

Capitolo 4 - La formazione continua nelle Regioni del Mezzogiorno: criticità e prospettive

4.1 ASPETTI CRITICI DELLA FORMAZIONE CONTINUA NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO

Sono indubbiamente numerosi e prestigiosi gli Osservatori che, con diverse angolazioni e prospettive di analisi, studiano le caratteristiche di sviluppo economico delle Regioni del Sud⁷⁴. Sarebbe, dunque, un esercizio privo di senso e puramente retorico ripetere o sintetizzare quanto già rintracciabile nelle diverse analisi di respiro nazionale e locale.

In quest'ottica appare necessario inquadrare l'analisi esclusivamente sull'andamento e sulle prospettive della formazione continua con la consapevolezza che tale narrazione diviene, in realtà, anche una sorta di metafora che ben focalizza paradossi, limiti, opportunità e potenzialità di crescita troppo spesso vanamente evocate, e mai implementate in questa area del Paese.

Nel concentrare l'attenzione sulla formazione dei lavoratori nelle imprese del Sud, si accennerà, in primo luogo, alle differenze rispetto alle altre aree. In questa prospettiva lo sguardo deve essere necessariamente olistico, deve cioè richiamare, seppur in forma sintetica, tutte le più importanti misure ed iniziative sulla formazione continua

⁷⁴ È sufficiente richiamare, tra i più noti, il rapporto dello Svimez che dedica un accurato rapporto annuale sull'economia del Mezzogiorno, approfondendo aspetti di natura socio-economica.

messe in campo in passato a livello nazionale e comunitario ed in tal modo esse enucleare i comportamenti dei soggetti che, a diverso titolo, gestiscono e co-gestiscono le politiche e le attività di formazione continua e di quelli che ne sono i potenziali beneficiari.

Con ciò non si intende esaurire nel presente rapporto tutti gli aspetti precedentemente accennati, al contrario si desidera abbozzare una sorta di dialogo aperto con chi si occupa e agisce sui temi e le politiche della formazione continua nel Sud, offrendo spunti di riflessione corroborati da prime informazioni e dati specifici: si presenta, quindi, una prima sintetica analisi che nelle successive edizioni del Rapporto sulla formazione continua avrà uno spazio più corposo.

Quasi come un blues dolente si mettono in luce i limiti del sistema formativo continuo al Sud, ben evidenziabili se si volge lo sguardo:

- ai comportamenti delle imprese e dei lavoratori;
- alle Amministrazioni che gestiscono le risorse comunitarie e nazionali;
- alle strategie dei Fondi Interprofessionali;
- alla configurazione del sistema dell'offerta di formazione continua;
- alle difficoltà di disporre di strumenti di osservazione e monitoraggio delle politiche effettivamente operanti.

Si dedicano, di seguito, alcune righe

per ciascuno di essi, mentre si intende avviare una prima riflessione più articolata sui contenuti e le dimensioni della Programmazione 2007-2013, per cercare di cogliere gli elementi di reale discontinuità con il passato anche rispetto alle politiche di formazione continua.

Per quanto concerne i comportamenti delle imprese e dei lavoratori⁷⁵ del Mezzogiorno, si evidenzia un minore livello di partecipazione per entrambe le tipologie di beneficiari che si concretizza sia in una effettiva minore fruizione delle iniziative di formazione, sia nella difficoltà di esprimere ed incanalare il bisogno formativo. Allo stato attuale le imprese formatrici del Sud sono numericamente inferiori a quelle di altre aree del Paese ed analogamente la partecipazione degli occupati ai processi di formazione è mediamente minore (al di sotto del 35% in Calabria, Sicilia e Campania) rispetto al dato registrato nelle Regioni del Nord, in particolare di Nord-Est (oltre il 50%)⁷⁶. Questa situazione matura in un contesto in cui i lavoratori hanno a disposizione minori strumenti per l'incontro tra domanda e offerta: si pensi che nessuna Regione del Mezzogiorno ha mai effettivamente strutturato un sistema continuativo ed efficace di voucher basato su un catalogo di formazione continua.

⁷⁵ Per i dati puntuali si rimanda al Capitolo 1 del presente Rapporto.

