. La più recente bozza del decreto dell'art.17 (26/3/1998), in ogni caso: (i) definisce la struttura e la finalità del "Fondo interprofessionale per la formazione continua" cui far confluire progressivamente le risorse finanziarie dello 0,30% del monte salari complessivo, ora principalmente destinate al cofinanziamento degli interventi comunitari. Essa costituisce la premessa finanziaria necessaria all'avvio delle politiche e interventi nazionali; (ii) introduce un sistema di certificazione delle competenze professionali acquisite nel sistema di formazione professionale "...nonché mediante le attività formative acquisite nello svolgimento di una attività lavorativa o di formazione continua....", punto questo cardine per il riconoscimento dell'azione formativa, la cui assenza, nel caso della formazione continua ma non solo, ha costituito un forte demento di ostacolo; (iii) semplifica le procedure e le attività di verifica

amministrativo-contabile definite a livello nazionale, anch'esso un nodo cruciale concausa della scarsa attuazione del Docup.

L'ob.4 ha certamente avuto un impatto rilevante sulla legislazione nazionale e sulle scelte programmatiche e gestionali dell'applicazione della l.236, ma non poteva (né doveva) sostituirsi ad un sistema nazionale attivo di formazione continua. E' difficile ipotizzare che il riordino della formazione professionale (art.17) vada a regime prima del 1999 e che quindi gli interventi cofinanziati si inseriscano e integrino, in una logica di sistema, con le politiche nazionali. E' più realistico ipotizzare invece che l'esperienza del Docup attuale continui ad essere influenzata da un contesto nazionale ancora in trasformazione e che serva da "lezione" per la programmazione del prossimo obiettivo 3, 2000-2006.

Del secondo caso, fanno parte le condizioni di successo legate: (i) alla "sensibilizzazione delle imprese", necessaria anche per sviluppare una adeguata sensibilità alla formazione a finanziamento pubblico; (ii) allo sviluppo del terziario della formazione continua; (iii) al riorientamento dell'offerta formativa pubblica; (iv) al consolidamento del dialogo sociale a livello locale.

Queste condizioni di successo possono essere affrontate e, in parte risolte nel prossimo biennio di attuazione del Docup.

5.2. Raccomandazioni

Ciò premesso si possono distinguere 3 livelli di raccomandazioni per l'obiettivo 4:

- di strategia complessiva di obiettivo;
- di contenuto di obiettivo;
- di processo

Strategia complessiva di obiettivo

Gli interventi formativi cofinanziati hanno un'incidenza rilevante su tutto il sistema formativo nazionale, non solo in termini di priorità, contenuti e regole del gioco, ma soprattutto in termini finanziari: il tasso di dipendenza, ossia la quota della formazione cofinanziata impegnata rispetto a quella totale (in valore monetario) era pari nel 1996 al 78,3% (considerando tutti gli obiettivi del Fse 1, 2, 3, 4 e 5b). Un elevato tasso di dipendenza può essere rischioso se significa l'affidamento del sistema di formazione professionale (in tutte le sue articolazioni) al Fse con il pericolo che il probabile ridimensionamento di quest'ultimo nelle regioni del Centro Nord (2000-2006) provochi un ridimensionamento delle risorse regionali totali.

Nello specifico della formazione continua a finanziamento pubblico, a fronte di una ipotetica futura contrazione del finanziamento comunitario (soppressione dell'obiettivo 4 e inserimento della formazione

continua nell'ambito dell'obiettivo3), si assisterà ad una espansione dei fondi nazionali, oggi a valere sulla 1.236, in prospettiva sul "Fondo interprofessionale per la formazione continua". E' questo un momento delicato di passaggio verso la costruzione nazionale di un sistema istituzionale prima inesistente in cui occorre sfruttare al massimo le opportunità finanziarie presenti dell'ob.4 e le esperienze maturate in questi 4 anni. La formazione continua si sta, di fatto, costruendo sul campo, ogni amministrazione coinvolta così come i principali attori economici e sociali stanno realizzando un proprio percorso di apprendistato

In sede di valutazione intermedia si può solo porre l'attenzione su questo nodo cruciale e proporre di sviluppare le politiche e gli strumenti di programmazione del prossimo biennio lavorando a un modello fortemente integrato che coniughi gli investimenti della 1.236 e gli investimenti di Fse regionali e multiregionali in modo complessivo e strategico, migliorando inoltre il raccordo fra l'ob.4 e Adapt che insiste sulle stesse categorie di utenza e negli stessi ambiti di intervento. In particolare si suggerisce di:

- integrare il Docup, nella sua articolazione attuativa per sottoprogrammi, sia con la strategia globale della 1.236 che con le relative tre tipologie di intervento (azioni di sistema, azioni di riqualificazione degli enti di formazione, azioni di formazione aziendale). Ciò significa innanzitutto:
 - (i) definire sedi di coordinamento strategico sia a livello nazionale con la partecipazione del Ministero del Lavoro, delle Amministrazioni regionali e delle province autonome e con le parti sociali, sia a livello regionale con un forte raccordo fra amministrazioni regionali e locali e le rappresentanze imprenditoriali e sindacali. Tale coordinamento strategico potrebbe rispondere a due bisogni cruciali emersi nella valutazione. In primo luogo, la triangolazione virtuosa tra sistema istituzionale di governo delle politiche formative, sistema economico-produttivo e sistema dell'offerta è stata individuata come un fattore in grado di condizionare la performance relativa dei sottoprogrammi, il presidio/miglioramento/sviluppo di questa *triangolazione* è una importante priorità di azione quindi non solo per migliorare l'attuazione del Docup, ma per costruire il sistema di formazione continua nel suo complesso. In secondo luogo occorre sviluppare e utilizzare la logica del benchmarking fra interventi/processi che offrono i risultati migliori non solo negli ambiti specifici di programmazione e finanziamento (Docup e 1.236), ma fra i due. Come abbiamo evidenziato in questo rapporto, il Docup ha influenzato i contenuti e le modalità di attuazione specifica della 1.236, soprattutto in termini di superamento di certi colli di bottiglia presenti nella programmazione e nell'implementazione dell'ob.4, si tratta ora non solo di attingere dall'esperienza della 1.236, ma di costruire un percorso sinergico e di confronto. Ciò è soprattutto rilevante rispetto agli assi 1 e 3 dell'ob.4 e alle azioni di sistema della 1.236: in entrambi gli interventi si stanno recentemente sviluppando azioni innovative ed eccellenti di sensibilizzazione e supporto alle imprese, di creazione di un terziario della formazione continua, di anticipazione e di supporto alle parti sociali. Il benchmarking fra queste azioni (ed i processi che le sottendono), nuove nella tradizione italiana, è basilare per poter conseguire, nei prossimi 2 anni, quell'obiettivo del Docup che doveva essere realizzato nel primo triennio, e cioè di "porre le basi del sistema di formazione continua".

