



ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA FORMAZIONE  
PROFESSIONALE DEI LAVORATORI

## **ISFOL - STRUTTURA DI VALUTAZIONE FSE**

**VALUTAZIONE DI MEDIO TERMINE DEL QUADRO  
COMUNITARIO DI SOSTEGNO DELL'OBIETTIVO 3  
IN ITALIA**

# INDICE

<b>Introduzione</b>	Pag.	1
<b>1. Metodologia</b>	“	2
1.1 Approccio metodologico	“	2
1.2 Il vincolo informativo	“	3
1.3 Variabili e indicatori utilizzati	“	4
<b>2. Il contesto e l’evoluzione del mercato del lavoro</b>	“	7
2.1 Italia e Regioni del Centro-nord nel contesto europeo	“	7
2.2 Forze di lavoro, occupazione e disoccupazione	“	10
2.3 Disoccupazione giovanile	“	18
2.4 Previsioni di assunzioni e percorsi formativi	“	20
2.5 Lavoro irregolare	“	21
<b>3. Il Quadro comunitario di sostegno dell’obiettivo 3</b>	“	22
3.1 Strategie di programmazione del Qcs	“	22
3.2 Analisi del primo triennio di attuazione	“	24
3.2.1 Quadro generale	“	24
3.2.2 Analisi di efficienza	“	24
3.2.3 Analisi di efficacia	“	26
3.2.4 Analisi per asse di intervento	“	28
3.3 L’impatto del Fse sulle politiche delle risorse umane e dell’occupazione	“	32
3.4 L’impatto sul sistema di governo delle politiche formative	“	37
<b>4. Prospettive di sviluppo e raccomandazioni per la riprogrammazione di medio termine</b>	“	45
4.1 Prospettive di sviluppo	“	45
4.2 Raccomandazioni	“	46
4.2.1 Raccomandazioni a livello di strategia complessiva di obiettivo	“	46
4.2.2 Raccomandazioni a livello di contenuto di obiettivo	“	47
4.2.3 Raccomandazioni a livello di processo	“	53

## INDICE DELLE TABELLE

Tab. 1.1	Italia e Unione europea: crescita del Pil	Pag.	7
Tab. 1.2	Italia e Unione europea: tasso di disoccupazione	“	8
Tab. 1.3	Pil, occupazione e disoccupazione	“	9
Tab. 1.4	Pil e occupazione per ripartizione territoriale	“	9
Tab. 1.5	Tassi di attività del Centro-nord per sesso	“	10
Tab. 1.6	Livello di istruzione della forza lavoro per Regione	“	11
Tab. 1.7	Tasso di occupazione per Regione	“	12
Tab. 1.8	Tasso di disoccupazione per Regione	“	13
Tab. 1.9	Lavoratori iscritti alle liste di mobilità, medie e variazioni annuali	“	14
Tab. 1.10	Disoccupazione di lunga durata	“	15
Tab. 1.11	Ricerca di nuova occupazione, incidenza della disoccupazione di lunga durata per sesso e Regione	“	16
Tab. 1.12	Ricerca di prima occupazione, incidenza della disoccupazione di lunga durata per sesso e Regione	“	16
Tab. 1.13	Tassi di disoccupazione per titolo di studio	“	17
Tab. 1.14	Tassi di disoccupazione giovanile 15-24 anni	“	18
Tab. 1.15	Condizione dei giovani in cerca di prima occupazione per sesso, titolo di studio, ripartizione geografica a un anno della prima rilevazione	“	19
Tab. 1.16	Preferenze delle imprese sulla provenienza formativa dei giovani alla prima esperienza lavorativa	“	20
Tab. 3.1	Obiettivo 3, utenti finali relativi ai progetti approvati nel triennio 1994-96 e utenti previsti dal documento di valutazione ex ante (solo PO regionali)	“	27

## Introduzione

In seguito agli accordi presi nel settembre 1996 con la Commissione europea, il Ministero del lavoro ha incaricato l'Isfol - Struttura di valutazione del Fse di elaborare il rapporto di valutazione di medio termine del Quadro comunitario dell'obiettivo 3 in Italia.

Due limiti principali incidono ancora sui risultati dell'esercizio di valutazione qui realizzato: (i) la mancanza di valutazioni intermedie delle forme di intervento che ogni titolare di PO e Pom avrebbe già dovuto svolgere; (ii) le difficoltà di messa a regime del monitoraggio fisico.

Ciò nonostante, la base informativa di questo rapporto consiste proprio in un lavoro di conoscenza e analisi articolata e approfondita delle varie forme di intervento realizzata grazie alle sinergie e alla forte collaborazione con le Amministrazioni regionali e centrali. I dati di monitoraggio fisico, inoltre, per quanto ancora provvisori e carenti su alcune misure di intervento, uniti alle informazioni ormai consolidate sul monitoraggio finanziario, permettono già di leggere il sistema di attuazione del Fse e di interpretarne i risultati raggiunti.

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 dell'Igfor - Ministero del tesoro, 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 rafforzamento sistemi.

# 1. Metodologia

## 1.1. Approccio metodologico

L'approccio metodologico utilizzato per la valutazione intermedia si basa sulle indicazioni costruite e concordate con la Commissione europea<sup>1</sup> relativamente (i) alla valutazione di tutti i Fondi strutturali; (ii) alle specificità del Fse. Questo rapporto quindi fa propria e implementa una metodologia di valutazione che coniuga l'analisi quantitativa, realizzata attraverso la misurazione di indicatori di efficienza, di efficacia e di impatto, con l'analisi qualitativa dei risultati raggiunti rispetto al contesto operativo (contesto socio-economico, normativo, etc.) e alle condizioni e regole di gestione dei Fondi strutturali.

Abbiamo cercato, tuttavia, di “fare un passo ulteriore”, di introdurre un approccio di valutazione di sistema che includa sia elementi di *policy evaluation*, che di valutazione delle organizzazioni. Nel quadro, infatti, di un impianto di valutazione di programma (il Qcs dell'obiettivo 3, nel nostro caso), non ci siamo limitati a misurare il raggiungimento degli obiettivi previsti (finanziari e fisici), ma abbiamo iniziato ad analizzare il conseguimento degli obiettivi politici della programmazione e l'impatto del programma stesso (della sua attuazione) sulle trasformazioni e sui sistemi di governo delle politiche nazionali e regionali di sviluppo delle risorse umane.

Abbiamo inteso superare i limiti di un approccio valutativo orientato al programma, sviluppando sia un approccio di sistema che un approccio *target oriented* mediante l'adozione della misura di intervento come livello minimo di analisi.

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

Se, nel breve termine, uno degli obiettivi prefissati è la riprogrammazione delle risorse da mettere a disposizione nei singoli assi di intervento, questa non potrà che discendere da una analisi che, partendo dalla quantificazione del grado di avanzamento finanziario e fisico raggiunto, metta in relazione questa con le dinamiche dei mercati del lavoro locali, con le sinergie promosse e realizzate tra i diversi attori, con la costruzione di sistemi condivisi di

---

<sup>1</sup> Commissione europea, *Orientations pour le suivi et les évaluations intermédiaires des Cca, Docup et Interventions*, febbraio 1995

integrazione e con gli orientamenti assunti attraverso le normative dagli organi di governo (nazionali e regionali) preposti.

L'approccio sistemico tende dunque a caratterizzare il modello d'analisi proposto nel presente Rapporto, modello che si giova dell'esperienza e del sapere accumulati dalla Struttura in precedenti occasioni. Infatti, nel 1993 e nel 1995 l'Isfol ha realizzato due rapporti di valutazione attinenti alla gestione dei Qcs della programmazione 1989-93, nel 1996 il rapporto nazionale di valutazione del primo biennio di attuazione del Fse (Qcs e Docup della programmazione 1994-99) e nel 1997 la valutazione di medio termine degli interventi cofinanziati dal Fse nell'ambito del Qcs obiettivo 1.

Nel procedere del lavoro si sono notevolmente modificati i contenuti e le basi informative disponibili; si è passati, infatti, da una situazione di grave carenza di informazioni relativa soprattutto alle variabili fisiche, da difformità nei criteri e nelle procedure adottate dalle varie amministrazioni responsabili per l'acquisizione, l'archiviazione e la sistematizzazione dei dati, alla quasi-realizzazione di un sistema informativo in grado di operare in rete.

## **1.2 Il vincolo informativo**

La prima esperienza di valutazione aveva consentito all'Isfol 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.

Nell'impostazione del lavoro successivo, propedeutico al Rapporto di valutazione del primo biennio di attuazione del Fse in Italia, l'Isfol ha tenuto conto anche del contributo che esso poteva fornire all'implementazione del sistema informativo creato da parte del Ministero del Tesoro - Igfor per il monitoraggio dei Fondi strutturali che, al momento, gestiva solamente i dati finanziari.

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 e di impatto specifico;
- lettura trasversale di tutti i Documenti di programmazione (compresi tutti Docup e PO) 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;
- rilevazione diretta presso le amministrazioni centrali e regionali titolari di Programmi operativi delle variabili individuate. Da una prima ricognizione effettuata presso i titolari dei Programmi era infatti emerso come, solo in un numero molto limitato di casi, i sistemi informativi esistenti sarebbero stati in grado di fornire i dati necessari.

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.

Il modello di monitoraggio fisico elaborato, sperimentato durante la rilevazione del 1996, ha contribuito alla definizione del sistema Igfor per il Fse, ancora non completamente a regime al momento della realizzazione di questo rapporto di valutazione intermedia dell’obiettivo 3. Per la valutazione di metà percorso dell’obiettivo 3 e la redazione di questo rapporto ci siamo avvalsi dei dati presenti nel sistema il 8 gennaio 1998 e riferentesi agli anni 1994-96 per quanto riguarda gli assi 1-4 dei titolari regionali. Nel caso dei programmi multiregionali e dell’asse di assistenza tecnica i dati utilizzati sono stati rilevati direttamente dalle Strutture di assistenza tecnica e di valutazione dell’Isfol.

### **1.3 Variabili e indicatori utilizzati**

L’individuazione delle variabili fisiche utili alla valutazione del primo triennio di attuazione dell’obiettivo 3 è stata determinata dalla volontà di avvicinarsi al processo gestionale delle amministrazioni, ciò al fine di individuare una procedura che consentisse anche il miglioramento dei sistemi informativi in atto.

L’esigenza di valutare in base ad un approccio *target-oriented* ha portato ad adottare una classificazione delle azioni finanziate mediante la quale si potessero dettagliare tipologia di

intervento e tipologia di utenza, attraverso una griglia di riferimento che riesamina e riclassifica le misure contenute nei diversi Programmi operativi e nei Docup.

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 conclusione<sup>2</sup> 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.

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'avviato<sup>3</sup> e i dati utilizzati per questo esercizio di valutazione sono gli indicatori "numero di azioni", "numero di allievi", "durata totale" e "costo approvato"<sup>4</sup> (quest'ultimo, evidentemente solo nella fase di approvazione); a partire da queste informazioni sono stati calcolati gli indicatori "durata media" e "monteore" e "costo medio per ora/allievo" (anche quest'ultimo relativamente alla sola fase di approvazione).

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 monteore; ciò rispecchia la necessità, motivata in base a quanto affermato sopra, di tralasciare la programmazione e di approssimare la realizzazione con l'avviato.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> E' previsto che, dopo l'attuale fase di sperimentazione, la rilevazione venga estesa agli indicatori del concluso.

<sup>4</sup> 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).

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<sup>5</sup> si è fatto riferimento alle categorie di allocazione effettiva, realizzazione effettiva e 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 indici di efficienza realizzativa (speso/programmato), di potenzialità realizzativa (realizzazione potenziale /programmato) e due indici di avanzamento finanziario, la capacità effettiva di impegno (impegno/programmato) e la capacità effettiva di utilizzo (speso/programmato).

I dati finanziari si riferiscono al periodo 1994- 30 giugno 1997. Lo spostamento in avanti del limite temporale di analisi di tali dati (sei mesi di differenza rispetto al monitoraggio fisico, riferito al 31 dicembre 1996) è giustificato dalla volontà di fornire una informazione, la più vicina possibile al momento della riprogrammazione.

Sono inoltre stati calcolati diversi indicatori di impatto specifico in particolare con riferimento a segmenti di popolazioni-obiettivo (i giovani con bassi livelli di scolarità, i disoccupati di lunga durata, la popolazione femminile ecc.) più rilevanti.

Infine, una parte consistente del lavoro è stata dedicata alla ricognizione degli aspetti di natura organizzativa e gestionale, con l'obiettivo di individuare i punti di forza e di debolezza del funzionamento del Fse, anche in un'ottica comparativa tra le diverse forme di intervento ed i diversi titolari delle stesse e ciò allo scopo di facilitare la diffusione di "buone pratiche".

---

<sup>5</sup> *Quadro comunitario di sostegno 1994-99 delle regioni italiane dell'obiettivo 1 - Valutazione di medio termine*, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica, Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici in collaborazione con Inea e Isfol, Luglio 1997.

## 2. Il contesto e l'evoluzione del mercato del lavoro

### 2.1 Italia e Regioni del Centro-nord nel contesto europeo

Nel periodo 1993-96 l'Italia ha registrato un tasso di crescita del Pil del 5,9%, inferiore di 2,2 punti percentuali alla media europea, pari al 7,1% (tab.1.1); l'analisi delle variazioni annuali mostra che il maggior scostamento fra i due tassi di crescita si ha nel 1996, anno in cui la congiuntura sfavorevole ha particolarmente penalizzato l'Italia che si è sviluppata ad un tasso pari allo 0,7%, a fronte di un tasso di crescita dei dodici Paesi membri pari a 1,6%.

Tab. 1.1 Italia e Unione europea: crescita del Pil

	Variazioni annuali				
	1993	1994	1995	1996	1993-1996
Unione europea	-0,4	2,9	2,4	1,6	7,1
Italia	-1,2	2,2	2,9	0,7	5,9
Centro-nord	-1,2	2,7	3,4	0,9	7,1
Sud	-1,1	0,5	1,6	0,1	2,2

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Commissione Europea e Svimez

L'insieme delle Regioni del Centro-nord, che presenta tassi di sviluppo più vicini a quelli europei, ha visto una dinamica del Pil che risente della maggiore propensione all'esportazione rispetto alle Regioni meridionali: ciò ha comportato una maggiore diminuzione del tasso di crescita nel 1996, rispetto al resto d'Italia, avendo nel 1995 registrato una crescita di mezzo punto percentuale superiore a quello medio europeo. L'espansione del 1995 era stata determinata soprattutto dall'aumento delle esportazioni e degli investimenti in macchine e attrezzature; nel 1996 le prime si sono contratte a causa del rallentamento del commercio mondiale e, soprattutto della perdita di competitività derivante dagli apprezzamenti della lira, la domanda di investimenti fissi in macchinari e attrezzature ha subito una brusca decelerazione (1,3% contro 13,4% nel 1995) spiegabile, invece, con il peggioramento del clima congiunturale e l'esaurimento degli incentivi fiscali al reinvestimento degli utili.

Nell'ambito di una comparazione fra le Regioni del Centro-nord con il resto dell'Unione europea vale la pena di ricordare che il Centro-nord gode di una economia paragonabile a quella delle Regioni più avanzate dell'Unione europea; il Pil pro-capite è superiore di circa il 20% a quello medio nazionale. E' da notare, inoltre, che tale scostamento aumenta se vengono considerate le due macroaree Nord-ovest e Nord-est: posto 100 il Pil pro-capite italiano nel 1996 la prima registra 124,3 e la seconda 125,3.

Limitando la comparazione degli indicatori del mercato del lavoro al tasso di attività ed a quello di disoccupazione, si nota che l'Italia si presenta con livelli del primo tra i più bassi e del secondo fra i più alti. Per quanto riguarda la partecipazione alle forze di lavoro della popolazione di età 15-65 anni l'Italia è il quinto Paese per tasso di inattività maschile<sup>6</sup>, dopo Belgio, Spagna, Francia, Grecia ed è il primo per l'inattività femminile. La comparazione svolta sulla base dei tassi di inattività specifici per classi di età, mostra invece che, nonostante la diminuzione registrata fra il 1983 e il 1995, il tasso italiano nella classe 26-55 anni è il maggiore e pari a poco meno del 30% (ossia quasi un terzo della popolazione in tale classe di età non è occupata e non cerca lavoro) e che, sorprendentemente, tale primato permane per la componente maschile, mentre l'aumento della partecipazione femminile registrata nell'ultimo decennio porta l'Italia al terzo posto per l'inattività femminile<sup>7</sup>.

Rispetto alla disoccupazione, nonostante il dato complessivo italiano (12,1% nel 1996), si presenti maggiore, in ogni anno del periodo considerato, rispetto al dato medio dell'Unione europea (10,9%), i tassi di disoccupazione delle Regioni del Centro-nord (7,7%) si pongono ben al di sotto della media europea, pur avendo una dinamica crescente più accentuata di quest'ultima (tab.1.2).

Tab. 1.2 Italia e Unione europea: tasso di disoccupazione  
Valori percentuali su forza di lavoro

	1993	1994	1995	1996
Unione europea	10,7	11,1	10,7	10,9
Italia	10,3	11,4	11,9	12,1
Centro-nord	6,9	7,6	7,8	7,7
Sud	17,5	19,2	21,0	21,7

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Commissione Europea e Svimez

Le previsioni Ocse (tab.1.3) indicano anche per il 1997 e il 1998 una crescita del Pil italiano inferiore a quello dei Paesi dell'Europa meridionale e dell'Europa centro-occidentale, un'occupazione stazionaria, a fronte di incrementi significativi in tutti gli altri Paesi europei, e tassi di disoccupazione quasi invariati che restano tra i maggiori, secondi solo alla Spagna, alla Francia ed al Belgio.

Tab. 1.3 Pil, occupazione, disoccupazione  
(Valori assoluti e percentuali)

<sup>6</sup> Le presenti considerazioni e elaborazioni sono basate su "Les taux d'inactivité dans l'Union européenne" di P. Auer, pubblicato in Observatoire de l'emploi, Misp Politiques, n.58, été 1997, la cui fonte di dati è Eurostat, inchiesta sulle forze di lavoro.