⁷⁶ I dati si riferiscono all'indagine Istat-AES (Adult Education Survey) del 2006.

Questo è indubbiamente legato alle difficoltà che incontrano le Amministrazioni locali nella gestione delle politiche di formazione continua. L'esperienza della gestione delle risorse (sia nazionali che comunitarie) ha evidenziato, infatti, una certa lentezza di *ramificazione* sui territori. In particolare per la Legge 236/93 – ma ciò accade anche per le risorse della Legge 53/00, come evidenziato nel capitolo 2 del presente rapporto – le Regioni meridionali sono quelle che hanno avuto minore capacità di spesa, infatti ad esse erano attribuibili oltre l'80% delle risorse (circa 78 milioni di euro), che risultavano ancora non utilizzate su vari decreti. Questa inerzia “operativa” si accompagna anche ad una difficoltà nella strutturazione di servizi di supporto all'erogazione della formazione, quali, ad esempio cataloghi regionali qualificanti e strutturati per target e filiere di priorità. Inoltre l'assenza, nella maggior parte delle Regioni meridionali, di una strategia di azione dedicata esclusivamente al supporto della formazione continua ha finito per impoverire i servizi di orientamento alla formazione dei lavoratori compromettendo l'avvio di percorsi integrati tra formazione e reinserimento o cambiamento lavorativo sperimentati in altre aree del paese.

Quanto osservato è sempre stato, in parte, motivato alla luce di una maggiore tensione risolutiva verso un segmento di forza lavoro più problematico (i disoccupati), ma ciò non toglie che il basso presidio sulle necessità di manutenzione

e sviluppo delle competenze dei lavoratori meridionali è, nei fatti, un elemento di criticità che alimenta la debolezza del mercato del lavoro e finisce per creare, in una sorta di circolo perverso, disoccupati difficilmente ricollocabili. La difficoltà di gestione del sistema a livello regionale ha poi influito anche sul ritardo con cui si è manifestato il processo di delega alle Province che consentirebbe, se non altro, un avvicinamento alle esigenze del territorio.

Il difficile decollo degli stessi Fondi Paritetici Interprofessionali rappresenta indubbiamente la conferma di quanto i problemi siano radicati e di sistema. Due sono, in particolare, le criticità: una legata alla forza di persuasione per incrementare le adesioni; l'altra rappresentata dalla capacità di raccogliere la domanda di formazione. Quasi tutte le Regioni del Sud presentano un tasso medio di adesione di gran lunga inferiore a quello nazionale (42,1%), dato che si conferma anche per i dipendenti delle imprese aderenti. Certamente ciò merita una riflessione complessiva sulla concreta efficacia delle iniziative che i Fondi hanno messo in campo nel presidio del territorio, mobilitando, in primo luogo, le reti territoriali, direttamente espressione delle Parti Sociali (in particolare gli Enti Bilaterali). Ovviamente non ci si trova di fronte ad una situazione omogenea: infatti, in alcune aree, in particolare della Puglia, della Sicilia e della Basilicata, e per alcuni settori economici, l'andamento delle adesioni è confrontabile con quello

rilevato in altre aree del paese. Sarebbe prezioso, in proposito, comprendere le ragioni di questo piccolo “successo” al fine di riprodurlo in altri territori. Nel caso specifico, rispetto ad altre operazioni di importazione di buone prassi, si potrebbe avere una maggiore possibilità di raggiungere gli obiettivi, proprio perchè le “buone prassi” si valorizzano all'interno di contesti analoghi e limitrofi. L'aspetto qualitativo delle iniziative sviluppate è di difficile misurazione, mancando un sistema di osservazione completo e radicato. Si possono, comunque, riscontrare diverse sperimentazioni con punte di eccellenza, permane però il problema della standardizzazione qualitativa del complesso delle iniziative e nell'uscita dalle fasi sperimentali per la messa a regime.