(ii) specializzare i due diversi canali finanziari al fine di evitare inefficienti sovrapposizioni, in particolare rispetto alla formazione aziendale. Infatti, sia il Docup che la 1.236 danno priorità alle Pmi. Ciò nonostante, la piccolissima impresa, l'artigianato e il lavoro autonomo, che costituiscono un universo rilevante e peculiare della struttura produttiva e dell'occupazione italiana, non vengono interessate da entrambi gli interventi. Le scarse competenze gestionali dei titolari delle piccolissime imprese sono spesso causa dell'elevata mortalità che caratterizza la micro impresa.

E' tuttavia impensabile che la piccolissima impresa possa accedere autonomamente alle opportunità offerte dal Docup e dalla 1.236, problemi di ordine culturale, di accesso all'informazione e agli strumenti della progettazione e gestione della formazione, di consapevolezza organizzata ed esplicitazione dei propri fabbisogni costituiscono una barriera alla formazione. Questa barriera può essere superata solo attraverso l'intermediazione di organismi in grado di intercettare tale utenza potenziale, di assisterla nella diagnosi dei bisogni e nelle possibili soluzioni. Più ancora che fornire un'offerta formativa adeguata (questione comunque tuttora aperta), occorre, a monte, costruire un terziario della formazione continua. Tutto ciò era già chiaramente identificato nelle finalità e nelle condizioni di successo del Docup. L'esperienza maturata finora indica come gli enti di formazione siano ancora deboli (nel complesso del Centro-nord) nello svolgere funzioni di intermediazione verso la piccola e piccolissima impresa (ivi compreso il lavoro autonomo), tale funzione potrebbe essere ancorata sia presso gli organismi bilaterali (come previsto dal Docup), sia soprattutto verso i centri servizi legati alle associazioni di categoria (all'artigianato, in particolare) dell'industria, dei servizi e del commercio e alle camere di commercio.

(iii) specializzare il Docup anche verso la formazione individuale dei lavoratori. Come evidenziato nel rapporto, alcune Regioni stanno sperimentando bonus e percorsi individuali di formazione che consentono a ciascun lavoratore di scegliere, secondo contenuti, tempi e modalità tarati su esigenze personali e concordati con le imprese di appartenenza, determinate opportunità formative. Questa modalità formativa dovrebbe rispondere pienamente alle finalità sociali, strategiche nel Docup. Analogamente a quanto evidenziato per la micro-impresa, anche nel caso dei bonus formativi individuali si incontrano problemi legati all'intercettazione e alla sensibilizzazione dell'utenza potenziale, all'intermediazione fra utenti e offerta formativa e all'esistenza di una rete di agenzie formative in grado di offrire, non solo in termini quantitativi, ma soprattutto in termini qualitativi, al lavoratore ampi e diversificati percorsi di formazione. A questo fine i sottoprogrammi regionali e multiregionali potrebbero investire nella sensibilizzazione, formazione e assistenza ai rappresentanti delle organizzazioni sindacali, soprattutto a livello di categoria e di azienda, nonché all'implementazione e allo sviluppo degli Osservatori previsti dagli accordi sindacali. Se l'asse 2 del Docup è risultato essere utilizzato dalle aziende è anche perché la capacità del sindacato nella contrattazione aziendale sul tema della formazione continua è ancora debole.

- Raccordare e integrare l'ob. 4 con gli obiettivi 2 e 5b del Fse che prevedono interventi di formazione continua, in modo da sviluppare azioni non sovrapposte, che si inseriscano nella logica della

programmazione negoziata a livello locale e che prefigurino i progetti integrati previsti dalla riforma dei fondi strutturali. Al fine di evitare effetti di concorrenza fra due obiettivi nello stesso territorio (soprattutto fra ob.4 e ob.2) un'ipotesi di differenziazione, e relativa integrazione dei due obiettivi, potrebbe portare a concentrare le risorse del Fse “formazione continua” ob.2 su azioni rivolte a imprenditori, agenti per il trasferimento tecnologico, soggetti del mercato finanziario, etc. e quanti hanno un ruolo attivo nelle iniziative economiche, compresi gli amministratori locali i cui obiettivi siano quelli di aumentare la “consapevolezza sistemica” di soggetti promotori di sviluppo.

- Apprendere da un rilevante risultato positivo conseguito nelle azioni di sistema della 1.236 e nelle tendenze attuative in atto presso alcuni sottoprogrammi regionali: l'integrazione, nello stesso progetto, di azioni di anticipazione, accompagnamento e assistenza tecnica. Per l'obiettivo 4 ciò significa rompere le barriere fra i tre assi, tralasciare (almeno in parte) un approccio consecutivo che, seppur logico, è di fatto rimasto inattuato. Nonostante la struttura del Docup e la ripartizione dei finanziamenti fra assi, è possibile a livello di attuazione, costruire percorsi a azioni integrate. L'Emilia Romagna e la Liguria possono offrire esperienze interessanti, nella logica del benchmarking.
- Coniugare i percorsi formativi individuali anche con le azioni di recupero dell'obbligo scolastico e/o di istruzione superiore (nell'ambito degli accordi sulle “150 ore”) realizzate dal Ministero della pubblica istruzione e dal Murst. Ciò comporta un accordo strategico fra i due Ministeri suddetti, il Ministero del lavoro e le Amministrazioni regionali e un accordo operativo sulle opportunità formative da offrire ai lavoratori sul territorio.