<sup>7</sup> Una comparazione che distinguesse le due grandi ripartizioni geografiche italiane (Centro-nord e Sud) lascerebbe inalterata la situazione per quanto riguarda i tassi di inattività maschile, mentre per quelli femminili si avrebbe, rispetto a quella dell'Italia nel suo complesso, una migliore classificazione del Centro-nord ed una peggiore per il Sud.

	PIL			OCCUPAZIONE			DISOCCUPAZIONE					
	Variazioni annuali			Variazioni annuali			Tassi			Milioni		
	Proiezioni			Proiezioni			Proiezioni			Proiezioni		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998
<b>America del nord</b>	<b>2,5</b>	<b>3,7</b>	<b>2,3</b>	<b>1,8</b>	<b>2,3</b>	<b>1,3</b>	<b>5,8</b>	<b>5,4</b>	<b>5,4</b>	<b>9,6</b>	<b>9,1</b>	<b>9,2</b>
<b>Asia dell'est</b>	<b>4,1</b>	<b>2,7</b>	<b>3,4</b>	<b>0,9</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>3,0</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>2,7</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>
<b>Europa centro-occidentale</b>	<b>1,8</b>	<b>2,6</b>	<b>2,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>9,8</b>	<b>9,6</b>	<b>9,3</b>	<b>13,5</b>	<b>13,4</b>	<b>13,0</b>
Austria	1,1	1,5	2,4	-0,6	-0,2	0,5	6,2	6,4	6,2	0,2	0,2	0,2
Belgio	1,4	2,2	2,6	0,1	0,5	0,8	12,9	12,7	12,3	0,5	0,5	0,5
Repubblica ceca	4,4	2,6	2,0	0,4	-0,1	-0,3	3,5	3,8	4,6	0,2	0,2	0,2
Francia	1,5	2,5	2,8	-0,2	0,2	1,0	12,4	12,6	12,2	3,2	3,2	3,1
Germania	1,4	2,2	2,8	-1,2	-0,9	0,4	10,3	11,1	10,9	4,0	4,3	4,2
Ungheria	0,8	2,4	3,5	-0,8	-0,1	0,5	10,6	10,5	10,4	0,4	0,4	0,4
Irlanda	7,3	6,7	7,0	4,0	3,3	3,3	11,3	10,8	10,5	0,2	0,2	0,2
Lussemburgo	3,9	4,1	4,0	0,8	1,0	0,9	3,3	3,3	3,2	0,0	0,0	0,0
Paesi bassi	2,7	3,0	3,2	1,9	2,0	2,1	6,7	6,2	5,6	0,4	0,4	0,4
Polonia	6,0	5,0	4,9	0,8	1,3	1,5	12,4	11,7	11,1	2,1	2,0	1,9
Svizzera	-0,7	0,8	1,8	0,2	0,0	0,4	4,7	5,4	5,0	0,2	0,2	0,2
Regno Unito	2,1	3,0	2,7	0,5	1,3	0,7	7,4	6,1	5,6	2,1	1,7	1,6
<b>Europa meridionale</b>	<b>2,2</b>	<b>2,3</b>	<b>2,7</b>	<b>1,6</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>	<b>12,3</b>	<b>12,1</b>	<b>11,8</b>	<b>8,6</b>	<b>8,5</b>	<b>8,4</b>
Grecia	2,6	3,0	3,1	1,4	1,3	1,3	10,4	10,4	10,5	0,4	0,5	0,5
Italia	0,7	1,0	1,8	0,4	0,0	0,2	12,1	12,1	11,9	2,8	2,8	2,7
Portogallo	3,0	3,3	3,4	0,5	0,5	0,5	7,3	7,1	7,0	0,3	0,3	0,3
Spagna	2,2	2,8	3,0	1,5	1,5	1,9	22,7	22,1	21,2	3,6	3,5	3,4
Turchia	7,2	5,2	4,7	3,1	1,9	2,1	6,5	6,6	6,5	1,4	1,5	1,5
<b>Paesi nordici</b>	<b>2,6</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>	<b>9,3</b>	<b>8,8</b>	<b>8,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>
Danimarca	2,5	2,5	2,9	1,0	1,3	1,5	8,8	8,1	7,4	0,2	0,2	0,2
Finlandia	3,3	4,6	3,6	1,4	2,0	1,6	16,3	14,7	13,7	0,4	0,4	0,3
Iceland	5,7	4,5	3,3	2,4	1,9	1,5	4,3	3,8	3,5	0,0	0,0	0,0
Norvegia	4,8	3,8	3,4	2,7	1,6	1,3	4,9	4,5	4,2	0,1	0,1	0,1
Svezia	1,1	2,0	2,3	-0,6	-0,4	0,6	8,0	8,1	7,5	0,3	0,3	0,3
<b>Oceania</b>	<b>3,7</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>	<b>1,7</b>	<b>1,9</b>	<b>2,0</b>	<b>8,1</b>	<b>8,0</b>	<b>7,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>
<b>Europa Ocse</b>	<b>2,0</b>	<b>2,5</b>	<b>2,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>1,0</b>	<b>10,5</b>	<b>10,4</b>	<b>10,0</b>	<b>23,0</b>	<b>23,0</b>	<b>22,3</b>
<b>Unione europea</b>	<b>1,6</b>	<b>2,3</b>	<b>2,7</b>	<b>0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>11,3</b>	<b>11,2</b>	<b>10,8</b>	<b>18,7</b>	<b>18,5</b>	<b>18,0</b>
<b>Totale Ocse</b>	<b>2,6</b>	<b>3,0</b>	<b>2,7</b>	<b>1,0</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>7,5</b>	<b>7,3</b>	<b>7,1</b>	<b>36,3</b>	<b>35,7</b>	<b>35,2</b>

Fonte: Ocse

Per quanto riguarda le previsioni per ripartizione territoriale (tab. 1.4) Svimez, attribuisce al Centro-nord tassi di variazione del Pil pari a 1,1% per il 1997 e 2,0% nel 1998, a fronte di valori nazionali rispettivamente pari a 0,0% e 0,5%, e variazioni dell'occupazione (misurata in unità di lavoro) solo nel 1998 e pari a 0,6%.

Tab. 1.4 Pil e occupazione per ripartizione territoriale

Variazioni annuali in %

Variabili	Previsioni								
	1996			1997			1998		
	Mezzo-giorno	Centro-nord	Italia	Mezzo-giorno	Centro-nord	Italia	Mezzo-giorno	Centro-nord	Italia
PIL	0,1	0,9	0,7	0,4	1,1	0,9	1,5	2,0	1,9
Occupazione totale*	-0,2	0,3	0,2	-0,1	0,0	0,0	0,3	0,6	0,5



ISFOL – STRUTTURA DI VALUTAZIONE FSE



\*Unità di lavoro

Fonte: Valutazioni Svimez (modello econometrico NMODS 96)

## 2.2 Forze di lavoro, occupazione e disoccupazione

Nelle Regioni considerate le forze di lavoro sono aumentate di 73mila unità fra il 1993 e il 1996, portandosi a 15.630mila unità nel 1996; dopo la diminuzione del 1994, infatti, sia nel 1995 che nel 1996 si è avuto un aumento, che nell'ultimo anno considerato è di 108mila unità (pari allo 0,7% rispetto all'anno precedente). L'incremento riflette la crescita della popolazione in età da lavoro, registrata in Italia sia nel Centro-nord che nel Mezzogiorno, e l'aumento, esclusivamente nel Centro-nord, della partecipazione femminile alle forze di lavoro che si è portata al 38,3%, ossia 1, 2 punti percentuali in più rispetto al 1993 (tab. 1.5).

*Tab. 1.5 Tassi di attività del Centro-nord per sesso*  
Valori percentuali su popolazione di 15 anni e oltre

Anno	Sesso	%
1993	Maschi	63,7
	Femmine	37,1
	M e F	49,9
1994	Maschi	62,8
	Femmine	37,0
	M e F	49,4
1995	Maschi	62,4
	Femmine	37,6
	M e F	49,5
1996	Maschi	62,2
	Femmine	38,3
	M e F	49,8

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat (medie annuali)

Così come a livello nazionale, anche nelle Regioni del Centro-nord si nota un considerevole aumento del livello di istruzione delle forze di lavoro (tab. 1.6); la percentuale dei soggetti in possesso di titolo di studio inferiore alla licenza media è diminuita dal 20,7% del 1993 al 15,4% del 1996; tale decremento si è registrato anche a livello regionale, seppure su differenti livelli iniziali in parte connessi alla struttura per età delle forze di lavoro ed alla composizione degli occupati rispetto alla posizione nella professione.

*Tab. 1.6 Livello di istruzione della forza lavoro per Regione*

## Incidenza dei soggetti con titolo di studio non superiore alla licenza media

(Valori percentuali)

REGIONI	1993	1994	1995	1996
Piemonte	21,8	19,8	17,0	15,1
Valle d'Aosta	21,8	20,4	18,5	16,4
Lombardia	19,7	17,4	15,6	14,2
<i>Bolzano</i>	<i>22,0</i>	<i>19,5</i>	<i>18,6</i>	<i>17,9</i>
<i>Trento</i>	<i>14,8</i>	<i>13,6</i>	<i>12,7</i>	<i>11,5</i>
Trentino A.A.	18,5	16,6	15,7	14,8
Veneto	21,7	20,1	17,8	16,3
Friuli V. G.	17,2	15,7	13,2	11,9
Liguria	19,1	17,1	15,2	14,0
Emilia Romagna	23,4	20,8	19,3	17,8
Toscana	23,7	23,1	20,6	18,2
Umbria	22,7	19,6	17,7	16,3
Marche	25,4	23,9	22,3	20,3
Lazio	16,2	15,0	14,1	12,4
Abruzzo	23,6	22,3	21,1	18,9
Molise	28,7	26,4	22,0	20,5
Campania	22,2	20,5	19,0	17,6
Puglia	25,8	24,3	22,8	20,8
Basilicata	29,0	26,9	24,9	23,3
Calabria	22,7	21,5	21,8	20,1
Sicilia	24,7	23,5	21,1	18,9
Sardegna	23,2	22,7	20,7	19,3
<b>Italia</b>	<b>21,8</b>	<b>20,1</b>	<b>18,2</b>	<b>16,6</b>
<b>Totale Centro-nord</b>	<b>20,7</b>	<b>18,9</b>	<b>17,0</b>	<b>15,4</b>
<b>Totale Sud</b>	<b>24,0</b>	<b>22,6</b>	<b>21,0</b>	<b>19,2</b>

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat - Rfi

L'occupazione in rapporto alle forze di lavoro si presenta quasi inalterata nel periodo di riferimento per il Centro-nord (tab. 1.7), con alcune eccezioni riguardanti Lazio, Umbria e Liguria; nelle prime due Regioni il tasso di occupazione è calato di circa 3 punti percentuali, mentre nell'ultima la diminuzione è inferiore ai 2 punti. Il numero di posti di lavoro tra il 1993 e il 1995 è diminuito di 58mila unità: in questo periodo si nota che i moderati aumenti di occupazione registrati fra il 1994 e il 1996 non sono stati sufficienti a riassorbire la perdita di occupazione registrata tra il 1993 e il 1994, pari a 196mila posti di lavoro.

Tab. 1.7 Tasso di occupazione per Regione

(Valori percentuali)

REGIONI	1993	1994	1995	1996
Piemonte	92,9	91,7	91,6	91,6
Valle d'Aosta	94,5	94,4	94,4	94,4
Lombardia	94,2	93,6	93,8	93,9
<i>Bolzano</i>	<i>96,6</i>	<i>97,1</i>	<i>97,1</i>	<i>97,2</i>
<i>Trento</i>	<i>95,4</i>	<i>94,4</i>	<i>94,4</i>	<i>95,0</i>
Trentino A.A.	96,0	95,8	95,8	96,1
Veneto	94,6	93,8	94,3	94,4
Friuli V. G.	93,0	92,8	92,6	92,9
Liguria	90,6	89,6	88,3	88,3
Emilia Romagna	94,0	93,9	93,9	94,4
Toscana	91,9	91,4	91,5	91,6
Umbria	92,9	90,8	90,3	89,8
Marche	93,4	93,4	93,4	93,5
Lazio	90,1	88,8	87,3	87,2
Abruzzo	91,1	90,8	90,6	90,4
Molise	86,8	83,6	83,5	83,3
Campania	80,6	78,5	74,7	74,4
Puglia	86,1	84,9	83,2	82,3
Basilicata	85,1	83,5	82,1	81,9
Calabria	79,7	78,5	76,5	74,8
Sicilia	80,3	78,0	77,5	76,5
Sardegna	81,7	80,3	79,0	79,1
<b>Italia</b>	<b>89,8</b>	<b>88,7</b>	<b>88,0</b>	<b>87,9</b>
<b>Totale Centro Nord</b>	<b>93,1</b>	<b>92,4</b>	<b>92,2</b>	<b>92,3</b>
<b>Totale Sud</b>	<b>82,5</b>	<b>80,8</b>	<b>79,0</b>	<b>78,3</b>

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat - Rfi

Nel complesso la disoccupazione non sembra avere dimensioni problematiche nelle Regioni considerate dove nel 1996 si è registrato un tasso pari a 7,7% (tab. 1.8), aumentato di 0,8 punti percentuali rispetto al 1993, mentre a livello nazionale esso è pari a 12,1%.

Tab. 1.8 Tasso di disoccupazione per Regione  
(Valori percentuali)

REGIONI	1993	1994	1995	1996
---------	------	------	------	------

Piemonte	7,1	8,3	8,4	8,3
Valle d'Aosta	5,5	5,6	5,6	5,6
Lombardia	5,8	6,4	6,2	6,1
<i>Bolzano</i>	3,4	2,9	2,9	2,8
<i>Trento</i>	4,6	5,6	5,6	5,5
Trentino A.A.	4,0	4,2	4,2	4,1
Veneto	5,4	6,3	5,6	5,6
Friuli V. G.	7,0	7,2	7,4	7,1
Liguria	9,4	10,4	11,7	11,7
Emilia Romagna	6,0	6,1	6,1	5,6
Toscana	8,1	8,6	8,5	8,4
Umbria	7,1	9,2	9,7	10,2
Marche	6,6	6,6	6,6	6,5
Lazio	9,9	11,2	12,7	12,8
Abruzzo	8,9	9,2	9,4	9,6
Molise	13,2	16,4	16,5	16,7
Campania	19,4	21,5	25,3	25,5
Puglia	13,9	15,1	16,8	17,7
Basilicata	14,9	16,5	17,9	18,1
Calabria	20,3	21,5	23,3	25,2
Sicilia	19,7	22,0	22,6	23,6
Sardegna	18,3	19,7	21,0	21,0
<b>Italia</b>	<b>10,2</b>	<b>11,3</b>	<b>12,0</b>	<b>12,1</b>
<b>Totale Centro Nord</b>	<b>6,9</b>	<b>7,6</b>	<b>7,8</b>	<b>7,7</b>
<b>Totale Sud</b>	<b>17,5</b>	<b>19,2</b>	<b>21,0</b>	<b>21,7</b>

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat - Rfl

La quasi stabilità dei tassi di attività ha comportato che l'evoluzione dei tassi di disoccupazione fosse quasi speculare a quella dei tassi di occupazione, mostrando nel quadriennio punte di aumento superiori a 2 punti percentuali in Liguria, Lazio e Umbria, dove i tassi del 1996 misurano rispettivamente 11,7%, 10,2% e 12,8%. Per quanto riguarda le caratteristiche della disoccupazione nel Centro-nord si nota innanzitutto la prevalenza di disoccupati in senso stretto, ossia di persone che hanno perso un lavoro, pari al 42,1% del totale dei disoccupati nel 1996<sup>8</sup>; nel periodo in esame, tuttavia, la quota risulta in diminuzione, era infatti pari al 43,3% nel 1993<sup>9</sup>.

Il fenomeno viene indirettamente confermato dai dati sui lavoratori iscritti alle liste di mobilità che sono quasi raddoppiati tra il 1993 e il 1995 (tab. 1.9); va tuttavia precisato che il confronto fra i dati di fine anno 1996 (312.806 lavoratori) e 1995 (316.242) può portare a

<sup>8</sup> Tale fenomeno è peculiare delle Regioni considerate, al Sud, infatti, prevale la quota di persone in cerca di prima occupazione.

<sup>9</sup> Si veda oltre per le specifiche riguardanti i giovani in età compresa fra 15 e 24 anni.

concludere che il fenomeno di crescita delle iscrizioni alle liste di mobilità abbia almeno subito un arresto.