Per quanto riguarda l'offerta di formazione continua, si configura spesso eccessivamente addensata su tematiche cosiddette trasversali e rivolte ad un target “generalista”. Tale situazione induce fenomeni di “nomadismo” interregionale per coloro che hanno esigenze di maggiore specializzazione, nonostante, ad esempio, in alcuni casi siano stati fissati dei parametri di sostegno dei voucher individuali più elevati rispetto a quelli delle Regioni meridionali proprio al fine di contenere il fenomeno. Oltre ad una minore diffusione territoriale dell'offerta formativa, si pone anche il tema degli strumenti di servizio che possono accompagnare ed integrare quanto viene offerto ad imprese e lavoratori. Una

simile situazione ha creato nel tempo una forte polarizzazione dell'offerta verso gli erogatori di livello nazionale a scapito dell'offerta locale, più piccola e frammentata. Solo in alcuni grandi centri urbani si incontrano pochi casi di eccellenza, in cui vengono sperimentate integrazioni tra i centri di formazione e i poli universitari e di ricerca (soprattutto a Bari e Napoli).

Un ultimo elemento di riflessione riguarda le difficoltà di disporre di strumenti di osservazione e monitoraggio delle politiche effettivamente operanti nei territori del Sud. Quasi tutte le diverse filiere di formazione direttamente gestite dalle Regioni (FSE e fonti nazionali) riscontrano carenze nella fornitura di dati, soprattutto di natura fisica. Ad esempio, uno dei sistemi più consolidati e affidabili, MONIT per il FSE, dispone con difficoltà di dati puntuali riguardanti lavoratori ed imprese coinvolte in attività di formazione. Anche per quanto concerne i monitoraggi sulle leggi nazionali, nonostante gli obblighi normativi, le Regioni presentano diverse difficoltà nell'invio dei dati. Si tratta di un elemento apparentemente marginale, ma che di fatto finisce per incidere sulla programmazione delle attività: in assenza di informazione le Regioni riscontrano diverse difficoltà a rimodulare gli interventi programmati. In questo contesto si differenzia il monitoraggio relativo alle attività finanziate dai Fondi Interprofessionali. Infatti, la presenza di sistemi centralizzati di monitoraggio a livello di singolo Fondo e una più salda

relazione tra informazioni richieste sulle attività ed effettiva finanziabilità delle stesse sembra facilitare il reperimento dei dati.

In questo contesto la scelta di analizzare più in dettaglio quanto previsto nella nuova programmazione europea (2007-2013), accennando ad alcune differenze rispetto a quella precedente, dovrebbe fornire l'occasione per cogliere gli elementi di cambiamento: lo strumento, infatti, assume maggior rilievo, rispetto ad altri disponibili, sia per l'entità delle risorse messe in campo sia per le strategie definite attraverso strumenti di programmazione declinati sul piano territoriale.

4.2. LA FORMAZIONE CONTINUA NEI PROGRAMMI OPERATIVI FSE OBIETTIVO CONVERGENZA 2007 - 2013

Partendo dal nuovo regolamento del Fondo Sociale Europeo Reg. (CE) N. 1081/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, che ha abrogato il precedente regolamento (CE) n. 1784/1999, si può comprendere nei campi di applicazione del Fondo in quale delle priorità (art. 3) è possibile individuare un ruolo significativo della formazione continua.

L'asse a), accrescere l'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori, è quello dove l'apporto della formazione continua è destinato ad avere un ruolo fondamentale perché ha lo scopo di promuovere:

- *“i) l'apprendimento permanente e maggiori investimenti nelle risorse umane da parte delle imprese, in particolare le PMI, e dei lavoratori, tramite lo sviluppo e l'attuazione di sistemi e strategie, tra cui l'apprendistato, che garantiscano un più agevole accesso alla formazione, in particolare per i lavoratori meno qualificati e più anziani, lo sviluppo delle qualifiche e delle competenze, la diffusione di tecnologie della comunicazione e dell'informazione, dell'apprendimento per via elettronica (e-learning), di tecnologie rispettose dell'ambiente e delle competenze in materia di gestione, la promozione dell'imprenditorialità e dell'innovazione e della creazione di imprese;*
- *ii) l'elaborazione e la diffusione di forme di organizzazione del lavoro innovative e più produttive, anche in relazione ad una migliore salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, l'individuazione delle esigenze future in materia di occupazione e di competenze e la messa a punto di servizi specifici di occupazione, formazione e sostegno, incluso il ricollocamento, per lavoratori nel contesto di ristrutturazioni aziendali o settoriali;”*

