



Unione europea
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI
Ufficio Centrale per l'Orientamento e
la Formazione Professionale dei Lavoratori



ISFOL

Struttura nazionale di valutazione Fse

La valutazione intermedia del Quadro comunitario di sostegno dell'Obiettivo 3 in Italia

Executive Summary

novembre 2003



ISFOL
Struttura nazionale di valutazione Fse

**La valutazione intermedia del Quadro comunitario
di sostegno dell'Obiettivo 3 in Italia**

Executive Summary

Novembre 2003

INDICE

| | | | |
|---|--|---|----|
| | Introduzione | » | 1 |
| | Parte prima: aspetti generali | » | 3 |
| 1 | Analisi del contesto demografico, economico e normativo | » | 3 |
| 2 | L'attualità della strategia del Qcs | » | 6 |
| | Parte seconda: la valutazione del Qcs. Uno sguardo d'insieme | » | 7 |
| 1 | L'analisi della programmazione attuativa | » | 7 |
| 2 | L'attuazione del Qcs | » | 10 |
| | Parte terza: la valutazione del Qcs per policy field/asse/misure | » | 13 |
| 1 | Asse A - Sviluppo e promozione di politiche attive del mercato del lavoro per combattere e prevenire la disoccupazione, evitare a donne e uomini la disoccupazione di lunga durata, agevolare il reinserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro e sostenere l'inserimento nella vita professionale dei giovani e di coloro, uomini e donne, che si reinseriscono nel mercato del lavoro | » | 13 |
| 2 | Misura A1: organizzazione dei servizi per l'impiego | » | 14 |
| 3 | Misura A2: inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di giovani e adulti nella logica dell'approccio preventivo | » | 15 |
| 4 | Misura A3: inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di uomini e donne fuori dal mercato del lavoro da più di sei o dodici mesi | » | 17 |
| 5 | Asse B – Misura B1: inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati | » | 19 |
| 6 | Asse C: promozione e miglioramento della formazione professionale, dell'istruzione e dell'orientamento nell'ambito di una politica di apprendimento nell'intero arco della vita al fine di agevolare e migliorare l'accesso e l'integrazione nel mercato del lavoro, | » | 21 |

migliorare e sostenere l'occupabilità e promuovere la mobilità professionale

| | | | |
|-----------|--|---|----|
| 7 | Misura C1: adeguamento del sistema della formazione professionale e dell'istruzione | » | 22 |
| 8 | Misura C2: prevenzione della dispersione scolastica e formativa | » | 23 |
| 9 | Misura C3: formazione superiore | » | 24 |
| 10 | Misura C4: formazione permanente | » | 25 |
| 11 | Asse D: promozione di una forza lavoro competente qualificata e adattabile, dell'innovazione e dell'adattabilità nell'organizzazione del lavoro, dello sviluppo dello spirito imprenditoriale, di condizioni che agevolino la creazione di posti di lavoro nonché della qualificazione e del rafforzamento del potenziale umano nella ricerca, nella scienza e nella tecnologia | » | 27 |
| 12 | Misura D1: sviluppo della formazione continua della flessibilità del mercato del lavoro e della competitività delle imprese pubbliche e private, con priorità alle Pmi | » | 28 |
| 13 | Misura D2: adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione | » | 29 |
| 14 | Misura D3: sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini d'impiego | » | 31 |
| 15 | Misura D4: miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e sviluppo tecnologico | » | 32 |
| 16 | Asse E e mainstreaming di genere - Misura E1: promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro. | » | 33 |
| 17 | Asse F: accompagnamento del Qcs e dei programmi operativi | » | 35 |
| 18 | Misura F1: spese di gestione, esecuzione, monitoraggio, controllo F1 | » | 36 |
| 19 | Misura F2: altre spese di assistenza tecnica | » | 37 |
| | Parte quarta: le politiche cofinanziate dal Fse | » | 38 |
| 1 | L'analisi del Qcs per tipologie di progetto | » | 38 |
| 2 | L'analisi del Qcs alla luce della Strategia europea per l'occupazione | » | 40 |
| | Parte quinta: la valutazione di alcuni approfondimenti tematici | » | 42 |