Tab. 1.9 Lavoratori iscritti alle liste di mobilità - Medie e variazioni annuali  
(Valori assoluti e percentuali)

REGIONI	1993	1994	1995	al 31.12.95	al 31.12.96	94-93	95-94	96-95
Piemonte	16.757	27.209	31.892	31.016	26.839	62,4	17,2	-13,5
Valle d'Aosta	477	465	536	487	694	-2,5	15,3	42,5
Lombardia	19.453	34.265	39.593	39.241	45.238	76,1	15,5	15,3
Bolzano	-	-	-	-	362	-	-	-
Trento	-	-	-	-	1.553	-	-	-
Trentino A.A.	952	1.587	1.940	1.956	1.915	66,7	22,2	-2,1
Veneto	12.647	26.859	25.145	26.651	18.109	112,4	-6,4	-32,1
Friuli V. G.	3.602	6.761	7.135	6.185	5.108	87,7	5,5	-17,4
Liguria	2.955	5.784	8.366	8.685	10.412	95,7	44,6	19,9
Emilia Rom.	7.033	14.705	16.932	16.210	14.150	109,1	15,1	-12,7
Toscana	9.049	11.418	13.793	13.486	12.934	26,2	20,8	-4,1
Umbria	4.484	6.830	5.162	5.227	3.197	52,3	-24,4	-38,8
Marche	6.565	9.239	7.160	6.343	6.591	40,7	-22,5	3,9
Lazio	12.827	20.905	29.177	31.881	32.069	63,0	39,6	0,6
Abruzzo	3.952	7.436	5.576	6.025	9.631	88,2	-25,0	59,9
Molise	454	704	1.160	1.380	1.711	55,1	64,8	24,0
Campania	25.957	43.884	60.705	66.324	62.834	69,1	38,3	-5,3
Puglia	14.994	20.027	24.775	27.108	30.182	33,6	23,7	11,3
Basilicata	1.766	3.032	3.660	3.985	4.373	71,7	20,7	9,7
Calabria	1.980	3.829	5.417	6.043	7.426	93,4	41,5	22,9
Sicilia	4.814	7.749	7.945	7.687	7.687	61,0	2,5	0,0
Sardegna	3.307	7.758	9.434	10.322	11.706	134,6	21,6	13,4
<b>Italia</b>	<b>154.023</b>	<b>260.447</b>	<b>305.503</b>	<b>316.242</b>	<b>312.806</b>	<b>69,1</b>	<b>17,3</b>	<b>-1,1</b>
<b>Tot. C.-nord</b>	<b>96.801</b>	<b>166.028</b>	<b>186.830</b>	<b>187.368</b>	<b>179.171</b>	<b>71,5</b>	<b>12,5</b>	<b>-4,4</b>
<b>Totale Sud</b>	<b>57.223</b>	<b>94.419</b>	<b>118.673</b>	<b>128.874</b>	<b>135.550</b>	<b>65,0</b>	<b>25,7</b>	<b>5,2</b>

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Oml - Inps

Rispetto alla disoccupazione di lunga durata<sup>10</sup>, i dati Istat indicano in 699mila unità le persone in cerca di occupazione da più di 12 mesi nel Centro-nord (tab. 1.10), con un aumento nel periodo considerato pari a circa il 30%; va segnalato, comunque, che il ritmo di crescita del numero di disoccupati di lunga durata ha subito un forte rallentamento fra il 1995 e il 1996.

<sup>10</sup> L'indicatore di Qcs riguardante la disoccupazione di lunga durata, il numero dei iscritti al collocamento da più di 12 mesi, non è stato preso in considerazione dal momento che fornisce dati sovradimensionati a causa delle mancate cancellazioni.

*Tab. 1.10 Disoccupazione di lunga durata*  
Valori assoluti e rapporti di composizione percentuale

Anno	Persone in cerca di occupazione da 12 mesi e oltre (in migliaia)	Disoccupazione lunga durata su disoccupazione totale
1993	538	50,3
1994	653	55,5
1995	698	57,8
1996	699	58,3

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat

In forte aumento è pure l'incidenza di tale fenomeno che passa dal 50,3% del 1993 al 58,3% del 1996, ciò per effetto "dell'incremento in senso assoluto dei disoccupati di lunga durata, ma anche della diminuzione, diffusa a tutte le ripartizioni territoriali, dei disoccupati con durata inferiore ad un anno" (Istat, 1997).

Un dato particolarmente interessante emerge dall'analisi per genere condotta sulle due principali componenti della disoccupazione (ricerca di nuova occupazione e ricerca di prima occupazione): la percentuale di donne in cerca di nuova occupazione che escono dalla condizione di ricerca di lavoro in meno di 12 mesi, pari al 44,6% nell'aprile 1997 (tab. 1.11) risulta maggiore di quella degli uomini, (39%). Tale differenza, crescente nel periodo esaminato (aprile 1995-aprile 1997), porta alla formulazione di varie ipotesi. Da un lato l'aumento dei tassi di attività femminili porterebbe ad escludere che il fenomeno sia frutto dell'effetto di scoraggiamento, ossia dell'uscita dalle forze di lavoro a seguito della difficoltà della ricerca; dall'altro alcuni studi condotti sulla transizione fra attività e inattività confermano che l'abbandono delle forze di lavoro riguarda soprattutto le donne, verosimilmente quelle non più giovani.

L'apparente vantaggio femminile scompare nella ricerca della prima occupazione. In questo caso la situazione si presenta del tutto rovesciata, tanto che, nell'aprile 1997, la percentuale di maschi con oltre 12 mesi di ricerca è di oltre 4 punti inferiore a quella delle donne che è pari a 74,1%<sup>11</sup> (tab.1.12).

*Tab. 1.11 Ricerca di nuova occupazione - Incidenza della disoccupazione di lunga durata per sesso e Regione*

Rapporti di composizione %

<sup>11</sup> Probabilmente la normativa a protezione della maternità costituisce un motivo di non selezione delle giovani donne.

	APRILE 1995			APRILE 1996			APRILE 1997		
	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale
Piemonte	65,7	64,0	64,7	60,6	61,4	61,0	64,6	53,5	59,3
Valle D'Aosta	-	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lombardia	54,8	50,0	52,2	52,3	60,2	56,8	56,0	60,5	58,3
Trentino AA	40,0	25,0	33,3	25,0	40,0	33,3	66,7	40,0	50,0
Veneto	56,0	48,7	51,6	42,9	45,2	44,3	51,7	48,6	50,0
Friuli V.G.	45,5	42,9	44,0	44,4	38,5	40,9	54,5	50,0	52,4
Liguria	61,9	61,1	61,5	71,4	70,0	70,7	55,6	66,7	61,1
Emilia R.	30,4	37,0	35,1	48,1	38,6	42,3	50,0	50,0	50,0
Toscana	67,6	66,0	66,7	54,8	62,7	59,8	61,1	51,9	55,7
Umbria	55,6	54,5	55,0	50,0	50,0	50,0	55,6	60,0	57,9
Marche	53,8	50,0	52,0	53,8	55,6	54,8	60,0	57,1	58,1
Lazio	58,1	60,0	58,8	65,9	59,6	63,7	72,6	58,9	67,1
<b>Totale C-nord</b>	<b>56,4</b>	<b>53,4</b>	<b>54,8</b>	<b>56,5</b>	<b>55,4</b>	<b>55,9</b>	<b>61,0</b>	<b>55,4</b>	<b>58,1</b>
<b>Totale Italia</b>	<b>57,8</b>	<b>54,1</b>	<b>56,3</b>	<b>57,6</b>	<b>54,6</b>	<b>56,4</b>	<b>61,3</b>	<b>55,0</b>	<b>58,7</b>

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat - Rfi

Tab. 1.12 Ricerca di prima occupazione - Incidenza della disoccupazione di lunga durata per sesso e Regione

Rapporti di composizione %

	APRILE 1995			APRILE 1996			APRILE 1997		
	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale	maschi	femmine	totale
Piemonte	69,2	78,4	74,6	75,0	74,4	74,6	66,7	82,5	76,1
Valle d'Aosta	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lombardia	53,3	66,7	60,6	51,1	67,2	60,2	69,2	64,7	66,7
Trentino AA	-	-	-	0,0	0,0	0,0	100,0	50,0	66,7
Veneto	50,0	68,2	61,8	38,5	50,0	45,9	46,7	46,7	46,7
Friuli VG	42,9	71,4	57,1	40,0	50,0	46,2	50,0	75,0	62,5
Liguria	81,3	77,8	79,4	60,0	78,3	71,1	78,6	73,7	75,8
Emilia Romagna	50,0	57,1	54,5	55,6	61,1	59,3	25,0	52,4	44,8
Toscana	66,7	75,0	71,9	72,0	75,0	73,7	71,4	75,0	73,7
Umbria	66,7	88,9	80,0	62,5	66,7	64,7	100,0	75,0	83,3
Marche	66,7	66,7	66,7	42,9	72,7	61,1	50,0	66,7	61,9
Lazio	64,8	75,3	70,1	75,5	83,3	79,6	77,4	86,2	81,8
<b>Totale C-nord</b>	<b>62,5</b>	<b>72,5</b>	<b>68,1</b>	<b>64,9</b>	<b>72,6</b>	<b>69,3</b>	<b>69,8</b>	<b>74,1</b>	<b>72,3</b>
<b>TOTALE Italia</b>	<b>76,2</b>	<b>78,6</b>	<b>77,4</b>	<b>77,8</b>	<b>80,6</b>	<b>79,1</b>	<b>81,4</b>	<b>82,0</b>	<b>81,7</b>

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat - Rfi

I tassi di disoccupazione per titolo di studio mostrano che la dimensione della "disoccupazione intellettuale" (riferita a laureati e dottori di ricerca), sia pure inferiore a quelle registrate per gli altri titoli di studio, è passata da 4,2% a 5,9%, con un aumento superiore a quello medio pari a 0,8 punti percentuali (tab. 1.13). Nel periodo

## (Valori percentuali)

REGIONI	1993				1994				1995			
	Dottorato/ Laurea	Diploma univ./ Maturità	Qualifica lic. non univ./ Licenza media	Licenza elementare/ Nessun titolo	Dottorato/ Laurea	Diploma univ./ Maturità	Qualifica lic. non univ./ Licenza media	Licenza elementare/ Nessun titolo	Dottorato/ Laurea	Diploma univ./ Maturità	Qualifica lic. non univ./ Licenza media	
Piemonte	3,3	7,7	8,6	4,5	6,1	9,1	9,5	4,7	5,7	9,3	9,4	
Valle d'Aosta	0,0	8,3	3,6	8,3	0,0	7,7	3,7	9,1	0,0	7,7	7,1	
Lombardia	3,4	6,5	6,4	4,1	3,5	7,0	7,0	5,1	4,5	6,9	6,6	
<i>Bolzano</i>	<i>0,0</i>	<i>3,4</i>	<i>3,3</i>	<i>2,2</i>	<i>0,0</i>	<i>3,0</i>	<i>3,3</i>	<i>2,5</i>	<i>0,0</i>	<i>2,9</i>	<i>2,5</i>	
<i>Trento</i>	<i>0,0</i>	<i>4,5</i>	<i>5,5</i>	<i>3,4</i>	<i>6,7</i>	<i>4,3</i>	<i>6,4</i>	<i>3,7</i>	<i>6,7</i>	<i>6,3</i>	<i>5,5</i>	
Trentino AA	0,0	4,1	4,3	2,7	3,8	3,8	4,8	3,0	3,8	4,9	3,9	
Veneto	4,1	7,5	5,7	2,9	5,5	7,9	6,3	4,7	6,0	7,1	5,3	
Friuli VG	5,7	8,0	7,8	4,8	5,7	7,5	7,8	5,2	7,9	8,4	7,5	
Liguria	5,2	10,4	11,6	4,8	6,3	10,6	12,0	8,3	7,2	11,4	14,1	
Emilia R.	5,1	6,3	6,8	4,0	5,0	7,7	6,3	4,0	6,6	7,3	6,0	
Toscana	6,4	9,6	9,4	5,1	6,4	9,9	9,9	5,6	7,4	10,9	9,0	
Umbria	6,9	9,9	7,1	4,1	6,9	12,4	9,9	3,1	6,5	13,6	9,6	
Marche	6,0	12,1	6,0	3,3	7,4	10,1	6,4	3,5	8,2	9,7	6,4	
Lazio	3,8	11,2	12,2	6,3	6,2	12,3	13,2	7,8	7,4	14,5	14,5	
Abruzzo	4,8	12,5	9,9	4,4	7,1	13,7	8,9	4,7	7,0	12,8	9,3	
Molise	9,1	18,2	16,7	5,4	9,1	20,6	20,0	8,8	9,1	21,6	17,6	
Campania	7,0	22,0	22,6	15,4	10,6	23,6	23,9	18,6	13,2	28,5	27,2	
Puglia	5,3	16,3	16,3	10,8	6,0	17,6	17,9	11,0	8,7	20,4	18,7	
Basilicata	16,7	16,4	16,5	11,3	15,4	17,5	17,6	14,0	7,1	20,7	18,2	
Calabria	9,2	25,7	21,5	15,1	10,1	25,2	23,0	18,1	12,7	26,6	26,3	
Sicilia	6,0	21,7	23,0	17,3	7,1	22,4	25,9	20,6	7,6	23,2	26,4	
Sardegna	4,7	18,4	22,3	14,1	7,0	20,0	23,4	15,7	7,1	21,1	24,0	
<b>Italia</b>	<b>5,0</b>	<b>12,0</b>	<b>11,5</b>	<b>7,6</b>	<b>6,3</b>	<b>12,8</b>	<b>12,3</b>	<b>9,0</b>	<b>7,4</b>	<b>13,8</b>	<b>12,7</b>	
Totale Cn	<b>4,2</b>	<b>8,3</b>	<b>7,7</b>	<b>4,3</b>	<b>5,3</b>	<b>8,9</b>	<b>8,3</b>	<b>5,2</b>	<b>6,2</b>	<b>9,4</b>	<b>8,1</b>	
Totale Sud	<b>6,6</b>	<b>20,1</b>	<b>20,2</b>	<b>13,7</b>	<b>8,5</b>	<b>21,2</b>	<b>21,8</b>	<b>16,0</b>	<b>9,9</b>	<b>23,5</b>	<b>23,5</b>	

Fonte: elaborazioni Isfol su dati Istat - Rfi

considerato, il quadriennio 1993-96, il fenomeno sembra peculiare delle Regioni del Centro-nord, dal momento che nel Mezzogiorno il tasso di disoccupazione in questione sembra muoversi in linea con quello medio.

### 2.3 Disoccupazione giovanile

I tassi di disoccupazione giovanile, riferiti alle persone in cerca di lavoro in età 15-24 anni (tab.1.14), sono aumentati di poco più di un punto percentuale tra il 1993 e il 1996, passando da 21,7% a 22,8%, l'analisi dei tassi per genere mostra, nello stesso periodo, valori pari al 26,2% nel 1993 ed a 28,5% nel 1996 per la componente femminile, a fronte di valori rispettivamente uguali a 17,8% e 18,1% per quella maschile.

Tab. 1.14 Tassi di disoccupazione giovanile 15-24 anni  
(Valori percentuali)

Anno	Maschi		Femmine		Maschi e femmine	
	Mezzogiorno	Centro- nord	Mezzogiorno	Centro- nord	Mezzogiorno	Centro- nord
1993	41,9	17,8	56,5	26,2	47,8	21,7
1994	46,4	19,2	58,8	27,3	51,3	22,9
1995	49,3	18,9	64,6	28,3	55,4	23,2
1996	49,9	18,1	65	28,5	56	22,8

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat

Rispetto alla tipologia della ricerca (nuova occupazione o prima occupazione) si nota che nel 1996 nelle Regioni settentrionali solo il 25,7% dei disoccupati in cerca di nuova occupazione ha un'età compresa fra 15 e 24 anni e che tale percentuale diminuisce nelle Regioni centrali a 19,7%; inoltre l'incidenza di tali persone sul totale dei giovani in cerca di lavoro è andata diminuendo, dal 31,5% nel 1993 al 27,3% nel 1996. Questi dati indicano quindi che la percentuale di giovani in cerca di prima occupazione è in aumento; in questo ambito, inoltre, cresce l'incidenza della disoccupazione di lunga durata (tab.1.12), da 68,1% nell'aprile 1995 a 72,3 nello stesso mese del 1997.

Pur non essendo disponibili tutti di dati per ripartizione territoriale sembra interessante riportare i risultati di un'indagine campionaria longitudinale dell'Istat, condotta su giovani di 15-29 anni che, attraverso l'analisi della transizione dalla scuola al lavoro, ha confermato la necessità di oltre 24 mesi, in media, perché le persone in cerca del primo impiego escano da tale condizione. A livello nazionale risulta che la probabilità di trovare un lavoro entro 12 mesi, pari al 40% per il complesso delle persone in cerca, è solo il 20% per quanti ricercano il primo

impiego (tab. 1.15). Determinanti risultano essere le condizioni di domanda sul mercato del lavoro<sup>12</sup> e l'esperienza professionale acquisita.

*Tab. 1.15 Condizione dei giovani in cerca di prima occupazione per sesso, titolo di studio, ripartizione geografica a un anno dalla prima rilevazione*

Composizione %

VARIABILI	Occupazione permanente	Occupazione temporanea	In cerca di lavoro	In cerca potenziale	Non forza lavoro	Totale
<b>SESSO</b>						
Maschio	13,9	6,0	56,6	11,8	11,8	100,0
Femmina	11,4	8,9	55,8	14,2	9,7	100,0
<b>TITOLO DI STUDIO</b>						
Laurea	20,1	9,4	52,4	11,6	6,4	100,0
Diploma	14,2	7,4	54,9	12,6	10,9	100,0
Qualif.professionale	11,6	9,2	47,6	18,5	13,1	100,0
Licenza media	11,0	6,6	58,3	12,6	11,5	100,0
Licenza elementare	6,6	6,6	64,8	13,1	8,9	100,0
<b>RIPARTIZIONE GEOGRAFICA</b>						
Nord	26,0	12,4	38,9	10,6	12,1	100,0
Centro	18,8	9,7	46,8	14,4	10,2	100,0
Sud-ovest	5,1	3,9	64,9	16,0	10,1	100,0
Sud-est	9,5	6,9	58,7	12,1	12,8	100,0
Isole	6,9	5,0	68,4	9,9	9,8	100,0

Fonte: Istat, indagine sulle forze di lavoro. Aprile 1993-aprile 1994, aprile 1994-aprile 1995, aprile 1995-aprile 1996.

Rispetto alla valutazione della redditività dell'investimento in capitale umano (limitato in questo caso alla formazione scolastica), si rileva che la probabilità di trovare lavoro è crescente al crescere del titolo di studio e, inoltre, la precarietà del lavoro stesso diminuisce con l'aumentare del livello di istruzione; la posizione dei giovani senza titolo è dunque particolarmente svantaggiata.

Notevoli sono le differenze territoriali rilevate: nelle Regioni del Nord la percentuale di quanti hanno trovato lavoro (occupazione permanente o temporanea) entro 12 mesi è pari a 38,4%, mentre in quelle del Centro è del 28,6%, per diminuire fortemente nelle Regioni meridionali (16,3% nel Sud-est, 11,9% nelle Isole e 9% nel Sud-ovest); minore precarietà, inoltre, caratterizza il lavoro trovato dai giovani del Centro-nord.

<sup>12</sup> Il tasso di disoccupazione provinciale, in un contesto di scarsa mobilità geografica quale quello italiano, approssima le condizioni di domanda del mercato di lavoro locale; stime econometriche effettuata dall'Istat forniscono, inoltre, la rilevanza di tale variabile, dal momento che all'aumentare di un punto percentuale del tasso di disoccupazione provinciale la probabilità di trovare lavoro diminuisce di circa il 10%.