Per quanto concerne la priorità b) *“migliorare l'accesso all'occupazione e l'inserimento sostenibile nel mercato del lavoro per le persone in cerca di lavoro e per quelle inattive, prevenire la disoccupazione, in particolare la disoccupazione di lunga durata e la disoccupazione giovanile, incoraggiare l'invecchiamento*

attivo e prolungare la vita lavorativa e accrescere la partecipazione al mercato del lavoro”, invece, il ricorso alla formazione continua è trascurabile, poiché si farà leva soprattutto sulla formazione di primo inserimento fatta eccezione per quelle azioni volte al reinserimento occupazionale ed al prolungamento della vita attiva dei lavoratori.

La formazione continua non è una leva significativa per il conseguimento della priorità c) *“potenziare l’inclusione sociale delle persone svantaggiate ai fini della loro integrazione sostenibile nel mondo del lavoro e combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro”*, né tanto meno per promuovere i partenariati per le riforme nei settori dell’occupazione e dell’integrazione nel mercato del lavoro [priorità e)].

Il suo utilizzo può essere determinante, invece, per attuare la priorità d) *“potenziare il capitale umano”*, che per le sole Regioni dell’Obiettivo Convergenza viene affiancata dalla specifica priorità a) *“espandere e migliorare gli investimenti nel capitale umano”* e si può individuare la leva della FC nelle azioni di promozione della Formazione Permanente [ii)] e di sviluppo del potenziale umano nella ricerca e nell’innovazione attraverso la formazione post-laurea dei ricercatori [iii)].

La seconda priorità, aggiuntiva, riconosciuta per le Regioni dell’Obiettivo Convergenza è quella rivolta al rafforzamento della capacità istituzionale e dell’efficienza delle pubbliche amministrazioni, dei servizi pubblici e più

in generale della *governance*. In questo caso si fa riferimento alla FC quando si indica il potenziamento specifico della formazione continua dei dirigenti e del personale dei soggetti componenti la *governance*.

Tale disamina è essenziale per collegare la FC alle Categorie di Spesa⁷⁷ previste dal nuovo regolamento generale sul FESR e sul FSE.

Infatti, le priorità sopra elencate sono state recepite a livello nazionale nel Quadro Strategico Nazionale e riclassificate in 10 priorità, successivamente recepite a livello regionale nei Programmi Operativi FSE con una declinazione in Assi, Obiettivi specifici, Obiettivi Operativi e Attività cui sono agganciate le Categorie di Spesa, per cui queste ultime rappresentano il minimo comune denominatore quantificato economicamente che permette di fare dei raffronti e permette di analizzare quanto effettivamente un’attività pesa all’interno della strategia regionale.

Di seguito, come anticipato, più che descrivere puntualmente per Regione le scelte negli Assi, Obiettivi specifici, Obiettivi Operativi ed Attività (che seguono griglie abbastanza standardizzate e omogenee per l’Obiettivo Convergenza), si cerca di fare una disamina delle scelte strategiche delle Autorità di Gestione andando a considerare la

⁷⁷ ALLEGATO IV – Categorie di spesa (di cui all’articolo 9, paragrafo 3) del Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell’11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999.

diversa allocazione finanziaria fatta sulle categorie di spesa. In particolare, si considerano quelle categorie direttamente correlabili ad interventi di formazione continua, cercando di evidenziare tratti di omogeneità e di discontinuità nelle scelte di spesa. Queste al di là delle strategie dichiarate, sono quelle che effettivamente determinano gli interventi. In particolare, dall’analisi dei dati riportati nelle tabelle 4.3 e 4.4 si può delineare il seguente quadro.

In primo luogo nelle Regioni dell’Obiettivo Convergenza si punta prevalentemente sulle *“Misure per aumentare la partecipazione all’istruzione e alla formazione permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l’abbandono scolastico, la segregazione di genere rispetto alle materie ed aumentare l’accesso all’istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità”* (categoria di spesa “73”). Tale categoria prevede la maggiore dotazione finanziaria nell’obiettivo convergenza per un importo di 362,4 mln di euro. In Campania e in Puglia risulta la prima categoria per dotazione, mentre in Calabria e Basilicata la seconda. La Sicilia diverge da tale scelta collocando la categoria al sesto posto delle priorità.