Tutte le strategie di obiettivo indicate, ed in particolare le azioni di supporto a promuoverle e renderle operative, possono trovare un adeguato sostegno finanziario attraverso il sottoprogramma rafforzamento sistemi del Ministero del lavoro e i sottoprogrammi regionali relativi agli assi 1 e 3 che presentano ancora livelli di impegno molto limitati.

Contenuto di obiettivo

Riaffermando quanto premesso nelle raccomandazioni relative alle strategie di obiettivo sull'opportunità di integrare, nei singoli progetti, i tre assi del Docup, i suggerimenti di seguito avanzati possono essere distinti fra gli assi 1-3 e l'asse 2.

Per gli assi 1 e 3

Le difficoltà di implementazione degli assi 1 e 3 non possono che testimoniare il mancato raggiungimento dell'obiettivo prioritario di programmazione attribuito alle due forme di intervento, ovvero la costruzione di un sistema di formazione continua.

Anche se si può indubbiamente riconoscere la complessità di contenuti e l'influenza di rilevanti fattori esogeni legati ad un obiettivo così strategico, non si può non valutare che è andata, in parte, persa l'occasione di tentare di avviare, con lo strumento finanziario a disposizione, un nuovo contesto di

supporto e di sviluppo della formazione continua, un “luogo della sperimentazione” in cui coniugare lo sviluppo delle risorse umane al dialogo sociale e alla crescita della piccola e media impresa che, per il nostro paese, ha rappresentato la novità più importante della nuova programmazione di Fse.

Ciò nonostante, a partire soprattutto dal 1997, in molte Regioni sono state compiute interessanti esperienze e cercate soluzioni innovative ed efficaci di cui parliamo estesamente in questo rapporto. E’ anche da queste soluzioni che occorre partire per ridefinire il prossimo biennio di attuazione e le programmazioni future. In particolare:

- Al fine di “recuperare il tempo perduto” (anche alla luce del fatto che si tratta di risorse che difficilmente potranno essere di nuovo disponibili) è opportuno individuare, in tempi stretti, le soluzioni sostenibili alla questione, cruciale per gli assi 1 e 3, della compatibilità fra tempi, logica “di sistema”, risorse disponibili e necessità di realizzare il “dialogo sociale” nonché il coinvolgimento dei diversi attori interessati.
- E’ urgente implementare gli interventi relativi al punto 2.2.2 del Docup (“Promozione di strutture consortili di formazione a livello territoriale, di distretto e di comparto. Riconversione degli organismi e centri di formazione...”). Anche in questo caso l’effettiva attuazione di quanto previsto è legata ad un intreccio non facile tra azioni di livello regionale e nazionale integrando le azioni di riqualificazione degli operatori degli enti realizzate con la l.236 e quanto previsto dall’art.17 della l.196 in merito alla trasformazione degli enti di formazione in agenzie e all’accreditamento delle strutture formative.
- Un ruolo di particolare rilevanza dovrebbe essere attribuito alle funzioni e agli organismi di osservazione del mercato del lavoro e delle professioni e all’analisi dei bisogni professionali e formativi. Vi è ancora infatti uno scarso intervento su questi temi e, soprattutto un raccordo carente con la programmazione attuativa dell’azione formativa.
- Occorre puntare su forme di sensibilizzazione alle imprese in tema di formazione continua e in generale sulla gestione e sviluppo delle risorse umane all’interno dell’impresa, attraverso opportune e flessibili modalità di intervento.
- Va costruito un sistema di orientamento alle scelte formative per i lavoratori (percorsi individuali). A tal fine occorre elaborare sinergie e informazione congiunta fra le reti di orientamento esistenti a livello territoriale, i nuovi servizi regionali dell’impiego (ex l. Bassanini) e le rappresentanze sindacali aziendali.
- Come già suggerito per l’obiettivo 3, anche gli strumenti finanziari dell’obiettivo 4 possono partecipare alla creazione, nel nostro paese, di un sistema di formazione permanente. Al di là delle differenze e delle puntualizzazioni di tipo concettuale e tassonomiche relative alla formazione permanente, la costruzione di un sistema di opportunità di sviluppo del capitale umano durante tutto l’arco della vita degli individui deve disporre, a monte, di (i) un sistema di servizi istituzionali in grado di intercettare, informare e orientare l’utenza potenziale, (ii) un’offerta formativa in grado di

intervenire su fasce anagrafiche e tipologiche differenziate che presentano bisogni non omologabili e, soprattutto nella popolazione adulta, non direttamente esplicitati. Esiste in Italia, ed in particolare nel Centro-nord, una pluralità di servizi di orientamento, di servizi all'impiego, di centri servizi, tuttavia non esiste ancora una rete, un sistema di servizi che, pur nelle proprie specializzazioni, garantisca l'intercettazione di tutta la popolazione potenzialmente interessata. Nel quadro dei nuovi compiti e funzioni che le Amministrazioni regionali sono chiamate a svolgere (1.59/97), la programmazione complessiva dei servizi e il loro coordinamento può divenire una realtà. Il Fse potrebbe supportare la costruzione della rete di servizi e rafforzarne le funzioni non solo attraverso l'asse 5 dell'obiettivo 3, ma anche con l'ob.4 (asse 3).

- Vanno sperimentati e predisposti i dispositivi di valutazione finale, ma soprattutto ex post delle misure di intervento, a livello di sottoprogramma. Purtroppo non esistono valutazioni intermedie per singola forma di intervento, fatto per cui il lavoro sotteso a questo rapporto di valutazione del Docup è dovuto partire dall'analisi di campo presso tutte le Amministrazioni e dalla rilevazione dei singoli progetti d'impresa, e quindi la valutazione non può che porsi nella fase finale del programma. Nel caso della formazione continua, la valutazione di efficacia e di impatto presenta complessità maggiori rispetto alla formazione iniziale: essa necessita di identificare in maniera precisa e condivisa le caratteristiche distintive dell'obiettivo con ricadute quindi anche su alcune delle questioni più generali emerse in precedenza; inoltre l'approccio metodologico utilizzato può influenzare fortemente i risultati conseguiti in quanto risultati apparenti quali il mantenimento del posto di lavoro, la maggior competitività delle Pmi, etc. possono dipendere da fattori concorrenti estranei alla formazione. Su questi temi stiamo lavorando per definire metodologie appropriate.