| | | | |
|----------|---|---|----|
| 1 | Lo sviluppo locale | » | 42 |
| 2 | La società dell'informazione | » | 43 |
| 3 | La qualità dei sistemi formativi regionali | » | 44 |
| | Parte sesta: la valutazione di risultati e impatti del Qcs | » | 46 |
| 1 | La valutazione dei risultati: tassi di copertura e tassi di inserimento occupazionale | » | 46 |
| 2 | Impatto occupazionale di interventi di formazione Fse su particolari categorie target | » | 48 |
| | Conclusioni e raccomandazioni | » | 50 |
| 1 | Asse A | » | 50 |
| 2 | Asse B | » | 54 |
| 3 | Asse C | » | 56 |
| 4 | Asse D | » | 59 |
| 5 | Asse E | » | 61 |
| 6 | Asse F | » | 63 |

INTRODUZIONE

La valutazione può essere definita come strumento analitico per il disegno, la programmazione-riprogrammazione e la gestione delle politiche. L'obiettivo della valutazione di metà percorso è quello di poter verificare l'andamento e i risultati delle politiche poste in essere e di fornire in maniera continuativa ai policy-makers e ai vari attori in gioco, informazioni, analisi e giudizi sulle realizzazioni, sui risultati e sugli impatti, al fine di supportare la riprogrammazione in itinere delle attività.

L'articolo 42 del regolamento 1260 dei fondi strutturali stabilisce che la valutazione intermedia prenda in considerazione, tenendo conto della valutazione ex ante, i primi risultati degli interventi, la loro pertinenza e il grado di conseguimento degli obiettivi. Valuta altresì l'impiego dei fondi, nonché lo svolgimento della sorveglianza e della realizzazione.

La Struttura nazionale di valutazione del Fondo sociale europeo - Isfol è stata incaricata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dalla Commissione europea di realizzare la valutazione di medio termine del Quadro comunitario di sostegno (Qcs) Ob. 3 in Italia.

A tre anni dall'avvio della nuova programmazione comunitaria, il rapporto di valutazione intermedia del Qcs Ob. 3 intende fornire spunti di riflessione per tutti quei soggetti coinvolti, a vario titolo e con responsabilità diverse, nella riprogrammazione di metà percorso o comunque interessati al miglioramento della qualità e della pertinenza della programmazione del Fondo sociale europeo (Fse).

In questo nuovo periodo di programmazione del Fse, a fianco delle Regioni, le Province e i Comuni sono chiamati sempre più a dare attuazione alle politiche cofinanziate dal Fse. Nuove forme di interrelazioni istituzionali e di ripartizione di competenze e responsabilità si stanno sviluppando. Tale policentrismo decisionale è frutto di un processo di progressiva devoluzione delle competenze dal centro alla periferia che ha interessato il nostro Paese negli ultimi anni.

In seguito alle recenti modifiche normative, il concetto di *governance* multilivello descrive il modello attuale di funzionamento dello Stato, declinato territorialmente in ambiti autonomi, tutti parimenti legittimati a rappresentare le proprie istanze e individua un modo di disegnare e gestire le politiche decentralizzate in cui partecipano molteplici attori pubblici e privati in un processo di contrattazione, negoziazione e interazione complesso, dinamico e interattivo.

Nella nuova programmazione 2000-2006, inoltre, il Fse amplia i propri ambiti e modalità di intervento, configurandosi come principale strumento a supporto della Strategia europea per l'occupazione (Seo) e dei Piani di azione nazionali per l'occupazione. Tale ampliamento significa che mentre nella sua fase iniziale il Fse era stato concepito prevalentemente per combattere la disoccupazione di particolari categorie target, ora diviene lo strumento per la realizzazione di un nuovo modello di partecipazione al mercato del lavoro, basato sul mantenimento e sullo sviluppo delle competenze nell'intero arco della vita per la popolazione nel suo complesso.

Questo cambiamento di prospettiva ha comportato il passaggio da un approccio orientato sui target ad un approccio maggiormente incentrato sulle politiche, sebbene permangano elementi di sovrapposizione tra i due piani, in quanto non vi è un legame univoco tra le misure di Fse e gli strumenti di policy.