La seconda categoria maggiormente finanziata risulta lo *“Sviluppo di potenziale umano nella ricerca e nell’innovazione, in special modo attraverso studi e formazione post-laurea dei ricercatori, ed attività di rete tra università, centri di ricerca e imprese”* (categoria di spesa

'74'), che prevede una dotazione pari a 285,5 milioni di euro. In questo caso si riscontra una situazione più differenziata tra le Regioni. In Sicilia risulta la seconda categoria per concentrazione di risorse, in Puglia e Basilicata la terza, in Calabria la quarta ed infine in Campania la sesta.

Di poco si discosta *"Percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro dei soggetti svantaggiati, lotta alla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro e nell'avanzamento dello stesso e promozione dell'accettazione della diversità sul posto di lavoro"* (categoria di spesa '71'), per una dotazione complessiva di 284,3 milioni di euro. In questo caso la Regione che punta di più su questa tipologia di interventi nell'ambito del proprio PO è la Basilicata (prima categoria), in Campania risulta essere la seconda per dotazione,

in Sicilia la terza, in Puglia la quarta, in Calabria la quinta.

Per la categoria *"Attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro"* (categoria di spesa '66'), con una dotazione di 247,2 mln di euro, si registra invece un'asimmetria nelle scelte regionali. Infatti, in Calabria e Puglia risulta rispettivamente la prima e la seconda categoria, in Campania la quinta, in Sicilia e Basilicata rispettivamente l'ultima e la penultima.

Per quanto riguarda il *"Sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese"* (categoria di spesa '68' per 234,9 mln di euro) evidenzia scelte da parte delle Regioni piuttosto omogenee fatta eccezione per la Sicilia. Infatti, mentre in questa Regione rappresenta la prima categoria prevedendo una dotazione pari a 138,8 (più della metà dell'intero Obiettivo Convergenza), nelle altre Regioni non

sembra configurarsi come prioritaria.

Infine, la categoria *"Sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento permanente nelle imprese; formazione e servizi per i lavoratori per migliorare la loro adattabilità ai cambiamenti; promozione dell'imprenditorialità e dell'innovazione"* (categoria di spesa '62'), strettamente correlabile ad interventi di FC, prevede una dotazione finanziaria pari a 212,1 Mln di euro. Per questa categoria la distribuzione delle scelte è abbastanza omogenea collocandosi complessivamente in una fascia intermedia di priorità e per concentrazione di risorse.

Le altre categorie di spesa ('63', '64', '67', '81') hanno una dotazione finanziaria inferiore ai 200 mln di euro, e fatta eccezione della categoria '81', (119,5 mln di euro) si attestano al di sotto dei 100 mln di euro.

Tabella 4.1 - Dotazione FSE per Regione Ob. Convergenza ed incidenza percentuale sul complesso delle risorse attribuite all'Ob. Convergenza

POR FSE Ob. CONV. DOTAZIONE FINANZIARIA PER REGIONE (milioni di euro)				
REGIONI	FSE	Centrale	Regionale	TOTALE
Campania	559.000.000	447.200.000	111.800.000	1.118.000.000
Calabria	430.249.377	430.249.377	0,00	860.498.754
Puglia	639.600.000	639.600.000	0,00	1.279.200.000
Sicilia	1.049.619.576	839.695.661	209.923.915	2.099.239.152
Basilicata	128.946.235	154.735.482	38.683.871	322.365.588
TOTALE Ob.CONV	2.807.415.188	2.511.480.520	360.407.786	5.679.303.494
% FINANZIAMENTI PER REGIONE SUL TOTALE RISORSE POR FSE Ob. CONV.				
REGIONI	FSE	Centrale	Regionale	TOTALE
Campania	9,84%	7,87%	1,97%	19,69%
Calabria	7,58%	7,58%	0,00%	15,15%
Puglia	11,26%	11,26%	0,00%	22,52%
Sicilia	18,48%	14,79%	3,70%	36,96%
Basilicata	2,27%	2,72%	0,68%	5,68%
TOTALE Ob.CONV	49,43%	44,22%	6,35%	100,00%

Fonte: elaborazione ISFOL su dati finanziari pubblicati nei POR FSE 2007 - 2013 approvati e negli atti correlati.