## 2.4 Previsioni di assunzioni e percorsi formativi

I risultati dell'indagine sulla domanda di lavoro nelle piccole e medie imprese dell'Istituto G. Tagliacarne in collaborazione con l'Unioncamere condotta su un campione di imprese manifatturiere con una dimensione compresa tra i 9 e i 250 addetti (luglio 1996), mostrano che per il biennio 1997-98 la preferenza delle imprese che prevedono di assumere va al personale già qualificato, nel 38% delle imprese, e ai giovani alla prima esperienza lavorativa nel 53%<sup>13</sup> dei casi. I risultati dell'indagine segnalano, però, che l'assunzione dei giovani è preferita per le funzioni meno qualificate per le quali la domanda è piuttosto consistente: la produzione dovrebbe assorbire, infatti, l'83% delle variazioni previste di organico, contro il 17% delle ricerca e sviluppo, del marketing, commercializzazione, amministrazione e controllo di gestione e dell'organizzazione e personale. Rispetto all'area formativa di provenienza dei giovani che potrebbero essere assunti, il 58% delle imprese pensa a giovani provenienti dagli istituti tecnici e professionali statali, il 37% a giovani con licenza dell'obbligo, il 9% a giovani provenienti dai centri di formazione professionale regionale, il 3% a quelli provenienti dall'università. I dati per ripartizione geografica delle imprese indagate (tab. 1.16) evidenziano rilevanti differenze fra Nord-ovest e Nord-est e fra queste Regioni e il Centro, in particolare si nota la diversa propensione all'assunzione di giovani provenienti dai centri di formazione regionale e la diversa attitudine all'utilizzo di giovani con titolo di studio alto (laurea o master).

*Tab. 1.16 Preferenze delle imprese sulla provenienza formativa dei giovani alla prima esperienza lavorativa*  
(Valori percentuali riferiti a risposte multiple)

	totale	nord-ovest	nord-est	centro	sud
Scuola dell'obbligo	37,3	38,9	36,5	31,3	39,3
Ist. tecnici professionali	58,0	50,0	65,4	68,8	53,6
Altri istituti superiori	8,0	7,4	11,5	6,3	3,6
Centri di formazione regionale	8,7	5,6	15,4	6,3	3,6
Università e/o master	3,3	5,6	3,8	0,0	0,0
Altro	6,0	3,7	5,8	6,3	10,7

Fonte: indagine Istituto G. Tagliacarne - Unioncamere, 1996

Dati su previsioni di assunzioni nel biennio 1997-98 sull'intero territorio nazionale e caratteristiche dei nuovi assunti provengono anche dalla prima indagine del Progetto Excelsior che fornisce la ripartizione per titolo di studio, da questa si rileva che il 30,6% delle assunzioni previste è destinato ai soggetti in possesso della licenza media, il 16,7% ai qualificati, il 31,3%

<sup>13</sup> Le previsioni di assunzioni risultanti dall'indagine contraddicono in parte quanto emerso dai dati esposti precedentemente, ma rendono ben visibile lo svantaggio dei giovani dal punto di vista della collocazione professionale.

ai diplomati, lo 0,4% ai diplomati universitari (diploma universitari o lauree brevi), il 7,3% ai laureati e infine, per il 13,7% delle assunzioni previste il titolo di studio non è rilevante.

## 2.5 Lavoro irregolare

L'unica stima possibile del volume di lavoro non regolare è condotta attraverso la misurazione del volume di lavoro sotteso alla produzione di reddito, per la quale vengono calcolate unità di lavoro omogeneo sulla base delle ore di lavoro di un'occupazione a tempo pieno. Nel 1996 il lavoro non regolare<sup>14</sup> in Italia è misurato in 4 milioni e 975mila unità, a fronte di circa 17 milioni e 298 unità regolari, e rappresenta il 22,3% del volume complessivo di lavoro nella produzione di beni e servizi. A partire dal 1992, dopo un periodo (dal 1980 al 1991) di forte incremento (6,8%) del volume di lavoro non regolare, la congiuntura sfavorevole ha contratto il volume di lavoro non regolare (-6,3%) in misura maggiore di quello regolare (-5%). Fra le diverse componenti del volume di lavoro non regolare è andato aumentando il peso delle unità di secondo lavoro pari nel 1996 al 35,7%, con 1 milione e 776mila unità, riguardanti prevalentemente attività di lavoro autonomo (presumibilmente la posizione di secondo lavoro preferita dai dipendenti).

Gli ultimi dati disponibili per ripartizione territoriale sono del 1994 e indicano nel 17,9% l'incidenza delle unità di lavoro non regolari sul totale delle unità di lavoro del Centro-nord, pressoché la metà che nel Sud; in media nel periodo 1990-94 la quota nell'industria è stata pari all'11%, nel settore dei servizi vendibili al 18%.

---

<sup>14</sup> Sono definite regolari le unità di lavoro corrispondenti a occupati dipendenti regolarmente iscritti nei libri paga delle imprese o indipendenti che svolgono la loro attività in luoghi di lavoro identificabili come tali (sedi di impresa, unità locali, cantieri...). Le unità di lavoro non regolari comprendono: a) gli irregolari (dipendenti non iscritti nei libri paga o indipendenti che svolgono la loro attività in luoghi di lavoro non identificabili come tali); b) gli occupati non dichiarati (persone che nelle rilevazioni delle forze di lavoro non si dichiarano occupate ma che svolgono almeno un'ora di lavoro nella settimana di rilevazione); c) gli stranieri non residenti (ad es. lavoratori con permesso di soggiorno scaduto o clandestini); d) i secondi lavori (altri lavori facenti capo a persone che svolgono un'occupazione, definita principale, che è stata già considerata ai fini della stima delle altre categorie di unità di lavoro).

### 3. Il Quadro comunitario di sostegno dell'obiettivo 3

#### 3.1 Strategie di programmazione del Qcs

Le strategie di sviluppo delle risorse umane definite nel Qcs risultano fortemente innovative rispetto alla tradizione del sistema di formazione professionale italiano: la storia, la composizione strutturale della disoccupazione e le caratteristiche dell'offerta formativa hanno causato un forte presidio degli interventi rivolti ai giovani che, ancora nel passato periodo di attuazione del Fse (1989-93), hanno interessato l'81% degli utenti finali delle azioni formative con una netta prevalenza, inoltre, dei giovani in possesso del solo obbligo scolastico. La focalizzazione dell'azione formativa rivolta ai giovanissimi che non proseguono gli studi era dettata soprattutto da obiettivi di equità sociale. Fornire una qualifica professionale a soggetti che interrompevano gli studi per immergersi in un mercato del lavoro caratterizzato da altissimi tassi di disoccupazione giovanile significava (e significa) creare opportunità, ridurre le probabilità di disoccupazione di lunga durata o di cronicizzazione di condizioni di impiego marginale e sommerso.

Nel Qcs 1994-99, il principio di equità viene rafforzato ed esteso ad altre categorie di popolazione in condizione di debolezza sia rispetto al mercato del lavoro (disoccupati di lunga durata, donne), sia rispetto ai problemi di inserimento sociale (varie tipologie di esclusi sociali). Gli obiettivi di equità vengono inoltre coniugati a strategie di competitività intesa, a parziale differenza degli obiettivi 1 e 2<sup>5</sup>, attraverso un incremento delle professionalità medio-alte, come opportunità aggiuntiva di ingresso nel mercato del lavoro. Concretamente, ciò si è tradotto nella previsione di misure di formazione di secondo livello e superiore rivolte ai giovani<sup>16</sup>.

Nel complesso del Qcs, il peso della tradizionale formazione professionale regionale a favore dei giovani (asse 2 "rafforzamento della formazione iniziale e inserimento dei giovani nel mercato del lavoro"), pur conservando il volume maggiore di risorse finanziarie totali (2.419 miliardi di lire) si riduce al 42,2% del totale degli stanziamenti previsti<sup>17</sup>, per dare spazio

---

<sup>15</sup> Negli obiettivi 1 e 2 dei Fondi strutturali, il principio di competitività si esplica soprattutto nel finalizzare l'incremento di capitale umano di medio-alta professionalità allo sviluppo di specifici settori produttivi in aree definite.

<sup>16</sup> Per una descrizione molto più dettagliata del Qcs si veda il *Rapporto nazionale di valutazione del Fondo sociale europeo 1994-95*, Franco Angeli, Milano 1996.

<sup>17</sup> Il peso relativo degli assi del Qcs che riportiamo in questo rapporto risulta leggermente diverso e inferiore alla tabella inserita nel Qcs. Ciò è dovuto all'introduzione, nella programmazione attuale del Qcs, del nuovo asse relativo allo sviluppo locale (asse 6) dotato delle risorse del deflatore.

soprattutto a tipologie di popolazione esposte al rischio di esclusione dal mercato del lavoro o di esclusione sociale.

I disoccupati di lunga durata (asse 1) diventano il secondo gruppo focale di programmazione (1.790 miliardi di lire) con un peso del 31,3%.

All'asse 3, rivolto alle fasce deboli, il Qcs dedica il 9,8% del totale delle risorse di obiettivo (561 miliardi di lire).

L'inclusione di un asse specifico finalizzato alla promozione delle pari opportunità per le donne sul mercato del lavoro (asse 4, stanziamenti per 449 miliardi e un peso del 8% sull'obiettivo) assume una rilevanza particolarmente innovativa anche nello scenario europeo, infatti solo Italia e Austria hanno definito una linea di azione prioritaria e contemporaneamente stanziato risorse rilevanti.

Tali strategie di diversificazione e innovazione vengono supportate, per la prima volta nella tradizione del Fondo sociale, da un asse specifico mirato al rafforzamento del sistema formativo attraverso azioni di assistenza tecnica e di formazione rivolte sia alle strutture di programmazione e gestione dei Programmi operativi (PO) che ai soggetti attuatori (asse 5, stanziamenti per 393 miliardi pari a un peso del 7% sul totale di obiettivo). La previsione di una quota finanziaria ad hoc da destinarsi al rafforzamento delle istituzioni preposte al governo del Fse costituisce una condizione importante al successo degli obiettivi definiti nel Qcs; infatti, nella valutazione ex post del Fse 1989/93<sup>18</sup> era emerso come il divario nell'impatto occupazionale delle politiche formative tra le Regioni fosse in parte dovuto alle diverse capacità tecniche di intervento.

Le innovazioni contenute nel Qcs, non riguardano solo la struttura e le caratteristiche d'intervento e di utenza finale, ma anche:

- sinergie e integrazione fra (i) sistemi di formazione professionale e istruzione e (ii) politiche della formazione e del lavoro;
- architettura degli interventi di sviluppo delle risorse umane e di inserimento al lavoro.

## **3.2 Analisi del primo triennio di attuazione**

### **3.2.1 Quadro generale**

---

<sup>18</sup> A.Bulgarelli e A.Ranieri "L'efficacia della formazione nelle politiche attive del mercato del lavoro: una verifica empirica su base regionale" in *Economia e Lavoro* n.2, 1994.

L'analisi che viene presentata ha per oggetto gli interventi a titolarità regionale e ministeriale cofinanziati dal Fse finalizzati allo sviluppo della formazione e dell'occupazione e comprendono 13 Programmi operativi (PO) relativi alle 11 Regioni e 2 province autonome del Centro-nord (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto, Provincia di Bolzano e di Trento) e i 4 Programmi operativi multiregionali (Pom) del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (Azioni innovative, Formazione-occupazione, Parco progetti - rete sviluppo locale e Rafforzamento sistemi). L'arco temporale coperto dall'analisi è, salvo quando indicato diversamente, il periodo 1994 - 1° semestre 1997 per i dati di tipo finanziario mentre è il triennio 1994-1996 per quelli di tipo fisico.

Dal 1994 al 30 giugno 1997 sono state impegnate risorse finanziarie per 2.670 miliardi di lire pari al 46,6% degli stanziamenti totali programmati per il sessennio (50,2% i PO regionali e 35,2% i Pom). Gli utenti finali delle azioni di Fse approvate fino al 31 dicembre 1996, risultano essere 299.302 (media annua di 99.767), di cui 256.105 inseriti negli interventi a titolarità regionale.

### **3.2.2 Analisi di efficienza**

Nello stesso periodo, l'efficienza realizzativa (speso/programmato) di tutte le forme di intervento risulta essere del 24%, dato quest'ultimo che presenta una forte divaricazione interna tra efficienza realizzativa dei PO a titolarità regionale (30,5%) e di quelli a titolarità multiregionale (3,5%).

La capacità di impegno sugli stanziamenti è pari al 46,6% mentre la capacità effettiva di avanzamento finanziario del 24% che approssima ma non coincide con l'indicatore di efficienza realizzativa denota uno scarto tra impegni e pagamenti elevato, pari al 22,6%.

Le cause della carente efficienza realizzativa vanno ricercate soprattutto nel ritardo con cui sono stati approvati i Programmi operativi (fine 1994). Di fatto, il 1994, è stato un anno "ponte" tra la vecchia e la nuova gestione del Fse, in cui si sono alternati impegni e rendicontazioni di programmazione pluriennali precedenti, contrattazioni con l'Unione europea e nuove programmazioni. Ciò ha determinato in molti casi esiguità o completa assenza delle approvazioni, oppure ancora forti ritardi nella implementazione delle attività programmate a livello di PO. L'anno effettivo di attuazione del Fse è il 1995, anno nel quale si registra un forte sovraccarico gestionale per tutti i responsabili delle forme di intervento in quanto hanno cercato, attraverso il meccanismo delle riprogrammazioni, di impegnare parte delle risorse del 1994.

Incrociando i dati di capacità di impegno e di efficienza realizzativa (graf. p. 80) emerge uno scenario di efficienza attuativa globale in cui la maggior parte delle Amministrazioni si aggregano al livello centrale della retta. Picchi di efficienza si hanno nelle realtà territoriali di piccola dimensione e a statuto speciale (Province autonome di Trento e di Bolzano e Valle d'Aosta) in Emilia Romagna e in Piemonte. Viceversa le difficoltà attuative maggiori si riscontrano in Lombardia, nelle Marche e nei Pom del Ministero del lavoro.

I dati relativi alla capacità di spesa, in particolare, mostrano valori e andamenti lontani dalle ipotesi di spesa programmati dal Qcs (ipotesi minima), evidenziando la distanza tra la concezione del bilancio comunitario, che inquadra il piano finanziario annuale come un piano di spesa (impegno e pagamento nel medesimo esercizio di competenza), e quella dei bilanci nazionali che distinguono nettamente (in termini di stanziamenti) la competenza dalla cassa (graf. p. 81). Nel complesso degli interventi operativi, il ritmo di spesa dovrebbe divenire ben più sostenuto e superare quello della soglia minima prevista al fine di recuperare gli scostamenti di spesa non erogata del periodo 1994-96.

Nonostante i ritardi e le difficoltà di avvio e attuazione degli interventi di Fondo sociale europeo, i dati presentano uno scenario di attività consistente sia per volume finanziario e per popolazione coinvolta, sia per significato nelle politiche di formazione professionale nazionali e regionali.

Il 24% di avanzamento finanziario conseguito fino al giugno 1997 dipende, ancora una volta, dalle regole procedurali e di erogazione dei finanziamenti (ripartizione per quote diversificate di anticipi) adottate dai responsabili delle varie forme di intervento. Esse fanno sì che un'azione formativa venga avviata e realizzata con una quota limitata di anticipi, oppure che venga avviata senza un corrispondente anticipo di finanziamenti. Nel periodo 1994-1996 lo scarto esistente fra realizzazione effettiva delle attività e pagamenti è risultato pari a 9 punti: al 31-12-96 le azioni effettivamente avviate risultavano essere l'65% di quelle approvate (cui corrisponde il dato d'impegno) nei PO regionali, ma la capacità effettiva di utilizzo finanziario (pagamenti/impegni) nel periodo risultava limitata al 56%.

Nonostante i ritardi di implementazione dei PO, particolarmente evidente nel caso dei programmi a titolarità multiregionale, impegni e pagamenti mostrano un andamento temporale complessivamente in crescita e un volume di risorse attivate tale da non porre il complesso di obiettivo in condizioni di rischio attuativo.

Sopra la media dell'indicatore di capacità effettiva di impegno (46,6%) si collocano tutte le Regioni ad eccezione della Lombardia (27,8%), del Veneto (44,5%), delle Marche (36,2%) e del Lazio (42,9%) e dei PO del Ministero del lavoro. Analogamente, Lombardia, Marche, Lazio e PO del Ministero del lavoro registrano valori di efficienza realizzativa sotto la media del 24%. In queste realtà si sono scontrati problemi relativi al ritardato avvio delle attività e al

decentramento in atto verso le Province. Si tratta di problemi di natura congiunturale che non dovrebbero provocare, nel sessennio, rischi attuativi netti.

### 3.2.3 Analisi di efficacia

Il dato di realizzazione fisica conseguibile (utenti relativi ai progetti approvati), mostra un segno e un livello di efficacia differente se paragonato agli obiettivi contenuti nel Qcs o nella valutazione ex ante: (i) è nettamente inferiore agli obiettivi di realizzazione fisica previsti dal Qcs (59,9% di raggiungimento dell'obiettivo fisico); (ii) è leggermente superiore alle previsioni effettuate in sede di valutazione ex ante (105,4% di raggiungimento dell'obiettivo fisico). Il Qcs, infatti, individua in 999.361 unità gli utenti complessivi, nel sessennio, dei 5 assi di intervento, con una media annua di 166.560 unità. Su quali calcoli siano state realizzate le stime del Qcs non è dato sapere, pur tuttavia lo scarto, in media annua, fra le previsioni e l'attuazione è pari a 66.793 unità (40%). Per capire il divario fra previsione e attuazione abbiamo stimato i costi medi per allievo del Qcs confrontandoli con quelli reali: (i) i dati di previsione implicano costi medi irrealisticamente bassi per gli assi rivolti ai giovani e alle fasce deboli (rispettivamente 3.556.607 e 6.327.942 lire), influenzando così il valore del costo medio di obiettivo (5.222.769 lire); (ii) i costi medi di attuazione riflettono le tipologie formative utilizzate per le diverse tipologie di utenza, il costo medio reale dell'asse giovani (7.856.560 lire), pur essendo relativamente il più basso, incide per volume di utenza sul totale del costo medio di obiettivo (8.232.625 lire).