L'ampliamento degli ambiti di intervento del Fse non si esaurisce nel quadro della strategia europea per l'occupazione, andando ad abbracciare oltre alle politiche attive del lavoro, anche attività di assistenza a strutture e sistemi quali quello dell'istruzione e della formazione. Il nuovo ruolo del Fse riflette la percezione che l'efficienza dei sistemi si stia rivelando un fattore chiave della competitività a fronte dell'intensificarsi della competizione internazionale nell'ambito del processo di globalizzazione delle economie.

Parallelamente, la crescente consapevolezza a livello comunitario della necessità che la definizione di un nuovo modello di partecipazione al mercato del lavoro si accompagni ad una ridefinizione dell'organizzazione sociale si riflette sulla programmazione del Fse in riferimento alla previsione di misure di accompagnamento che comprendono attività di assistenza ai beneficiari e ai loro familiari.

La valutazione intermedia del Fse dovrà pertanto confrontarsi con gli obiettivi di questo ricco quadro programmatico e con la loro evoluzione connessa alla definizione dei nuovi orientamenti della strategia europea per l'occupazione.

I molteplici attori che caratterizzano lo scenario istituzionale, da una parte, e l'ampliamento degli ambiti di intervento del Fse, dall'altra, hanno fatto emergere l'esigenza di un sistema di valutazione più articolato e pervasivo rispetto al passato in cui convergessero ed interagissero in modo coordinato le diverse fasi della valutazione, ma anche le valutazioni dei singoli programmi operativi e del Qcs.

Il Rapporto si snoda in sei parti secondo un'articolazione a frattale che vede la ripetizione di una stessa struttura a diversi livelli gerarchici, che vanno in senso verticale, dal programma alla misura, e che in senso orizzontale comprendono l'analisi delle tipologie di progetto, dei temi trasversali e dei nuovi obiettivi e priorità della Seo.

PARTE PRIMA: ASPETTI GENERALI

1. Analisi del contesto demografico, economico e normativo

Il contesto demografico ed economico italiano in questo primo triennio di attuazione del Qcs Ob. 3 2000-2006 è stato caratterizzato da sensibili segnali positivi provenienti dal mercato del lavoro, accompagnati da una ridotta crescita economica.

Tale fenomeno non è circoscritto all'Italia: è il contesto dell'intera Unione europea che sta mutando. Per questo motivo nei vari Consigli europei e per iniziativa della Commissione europea stessa non solo sono scaturiti dei nuovi orientamenti ma si è ravvisata anche la necessità di una nuova Strategia europea per l'occupazione basata sui tre temi chiave quali la piena occupazione, la qualità e produttività del lavoro e la coesione e l'inserimento sociale.

La bassa crescita economica insieme ad un sostanziale aumento dell'occupazione è un fenomeno proprio di questi ultimi tre anni. Anche la misura della produttività del lavoro sembra essere in calo sollecitando investimenti meno discontinui in capitale umano e in tecnologia nonché una migliore organizzazione del lavoro.

La spesa pubblica destinata all'istruzione in Italia resta bassa se paragonata a quella degli altri Paesi europei. Anche la quota di spesa per le politiche del lavoro (sia attive che passive) sul Pil risulta inferiore alla media: l'Italia non solo occupa una delle posizioni più basse nel ranking europeo, ma nell'ultimo decennio la tendenza è per una riduzione di tale percentuale.

Tuttavia, le buone dinamiche del lavoro riscontrate nelle Amministrazioni Ob. 3 in termini di tassi di attività, occupazione e disoccupazione rappresentano un dato confortante, anche nel confronto con l'Europa. Ciò che preoccupa è il divario che persiste tra Nord e Sud Italia relativamente a questi indicatori.

L'analisi di tassi di attività, occupazione e disoccupazione per specifiche classi di età porta alla luce la sostanziale persistenza di bassa partecipazione al mercato del lavoro ed occupazione e di una disoccupazione ancora rilevante per quanto riguarda i giovani di età 15-24 così come per gli anziani di oltre 64 anni anche nelle aree Ob 3.