Tabella 4.2 – POR FSE Ob. Convergenza 2007-2013 – Concentrazione di spesa per asse prioritario

Asse prioritario	Campania	Calabria	Puglia	Sicilia	Basilicata	Media
I- Adattabilità	14,31%	18,00%	8,00%	8,57%	16,50%	13,08%
II- Occupazione	28,62%	37,00%	44,50%	51,71%	16,00%	35,57%
III- Integrazione sociale	15,21%	8,00%	6,00%	7,14%	16,00%	10,47%
IV-Capitale umano	26,65%	30,00%	32,00%	25,00%	40,00%	30,73%
V-Transnazionalità e interregionalità	2,68%	1,00%	2,00%	2,14%	4,50%	2,47%
VI-Assistenza tecnica	2,24%	2,00%	4,00%	4,00%	4,00%	3,25%
VII-Capacità istituzionale	10,29%	4,00%	3,50%	1,43%	3,00%	4,44%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazione ISFOL su dati finanziari pubblicati nei POR FSE 2007 – 2013 approvati e negli atti correlati

Tabella 4.3 – Cofinanziamento FSE categorie di spesa correlabili alla FC nei POR Ob. CONV. 2007-2013 (valori in milioni di euro)

Categorie di spesa	Campania	Calabria	Puglia	Sicilia	Basilicata	Totale	
62 – Sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento permanente nelle imprese; formazione e servizi per i lavoratori per migliorare la loro adattabilità ai cambiamenti; promozione dell'imprenditorialità e dell'innovazione.	Cat_62	60,0	43,0	32,0	39,9	37,2	212,1
63 – Elaborazione e diffusione di modalità di organizzazione del lavoro più innovative e produttive.	Cat_63	8,0	8,6	7,7	27,7	8,0	60,0
64 – Sviluppo di servizi specifici per l'occupazione, la formazione e il sostegno in connessione con la ristrutturazione dei settori e delle imprese, e sviluppo di sistemi di anticipazione dei cambiamenti economici e dei fabbisogni futuri in termini di occupazione e qualifiche.	Cat_64	12,0	25,8	12,8	22,4	8,0	81,0
66 – Attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro.	Cat_66	45,0	79,6	105,2	9,7	7,7	247,2
67 – Misure che incoraggino l'invecchiamento attivo e prolunghino la vita lavorativa.	Cat_67	15,0	8,6	17,1	13,3	5,2	59,2
68 – Sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese.	Cat_68	27,8	30,1	22,8	138,8	15,5	234,9
71 – Percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro dei soggetti svantaggiati, lotta alla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro e nell'avanzamento dello stesso e promozione dell'accettazione della diversità sul posto di lavoro.	Cat_71	85,0	34,4	38,4	75,0	51,6	284,3
73 – Misure per aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico, la segregazione di genere rispetto alle materie ed aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità.	Cat_73	104,3	77,4	108,5	27,1	45,1	362,4
74 – Sviluppo di potenziale umano nella ricerca e nell'innovazione, in special modo attraverso studi e formazione post-laurea dei ricercatori, ed attività di rete tra università, centri di ricerca e imprese.	Cat_74	37,3	34,4	87,2	81,4	45,1	285,5
81 – Meccanismi per aumentare le buone pratiche politiche e l'elaborazione, il monitoraggio e la valutazione del programma a livello nazionale, regionale e locale, la capacity building nell'attuazione delle politiche e dei programmi.	Cat_81	57,5	17,2	20,1	15,0	9,7	119,5
Totale		451,8	359,3	451,8	450,2	233,1	1.946,1

Fonte: elaborazione ISFOL su dati finanziari pubblicati nei POR FSE 2007 – 2013 approvati e negli atti correlati.