Viceversa, la valutazione ex ante dell'obiettivo 3<sup>19</sup> stima in 486.047 unità i beneficiari delle azioni previste per i soli programmi regionali, con una media annua di 81.008 unità. La stima del Cles è stata realizzata calcolando il costo medio per allievo da applicare agli stanziamenti di ciascun asse<sup>20</sup>. I risultati conseguiti sono simili alle previsioni della valutazione ex ante: prendendo in considerazione i soli PO regionali, lo scarto in positivo del valore relativo ai beneficiari delle azioni consiste in 4.360 unità su base annua (85.368 utenti contro gli 81.008 previsti). La convergenza fra i dati di realizzazione e quelli di previsione è riconducibile, sul totale di obiettivo, al valore del costo medio per allievo. A livello di attuazione, i costi rilevati (8.017.429 lire) si discostano da quelli stimati dalla valutazione ex ante (8.900.632 lire); la diminuzione dei costi reali sembra dovuta alla durata minore delle azioni formative rispetto al passato (la stima del Cles si basa sui costi medi rilevati dall'Isfol nel precedente periodo di programmazione) e ad una maggior "individualizzazione delle attività": infatti i costi unitari

---

<sup>19</sup> Cles, *Analisi e valutazione ex ante dell'obiettivo 3*, Aprile 1994.

<sup>20</sup> Tale parametro è stato ottenuto aggiornando al 1994 (con il tasso d'inflazione) il costo medio per allievo delle attività formative realizzate nel 1992 nell'ambito del precedente periodo di programmazione delle risorse per gli obiettivi 3 e 4. A ciascuno degli assi del nuovo obiettivo 3 è stata assegnata la media dei parametri di costo degli assi e sub-assi del precedente Qcs che lo compongono, secondo specifici criteri di raccordo. Il costo medio per allievo applicato è risultato essere il seguente: 5.332 Ecu per l'asse 1; 5.347 Ecu per l'asse 2; 3.300 Ecu per l'asse 3 e 4.260 Ecu per l'asse 4.

(costo medio orario per allievo) risultano oggi più elevati di quelli sostenuti nella programmazione precedente.

*Tab. 3.1 Obiettivo 3: utenti finali relativi ai progetti approvati nel triennio 1994-96 e utenti previsti dal documento di valutazione ex ante. Solo PO regionali.*

Utenti	Asse 1		Asse 2		Asse 3		Asse 4	
	finali 1994-96	previsti 1994-99	finali 1994-96	previsti 1994-99	finali 1994-96	previsti 1994-99	finali 1994- 96	previsti 1994- 99
Utenti totali	48.379	198.912	157.234	207.551	22.347	44.846	20.231	34.738
Utenti annui	16.126	33.152	52.411	34.592	7.449	7.474	6.744	5.790

Fonte: Isfol e Cles

In ogni caso, il volume dei soggetti, giovani e adulti, coinvolti nell'azione formativa presenta un impatto specifico rilevante rispetto alla popolazione di riferimento: (i) i giovani coinvolti in azioni di Fse costituiscono il 18,4% di tutti i giovani in cerca di occupazione nel Centro-nord (anno 1996), con punte superiori al 20% in Piemonte, Valle d'Aosta, Province autonome di Trento e Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Marche. Risultato questo che approssima gli obiettivi, avanzati nell'ultimo vertice di Lussemburgo sull'occupazione in Europa, di arrivare a formare il 20% dei disoccupati; (ii) gli adulti interessati alle azioni di Fse costituiscono il 9,5% degli adulti disoccupati con insufficiente dotazione di capitale umano, peraltro con un forte andamento crescente rispetto al 1995 (impatto specifico del 5,5%). Impatti superiori al 10% sono presenti in Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Trento, Emilia Romagna, Marche e Lazio.

### 3.2.4 Analisi per asse di intervento

I dati disaggregati per asse di intervento mostrano come le performance migliori si verificano relativamente alle azioni rivolte ai giovani, alle fasce deboli e alla promozione delle pari opportunità (capacità di impegno rispettivamente del 58,6%, del 45,7% e del 56,4%; efficienza realizzativa del 35,8%, 25,3% e 21,2%). Viceversa registrano maggiore inefficienza gli assi rivolti ai disoccupati di lunga durata (impegni al 35,5% e pagamenti al 14,1%) e al rafforzamento sistemi (impegni al 27,7% e pagamenti al 5,5%).

Un'analisi integrata fra i dati di efficienza attuativa, soprattutto di capacità di impegno e di avanzamento finanziario, e di variabili di realizzazione fisica (azioni, allievi e monte ore dei progetti approvati e finanziati) evidenzia una maggiore capacità del sistema di sviluppo delle risorse umane a implementare le misure che presidia tradizionalmente, in particolare i corsi di formazione professionale rivolti ai giovani. L'impatto positivo di questi interventi è anche valutabile rispetto agli utenti coinvolti sulla popolazione di riferimento: i giovani interessati dalle attività di Fse costituiscono ben il 18,4% di tutti i giovani in cerca di lavoro nel Centro-nord.

Ad un maggior dettaglio, il bilancio del primo triennio di attuazione evidenzia, secondo una graduatoria di risultati:

## **Asse 2: rafforzamento della formazione iniziale e inserimento dei giovani nel mercato del lavoro**

Fra il 1994 e giugno 1997, l'asse 2 presenta le migliori performance sia in termini di efficienza che di popolazione interessata:

- gli impegni hanno raggiunto il 58,6% del sessennio (contro un valore medio dell'obiettivo pari al 46,6%) e i pagamenti il 35,8% (media obiettivo del 24%). Sette Amministrazioni regionali su sedici hanno già impegnato una cifra pari o superiore a quella programmata per il sessennio. Il peso complessivo dell'asse sul totale dell'obiettivo, quindi, ha largamente superato gli obiettivi programmatici (42,2% delle risorse del Qcs) per coprire ora il 53,1% di tutti gli impegni e il 62,9% dell'effettiva realizzazione (pagamenti);
- sono ben 182.072 i giovani interessati ai progetti approvati (al dicembre 1996). Questi costituiscono il segmento di popolazione principale del Qcs (peso del 61%) e superano largamente in volume le previsioni effettuate in sede di valutazione ex ante (52.411 allievi in media annua nei PO regionali contro i 34.592 previsti).

Nel quadro della buona performance degli interventi rivolti ai giovani vengono raggiunti sia gli obiettivi di equità sociale che di competitività:

- la priorità del Qcs di destinare una quota del 20% delle risorse dell'obiettivo ai giovani con meno di 20 anni per contrastare il fenomeno della disoccupazione di lunga durata collegata ad un deficit di formazione iniziale risulta pienamente raggiunta. Il peso complessivo delle misure rivolte a queste utenze raggiunge il 69% circa degli allievi relativi ai progetti approvati, secondo una ipotesi più estensiva che include le misure per qualificati e diplomati, e il 35% circa secondo l'ipotesi più restrittiva, relativa alla sola misura 1 finalizzata ai giovani in possesso del solo obbligo scolastico e/o *drop-out* dei primi anni delle superiori;
- ampliate e diversificate risultano le opportunità formative e di specializzazione professionale rivolte ai giovani già in possesso di una qualificazione di base o di un diploma, anche attraverso percorsi integrati con il sistema di istruzione professionale e tecnica e con le

università. Questo processo sta non solo stimolando l'emergere di nuova offerta formativa, ma modificando le caratteristiche e la qualificazione degli organismi formativi consolidati, in passato fortemente specializzati a rispondere ai bisogni della domanda sociale dei giovani. I Centri regionali di formazione e i grandi enti convenzionati stanno via via assumendo la forma di agenzie attente e collegate al mondo delle imprese e alla domanda individuale di competenze professionali superiori.

Ciò nonostante, l'obiettivo del Qcs di privilegiare i percorsi di alternanza formazione-lavoro risulta solo parzialmente raggiunto:

- in positivo, la forma di alternanza rappresentata dallo stage risulta largamente diffusa. La programmazione dello stage è ormai un vincolo per l'approvazione dei progetti rivolti ai giovani presente in tutti i bandi di gara regionali e multiregionali;
- in negativo, la misura rivolta ai giovani apprendisti e contrattisti di formazione e lavoro ha finora avuto una implementazione minima (13.589 utenti previsti dai progetti approvati), con un impatto specifico sostanzialmente nullo sulla popolazione di riferimento.

Come in passato, i costi unitari (costo ora/allievo) sono i più contenuti fra gli assi (10.413 lire contro una media di 11.767 lire), i quali considerati insieme alle lunghe durate medie (799 ore) indicano azioni formative prevalentemente centrate sul corso in cui esperienza consolidata ed economie di scala permettono di intercettare, raggiungere e coinvolgere la popolazione di riferimento.

### **Asse 3: inserimento delle persone esposte ai rischi di esclusione sociale**

Anche l'asse 3 registra una buona capacità di utilizzo effettivo delle risorse. Ciò trova ragione nella solida tradizione di intervento su alcuni segmenti delle fasce deboli che caratterizza il sistema della formazione professionale nelle aree territoriali interessate. I valori di efficienza risultano allineati alla media di performance di obiettivo e valori di efficacia sono leggermente superiori alle previsioni della valutazione ex ante:

- gli impegni hanno raggiunto il 45,7% del sessennio (contro un valore medio dell'obiettivo pari al 46,6%) e i pagamenti il 25,3% (media obiettivo del 24%). Il parametro programmato di peso dell'asse sull'obiettivo (pari al 9,8%) è stato sostanzialmente rispettato poiché l'indicatore di allocazione riferito all'asse 3 risulta pari al 9,6% e quello di realizzazione effettiva (pagamenti) è del 10,3%;
- gli allievi relativi ai progetti approvati sono 22.959, con una media annua pressoché identica a quella prevista (rispettivamente 7.449 e 7.474 beneficiari). Le grandezze fisiche per misura evidenziano come la netta maggioranza delle azioni finora realizzate si concentrino sui disabili (fisici o psichici) e, in misura minore, sui reclusi e sui tossicodipendenti. Più recente, e ancora poco esplorata, è l'attivazione di azioni rivolte al mondo dell'immigrazione e della marginalità adulta. I costi unitari (asse 5 a parte) presentano i

valori più alti di obiettivo (14.189 lire) ad indicare la relativa maggior complessità, e costo, di azioni difficilmente standardizzabili.

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

#### **Asse 4: pari opportunità fra uomini e donne nel mercato del lavoro**

L'asse 4 presenta livelli di attuazione finanziaria eccellenti sul versante degli impegni, limitati su quello dei pagamenti.

In generale, le azioni destinate alle donne hanno raggiunto un ampio mercato di utenza potenziale, ma poco si sono caratterizzate per la specificità di genere. In particolare:

- gli impegni hanno raggiunto il 56,4% del sessennio e i pagamenti il 21,2%. Il peso dell'asse sull'obiettivo (pari al 7,8% delle risorse stanziato dal Qcs) è quindi salito rispettivamente al 9,5% dell'allocazione effettiva (impegnato) e sceso al 6,9% della realizzazione effettiva (pagato);
- le allieve relative ai progetti approvati sono 20.231 nei PO regionali e 2.711 in quelli multiregionali, con una media annua superiore a quella prevista in sede di valutazione ex ante (rispettivamente 6.744 e 5.790 beneficiari). Le grandezze fisiche per misura evidenziano come la netta maggioranza delle azioni finora realizzate si rivolgano alle donne interessate al reinserimento professionale dopo una prolungata assenza dal mercato del lavoro e, in seconda battuta, alle donne senza qualifica professionale o in possesso di diploma inadeguato, misure queste ultime non differenziate dalla tradizionale formazione professionale. Pur tuttavia le durate medie dei corsi relativamente brevi (573 ore contro una media di obiettivo pari a 658 ore) e i costi unitari relativamente più elevati (13.769 lire contro una media di obiettivo pari a 12.510 lire) indicano una struttura più innovativa e mirata delle attività.

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

### **Asse 1: lotta alla disoccupazione di lunga durata**

L'attuazione dell'asse 1 presenta molti aspetti di problematicità. Il Qcs, investendo ben il 31,3% delle risorse totali di obiettivo verso questa priorità intendeva probabilmente "forzare" il sistema formativo italiano a fornire un'offerta di opportunità aggiuntiva e forte rispetto alla tradizione della formazione in ingresso per i giovani. E' evidente che il sistema formativo nel suo complesso (decisori, operatori, etc.) in tre anni non è riuscito ad operare un salto quantitativo, oltretutto qualitativo, così rilevante:

- gli impegni hanno raggiunto solo il 35,5% del sessennio e i pagamenti il 14,1%. Il peso dell'asse sull'obiettivo (pari al 31,3% delle risorse stanziato dal Qcs) è "crollato" rispettivamente al 23,8% dell'allocazione effettiva (impegnato) e al 18,3% della realizzazione effettiva (pagato);
- gli utenti finali relativi ai progetti approvati sono 63.415 (di cui 48.379 nei PO regionali e 15.036 nei Pom), con una media annua nettamente inferiore a quella prevista in sede di valutazione ex ante (rispettivamente 16.126 e 33.152 beneficiari). Durate medie e costi unitari (569 ore per corso al costo di 13.780 lire ora/allievo) evidenziano il prevalere di azioni formative in senso stretto, poco adeguate al reinserimento professionale di tali categorie di utenza.

Pur tuttavia, al di là del dato quantitativo, il 1996 appare come anno di forte ri-orientamento delle strategie che nel biennio precedente hanno caratterizzato l'agire delle azioni rivolte ai disoccupati di lunga durata.

### **Asse 5: assistenza tecnica e rafforzamento sistemi**

L'asse 5 presenta i livelli di attuazione peggiori. Ciò è probabilmente dovuto all'inesperienza delle amministrazioni regionali e centrali a programmare e gestire attività diverse dagli interventi formativi in senso stretto. E' infatti interessante notare come, fra le molteplici tipologie di azioni ammissibili, siano proprio quelle formative (formazione formatori e funzionari) ad aver avuto il maggior peso relativo. In particolare:

- gli impegni hanno raggiunto il 27,7% del sessennio e i pagamenti il 5,5%. Il peso dell'asse sull'obiettivo (pari al 6,9% delle risorse stanziato dal Qcs) è quindi sceso rispettivamente al 4% dell'allocazione effettiva (impegnato) e al 1,2% della realizzazione effettiva (pagato);
- fra il 1994 e il 1996, le Regioni del Centro-nord hanno approvato 660 azioni, di cui 479 riconducibili ad azioni formative per 7.914 allievi e 181 ad azioni non formative.

### **3.3 L'impatto del Fse sulle politiche delle risorse umane e dell'occupazione**

Le politiche di sviluppo delle risorse umane e dell'occupazione segnano una importante svolta in Italia nel corso del 1996 con l'*Accordo per il lavoro* di settembre e, nel 1997, con l'approvazione della nuova normativa di promozione dell'occupazione. Lo scenario attuale della normativa e delle politiche formative è indubbiamente molto più ricco di quello presente nel periodo in cui sono stati elaborati il Qcs di obiettivo ed i PO. Il mutato quadro di riferimento influenzerà l'evolversi del prossimo triennio di attuazione del Qcs, ma a sua volta costituisce anche il risultato delle scelte programmatiche e delle sperimentazioni realizzate nel primo triennio di implementazione dell'obiettivo 3. Le strategie identificate nel Qcs ed in particolare la focalizzazione sulla costruzione di *policy* e percorsi integrati fra i diversi canali formativi presenti in Italia e fra questi e le politiche dell'occupazione, hanno stimolato la definizione e, fra breve, la messa in opera delle recenti politiche nazionali.

Nell'analizzare l'impatto del Fse-obiettivo 3 non si può non ricordare che l'Italia del Centro-nord, pur nella sua articolazione in realtà territoriali estremamente differenziate, presenta un contesto economico-produttivo di riferimento di elevata ricchezza, positività ed eccellenza. Nonostante non manchino zone di crisi e di difficoltà questo si traduce comunque in una serie di elementi positivi, ma anche di criticità che incidono sui risultati raggiunti dal Fse:

- gli elementi positivi possono essere sintetizzati sia nella presenza di sistemi produttivi e di formazione professionale forti in grado di intercettare e costruire opportunità: (i) in larga parte del Centro-nord il sistema di formazione professionale esiste, è visibile ed è di buon livello qualitativo (ha cioè potuto, se lo ha voluto, avere occasioni di rapporto e di collaborazione reale con il sistema delle organizzazioni produttive); (ii) il tessuto economico è tale per cui esiste una capacità di creazione di lavoro anche in presenza di fenomeni di crisi diffuse che possono avere interessato/interessare determinati settori, territori o comparti; (iii) esiste una significativa rete di organizzazione degli interessi (basti pensare alle associazioni imprenditoriali dell'industria, dell'artigianato e del commercio nonché a quelle dei lavoratori) in grado di stimolare e provocare una domanda "organizzata" di formazione e di qualità;
- gli elementi negativi sono connessi, invece: (i) alla "concorrenza" che, soprattutto in alcune aree, il lavoro esercita rispetto alla formazione, i giovani cioè tendono, soprattutto nella fascia del post-obbligo e nel post-diploma, a preferire un accesso diretto al lavoro piuttosto che proseguire negli studi; (ii) alla difficoltà di emersione e di visibilità che può caratterizzare il sistema della formazione professionale in contesti molto ricchi, densi ed articolati (si pensi alle grandi aree urbane).

Tenute sullo sfondo queste premesse, possono essere formulate le seguenti conclusioni relative all'impatto dell'obiettivo 3 sulle politiche delle risorse umane e dell'occupazione nel Centro-nord:

### **a) Impatto sull'integrazione fra il sistema di formazione e di istruzione**

Le misure di Fse rivolte all'integrazione fra il sistema di formazione professionale regionale e quello dell'istruzione statale hanno stimolato accordi, programmazioni e gestioni congiunte fra gli attori dei due sistemi che perseguono l'obiettivo della costruzione di un sistema formativo integrato.