La ridotta attivazione ed occupazione degli anziani rispetto agli obiettivi prefissati nei Consigli di Lisbona e Stoccolma costituisce un punto di debolezza, laddove si consideri l'inarrestabile tendenza dell'Italia e dell'Europa verso un sempre maggiore invecchiamento della popolazione con una sistematica riduzione del tasso di fertilità unita ad un aumento

della speranza di vita alla nascita. La ridotta attivazione e occupazione degli anziani riguarda in misura consistente il segmento femminile ed è in buona parte il riflesso dei maggiori tassi di inattività femminile delle generazioni meno giovani. Pertanto, l'aumento nel tempo dei tassi di partecipazione degli anziani dipende anche dall'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Un possibile rimedio nei confronti dell'aggravarsi dello stato di stagnazione demografica e di invecchiamento della popolazione può essere tuttavia individuato nell'immigrazione degli stranieri verso il nostro Paese laddove però vi sia una corretta gestione dei flussi in entrata ed in uscita degli immigrati stessi.

Sebbene sia difficile ottenere una stima precisa della popolazione immigrata, la presenza straniera in Italia è abbastanza rilevante soprattutto nelle aree Ob. 3. Consistente, anche se molto probabilmente sottostimato, è anche il contributo che i lavoratori immigrati danno al sistema economico e produttivo italiano. La recente legislazione in materia di immigrazione e lavoro se da una parte ha consentito la regolarizzazione delle posizioni lavorative di molti lavoratori stranieri, dall'altra ha evidenziato che il fenomeno dello sfruttamento di manodopera straniera non regolarizzata è molto più accentuato di quanto si pensasse non solo nel Mezzogiorno, ma anche nel Centro-nord.

La parità fra i generi sul mercato del lavoro rimane ancora una meta lontana da raggiungere sebbene nelle Amministrazioni Ob. 3 qualche passo in avanti sia stato fatto grazie ad una maggiore crescita della partecipazione e dell'occupazione femminile rispetto a quella maschile nel periodo in esame.

Nelle Amministrazioni Ob. 3 la maggiore propensione verso il lavoro di tipo dipendente così come un incremento nella preferenza del part-time sono dovuti alla componente femminile. In Italia il numero delle madri occupate ed il loro livello di istruzione è in aumento anche se viene posticipata la scelta di avere il primo figlio, probabilmente a causa dell'insufficienza dei servizi di assistenza all'infanzia la cui maggiore diffusione faciliterebbe la gestione di famiglia e lavoro da parte delle madri.

Contestualmente al processo di evoluzione dello scenario economico e demografico italiano anche il quadro istituzionale e normativo ha presentato alcuni importanti elementi di novità introdotti da provvedimenti che sono stati promulgati dopo il 2000 e che quindi sono intervenuti successivamente alla stesura del documento di programmazione.

La struttura del Qcs non consente di individuare dei nessi specifici e diretti circa il rapporto tra i cambiamenti del contesto e gli ambiti e le tematiche di riferimento; i processi in atto interessano infatti in maniera trasversale le politiche attivate dal Fse.

Tenendo conto dell'evoluzione del contesto economico, demografico e normativo, tuttavia, si possono tratteggiare i settori di intervento del Qcs sui quali si ipotizza vi siano le ricadute più significative.

La riforma del sistema dell'istruzione (che coinvolge tutti i livelli di istruzione ad esclusione di quello universitario) si pone come obiettivo principale quello di creare un raccordo sempre più forte tra istruzione, formazione e mondo del lavoro, agendo da un lato sul rafforzamento dell'obbligo formativo e dei percorsi in alternanza, e dall'altro sul potenziamento del canale formativo. La riforma produce effetti significativi sull'intero asse C; il provvedimento dichiara, tra l'altro, di promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Il prolungamento del diritto all'istruzione potrebbe avere dei riflessi positivi sul bacino delle persone interessate a prolungare il percorso formativo. L'aumento della domanda dovrebbe pertanto coniugarsi con il rafforzamento dell'offerta formativa professionale superiore, inclusiva degli Ifts.

La riforma del mercato del lavoro appare strettamente connessa agli obiettivi di occupabilità e adattabilità (assi A e D) formulati nel Qcs.