Tabella 4.4 - Graduatoria per Regione della concentrazione in percentuale delle risorse per le categorie di spesa correlabili ad interventi di FC nell'ambito dei PO FSE delle Regioni Ob. Convergenza

RANK	Campania		Calabria		Puglia		Sicilia		Basilicata	
1	Cat_73	23,09	Cat_66	22,15	Cat_73	24,02	Cat_68	30,83	Cat_71	22,14
2	Cat_71	18,81	Cat_73	21,54	Cat_66	23,28	Cat_74	18,08	Cat_73	19,35
3	Cat_62	13,28	Cat_62	11,97	Cat_74	19,30	Cat_71	16,66	Cat_74	19,35
4	Cat_81	12,73	Cat_74	9,57	Cat_71	8,50	Cat_62	8,86	Cat_62	15,96
5	Cat_66	9,96	Cat_71	9,57	Cat_62	7,08	Cat_63	6,15	Cat_68	6,65
6	Cat_74	8,26	Cat_68	8,38	Cat_68	5,05	Cat_73	6,02	Cat_81	4,16
7	Cat_68	6,15	Cat_64	7,18	Cat_81	4,45	Cat_64	4,98	Cat_63	3,43
8	Cat_67	3,32	Cat_81	4,79	Cat_67	3,78	Cat_81	3,33	Cat_64	3,43
9	Cat_64	2,66	Cat_63	2,39	Cat_64	2,83	Cat_67	2,95	Cat_66	3,30
10	Cat_63	1,77	Cat_67	2,39	Cat_63	1,70	Cat_66	2,15	Cat_67	2,23

Fonte: elaborazione ISFOL su dati finanziari pubblicati nei POR FSE 2007 – 2013 approvati e negli atti correlati.

Da tale allocazione delle risorse emergono significative differenze strategiche nell'approccio a problemi comuni. Nel POR della Regione Sicilia, ad esempio, viene evidenziato come, in merito ai tre ambiti fondamentali di azione sui quali viene suggerita in sede comunitaria la concentrazione delle risorse, ossia:

- il rafforzamento dei fattori di attrattività del territorio;
 - la creazione e diffusione della società della conoscenza;
 - la realizzazione di condizioni migliori di occupabilità e coesione sociale
- i primi due ambiti si inquadrano “in una versione rinnovata del più generale tema del potenziamento delle pre-condizioni per la crescita economica e dello sviluppo endogeno della Regione, entro il quale vanno ricondotte tutte le altre politiche di programmazione che, a qualsiasi titolo, eserciteranno un impatto sul territorio siciliano negli anni

a venire”. E ancora: “All'interno di tale cornice programmatica si individuano obiettivi specifici e possibili priorità che concernono gli specifici fattori di attrattività, gli elementi costitutivi della “società della conoscenza” e le più importanti aree di intervento in campo sociale, che riguardano sia il funzionamento del mercato del lavoro e le politiche di inclusione che i fattori di adattabilità dei lavoratori e le politiche di potenziamento del capitale umano”.

Ciò può spiegare, ad esempio, la modesta allocazione di risorse in favore di misure attive e preventive sul mercato del lavoro (Cat. 66) o per aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente (Cat. 73)⁷⁸. Dalla lettura delle categorie di spesa emerge una strategia che individua

⁷⁸ In particolare tenendo conto del primato negativo detenuto dalla Sicilia per abbandono al primo anno scolastico delle superiori, che nel 2003 ha registrato il 16% di casi (sul totale degli iscritti) a fronte del 14% del Mezzogiorno e del 12,4% dell'Italia in generale.

nella promozione del lavoro autonomo e dell'avvio di imprese, nello sviluppo del potenziale umano, nella ricerca e nell'innovazione, nonché – in misura relativa nella comparazione con le altre Regioni – nell'elaborazione e diffusione di modalità di organizzazione del lavoro più innovative e produttive, gli orientamenti di sviluppo economico e dell'occupabilità regionali.