Il tema dell'integrazione tra sistema di formazione professionale e sistema di istruzione raccoglie numerosi aspetti: (i) la necessità di avvicinare ed arricchire reciprocamente la formazione a carattere generale e la formazione a carattere professionale /professionalizzante; (ii) l'obiettivo di consolidare un sistema articolato di opportunità in grado di rispondere ai diversificati bisogni ed orientamenti dell'utenza; la contemporanea esigenza che il sistema di opportunità sia davvero tale, ossia che le diverse offerte siano tra loro commensurabili e percorribili, ciò richiede la possibilità di riconoscimento dei "crediti formativi" conseguiti nei vari segmenti del sistema formale e non di istruzione e formazione; (iii) l'opportunità di possedere strumenti formativi diversificati al fine di essere in grado di rispondere anche con tempi diversi (breve, medio, lungo) alle esigenze dello sviluppo economico e dell'occupazione; (iv) l'obiettivo di far crescere nel sistema di istruzione e formazione una moderna cultura professionale richiamando l'intero sistema ai necessari rapporti con le problematiche professionali, produttive e occupazionali.

Una criticità del sistema italiano di sviluppo delle risorse umane consiste nella mancanza di un comparto professionale a livello di formazione in ingresso (e, più in generale, per "giovani e adulti" secondo l'espressione dell'*Accordo per il lavoro*): "forzando" si potrebbe sostenere che, allo stato attuale, l'istruzione professionale e tecnica, da un lato, e la formazione professionale, dall'altro, sono i due blocchi che compongono questo ipotetico comparto. Esso però sconta, com'è noto, il problema della diversità di "peso" (la formazione professionale è decisamente meno rilevante in termini di utenti) e soprattutto quelli della diversità di riferimento decisionale (Ministero della pubblica istruzione versus Regioni/Province) e di logiche d'azione (modello scolastico/accademico versus formativo). La formazione professionale, inoltre, a causa del mancato innalzamento dell'obbligo scolastico e della riforma della scuola secondaria superiore, ha dovuto svolgere numerose funzioni di supplenza rispetto all'istruzione, in particolare nel consolidamento degli interventi di prima formazione destinati ai giovani in uscita dall'obbligo (dopo i 14 anni) e nello sviluppo progressivo delle attività formative rivolte ai *drop-out* della scuola secondaria. Ciò spiega lo sviluppo, negli anni ottanta, di una formazione professionale rivolta prevalentemente ai giovanissimi a rischio di emarginazione dal mercato del lavoro e di un peso pari all'81% degli interventi rivolti a tale categoria di utenza degli interventi di Fse nel periodo 1989-1992.

In attesa della definizione normativa nazionale relativa all'integrazione fra i due sistemi avviata a partire dall'*Accordo per il lavoro* del 1996, è indubbio che alcuni segmenti dell'obiettivo 3, e cioè la misura relativa all'integrazione formazione professionale /istruzione professionale e le

misure relative agli interventi post-diploma dei sottoprogrammi regionali e multiregionale, abbiano consentito di praticare la sola strada attualmente disponibile per costruire sinergie istituzionali e operative fra i due sistemi: l'integrazione sulla base di (i) una molteplicità di azioni e modelli spontanei e destrutturati di programmazione e gestione congiunta di interventi fra enti di formazione e istituti professionali, tecnici e di istruzione secondaria di primo grado (conseguimento dell'obbligo scolastico) (ii) di intese interistituzionali realizzate a livello regionale e locale. Questo percorso è vero soprattutto nel Centro-nord dove la presenza di un sistema di formazione professionale forte ha permesso un raccordo effettivo con il sistema dell'istruzione, permettendo la realizzazione di importanti esperienze di lavoro congiunto che stanno esercitando un'influenza sul dibattito in corso relativo al "riordino dei cicli scolastici". Nel processo di costruzione di un comparto nazionale di formazione professionale, il valore aggiunto del Fse può essere identificato nell'aver stimolato sperimentazioni concrete di integrazione fra i due sistemi.

#### **b) Impatto sul sistema di formazione degli adulti**

Il peso rilevante dell'asse rivolto ai disoccupati di lunga durata (31,3% delle risorse finanziarie di obiettivo) ha contribuito ad iniziare a costruire un sistema di formazione degli adulti.

Una delle più rilevanti debolezze strutturali del sistema di sviluppo delle risorse umane in Italia consiste nella carenza di un sistema di formazione permanente fruibile durante tutto l'arco della vita. Tale carenza è composta di presenze e di assenze: da un lato, si è costruito, negli ultimi anni, un sistema di formazione continua rivolto agli occupati, finanziato dal Fse (obiettivo 4) ma anche da risorse nazionali (l. 236/93); dall'altro lato non si è ancora sufficientemente sviluppato un sistema formativo (in senso lato che ricomprenda anche altri strumenti di azione) rivolto agli adulti in condizione di disoccupazione, sottoccupazione e marginalità sociale e sprovvisti di una adeguata dotazione di capitale umano. L'unico strumento consolidato e ricorrente di educazione degli adulti è dato dai corsi di recupero dell'obbligo scolastico - le "150 ore"- rivolti alla popolazione in condizioni di semi-analfabetismo.

Nonostante la scarsa efficienza dimostrata dagli interventi rivolti ai disoccupati di lunga durata (asse 1), le risorse disponibili hanno stimolato la costruzione di interventi mirati soprattutto nel segmento specifico dei disoccupati iscritti nelle liste di mobilità, in Cigs straordinaria o partecipanti ai lavori socialmente utili, realtà in cui più facile è stato intercettare e motivare l'utenza. Rilevanti effetti moltiplicatori si stanno inoltre verificando nelle sperimentazioni di qualificazione congiunta al recupero dell'obbligo scolastico degli adulti e sulla diffusione di progettazioni più attente alla costruzione di percorsi integrati (orientamento, formazione, accompagnamento). E' un inizio, resta ancora da costruire un sistema di formazione permanente che raccordi formazione iniziale e formazione continua.

#### **c) Impatto sulla diversificazione di opportunità e di offerta formativa**

L'articolazione del Fse per tipologie di utenza ha stimolato (i) l'accesso a segmenti di popolazione non tradizionalmente coinvolti dal sistema di formazione, (ii) la diversificazione di

opportunità e offerta formativa, (iii) la specializzazione relativa e l'integrazione con le risorse e gli investimenti autonomi delle Regioni.

Per i giovani (asse 2) il Fse ha permesso la diversificazione delle attività verso fasce di utenza già qualificata (qualificati, diplomati e laureati) in ingresso nel mercato del lavoro. Nelle Regioni del Centro-nord, tuttavia, la domanda di formazione post-obbligo è ancora elevata e in buona parte risponde ad esigenze rilevate nel sistema delle imprese. Il Fse ha privilegiato la formazione di livello post-secondario (soprattutto dal 1995 in poi, anno di effettivo avvio del sistema) collocando quella post-obbligo prevalentemente sui fondi ordinari delle Regioni.

Per le fasce deboli (asse 3) il Fse ha costituito una risorsa chiave per stimolare gli interventi a favore di immigrati, nomadi, detenuti e delle nuove povertà. L'area, invece, dell'handicap fisico, psichico e della tossicodipendenza era già tradizionalmente presidiata dal sistema formativo e dall'associazionismo del volontariato. Qui, il Fse ha fornito un canale integrativo (in parte sostitutivo) di finanziamento.

Infine, per le donne (asse 4), il Fse è stato essenzialmente un canale finanziario integrativo delle politiche correnti di formazione professionale. Pur rilevando elementi di forte innovazione, a partire dal 1996, le azioni cofinanziate non hanno ancora svolto un ruolo di valorizzazione della differenza e specificità di genere.

#### **d) Impatto sull'architettura degli interventi**

La previsione, nei Qcs e nei PO, di modalità di intervento di sviluppo delle risorse umane diverse dalla formazione in senso stretto, e in particolare (i) creazione di architetture formative allargate ad interventi di supporto a monte e a valle (ii) integrazione con altri strumenti tipici delle politiche del lavoro, può essere ritenuta responsabile (insieme ad altri fattori) dei processi di innovazione o razionalizzazione che hanno interessato il fronte degli strumenti di politica della formazione e dell'occupazione nelle diverse Regioni del Centro-nord.

Un aspetto qualitativo importante degli interventi realizzati, il quale risponde non solo alle priorità del Qcs, ma ad un bisogno forte di ampliamento e innovazione degli strumenti di sviluppo delle risorse umane, consiste nell'integrazione di più strumenti per raggiungere determinati obiettivi. L'integrazione si sta ormai consolidando fra azioni di orientamento e azioni di formazione e introducendo nei percorsi più complessi dove agiscono in modo sinergico azioni di orientamento e interventi finalizzati al bilancio delle competenze, alla rimotivazione o al recupero delle competenze possedute, l'orientamento e la preformazione, la formazione in alternanza, l'accompagnamento all'ingresso/reingresso nel mercato del lavoro.

Meno diffusi, ma in rapido aumento nel triennio, appaiono invece gli interventi coordinati con gli strumenti di politica del lavoro quali gli aiuti all'assunzione, il supporto all'avvio di attività autonome o imprenditoriali. L'imprenditorialità giovanile, in particolare, viene promossa in

percorsi integrati con moduli specifici e con attività formative finalizzate allo sviluppo di skill trasversali e supportate con la realizzazione di *business-plan* e con l'assistenza allo *start-up*, accompagnata, in alcuni casi, da incentivi finanziari.

La creazione di percorsi complessi e multistrumenti implica innovazione anche nei processi di progettazione e gestione: (i) in fase progettuale vengono spesso inserite attività di ricerca con la partecipazione, in molti casi, di istituti di ricerca regionali e locali o di università, anche attraverso progetti misti fra assi del Qcs; (ii) analisi dei bisogni, selezione delle utenze, disegno e gestione dei vari elementi che compongono il percorso vengono realizzati in partenariato orizzontale fra più attori, ognuno dei quali contribuisce con le proprie specifiche competenze, aggiunge valore all'intervento complessivo e permette collegamento e radicamento con il contesto territoriale.

#### **e) Impatto sul sistema di certificazione**

L'integrazione in atto fra percorsi di formazione professionale con l'istruzione e il lavoro in alternanza sta promuovendo la sperimentazione, in alcune realtà regionali e provinciali, di nuove forme di certificazione delle competenze che stanno anticipando un ridisegno nazionale complessivo del sistema di certificazione.

In particolare: (i) l'istituzione del libretto personale di certificazione professionale; (ii) il mutuo riconoscimento dei crediti formativi fra sistema regionale e sistema d'istruzione; (iii) il riconoscimento dei crediti accumulati nelle azioni di transizione scuola-lavoro e di pre-professionalizzazione; (iv) il riconoscimento dei crediti accumulati nelle esperienze di apprendistato e di contratto di formazione e lavoro; (v) la standardizzazione delle qualifiche; (vi) la revisione dei modi di valutazione delle competenze.

### **3.4 L'impatto sul sistema di governo delle politiche formative**

Le innovazioni contenute nei regolamenti dei Fondi strutturali e la loro traduzione nei processi di costruzione dei documenti di programmazione, nei contenuti e nella gestione dei programmi, hanno avuto un impatto rilevante, anche se non esplicitamente voluto, sul sistema di governo delle politiche formative.

In oltre 3 anni di attuazione del Fse, lo scenario complessivo del sistema nelle Regioni del Centro-nord presenta caratteristiche di maggiore forza rispetto al passato. Questa forza ha permesso di realizzare contemporaneamente l'impiego delle risorse finanziarie disponibili e l'innovazione diffusa nel sistema di sviluppo delle risorse umane. Solo un sistema forte è in grado di utilizzare la leva finanziaria per produrre innovazione, diffonderla e consolidarla. Un sistema di formazione professionale è forte se presenta le seguenti caratteristiche:

- è in grado di intercettare/costruire opportunità;
- è in grado di definire gli obiettivi e prevederne i risultati;
- è in grado di decidere di conseguenza secondo criteri di efficacia;
- è riconosciuto come legittimo dai suoi interlocutori e legittimato a proporre e condurre determinate logiche di azione;
- è in grado di attivare partnership fra soggetti diversi;
- è adeguato dal punto di vista della qualità e della quantità delle risorse umane che vi operano;
- ha una storia significativa;
- opera in un contesto che si caratterizza per buoni elementi di coerenza e di sostegno alla propria strategia.

Queste caratteristiche devono essere possedute non solo dagli organismi che governano il sistema formativo, ma anche dai singoli attori del sistema (agenzie formative, parti economiche e sociali, imprese private e pubbliche, organismi di ricerca, etc.) e dalle reti relazionali che essi attivano. Quando un sistema di formazione professionale non presenti le caratteristiche sopra indicate (o, almeno, non ne possieda una quota rilevante) esso può solamente perseguire l'innovazione attraverso processi lenti, non sostenuti da un contesto che permette di raggiungere risultati significativi utilizzando con efficienza le risorse finanziarie disponibili.

Il sistema di formazione professionale nel Centro-nord presenta sempre più caratteristiche di forza, ma ancora alcuni punti di debolezza. L'opportunità fornita dalle risorse finanziarie rese disponibili dal Qcs è stata sufficientemente intercettata per rafforzare, diversificare e specializzare gli interventi rivolti ai giovani in ingresso sul mercato del lavoro e i segmenti più vulnerabili della popolazione (assi 2, 3 e 4), ma non ancora pienamente sfruttata per sviluppare quelle politiche (asse 1 e obiettivo 4) che implicano il consolidamento: (i) di partenariati istituzionali orizzontali e verticali finalizzati non solo a programmare e gestire, ma anche a intercettare segmenti di popolazione non facilmente raggiungibili, (ii) del raccordo-concertazione con gli attori economici e sociali locali e (iii) di un'offerta formativa specializzata. Se, da una parte, la costruzione di partenariati fra i due principali attori del sistema formativo (Regioni e Ministero della pubblica istruzione) sta già producendo azioni concrete di percorsi formativi integrati, tuttavia risulta ancora limitata l'attività congiunta fra attori istituzionali che operano su politiche limitrofe (uffici regionali incaricati degli altri obiettivi del Fse, servizi all'impiego, agenzie per l'impiego, etc.).

Le rappresentanze degli imprenditori e dei lavoratori, a loro volta, pur avendo la capacità ed essendo legittimati a raccogliere, rielaborare ed esprimere i bisogni di crescita, di rafforzamento, di partecipazione dei propri associati alle strategie di sviluppo, tendono a poco coniugare quei bisogni con le opportunità offerte dal sistema formativo.

Rilevanti sono gli elementi caratterizzanti l'impatto del Fse sul sistema di governo delle politiche formative:

*a) Ridefinizione degli assetti istituzionali di governo, di programmazione e di costruzione di partenariati.*

Le Amministrazioni regionali stanno reimpostando, soprattutto a partire dal 1996, la programmazione delle attività complessive (Fse e non Fse) di sviluppo delle risorse umane, rivedendo e modificando di fatto i contenuti dei Programmi operativi di Fse elaborati nel 1994. I PO regionali, infatti, riflettono l'impostazione del Qcs per quanto riguarda la suddivisione delle risorse tra assi e misure, senza però la necessaria contestualizzazione nelle strategie di sviluppo locale. La mancanza di una riflessione condivisa tra i diversi attori all'atto dell'elaborazione dei documenti programmatori li ha spesso ridotti a una elencazione, più o meno completa, di destinatari potenziali delle azioni, lasciando così in secondo piano alcuni elementi strategici e innovativi contenuti nel Qcs e i loro possibili collegamenti con le politiche nazionali e regionali.

Dopo questa prima fase, i più recenti documenti di attuazione dei PO (regolamenti, circolari, avvisi di gara e bandi), ma anche e soprattutto quelli di programmazione (piani, indirizzi o direttive triennali o poliennali; piani, direttive e indirizzi annuali regionali e provinciali) - che nei primi anni di attuazione erano costituiti da dati di contesto e da elenchi dei progetti approvati - riflettono i risultati della sperimentazione finanziata dal Fondo sociale e si ricollegano in modo significativo alle linee di indirizzo comunitarie e alle politiche nazionali. I nuovi documenti forniscono anche informazioni più puntuali sulla valutazione ex post degli esiti occupazionali, sui fabbisogni rilevati, sulle caratteristiche dell'utenza potenziale e indicazioni per l'ottimizzazione delle risorse presenti nel sistema.

Due sono le principali linee di innovazione che il Fse ha contribuito a far emergere nelle diverse realtà regionali:

- la formazione professionale come strumento di politica attiva del lavoro;
- un sistema formativo integrato con un raccordo forte tra realtà formative regionali e istituti scolastici.

*b) Utilizzo più efficace delle potenzialità innovative contenute nelle politiche e nelle procedure comunitarie.*

Alcune realtà regionali hanno accorpato in un unico Piano (triennale o annuale) le azioni finanziate dal Fse e quelle finanziate con i fondi regionali. Questa operazione, per certi versi scontata, ha trovato e trova ancora molti ostacoli nella sua attuazione per la difficoltà di conciliare logiche programmatiche e procedurali molto diverse tra loro. La ridefinizione continua di utenze, tipologie e qualifiche, la competizione tra gli attori, la valutazione ex ante e il monitoraggio dei progetti che l'attuazione del Fse comporta, si va a scontrare: (i) con procedure di gestione che contemplan la riproposizione di percorsi già consolidati e poco

collegati a un'analisi permanente della domanda, (ii) con l'assegnazione dei fondi agli enti di formazione "riconosciuti" e ai centri regionali sulla base della quota assegnata negli anni precedenti, (iii) con la parametrizzazione dei costi in base a tipologie e settori resa obsoleta dalle innovazioni che hanno rivoluzionato i processi produttivi e quindi anche quelli formativi, (iv) con la logica tutta amministrativa delle visite ispettive.

c) *Formulazione delle politiche formative in stretta connessione con quelle per l'occupazione.*

Ciò avviene in quasi tutte le realtà sia perché sono spesso presenti assessorati che accorpano le due competenze (Emilia-Romagna), sia perché queste sono coordinate dal Servizio programmazione (Valle d'Aosta), sia perché esiste un raccordo tra i diversi Servizi (Lombardia), sia perché si prevede una stretta correlazione con i Piani regionali di sviluppo e con i risultati delle rilevazioni degli Oml sul sistema occupazionale (Toscana).