L'apertura ai privati della gestione dei servizi per l'impiego - che prevede un ruolo attivo anche delle Università e dei consulenti del lavoro nell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro - può fornire uno stimolo alla creazione di un sistema dotato di maggiore efficacia. I servizi pubblici dovranno essere particolarmente qualificati e in grado di competere e collaborare con gli altri soggetti che operano sul mercato. Il rafforzamento delle loro capacità gestionali si configura come la condizione chiave per far fronte a tale mutamento, attraverso la riqualificazione degli operatori e la realizzazione di un sistema integrato di servizi che consenta di promuovere l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Per ciò che riguarda le nuove forme di lavoro e produzione, l'introduzione di considerevoli elementi di dinamismo pone senza dubbio un problema di rafforzamento delle capacità di adattamento dei lavoratori, più frequentemente costretti a cambiare contesti organizzativi e contenuti del lavoro stesso. In questo senso le azioni di formazione, di orientamento, di *counselling* e la progettazione di percorsi individuali potrebbero diventare i principali strumenti di supporto ai lavoratori per affrontare i cambiamenti e capitalizzare le esperienze maturate.

La nuova legge sull'immigrazione e lavoro può avere riflessi su alcune delle azioni presenti nel Qcs in particolare in quelle rivolte all'inclusione sociale e in quelle volte a favorire la partecipazione al mercato del lavoro attraverso misure di politica attiva. Sono molteplici le azioni che acquistano rilevanza e che favoriscono l'integrazione sociale degli immigrati: azioni di accompagnamento mirate al sostegno e alla fruizione dei servizi; sostegno alle persone attraverso l'orientamento ed i bilanci di competenze; accompagnamento per

l'inserimento lavorativo; sostegno alle famiglie per favorire l'accompagnamento e l'inserimento lavorativo; sostegno alla formazione degli operatori che lavorano nell'ambito del disagio e in particolare con gli extracomunitari; azioni di sensibilizzazione della popolazione e di pubblicizzazione delle opportunità. Non sarà possibile invece agli immigrati fruire delle azioni a scopo preventivo e curativo poiché la legge non contempla, per l'extracomunitario, la condizione di disoccupazione.

Oltre alle tre importanti riforme esaminate, si segnala l'istituzione dei fondi paritetici interprofessionali che produrrà senz'altro effetti sull'asse D, le cui azioni dovranno coordinarsi con il nuovo assetto finanziario e normativo.

2. L'attualità della strategia del Qcs

In relazione all'evoluzione del contesto economico, sembra possibile dunque affermare che il Qcs Ob. 3 mantiene la sua attualità. Le trasformazioni del contesto economico e l'evoluzione degli orientamenti comunitari inducono, peraltro, a spostare l'attenzione prioritariamente verso la crescita dell'occupazione attraverso la crescita dei tassi di attività e non esclusivamente attraverso la riduzione della disoccupazione.

Anche in relazione all'evoluzione del contesto normativo, la strategia del Qcs rimane ancora attuale. Ciò anche in considerazione del fatto che il Qcs è stato costruito sottolineando la rilevanza dei processi di riforma dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro, di cui i provvedimenti analizzati sono ad oggi una prima espressione, e che gli effetti di queste riforme, pur incidendo di più su alcune strategie di asse, interessano in maniera trasversale le politiche attivate dal Fse. Infine, i provvedimenti considerati presentano un grado di elaborazione e di formalizzazione elevato, ma necessitano in alcuni casi di ulteriori atti specificativi.

Con riferimento all'attuazione finanziaria, alcune misure considerate strategiche all'interno del Qcs, ovvero la A2, la C3 e la D1, sono anche quelle con capacità di impegno ed efficienza attuativa al di sopra del valore medio di obiettivo e dei rispettivi assi. In altre parole, dal punto di vista della capacità di spesa il programma conferma come le misure relative all'approccio preventivo, alla formazione superiore e alla formazione continua siano quelle che riescono ad implementare efficacemente gli obiettivi della programmazione. Misure come la A3, la B1 e la C4 registrano anch'esse un buon avanzamento finanziario, pur non rivestendo un ruolo altrettanto prioritario all'interno del Qcs Ob.3 dal punto di vista della programmazione finanziaria. Alcune misure, nella fattispecie la A1, la C1, la C2, la D2, la D3 e la D4, presentano invece elementi di criticità nell'avanzamento finanziario che possono essere indizio di una difficoltà del sistema dell'offerta a dare attuazione a quanto programmato e cioè di uno scollamento tra domanda ed offerta o di esprimere la domanda di interventi.