In senso opposto appare l'orientamento della Regione Puglia, in cui pur permanendo una forte attenzione allo sviluppo del capitale umano nella ricerca e nell'innovazione (anche in virtù del progressivo riconoscimento di distretti produttivi innovativi nella Regione), rivestono particolare rilevanza gli investimenti nelle misure volte ad aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente (Cat. 73) e l'attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro (Cat. 66). Rientrano in quest'ul-

tima categoria una pluralità di azioni: dalla formazione mirata a categorie di lavoratori in difficoltà ad incentivi all'assunzione a tempo indeterminato, dall'incentivazione dell'occupazione ad alta qualificazione nelle imprese (la "valorizzazione dei talenti") al sostegno di accordi tra le Parti Sociali finalizzati all'inserimento lavorativo, dall'attivazione di servizi integrati (accompagnamento, formazione, incentivi) ad azioni di sistema per una migliore conoscenza del mercato del lavoro pugliese. Tra le azioni volte a contrastare la dispersione scolastica e formativa vanno annoverate la promozione di strategie didattiche orientate a migliorare le competenze di base attraverso la valorizzazione delle potenzialità dei singoli, comprese le competenze informali e non formali, le azioni di socializzazione extrascolastica finalizzate a migliorare il grado di attrattività della scuola e le sue relazioni con il territorio, l'attenzione a particolari segmenti di popolazione a rischio.

Le altre tre Regioni si collocano su posizioni intermedie tra quelle sopra descritte. Va notato un particolare impegno della Regione Calabria sulla Categoria 64 (*Sviluppo di servizi specifici per l'occupazione, la formazione e il sostegno in connessione con la ristrutturazione dei settori e delle imprese, e sviluppo di sistemi di anticipazione dei cambiamenti economici e dei fabbisogni futuri in termini di occupazione e qualifiche*) in cui, oltre a più tradizionali servizi di informazione, forma-

zione e orientamento per le imprese e i lavoratori, sono previste azioni più innovative, quali: la progettazione, la realizzazione e la valutazione di reti di imprese disponibili a partecipare a progetti di mobilità interaziendale o al reimpiego di lavoratori espulsi dai cicli produttivi a seguito di crisi aziendali; la realizzazione di servizi di tutoraggio e di accompagnamento alle aziende in crisi, anche attraverso l'utilizzo di "Temporary Manager"; la progettazione, realizzazione e valutazione di Piani di Formazione Aziendali per le nuove iniziative imprenditoriali previsti dai Piani di Sviluppo Aziendali (Business Plan), con priorità agli spin off dalle università e dei centri di ricerca.

In termini generali, come si evince complessivamente dalle tabelle precedenti le risorse poste in campo sono ingenti per le Regioni dell'Obiettivo Convergenza, circa 1.946 milioni di euro, che potenzialmente possono finanziare la FC.

Con questi numeri il rischio concreto è che la formazione venga considerata area di *business* assistito, piuttosto che essere considerata quale leva di qualificazione del capitale umano per lo sviluppo endogeno e settoriale.

Il sostegno economico rimane, comunque, importantissimo in Regioni in ritardo come quelle del Mezzogiorno ed in un periodo altrettanto delicato come quello che stiamo vivendo di entrata in recessione tecnica, in cui le politiche di *saving* spingono a tagliare i costi e principalmente quelli della formazione, che

invece eleva la competitività delle imprese contribuendo all'uscita dalle crisi economiche. Proprio perché importante va seguito e valutato con strumenti che non si spingono solo sull'andamento delle aule ma arrivino ai destinatari finali delle misure di formazione: i discenti. Inoltre, in considerazione del periodo di crisi economica previsto nei prossimi mesi molte imprese, ricorrendo alla Cassa Integrazione Guadagni, potrebbero cogliere l'occasione per trasformare un punto di criticità in punto di forza, utilizzando tali periodi di sospensione per la riqualificazione del capitale umano.

Altra questione da affrontare è la costruzione di un sistema integrato di livello regionale per la formazione continua⁷⁹, che va avviato e consolidato in una fase in cui gli interventi in formazione si moltiplicheranno con il rischio *boomerang* di ingenerare sovrapposizioni di intervento e rendere le politiche non solo inefficaci ma, delle volte, anche deleterie.

Per scongiurare tale pericolo occorre un coinvolgimento degli *stakeholder* locali, attivo e non solo formale, e un forte raccordo tra i diversi livelli istituzionali verticali ed orizzontali, non solo nell'ambito delle politiche FSE ma nel più ampio ambito degli interventi per il Mezzogiorno.

⁷⁹ Avviato in alcune Regioni come la Campania.