Per l'asse 2

- L'ultimo biennio evidenzia una forte capacità di recupero dei diversi sottoprogrammi soprattutto sul fronte degli impegni. Da questo rapporto emerge come la capacità attuativa sia funzione della capacità di attivazione congiunta e interrelata di una pluralità di attori territoriali, strettamente legata a specificità di contesto programmatico, procedurale, formativo, produttivo e formativo. In tal senso sarebbe opportuno che ogni titolare attivasse processi formali di analisi valutativa del proprio *contesto* così da disporre di elementi conoscitivi adeguati per individuare nello specifico le aree di criticità sulle quali intervenire.
- Molti dei progetti di formazione presentati direttamente dalle aziende sono stati elaborati, gestiti e realizzati da società di consulenza che, pur non essendo i contraenti, sono di fatto i veri artefici delle azioni. Essi svolgono dunque un ruolo strategico fondamentale e in molti casi il riconoscimento di ciò ha condotto le Regioni a proporre l'istituzione di albi o di *short list* per garantire una maggiore qualità degli interventi formativi. Questo comporta un ragionamento più complessivo sul ruolo delle strutture intermedie nell'attuazione degli interventi di formazione continua. La ricerca condotta non ha rilevato un'alta innovatività e qualità nei progetti presentati nell'ambito dell'asse 2. Ciò è dovuto a ragioni di carattere intrinseco alla programmazione regionale (rigidità dei formulari, difficoltà di proporre

metodologie innovative in modulari assati sull'impostazione tradizionale dei corsi di formazione), ma soprattutto a motivi di natura estrinseca (poca preparazione dei soggetti attuatori, scarsa attenzione alla fase progettuale che comporta un'inevitabile esecuzione improvvisata, ecc.). Di conseguenza, i titolari dei sottoprogrammi (soprattutto Regioni/PP.AA.) potrebbero investire maggiormente nella costruzione e qualificazione di una rete diffusa di organismi formativi, in grado, per caratteristiche strutturali e qualitative, di qualificarsi come *partner* affidabili per le istituzioni, per il sistema produttivo e per il sistema delle Parti Sociali (in grado di essere cioè *Agenzie formative* nel senso definito dall'asse 1).

In questo contesto è opportuno inoltre definire il ruolo (strategico o attuativo) degli *Enti bilaterali*.

- Utilizzando l'esperienza maturata nel primo quadriennio di attuazione dell'obiettivo, le Amministrazioni titolari potrebbero sviluppare una crescente capacità di governo ed indirizzo degli interventi, per quanto partecipato e concertato, superando così almeno parzialmente un quadro progettuale ancora fortemente *guidato dal basso* e, pertanto, non rispondente alle priorità ed allo spirito dell'obiettivo ma neppure organizzativamente e proceduralmente sostenibile (e quindi in grado di bloccare l'azione istituzionale allungando a dismisura i tempi di durata delle singole fasi del ciclo di realizzazione dei piani e dei programmi)

In questo quadro si potrebbero utilizzare alcune categorie-guida dell'obiettivo (trasformazioni industriali, lavoratori minacciati di disoccupazione, orientamento privilegiato alle Pmi, concentrazione/orizzontalità). La loro connotazione a maglie larghe non rappresenta di per sé un problema a livello di Regolamento/Docup a patto che essi trovino adeguata puntualizzazione operativa nei documenti di pianificazione annuale e negli avvisi pubblici per la candidatura di progetti. Sempre a questo proposito, è opportuno promuovere indagini ed analisi volte a ricostruire le caratteristiche qualitative delle attività realizzate al di là delle informazioni necessarie per il monitoraggio fisico e finanziario.

- I progetti di formazione andrebbero qualificati sia attraverso un loro più esplicito raccordo con "piani di formazione" aziendali ed interaziendali (subasse C: componente davvero cruciale dell'asse), sia attraverso il convergere su di essi non solo di istanze datoriali ma del complesso delle Parti sociali;
- Sul piano operativo, occorre sviluppare e porre in atto (anche in modo sperimentale ma intenzionale) modalità di intervento diverse dalla pre-formazione e dalla formazione in senso tradizionale realizzando anche interventi di "orientamento e diagnosi delle competenze, azioni positive, azioni di promozione dell'occupazione.
- Il rapporto ha evidenziato la scarsa innovatività nelle metodologie formative e didattiche. E' necessario invece stimolare la sperimentazione di approcci metodologici che superino il tradizionale modello corsuale e che vadano nella direzione della formazione a distanza e della formazione individualizzata con tutor (anche se il problema dei metodi e delle modalità formative si pone in generale in ragione delle caratteristiche dell'utenza primaria di riferimento e del tessuto d'impresa potenzialmente interessato -Pmi-).

Processo

Questo rapporto non focalizza il tema, cruciale per l'obiettivo 4, delle procedure di implementazione e gestione dei programmi e dei progetti, in quanto parte sviluppata nel lavoro di Arthur Andersen. Ciò nonostante crediamo sia opportuno avanzare alcune suggerimenti generali:

- Alla luce dei diversi stati di avanzamento dell'attuazione di obiettivo da parte dei diversi titolari, può essere utile analizzare ed utilizzare, secondo una logica di *benchmarking*, le soluzioni positive adottate nei Sottoprogrammi che si sono dimostrate più funzionali dal punto di vista finanziario e fisico.
- Per quanto riguarda la predisposizione dei bandi e le procedure di presentazione dei progetti, sarebbe opportuno, come già evidenziato prima, definire chiaramente gli obiettivi che si intendono perseguire sia in termini di equità che di competitività, e concepire strumenti più semplici, agili e veloci che favoriscano una pronta attuazione dei progetti che, soprattutto se legati alle strategie dell'impresa, necessitano di tempi brevi di implementazione. Inoltre, i formulari dovrebbero essere meno assati sul tradizionale corso di formazione e permettere/prevedere azioni innovative non corsuali. Tali strumenti dovrebbero consentire uno snellimento anche nelle procedure di valutazione e selezione dei progetti. I ritardi nelle procedure di valutazione dei progetti hanno infatti scoraggiato la capacità propositiva delle aziende (tra la presentazione del progetto e la sua approvazione può trascorrere anche un anno, durante il quale possono inevitabilmente mutare le condizioni economiche e le esigenze formative dell'azienda stessa)e, in molti casi, l'abbandono dei progetti stessi.
- In riferimento ai contenuti del Docup sarebbe opportuno diversificare le strategie di obiettivo "in base alla dimensione delle imprese" (punto 2.2.3 del Docup) individuando e sperimentando le soluzioni procedurali, organizzative ed operative più utili per favorire l'accesso delle Pmi alla formazione continua. Fra queste si può prevedere la chiamata a progetti su base annua, senza procedura concorsuale (come utilizzato nella l.236).
- Va, inoltre, sottolineato quanto contenuto del documento della Tecnostruttura presentato al CdS del 31/10/97, il bisogno cioè, per tutte le Amministrazioni di dotarsi di strutture di appoggio e di assistenza tecnica che le aiutino nelle procedure delle verifiche in itinere e rendicontuali al fine, anche se in modo congiunturale, di garantire un maggior avanzamento finanziario.

GLOSSARIO

Adapt E' una delle Iniziative comunitarie (v.) "Risorse umane" e affronta l'aspetto risorse umane delle trasformazioni industriali. Ha quattro obiettivi strettamente connessi: aiutare i lavoratori, specialmente quelli a rischio di disoccupazione a causa delle trasformazioni industriali, ad adattarsi ai mutamenti sempre più rapidi dell'organizzazione e della struttura dell'occupazione; aiutare le imprese ad accrescere la propria produttività, soprattutto stimolando l'adeguamento organizzativo e gli investimenti non materiali; prevenire la disoccupazione migliorando le qualifiche della forza lavoro; favorire la creazione di nuovi posti di lavoro e di nuove attività.

Addizionalità Principio stabilito dall'art. 9 del regolamento di coordinamento Cee 2082/93, in base al quale l'azione del Fondo sociale europeo (v.) viene definita in termini di contribuzioni aggiuntive, spesso consistenti, per favorire l'impegno degli stati membri ad affrontare i problemi delle risorse umane e del mercato del lavoro. Mira ad evitare che le risorse dei Fondi vengano semplicemente a sostituirsi agli aiuti nazionali.

Aiuti all'impiego Rientrano in essi gli aiuti all'assunzione da parte delle imprese. Si tratta di una tipologia di aiuti diretta a incentivare le imprese all'assunzione di lavoratori dipendenti.

Agenzia per l'impiego A seguito del decreto legislativo del 23/12/97, n. 469 (Bassanini), le Agenzie per l'impiego del Ministero del lavoro sono in via di abrogazione. Le loro funzioni saranno parzialmente assorbite da apposite strutture regionali con personalità giuridica, con autonomia patrimoniale e contabile, aventi il compito di collaborare al raggiungimento dell'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative. Ad esse vengono affidate funzioni di assistenza tecnica e monitoraggio in materia di politica attiva del lavoro: incentivare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, promuovere iniziative per incrementare l'occupazione, elaborare proposte e programmi di politica attiva del lavoro.

Aggiornamento Attività formativa volta ad aggiornare conoscenze e/o abilità professionali.

Anticipazione Principio stabilito dall'art. 1 del regolamento Cee 2084/93 in base al quale la programmazione relativa all'Obiettivo 4 del Fse (v.) deve tenere conto dell'evoluzione economica, tecnologica e organizzativa dei sistemi produttivi e delle tendenze del mercato del lavoro per anticipare i fabbisogni di riqualificazione professionale.

Approvato Corrisponde all'insieme di azioni Fse (v.) ammesse a finanziamento (attraverso una gara o per affidamento diretto) e riportate in delibere o decreti delle amministrazioni, in cui si individuano

puntualmente per ognuno degli interventi (azioni) il soggetto attuatore, l'importo, il numero di utenti e la durata, nonché il riferimento all'obiettivo e asse del Programma operativo (PO) (v.) e, nella maggior parte dei casi, alla misura. Nel caso di attività non corsuale il numero e la tipologia di informazioni del progetto risultano estremamente variabili. L'importo finanziario dell'approvato coincide con quello definito come "impegno giuridicamente vincolante" secondo quanto affermato nei documenti comunitari. L'anno di riferimento indica l'anno di approvazione degli interventi da parte delle amministrazioni centrali e regionali titolari di PO.

Asse Suddivisione degli obiettivi di Fse (v.) in base alle tipologie di azioni sostenibili e alle diverse categorie di utenti ai quali tali azioni sono rivolte. Gli assi prioritari costituiscono l'articolazione del Qcs (v.) e vengono definiti in funzione delle finalità perseguite dal Fse. L'asse può essere suddiviso in subassi, o misure, che indicano le tipologie di azioni ammissibili. L'asse rappresenta inoltre il livello a cui vengono assegnate le risorse finanziarie.

Assistenza tecnica Rappresenta un insieme di azioni finanziate dal Fse su due livelli d'intervento: le azioni inserite nei PO (v.) o nei sottoprogrammi (v.) regionali, direttamente finalizzate al rafforzamento dei sistemi (v.) formativi territoriali e all'ottimizzazione dell'offerta formativa; le azioni previste nei Pom (v. PO) o nei sottoprogrammi multiregionali a titolarità ministeriale per la definizione, pianificazione e attuazione di una politica organica di assistenza tecnica estesa a tutte le fasi cruciali del processo di gestione del sistema (art. 6 del regolamento Cee 2084/93).

Autoimpiego Lavoro autonomo.

Avviato E' costituito dall'aggregato di azioni i cui dati sono desumibili dalle "comunicazioni di avvenuto inizio delle attività", atto formale che in genere viene richiesto dalle amministrazioni ai soggetti attuatori ai fini dell'erogazione del primo (o unico) anticipo. La "comunicazione di avvio delle attività" prevede in genere l'indicazione degli allievi iscritti al corso, la sua durata e il costo; la prima delle tre variabili è quella di maggior interesse, essendo le altre in genere identiche a quanto approvato (v.). L'annualità di riferimento delle attività avviate è quella della loro approvazione.