La formazione diviene sempre più strumento di politica attiva del lavoro e, in questa prospettiva, emerge come soggetto forte, accanto ai Servizi per la formazione professionale, l'Agenzia del lavoro come snodo strategico di raccordo tra la Regione e gli uffici del Ministero del lavoro per i quali è prevista una regionalizzazione già in via di sperimentazione in alcune realtà regionali (Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche).

L'esempio più significativo di integrazione della formazione nella politiche del lavoro è stato realizzato in Liguria dove vi è un unico quadro normativo di riferimento rappresentato dalla legge regionale del 1995 "Disposizioni per la realizzazione di politiche attive del lavoro". Il Programma triennale delle politiche attive del lavoro (1995-97) prevede: Programmi di indirizzo, Progetti-quadro e azioni che utilizzano in maniera integrata fondi comunitari, nazionali e regionali, azioni formative e incentivi all'occupazione, know-how di soggetti regionali e di quelli nazionali. In alcune realtà (Piemonte) sono in via di attuazione Piani provinciali di politiche attive del lavoro per realizzare anche a livello locale quelle sinergie previste a livello regionale. Certamente la delega alle Province, attuata in quasi tutte le regioni, ha permesso una maggiore aderenza degli interventi alle problematiche reali e una più significativa partecipazione di tutti i principali soggetti attraverso il dialogo sociale, anche se l'individuazione e il riconoscimento di tutte le potenzialità esistenti a livello locale - che solo il decentramento può attuare - non deve far perdere la visibilità complessiva del sistema.

L'emergere di nuovi soggetti e la rapida evoluzione dei contesti di riferimento richiede ai sistemi regionali nuove modalità di concertazione tra i diversi livelli e tra i diversi attori. In tutte le realtà regionali è prevista una Commissione o una Consulta per la formazione professionale che esprime proposte e pareri utili per la programmazione triennale e annuale e che prevede la partecipazione della Regione e delle Province, di tutti gli Assessorati coinvolti nell'attuazione delle politiche per il lavoro, delle Parti sociali, ma spesso questi

sono organismi formali che hanno via via perso la loro capacità propositiva e i collegamenti con le diverse realtà operative. Per ovviare a questa paralisi degli organismi deputati alla programmazione, previsti dalle leggi regionali per la formazione professionale, si stanno sviluppando “tavoli” e “forum di ascolto” e negoziazione che mettono a confronto, su specifiche problematiche, i diversi soggetti (Emilia-Romagna e Umbria). Sembra interessante in quest’ambito l’esperienza del Piemonte che ha recentemente istituito il Segretariato per la formazione e l’orientamento professionale che, in raccordo con la struttura tecnica regionale, rappresenta una sede permanente di concertazione tra i diversi soggetti istituzionali e non - il Segretariato comprende il Settore formazione professionale, ma non si identifica con esso - per la programmazione puntuale unitaria e pluriobiettivo delle politiche di settore. A livello politico la consultazione avviene, in tutte le realtà, in sede di Consiglio comunale per l’approvazione dei Piani e gli Indirizzi triennali, mentre la Giunta approva i Piani e le Direttive annuali.

L’integrazione fra politiche, si sta riflettendo anche sugli assetti organizzativi regionali. Nella Regione Valle D’Aosta, ad esempio, l’unità organizzativa preposta alla formazione professionale è inserita all’interno della Presidenza di Giunta e si presenta come un organismo di staff nei confronti dei diversi servizi assessorili che sono deputati a proporre interventi formativi nell’ambito del settore di propria competenza. Altre Regioni, come la Liguria, le Marche, la Lombardia e l’Emilia-Romagna, si sono strutturate o si stanno riorganizzando per garantire un adeguato rapporto tra sistema di formazione professionale e le politiche attive del lavoro

*d) ridefinizione delle regole di programmazione e gestione*

Il contesto di stabilità nelle condizioni di finanziamento e delle regole generali di programmazione e gestione ha permesso alle Amministrazioni regionali e centrali di rivedere contemporaneamente sia le modalità che il sistema organizzativo preposto alla programmazione di breve-medio periodo e alla gestione. Questo processo, unito ad uno sforzo consistente per conseguire gli obiettivi definiti nell’iniziale documento di programmazione (PO), non è certo ininfluente sui livelli di efficienza ed efficacia attesi e raggiunti.

L’adozione di procedure concorsuali per l’affidamento dei progetti, in particolare, ha inizialmente provocato un *trade-off* tra efficienza realizzativa e innovazione. La pratica dell’avviso da un lato ha allungato i tempi di approvazione e avvio delle attività, ma dall’altro ha non solo prodotto trasparenza nelle decisioni, esplicitazione delle regole del gioco e impatto negli equilibri consolidati sulla ripartizione delle risorse, ma soprattutto ha contribuito a rafforzare le capacità programatorie e tecniche delle Amministrazioni. Elaborare i termini di riferimento per la presentazione dei progetti significa definire strategie sulle tipologie di intervento, organizzare un formulario di presentazione significa ripercorrere nel dettaglio tutte le fasi che caratterizzano un processo di sviluppo delle risorse umane,

definire criteri e indicatori di selezione significa ancora effettuare delle scelte, esprimere delle preferenze. A metà 1997, la dimensione organizzativa della programmazione/istruttoria/valutazione ex ante dei progetti risulta padroneggiata e consolidata in tutte le Amministrazioni, anche nelle Regioni che hanno denotato i maggiori ritardi nell'attuazione del Fse (Lombardia).

Una criticità ancora evidente nella gestione dei tempi di istruttoria può essere individuata nella discrasia fra obiettivi di allargamento del “parco fornitori” e contemporanea necessità di approvare i progetti in tempi brevi: relativamente all'asse giovani dell'obiettivo 3, in particolare, il volume dei progetti presentati è in genere nettamente superiore alle risorse finanziarie disponibili. Fra le ipotesi di soluzione, si sta facendo strada la logica dell'accREDITamento degli organismi formativi (raccolta anche nei provvedimenti di attuazione della l. 196/97 attualmente in elaborazione presso l'apposito comitato). Nelle varie Regioni, inoltre, sono state adottate soluzioni tecniche parziali che, se sommate e socializzate, potrebbero diventare un utile patrimonio del sistema.

*e) Incremento di offerta formativa*

A prescindere tuttavia dalle esigenze di semplificazione e razionalizzazione delle procedure e dei criteri di selezione, va rilevato che accanto ai soggetti tradizionali (Centri di formazione professionale regionali ed Enti di cui alla legge n. 845/78) si rivela notevole la partecipazione di imprese, consorzi fra imprese ed organismi di formazione e di ricerca, associazioni *non-profit*, enti privati di formazione ed istituti scolastici e universitari. La forte dipendenza del sistema formativo regionale dal Fse ha inoltre contribuito alla volontà di ridefinire il ruolo dei centri pubblici e degli enti ex l. 845/78, di sviluppare i centri in agenzia, di costruire poli formativi di eccellenza e di rafforzare la collaborazione con altri sistemi istituzionali.

*f) Decentramento di ruolo e funzioni dalle Regioni alle Province*

Nell'ambito di un contesto programmatico sufficientemente lungo da garantire un adeguamento dei processi gestionali, si sono inseriti dei cambiamenti normativi che la Pubblica amministrazione italiana non aveva mai vissuto nei precedenti 45 anni. Ci riferiamo in particolare al dlgs 29/93, che le Regioni hanno iniziato ad adottare nel 1996 e che ridefinisce ruoli e funzioni della burocrazia, e più recentemente alle l. 59/97 e l. 127/97 che riscrivono i rapporti tra amministrazione centrale e amministrazioni locali. Nell'ambito della formazione professionale, peraltro, la delega di funzioni dalla Regione alle Province è un fenomeno in atto da alcuni anni: al 1997 sono 8 su 11 le realtà regionali interessate da processi di delega in materia di formazione professionale. Il decentramento di ruoli e funzioni tra Regioni e Province relativamente al governo del Fse si coniuga alle strategie dell'Unione europea per il periodo 2000-2006. Il documento “Agenda 2000” pone l'attenzione sulla rilevanza della dimensione territoriale per la realizzazione delle politiche di

sviluppo europeo e, in particolare, sull'importanza che si attivino processi significativi di decentramento della decisione e della gestione in un quadro di “miglioramento complessivo della divisione delle responsabilità” tra i diversi attori istituzionali interessati. Il processo di decentramento in atto in Italia, soprattutto nelle Regioni del Centro-nord, presenta, nel breve periodo, elementi positivi e di criticità che andranno approfonditi anche per attrezzarsi alla futura gestione dei fondi strutturali.

Per quanto riguarda i punti di forza, va innanzitutto rilevato come il confronto alle attività di Fse consenta ad un'ampia fascia di dirigenti e funzionari provinciali di acquisire una serie di importanti competenze in materia di programmazione, istruttoria, valutazione ex ante dei progetti e, anche se oggi in misura inferiore, monitoraggio e chiusura delle azioni. Si tratta di competenze centrali per chiunque si occupi di sviluppo delle risorse umane ed utilizzabili a prescindere dal canale di finanziamento delle attività. In secondo luogo l'impegno delle Province sul Fse induce la creazione di prassi di lavoro congiunto e coordinato tra personale regionale e provinciale basate non tanto su visioni teoriche o aspettative di principio quanto su processi concreti e decisioni reali. In terzo luogo, la partnership Regione-Province sta portando ad un presidio più diretto del territorio e ad una maggiore prossimità con i suoi bisogni ed opportunità.

Gli elementi di criticità sono sostanzialmente speculari alle positività appena indicate. Essi sono legati, innanzitutto, ai rischi derivanti dalle situazioni di scarso coordinamento tra i livelli istituzionali per cui possono essere attivati, sullo stesso territorio, interventi non dissimili che si distinguono solo per far capo alla Regione gli uni e alla Provincia gli altri, problema visibile anche fra interventi a titolarità regionali e multiregionale. Esiste, in sostanza, il pericolo di creare sistemi paralleli a titolarità diversa, efficaci magari dal punto di vista della capacità di spesa ma di scarso impatto reale. Un secondo elemento di criticità è legato, almeno nel breve periodo alla crescita di complessità dei sistemi di programmazione, monitoraggio e controllo che può coniugarsi alla possibile inadeguatezza in termini organizzativi, di competenze e, talvolta, di legittimazione delle strutture provinciali chiamate a svolgere funzioni relative al Fse.

*g) Problema dell'intreccio/sovrapposizione tra livelli decisionali diversi che insistono sullo stesso territorio*

E' il caso dei PO regionali versus quelli multiregionali in relazione al territorio regionale, degli interventi a regia regionale versus provinciali sul territorio provinciale).

Questo problema si pone sia in relazione al Fse sia, più in generale, a strumenti di intervento Fse e non Fse (questi ultimi interessano in realtà sia l'obiettivo 4 che il 3, almeno nell'esperienza italiana dell'ultimo biennio). Quando non vi sia un luogo o livello di “raccordo” o di sintesi, il rischio di sovrapposizioni e di inefficienza/inefficacia aumenta come dimostrano alcune situazioni reali.

Più in generale, esiste la necessità di individuare un “livello” di sintesi delle politiche formative, scolastiche e del lavoro a livello territoriale: i provvedimenti più recenti in materia consentono di ipotizzare e sperimentare qualche soluzione interessante e “coraggiosa” come prefigura il recente (13 giugno 1997) Protocollo di intesa firmato in Emilia-Romagna tra Mpi, Mlps, Regione, Province e Confederazione delle Autonomie locali. La sua innovatività risiede nella contemporanea considerazione del fronte formativo, scolastico e del lavoro nonché nella individuazione del livello territoriale regionale e subregionale come riferimento primario per la realizzazione delle politiche integrate.

*h) Pubblicizzazione del sistema formativo*

Il Fse ha inciso notevolmente anche sulle modalità di pubblicizzazione del sistema formativo e delle opportunità offerte da quest'ultimo. In particolare, se è vero che in molti casi il sistema regionale rimane legato ad una pubblicizzazione attraverso i bollettini regionali (con particolare riferimento alla fase iniziale di diffusione dei bandi per la presentazione delle azioni formative da parte degli operatori), è pur vero che molte realtà si sono dotate di strumenti quali opuscoli, *newsletter*, guide illustrative, siti internet e hanno avviato un processo di promozione su quotidiani e televisioni locali dell'offerta formativa. Questo processo dovrà necessariamente spingersi oltre fino a comprendere la realizzazione di strutture e sportelli (già operativi in alcune realtà) preposti all'informazione sul territorio in grado di garantire all'utenza una conoscenza aggiornata su tutte le attività formative programmate e approvate (siano esse a gestione diretta, a bando, a titolarità regionale o ministeriale, ecc.).

## 4 Prospettive di sviluppo e raccomandazioni per la riprogrammazione di medio termine

### 4.1 Prospettive di sviluppo

Le prospettive di sviluppo del Fse-obiettivo 3 devono tener conto non solo delle performance e risultati raggiunti nel primo triennio di attuazione, ma anche del mutato contesto di *policy*.

Obiettivi e priorità del Qcs sono stati identificati in un momento e in un contesto di politiche in trasformazione. Oggi (ottobre 1997) lo scenario delle politiche di sviluppo delle risorse umane e del lavoro risulta profondamente cambiato: la recente normativa di promozione dell'occupazione (l. 196/97) unita alla prossima applicazione del decentramento di alcune funzioni chiave dello Stato alle Regioni, fra cui i servizi all'impiego, permetteranno nel prossimo triennio non solo di dare piena attuazione ad alcune delle priorità individuate nel Qcs, ma anche di aprire nuovi canali di intervento.

Gli stimoli provenienti dalla programmazione, inoltre, hanno influito sull'accelerazione del dibattito e delle proposte di riforma del sistema formativo e, soprattutto, di riassetto dei due principali canali di formazione professionale in Italia, quello statale e quello regionale, e dell'inclusione dei percorsi formativi realizzati in impresa. L'*Accordo per il lavoro*, siglato tra Governo e Parti sociali nel settembre del 1996, e le proposte in atto di riforma del sistema di istruzione propongono un disegno di intervento complessivo su tutto il sistema di istruzione e formazione. L'*Accordo* indica la direzione e le condizioni per un rinnovamento culturale che colleghi più strettamente l'istruzione e la formazione ai temi e agli obiettivi di sviluppo e che realizzi un efficace e integrato funzionamento dei due sistemi. Come già avvenuto nel primo triennio di attuazione del Fse, le attività cofinanziate possono continuare a fornire il terreno di sperimentazione per anticipare i contenuti della prossima riforma.

A livello regionale, come evidenziato nei precedenti paragrafi, si stanno costruendo le premesse e gli strumenti programmatici che permetteranno di dare attuazione al mutato quadro di riferimento ed, in particolare, all'integrazione fra politiche della formazione e politiche del lavoro.

Le strategie nazionali e regionali di programmazione da un lato, e il decentramento istituzionale dal livello centrale al livello locale -ivi compresi i nuovi strumenti di programmazione negoziata- dall'altro lato, si inseriscono nelle logiche e prospettive avanzate dalla Commissione europea

sul futuro dei Fondi strutturali (Agenda 2.000). Ritarare quindi gli interventi di Fse per il prossimo triennio significa anche costruire il post 2.000.

## 4.2 Raccomandazioni

### 4.2.1 Raccomandazioni a livello di strategia complessiva di obiettivo

Un significativo indicatore di impatto del Fse sul sistema regionale di formazione professionale è dato dal tasso di dipendenza. Nel 1995<sup>21</sup> e relativamente a tutti gli obiettivi del Fse nel Centro-nord (obiettivi 2,3,4 e 5b), le risorse finanziarie di Fse impegnate hanno inciso per il 65,8% delle risorse regionali totali (indici di dipendenza del 60,7% delle azioni e del 66,5% degli allievi). Un elevato tasso di dipendenza può essere rischioso se significa l'affidamento del sistema di formazione professionale al Fse con il pericolo che un ridimensionamento di quest'ultimo provochi il ridimensionamento sulle risorse regionali totali. Il tema comincia a porsi in ragione delle caratteristiche e delle risorse finanziarie che sembrano delinearsi per il futuro periodo di programmazione dei Fondi strutturali (periodo 2.000-2.006). Qui basti ricordare che, comunque, in un buon numero di Regioni del Centro-nord esiste, soprattutto sul fronte delle utenze obiettivo 3, una tradizione di intervento ordinario (o ricorrente) con fondi regionali propri che in alcune realtà assume dimensioni cospicue: è il caso della Lombardia, del Piemonte, del Lazio, del Veneto e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Dal 1996, inoltre, sono stati resi operativi finanziamenti nazionali aggiuntivi sul versante della formazione continua.

In sede di valutazione intermedia si può solo porre l'attenzione su questo nodo cruciale di prospettiva e proporre di sviluppare le politiche e gli strumenti di programmazione del prossimo triennio lavorando ad un modello che coniughi gli investimenti propri regionali e gli investimenti di Fse (regionali e multiregionali) in modo complessivo e strategico, migliorando inoltre il raccordo fra Fse e Programmi di iniziativa comunitaria i quali insistono sulle stesse categorie di utenza e negli stessi ambiti di intervento. In particolare, si suggerisce di:

- perseguire una logica di utilizzo dell'obiettivo 3 che non lo identifichi esclusivamente come "canale finanziario" integrativo o sostitutivo di altri fondi "in riduzione" ma ne mantenga una connotazione di "luogo della sperimentazione e dell'innovazione". Esso andrebbe prevalentemente utilizzato (come già avviene) per attivare segmenti nuovi di offerta, per sperimentare componenti nuove in percorsi di sviluppo delle risorse umane, per supportare il ricorso a "modi nuovi" di fare formazione;

---

<sup>21</sup> I dati 1996 sono in corso di aggiornamento. Per un'analisi articolata del tasso di dipendenza si veda Isfol, *Rapporto nazionale di valutazione del Fondo sociale europeo, 1994-1995*, Angeli, Milano 1997.