Azioni innovative Azioni intese a ricercare e sperimentare nuove ipotesi per quanto riguarda i contenuti, la metodologia e l'organizzazione della formazione professionale (art. 6 del regolamento Cee 2084/93).

Beneficiari finali In generale, sono gli enti o imprese, pubbliche o private, che commissionano i lavori (ovvero i committenti) o, nel caso di aiuti concessi da enti designati dallo Stato membro, gli enti che erogano gli aiuti.

Con l'attuazione di Sem 2000, nell'ambito del Fse (v.), il beneficiario finale è l'organismo (o l'impresa) pubblico o privato incaricato dell'organizzazione e della realizzazione delle azioni descritte nell'art. 1 del regolamento 2084/93 del Fse. Qualora le azioni non vengano effettuate (parzialmente o nella loro totalità) direttamente dal beneficiario finale, ma vengano "subappaltate" ad un livello inferiore, l'organismo

pubblico o privato che attribuisce il subappalto rimane il beneficiario finale e si assume dunque la responsabilità di tutte le spese per l'esecuzione delle azioni.

Cassa integrazione guadagni (Cig) E' uno strumento di protezione del reddito che garantisce continuità del reddito e stabilità dell'occupazione. Esistono due tipi di Cig, ordinaria e straordinaria, introdotte per fronteggiare situazioni di crisi diverse.

La Cig ordinaria è lo strumento tradizionalmente usato per affrontare nel settore industriale le crisi di mercato a carattere temporaneo (o situazioni oggettivamente imprevedibili, quali calamità naturali o eventi transitori non imputabili all'imprenditore o ai lavoratori). Il trattamento integrativo salariale è pari all'80% della retribuzione, prevede un massimale, e può essere erogato ad operai e impiegati per 13 settimane consecutive fino ad un massimo di 12 mesi nel cosiddetto biennio mobile.

La Cig straordinaria (Cigs) viene concessa ai lavoratori di aziende che si trovano in situazioni di crisi, in fase di ristrutturazione o di riconversione; ha carattere di straordinarietà e viene erogata per 12 mesi (prorogabile per due volte). In generale in un quinquennio non possono essere superati i tre anni.

Comitato di sorveglianza (Cds) E' la struttura che vigila sull'attuazione di Qcs (v.), Docup (v.) e delle singole forme di intervento. E' composta da rappresentanti della Commissione Europea, dello Stato membro, delle autorità e degli organismi competenti, incluse le parti sociali. Suoi compiti sono: il coordinamento degli interventi strutturali promossi dalle autorità regionali o centrali per il conseguimento degli obiettivi strategici dei Qcs e la sorveglianza delle azioni intraprese sulla base degli indicatori finanziari e di realizzazione definiti nei Qcs.

Compartecipazione Principio che stabilisce la stretta concertazione tra la Commissione europea, le competenti autorità nazionali, regionali e locali e le parti sociali designate dallo Stato membro, nelle fasi di programmazione, finanziamento e valutazione delle politiche strutturali (art. 4 regolamento Cee 2081/93).

Concentrazione Principio in base al quale i finanziamenti dei Fondi strutturali devono essere concentrati sui cinque obiettivi prioritari (art. 1 regolamento Cee 2081/93).

Docup (Documento unico di programmazione) E' il documento di programmazione che riassume in un unico documento sia le caratteristiche del Qcs (v.) che del PO (v.): contiene il Piano di sviluppo e la domanda di contributo definiti dallo Stato membro relativamente agli obiettivi 2, 4 e 5b.

Efficienza attuativa E' la percentuale di avviato (v.) su approvato (v.) per i seguenti indicatori:

- numero di azioni;
- numero di allievi;
- ore di formazione (monteore).

Fondi strutturali Rappresentano gli strumenti finanziari utilizzati dall'Unione europea per favorire la politica di coesione economica e sociale degli Stati membri. Concentrano la loro azione su sei Obiettivi prioritari (v.) e sono: il Fondo sociale europeo - Fse - (v.) per il miglioramento delle possibilità

occupazionali nella Comunità; il Fondo europeo di sviluppo regionale - Fesr - per la riduzione delle disparità di sviluppo tra le regioni della Comunità; il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia - Feaog - per le politiche agricole; lo Strumento finanziario di orientamento della pesca - Sfop - per la ristrutturazione del settore della pesca.

Fondo di rotazione E' stato istituito con l'art. 5 della l. 183/87 per favorire l'accesso ai Fondi strutturali (v.). Le Amministrazioni competenti possono autorizzare la presentazione di progetti di formazione, nell'ambito della programmazione dei piani di attuazione delle attività formative, utilizzando le disponibilità del fondo nei limiti delle quote individuate annualmente dal Cipe.

Fondo sociale europeo (Fse) Il Fondo sociale europeo è il principale strumento dell'Unione europea per sviluppare le risorse umane. Contribuisce infatti al finanziamento di programmi volti allo sviluppo delle risorse umane e al miglioramento del funzionamento del mercato del lavoro in tutti gli stati membri. Esso presta la propria assistenza in base alle esigenze di formazione e di occupazione, sostenendo le persone che cercano di inserirsi o reinserirsi nel mercato del lavoro, aiutando i disoccupati a migliorare le proprie prospettive professionali, combattendo la disoccupazione giovanile, promuovendo le pari opportunità nel lavoro, favorendo lo sviluppo di abilità e qualifiche professionali e sostenendo la creazione di nuovi posti di lavoro.

Formazione continua Attività formativa rivolta agli adulti (occupati e non) e ai giovani per l'acquisizione di nuove competenze nel corso della vita lavorativa. In particolare, nell'ambito delle attività cofinanziate dal Fondo sociale europeo, per formazione continua si intende quella specificamente rivolta agli occupati.

Formazione dei formatori Attività di formazione specialistica di base personale e di aggiornamento rivolta ai docenti degli organismi di formazione professionale.

Forza lavoro Uomini e donne di età compresa tra i 14 e i 64 anni che si trovano in situazione lavorativa o in cerca di lavoro.

Impatto specifico Misura, attraverso una serie di indicatori (v.), la rilevanza dei vari tipi di intervento, ossia l'incidenza quantitativa degli stessi sull'insieme dei potenziali beneficiari (popolazione di riferimento).

Indicatori di efficienza finanziaria Per l'analisi dei dati finanziari vengono utilizzati i seguenti indicatori:

- capacità realizzativa (o di avanzamento): è il rapporto tra speso (pagato) e programmato;
- potenzialità realizzativa: è il rapporto tra realizzazione potenziale (cioè la differenza tra impegni e pagamenti) e programmato;
- capacità di effettiva di impegno, ossia il rapporto tra il totale degli impegni sul totale del programmato;
- capacità effettiva di utilizzo, ossia il rapporto tra speso e impegnato.

Indicatori di impatto specifico Sono costituiti da:

- indice di copertura: è il rapporto tra numero di allievi approvati e numero di persone che si trovano in una determinata condizione (es. disoccupati di lunga durata, adulti con bassi titoli...);
- rapporto tra monte approvato e numero di persone in una determinata condizione;
- rapporto tra costo totale approvato e numero di persone in una determinata condizione.

Iniziative comunitarie Le Iniziative comunitarie “Risorse umane” sono caratterizzate da un’impostazione transnazionale, innovativa e “dal basso verso l’alto” di sviluppo delle risorse umane. Durante il ciclo programmatico 1994-99 sono previste due iniziative comunitarie: Occupazione (v.) e Adapt (v.). E’ previsto che esse completino le azioni sostenute nei Qcs (v.) e nei Docup (v.) e altri programmi e politiche comunitarie connesse. Per entrambe le iniziative si prevede uno specifico effetto sinergico con il programma Leonardo da Vinci (v.).

Legge 236/93 La legge 19/7/93 n. 236, recante “Interventi urgenti a sostegno dell’occupazione”, è uno degli strumenti finanziari ed operativi messi a punto dallo Stato italiano collegati alle azioni di Fondo sociale europeo. Basata sul principio della concertazione tra Stato, Regioni e Parti sociali, la normativa affronta il problema delle risorse finanziarie ed istituisce (art. 1) il Fondo per l’occupazione. La legge crea inoltre le condizioni per avere in Italia interventi formativi in favore dei lavoratori occupati in posizione di lavoro dipendente o per lavoratori appartenenti a specifiche categorie di popolazione.

Leonardo da Vinci E’ il programma d’azione comunitario per l’attuazione di una politica di formazione professionale della Comunità europea, sostenendo azioni innovative e individuando nuove metodologie per l’apprendimento. Nasce da alcuni interventi di formazione e scambio sperimentati dalla generazione di programmi precedente (Petra, Force, Eurotecnet, Comett, e in parte da Lingua e Iris). Leonardo si pone i seguenti obiettivi: migliorare i sistemi di formazione e gli accordi dei paesi membri; migliorare i provvedimenti in materia di formazione professionale anche nell’ambito della cooperazione tra imprese e università, riguardanti tanto le imprese quanto i lavoratori; sviluppare la comunicazione, l’apprendimento e la diffusione dell’innovazione nel campo della formazione.

Mercato del lavoro Luogo teorico dove si incontrano domanda e offerta di lavoro. L’equilibrio di pieno impiego si raggiunge quando l’offerta è uguale alla domanda.

Misura E’ l’articolazione dell’asse per tipologia di utenza o di azione prevista nei Qcs (v.).

Mobilità L’istituto della mobilità, introdotto con la legge 223/91, poi rivisto con la l. 236/91, è uno degli ammortizzatori sociali più utilizzati. Interviene da un lato con un sostegno al reddito (corresponsione dell’indennità di mobilità), dall’altro con misure volte a favorire il reimpiego. Riguarda i lavoratori di aziende che non sono in grado di continuare l’attività produttiva, o non riescono a garantire, dopo l’utilizzo della Cigs (v.) la riassunzione di tutti gli addetti. Le aziende stesse inviano l’elenco dei lavoratori licenziati, (con l’indicazione dei nominativi, residenza, qualifica, livello di inquadramento e del carico di famiglia) all’Ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione e alla Commissione regionale per l’impiego, deputata all’approvazione della lista. Successivamente l’Agenzia per l’impiego regionale (v.)

raccoglie ed elabora queste informazioni, costituendo il sistema informativo utile per le aziende interessate ad assumere personale e per il lavoratore a rimanere in contatto con il mondo del lavoro.

A seguito della entrata in vigore del DL 469/97, ciascuna Regione deciderà se prendersi carico direttamente della gestione delle liste di mobilità, o se delegare l'attività alle Province o alle nuove strutture in via di costituzione.

Monitoraggio Consiste nell'acquisizione e organizzazione dei dati relativi a indicatori che misurano il livello di avanzamento finanziario, di realizzazione fisica (ex. durata di un corso di formazione, numero di partecipanti) e d'impatto, e che permettono di valutare gli aspetti qualitativi degli interventi (corsi di formazione, attività di orientamento e quant'altro).

Monteore E' l'indicatore che specifica le ore di formazione erogate. Per un insieme di corsi è calcolato come il prodotto tra la durata media dei corsi e il totale degli allievi partecipanti; ovvero tra il totale delle ore e la media degli allievi per corso.

Nuovi bacini di impiego Il Libro bianco della Commissione "Crescita, competitività ed occupazione" del 1993 utilizza questa espressione per indicare gli ambiti nei quali è possibile creare nuove opportunità di lavoro, in particolare nell'economia sociale. Vengono individuati come nuovi bacini di impiego i servizi zionali di assistenza (assistenza domiciliare agli anziani, custodia dei bambini, etc...); il miglioramento della qualità della vita (sviluppo dei trasporti pubblici, rinnovo dei vecchi quartieri, etc...); la protezione dell'ambiente.