- utilizzare parte delle risorse di obiettivo per sperimentare ed anticipare ipotesi di futuro assetto del sistema formativo professionalizzante allargato e integrato con il sistema di istruzione e di politiche del lavoro;
- sperimentare “laboratori territoriali” di sviluppo delle risorse umane cui convergere, su obiettivi mirati, canali diversi di risorse finanziarie.

La programmazione degli interventi cofinanziabili con il Fse richiede un grande lavoro di “invenzione” e non solamente una partecipazione delle diverse rappresentanze sociali alla costruzione di un progetto di sviluppo. Si tratta sia di ridisegnare i profili professionali non più adeguati alle nuove condizioni di sviluppo, che di individuare quali attori potrebbero svolgere quelle funzioni di superamento degli ostacoli allo sviluppo delle realtà territoriali. Problematiche che, per essere affrontate adeguatamente, richiedono qualcosa di molto diverso dalla strutturazione di obiettivi programmatici in bandi pubblici che “mettono sul mercato una serie di opportunità finanziarie”. E’ probabilmente necessario, insieme a modalità più consuete, dare vita ad alcuni “laboratori territoriali” che dovrebbero sperimentare ipotesi di lavoro e valutare i risultati della loro messa in atto; su questi laboratori, che devono avere una durata adeguata al ciclo di vita delle loro sperimentazioni, sarà necessario far confluire risorse finanziarie ed iniziative di diversa natura e tali da poter garantire interventi su diverse componenti del sistema territoriale.

Azioni sperimentali di contestualizzazione forte degli interventi sono in atto, ad esempio in Emilia Romagna. La Regione sta ora sperimentando un approccio alla programmazione per problemi attingendo contemporaneamente a differenti opportunità finanziarie al fine di promuovere la progettazione di interventi integrati che prevedano più azioni combinate per lo sviluppo dell’occupazione. Anche il nuovo Programma operativo “Parco progetti-rete di sviluppo locale” intende sviluppare progetti pilota integrati settorialmente e territorialmente e nuove forme di raccordo tra soggetti pubblici e privati per il supporto degli accordi territoriali.

#### **4.2.2 Raccomandazioni a livello di contenuto di obiettivo**

Gli interventi chiave di riprogrammazione dei contenuti dei Qcs possono essere così sintetizzati:

- a) Ri-focalizzare i contenuti del Qcs verso i contratti a causa mista, l’alternanza formazione-lavoro ed i percorsi integrati con le politiche dell’occupazione.*

Gli scarsi risultati raggiunti nel primo triennio di attuazione, in particolare la misura diretta ai contratti a causa mista, potranno essere ribaltati nel prossimo futuro grazie all’implementazione delle “Norme in materia di promozione dell’occupazione” (l. 196/97). Pur essendo ancora i regolamenti attuativi in fase di definizione, gli orientamenti di fondo della nuova legislazione prevedono: (i) la complessiva valorizzazione della formazione professionale come strumento della politica attiva del lavoro; (ii) il forte richiamo alla flessibilità degli interventi formativi e al

ricorso generalizzato allo stage in modo da realizzare il concreto rapporto tra formazione e lavoro; (iii) il rilancio dei contratti a causa mista, dell'apprendistato in particolare, come canale formativo, prevedendo al proposito la riconoscibilità in termini di credito formativo dell'attività svolta e una consistenza della parte formativa in almeno 120 ore annue; (iv) l'introduzione di tirocini formativi e di orientamento. E' in queste aree che le finalità strategiche della formazione professionale possono trovare un terreno concreto di attuazione sperimentando, contestualmente, percorsi e modi nuovi, nella tradizione italiana, di sviluppo delle risorse umane. Questi interventi, prevalentemente riconducibili nell'area della formazione rivolta ai giovani (asse 2) dovrebbero poter contare su risorse finanziarie aggiuntive rispetto all'attuale dotazione dell'asse che, come già evidenziato, presenta già una capacità decisionale e un'efficienza realizzativa elevate (rispettivamente del 56% e del 36%). Come già richiesto dalle Amministrazioni regionali, si può ipotizzare una riprogrammazione di parte delle risorse dell'asse 1 a favore dell'asse 2.

*b) Mantenere e qualificare le opportunità formative rivolte ai giovani*

Infatti, nonostante la concorrenza che in alcune aree del Centro-nord il lavoro esercita nei confronti dell'accesso alla formazione professionale, sia la domanda di formazione che proviene direttamente dai giovani e dalle famiglie, sia quella che proviene dal sistema delle imprese risulta rilevante e consistente. Diverse appaiono le prospettive per le singole misure dell'asse 2 ma tutte funzionali ad obiettivi di sistema più ampi: (i) l'offerta di opportunità nell'area del post-obbligo risponde, in una vasta gamma di situazioni territoriali e di settori, a specifici fabbisogni del sistema produttivo (come dimostrano le indagini esistenti rispetto al *placement* dei formati) e, per altri versi, rappresenta un importante canale di recupero di soggetti che abbandonano precocemente il sistema dell'istruzione e che è compito dell'attore pubblico non trascurare; (ii) l'offerta nell'area dell'integrazione istruzione/formazione professionale è funzionale alla sperimentazione di percorsi di costruzione di un comparto professionale a livello di formazione in ingresso (cfr. par.3.3); (iii) l'offerta di opportunità nel segmento del post-secondario supplisce alla mancanza, in Italia, di un'area formativa non accademica, ritenuta essenziale all'ingresso nel mercato del lavoro. Analoga è la logica che guida l'offerta nel segmento dei diplomi universitari (che sta vedendo la realizzazione di interessanti esperienze) e del *post lauream*; (iv) l'offerta di percorsi di formazione in alternanza. Aumenteranno nel futuro i giovani che non hanno conseguito una qualificazione formale, a causa del prolungamento dell'obbligo e dell'aumento del numero di iscrizioni alla scuola secondaria superiore, è quindi necessario prevedere interventi ad hoc con nuovi approcci e metodologie fondate sull'alternanza. Le iniziative dovranno essere utilizzate come "passerelle" per il rientro nel sistema scolastico o in quello di formazione professionale o per un precoce avvio al lavoro con il bagaglio di competenze necessario per fronteggiare i mutamenti del sistema produttivo. I percorsi di alternanza promuovono inoltre una serie di *skill* trasversali che permettono di attivare processi autonomi di acquisizione di conoscenze che potranno essere formalmente riconosciute nell'ambito del sistema di formazione continua.

L'innalzamento dei livelli dell'offerta formativa richiede anche un nuovo collegamento della formazione di base e al lavoro con la formazione continua, al fine di non lasciare scoperti alcuni segmenti di utenza, come per esempio i giovani disoccupati oltre i 25 anni. E' necessario promuovere l'accesso alla formazione durante tutto l'arco della vita con contesti formativi e metodologie adeguate alle diverse esigenze.

*c) Costruire un sistema di formazione permanente*

Al di là delle differenze e delle puntualizzazioni di tipo concettuale e tassonomico 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) di un'offerta formativa in grado di intervenire su fasce anagrafiche e tipologiche differenziate che presentano bisogni non omologabili e, nei casi delle fasce di popolazione più debole, non direttamente esplicitati. Esiste in Italia, ed in particolare nel Centro-nord, una pluralità di servizi di orientamento (rivolti soprattutto ai giovani), di servizi all'impiego (Agenzie per l'impiego, servizi di collocamento con funzioni prevalentemente passive), di assistenza verso alcune tipologie di fasce deboli (associazioni disabili, associazioni di volontariato, ecc.), di "sportelli" decentrati per le pari opportunità, di servizi per l'imprenditorialità giovanile, etc., 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 saranno chiamate a svolgere (l. 59/97), la programmazione complessiva dei servizi ed il loro coordinamento può divenire una realtà. Il Fse potrebbe supportare la costruzione della rete di servizi e rafforzarne le funzioni soprattutto attraverso l'asse 5. Cruciale per raggiungere e coinvolgere l'utenza costituita dai disoccupati di lunga durata è il rafforzamento delle funzioni attive dei servizi all'impiego e delle competenze dei suoi operatori.

*d) Rafforzare il sistema di governo e di gestione delle politiche di sviluppo delle risorse umane*

L'asse 5 potrà svolgere, nel prossimo triennio, un ruolo cruciale non solo per costruire e rafforzare, come abbiamo appena ipotizzato, una rete di servizi a sostegno dello sviluppo permanente delle risorse umane, ma anche per rafforzare le capacità programmatiche e operative delle autorità locali (Province, Comuni, Comunità montane). Il decentramento di alcuni compiti in materia di politiche formative dalle Regioni alle Province se da un lato permette una maggior adeguatezza degli interventi ai fabbisogni di sviluppo locale, sta evidenziando tuttavia numerose debolezze (organizzative, conoscitive, di capacità, di esperienza, etc.). Assistenza tecnica, formazione e *follow-up* dei funzionari delle amministrazioni provinciali e locali diventa quindi una condizione per sostenere l'efficienza e

l'efficacia del decentramento, tanto più nella prospettiva di incremento degli strumenti di programmazione negoziata a livello locale (patti territoriali, contratti d'area, etc.).

Oltre agli obiettivi strategici di sistema che le risorse finanziarie dell'asse 5 (ancora disponibili per il 72,3% degli stanziamenti totali) possono contribuire a conseguire, dovrebbe essere, nel prossimo triennio, rinforzato e sistematizzato (in relazione ai singoli PO ed in raccordo con azioni analoghe finanziate sugli altri obiettivi e su altri canali) l'intervento sul fronte del rafforzamento dei sistemi di formazione e di impiego, in particolare, tutti i titolari di PO dovrebbero disporre di dispositivi sperimentati (derivati da ricerche, sperimentazioni, studi, percorsi di formazione/intervento) e declinati a tutti i livelli istituzionali di rilievo nelle singole realtà (se cioè vi è una situazione di delega, deve essere raggiunto anche il livello provinciale) relativi ad almeno i seguenti aspetti: (i) la conoscenza delle domande (del sistema economico-produttivo, del territorio, degli utenti diretti); (ii) il monitoraggio finanziario e fisico di tutte le attività specifiche dei singoli PO, oltreché dei PO stessi (già in attivo con il sistema di monitoraggio nazionale); (iii) la gestione amministrativa delle attività; (iv) la valutazione in itinere ed ex post a vari livelli di unità di analisi (dalla singola azione al Programma operativo); (v) la formazione e l'aggiornamento dei funzionari regionali; (vi) le metodologie didattiche e di supporto all'apprendimento; (vii) lo sviluppo organizzativo delle Agenzie formative.

*e) Rendere più mirato e selettivo l'intervento rivolto ai disoccupati di lunga durata anche attraverso una riduzione delle risorse assegnate all'asse 1*

Nella maggior parte delle realtà regionali, una quota rilevante dell'asse 1, per quanto non quantificabile se non in sede di analisi retrospettiva degli utenti finali, è destinata di fatto ai giovani in cerca di primo impiego per i quali vengono offerti interventi formativi in senso stretto. L'unico segmento preciso di disoccupati cui sono state destinate azioni ad hoc (cioè di persone che hanno perso il lavoro) è costituito dai lavoratori iscritti nelle liste di mobilità (PO regionali e Pom) o inseriti in lavori socialmente utili (PO del Ministero del lavoro). Gli adulti in condizione di disoccupazione di lunga durata, inoltre, sia che appartengano a contesti territoriali dinamici sia che appartengano alle aree deboli del Centro-nord, appaiono solo in parte effettivamente aiutabili con interventi di tipo esclusivamente formativo (per quanto articolati e integrati).

Si propone, pertanto, una maggiore selettività degli interventi la quale deve collocarsi a due livelli: (i) selettività di utenza. Orientando l'intervento verso persone disoccupate in senso proprio (avendo a riferimento anche l'obiettivo di coinvolgere il 65% di utenza adulta all'interno dell'asse 1) e secondo modalità che tengano conto del fatto che i disoccupati di lunga durata

non costituiscono un insieme indifferenziato di utenza; (ii) selettività di strumenti. Ricorrendo alla formazione di contenuto solo come eccezione (proseguendo in questo una tendenza che comincia a consolidarsi in alcune regioni) e puntando, invece, su un più stretto raccordo con le politiche del lavoro e con le politiche di sviluppo locale (attraverso gli strumenti della programmazione negoziata), ora che i quadri normativi regionali e nazionale risultano meglio attrezzati dal punto di vista delle opportunità concrete.

Mirare gli interventi ai disoccupati adulti implica, come già prima evidenziato, la capacità del sistema di servizi all'impiego, di intercettare, informare e orientare l'utenza.

Implica inoltre la costruzione, in prospettiva, di un sistema permanente di opportunità (bilancio delle competenze, rimotivazione, sviluppo o aggiornamento del capitale umano, varie tipologie di impiego dal lavoro interinale a quello a tempo indeterminato, al lavoro autonomo, etc.) cui giovani e adulti possano fare ricorso.

Nello specifico dell'azione formativa, un'utenza adulta in condizioni di disoccupazione necessita di modalità di organizzazione degli interventi e di metodologie didattiche diverse dalla formazione rivolta ai giovani. La costruzione di un sistema di formazione degli adulti, ancora carente in Italia, è un obiettivo perseguibile anche attraverso il contributo del Fse.

*f) Mantenere costante e qualificato l'intervento nei confronti dei soggetti a rischio di esclusione sociale*

Bisogna consolidare e migliorare, da un lato, l'azione relativa alle fasce di debolezza tradizionale e sviluppare, dall'altro lato, anche in raccordo con i Programmi di iniziativa comunitaria di riferimento, le azioni rivolte alle fasce di nuova debolezza. Le indicazioni di prospettiva riguardano, in particolare, tre aspetti:

- le caratteristiche costitutive degli interventi. Compatibilmente con le risorse disponibili e con criteri di equità di servizio, essi devono configurarsi secondo modelli che valorizzino tutte le tipologie di azione e di metodologie indicate dal Qcs;
- la logica di azione generale. La formazione professionale da sola, per quanto di qualità, articolata, integrata e innovativa, non è in grado di garantire un risultato atteso (cioè il recupero pieno delle singole persone). Esso può derivare esclusivamente da un concerto di attenzioni, di soggetti e di interventi. In questo senso è fondamentale "andare oltre" l'azione cofinanziata per sviluppare raccordi adeguati e finalizzati con soggetti, strumenti, risorse, realtà in grado di ottimizzare il livello di efficacia delle iniziative;
- il ruolo delle risorse umane di sistema (formatori, *tutor*, responsabili di progetto, orientatori). Il primo triennio del Fse dimostra che le situazioni qualitativamente migliori in termini di processo e di risultato si hanno in quelle realtà nelle quali l'investimento su coloro

che sono chiamati (anche all'interno delle strutture istituzionali responsabili) a progettare gli interventi, a condurli e a svilupparli è consistente, continuo e mirato.

*g) Caratterizzare in maniera realisticamente innovativa l'asse relativo alle pari opportunità.*

Sebbene il mercato del lavoro femminile si presenti al Centro-nord in condizioni complessivamente migliori che nelle Regioni del Mezzogiorno, esiste anche in quest'area una situazione di maggiore debolezza della componente femminile rispetto a quella maschile. Va anche rilevato che la presenza femminile nell'obiettivo 3 è sostanzialmente trasversale a tutti gli assi e che, pertanto, una "riserva di asse" trae la sua caratterizzazione dall'essere impiegata per interventi esemplari, attivabili esclusivamente ed unicamente se esiste una reale specificità di genere delle azioni attivate. Questa esemplarità (sopra definita come "realistica" in quanto attenta a non sviluppare interventi a bassa spendibilità) dovrebbe trovare esplicitazione non solo in misure di sviluppo delle competenze e capacità che promuovano la specificità di genere, ma anche nelle misure di sostegno e supporto indiretto alla partecipazione formativa e lavorativa delle donne, previste e codificate nel Qcs: è noto, infatti, come gli ostacoli alle pari opportunità non risiedano tanto nella qualificazione formale posseduta dalle persone interessate bensì nei concreti meccanismi sociali di accesso e mantenimento della partecipazione stessa.

#### **4.2.3 Raccomandazioni a livello di processo**

Le raccomandazioni relative al processo consistono essenzialmente nella identificazione di una serie di soluzioni atte a semplificare e snellire i meccanismi e le procedure operative delle diverse fasi del ciclo di utilizzo del Fse. Appare prioritario a questo proposito:

- valorizzare e costruire sinergie con il lavoro in corso di svolgimento da parte della Commissione per la riforma della legge-quadro in materia di formazione professionale in attuazione dell'art.17 lettera G della l. 196/97. Questo lavoro (che dovrebbe trovare una conclusione formale entro la fine del 1997 e del quale esistono delle versioni intermedie) è esplicitamente orientato a produrre "orientamenti per la semplificazione delle procedure" ad alto tasso di applicabilità;
- individuare un "luogo" per lo scambio e la condivisione di buone pratiche e di soluzioni orientate alla migliore funzionalità gestionale del Fse: nel periodo 1996-97, infatti, numerosi titolari di PO hanno introdotto e sperimentato soluzioni in grado di innalzare il livello di efficacia ed efficienza dell'organizzazione e delle procedure amministrative che potrebbero essere diffuse, almeno in termini di informazione puntuale, in tutto il sistema cofinanziato. La struttura di assistenza tecnica al Coordinamento delle Regioni (Tecnostruttura), operativa dal 1997, ha iniziato ad operare proprio nell'area di queste problematiche.



Alla diffusione, allo scambio e alla standardizzazione delle esperienze contribuirà anche il Programma operativo “Parco progetti-rete di sviluppo locale” (con uno stanziamento sull’obiettivo 3 di 115 miliardi) nel quale confluiranno le risorse del deflattore. Il Programma è finalizzato alla sperimentazione di azioni pilota utili al riorientamento delle politiche e degli interventi verso linee innovative e maggiormente coerenti con le strategie comunitarie e promuoverà in particolare il dialogo tra le realtà del Centro-nord e quelle del Mezzogiorno e il coinvolgimento delle Parti sociali. I progetti proporranno nuove modalità di programmazione integrate settorialmente e territorialmente e nuove forme di raccordo tra i soggetti pubblici e privati.