Obiettivi Gli obiettivi dei Fondi strutturali sono sei (cinque dei quali interessano l'Italia): promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo (Obiettivo 1), riconvertire le regioni gravemente colpite dal declino industriale (Obiettivo 2), lottare contro la disoccupazione di lunga durata, facilitare l'inserimento dei giovani, l'integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro, promuovere le pari opportunità tra uomini e donne sul mercato del lavoro (Obiettivo 3), agevolare l'adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione (Obiettivo 4), promuovere lo sviluppo rurale (Obiettivo 5a e 5b), promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni con bassa densità di popolazione (Obiettivo 6, non interessa l'Italia).

Occupazione E' una delle Iniziative comunitarie "Risorse umane" ed è suddivisa attualmente nei seguenti settori: Now, volto a promuovere le pari opportunità tra uomini e donne sul mercato del lavoro; Youthstart, che promuove l'inserimento nel lavoro o in forme riconosciute di istruzione o formazione dei giovani di età inferiore ai 20 anni; Horizon, volto ad affrontare le cause dell'emarginazione e le conseguenti scarse prospettive di occupazione dei portatori di handicap, favorendone l'accesso e la partecipazione al mercato del lavoro. A questi tre si è aggiunto nel 1996 il nuovo volet Integra, che si rivolge in particolare alle categorie di svantaggiati quali migranti, nomadi, detenuti ed ex detenuti, tossicodipendenti ed ex tossicodipendenti, nuclei monoparentali e disoccupati di lunga durata (categorie sociali precedentemente coinvolta negli interventi di Horizon).

Orientamento Le attività di orientamento hanno l'obiettivo di favorire le scelte formative e professionali che i soggetti compiono durante la vita. E' un processo continuo volto a fornire a giovani e adulti la capacità di correlare professionalità e aspettative alla realtà del mercato del lavoro e delle professioni.

Osservatorio regionale sul mercato del lavoro (Orml) Unità organizzativa appartenente all'Assessorato alla formazione professionale (o Assessorato al lavoro) avente come scopo la promozione e la realizzazione di indagini sul mercato del lavoro (v.) territoriale. Opera a supporto della programmazione regionale in materia di formazione professionale.

Piano di sviluppo E' l'insieme delle priorità di intervento, proposte per ciascun Obiettivo (v.), che lo Stato membro presenta alla Commissione (regolamenti Cee 2081/93 e 2084/93).

Pic vedi **Iniziative comunitarie**

PO (Programma operativo) Il Programma operativo è il documento di programmazione che specifica le proposte di intervento e le modalità di attuazione indicate nel Qcs (v.). E' definito come un insieme organico di azioni pluriennali (ex. 1994/99). Dal punto di vista geografico può essere regionale, quando interessa una specifica regione, o multiregionale (Pom) quando è rivolto a tutte le aree considerate ammissibili da ciascun obiettivo. Dal punto di vista dei Fondi interessati, il PO può essere monofondo, se il Fondo interessato è solo uno, o plurifondo (Pop), quando è prevista la partecipazione di due o più Fondi.

Preformazione Attività intermedie tra quelle di orientamento e di formazione, per facilitare l'inserimento in una formazione specifica. Non rilascia attestati di qualifica. Particolarmente indicata per le fasce di utenza a rischio di esclusione sociale e di esclusione dal mercato del lavoro.

Rafforzamento dei sistemi Rappresenta l'insieme delle attività di assistenza tecnica (v.) alla programmazione, attuazione e valutazione (v.), quali studi e ricerche, banche dati, e , in genere, azioni dirette a qualificare il sistema formativo.

Rendicontazione E' l'attività di presentazione del rendiconto con il quale l'ente attuatore del progetto chiede il riconoscimento delle spese sostenute per attività formative realizzate nell'ambito di un PO.

Riconversione Attività di formazione legata ai processi di ristrutturazione aziendale e settoriale finalizzata a dotare un lavoratore di competenze professionali adeguate, anche in presenza di percorsi di mobilità esterna.

Riqualificazione Formazione finalizzata al miglioramento e aggiornamento delle competenze dei lavoratori. Permette la mobilità individuale durante la carriera.

Sottoprogramma Il Sottoprogramma operativo è il documento di programmazione che specifica le proposte di intervento e le modalità di attuazione indicate nel Docup (v.). E' definito come un insieme organico di azioni pluriennali (ex. 1994/99). Dal punto di vista geografico può essere regionale, quando interessa una specifica regione, o multiregionale (Spom) quando è rivolto a tutte le aree considerate ammissibili da ciascun obiettivo.

Subasse vedi **Misura**

Qcs (Quadro comunitario di sostegno) E' il documento di programmazione elaborato congiuntamente dallo Stato membro e dalla Commissione: contiene la descrizione della situazione socio-economica dell'area su cui si intende intervenire e indica le priorità di intervento, l'importo dei finanziamenti necessari e le disposizioni circa la sua attuazione. Viene elaborato per gli obiettivi 1 e 3.

Valutazione L'attività di valutazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea è prevista dai regolamenti comunitari (art. 6 del regolamento Cee 2084/93) e comprende la valutazione ex ante, in itinere ed ex post. La valutazione in itinere spetta ai Comitati di sorveglianza e si concentra sull'attuazione degli interventi ai fini di eventuali cambiamenti da apportare ai documenti di programmazione. Le attività di valutazione ex ante ed ex post competono allo Stato e alla Comunità e sono finalizzate a quantificare i vantaggi attesi o conseguiti in base alle risorse messe a disposizione, a verificare la conformità delle azioni proposte alle politiche comunitarie, a verificare l'esistenza di strutture adeguate di attuazione degli interventi previsti.

FONTI BIBLIOGRAFICHE

“Guida all'utilizzo del Fondo sociale europeo”, Isfol, 1994

“Fondo sociale europeo. Strumenti e percorsi per l'accesso”, Struttura Isfol di Assistenza Tecnica Fse, 1996

“Politiche formative e lavoratori in mobilità. Le azioni a favore dei lavoratori iscritti nelle liste di mobilità finanziate dai Fondi residui della programmazione Fse 1983-93 nel quadro delle attività delle Agenzie per l'impiego”, FrancoAngeli ed., 1997

“Rapporto nazionale di valutazione del Fondo sociale europeo 1994-1995”, FrancoAngeli ed., 1997