PARTE SECONDA: LA VALUTAZIONE DEL QCS. UNO SGUARDO D'INSIEME

1. L'analisi della programmazione attuativa

Nei primi tre anni di attuazione della programmazione del Fse sono stati rilevati 579 bandi e avvisi pubblici emanati nell'ambito dei Por e del Pon Ob. 3. L'avvio della programmazione attuativa del Fse si è registrato già nel primo semestre 2000, quindi prima dell'approvazione formale dei PO da parte della Commissione europea, in particolare sulle direttrici di intervento più consolidate e meno interessate dalle innovazioni di merito e procedurali introdotte nella programmazione Fse 2000-2006.

Dal punto di vista temporale, si rileva una progressione nel numero dei bandi emessi, che nel 2002 sono superiori a quelli delle due annualità precedenti e un progressivo spostamento della programmazione attuativa verso gli enti delegati: in Ob.3 le Province hanno emesso più del 60% del totale dei bandi, mentre sono ancora poco numerosi i casi di bandi emessi dagli organismi intermediari delle sovvenzioni globali o da altri soggetti.

Non emerge una esclusività di competenze da parte dei soggetti emittenti su nessuna delle misure. Sembra quindi essersi affermato un modello di ripartizione delle competenze che vede un processo di decentramento diffuso su tutte le politiche attuate tramite i PO.

E' possibile tuttavia evidenziare – in coerenza con le funzioni trasferite agli enti delegati – una maggiore concentrazione a livello provinciale su quelle misure finalizzate più di altre agli interventi sulle persone (approccio preventivo e curativo, categorie svantaggiate, partecipazione femminile al mercato del lavoro, formazione continua, imprenditorialità, prevenzione della dispersione) e al loro interno sulle attività di orientamento e di formazione (soprattutto percorsi di formazione nell'obbligo formativo e nella formazione post-obbligo e post-diploma).

Un rilievo maggiore delle Autorità di gestione si osserva invece sia nelle misure di sistema, sia in quelle a più elevato fabbisogno di sperimentazione e modellizzazione (ricerca e sviluppo, formazione permanente) o dove si è in presenza di politiche a carattere regionale (alta formazione, in particolare per gli interventi che coinvolgono le Università).

Una delle innovazioni più rilevanti riscontrata nella fase di chiamata dei progetti riguarda la formula (procedurale e programmatica) dei bandi multimisura e multiscadenza. I bandi multimisura rappresentano circa un terzo del totale dei bandi e contraddistinguono la

programmazione attuativa dei PO dell'Ob. 3. Per una parte della programmazione attuativa si è quindi in presenza di bandi che si caratterizzano come "contenitori quadro" che prevedono una pluralità di scadenze, finanziamenti disponibili su più annualità e una validità che, di conseguenza, si estende a più procedure di selezione.

Nel triennio esaminato le misure previste nei documenti di programmazione sono state tutte avviate. Le concentrazioni maggiori si riscontrano nelle misure dove risultano prevalenti le azioni rivolte alle persone, nonostante il ricorso anche ad affidamenti diretti o gestione diretta e la contemporanea presenza di altre fonti finanziarie nazionali per la loro attuazione.

Dall'analisi dei bandi emerge il ruolo centrale della formazione, anche in ragione delle sue caratteristiche di attività consolidata, tuttavia si rileva la presenza diffusa di due tipologie di progetto più innovative quali l'orientamento e i percorsi integrati per l'inserimento lavorativo che caratterizzano in maniera trasversale tutte le misure.

Prendendo in considerazione le specifiche previsioni progettuali contenute nei bandi e avvisi pubblici, emerge quanto segue:

- le attività di orientamento presentano quattro principali finalità: il sostegno all'utenza dell'obbligo scolastico e formativo e degli interventi per la prevenzione della dispersione; la consulenza finalizzata all'inserimento lavorativo per specifici gruppi di utenza (disoccupati, fasce deboli, donne, disabili); generiche attività di informazione, accoglienza, bilancio di competenze e consulenza senza indicazione di destinatari, in raccordo con i Centri per l'impiego; il sostegno a percorsi di alternanza scuola-lavoro;
- la formazione post-obbligo formativo e post-diploma vede prevalere interventi complessi e integrati che prevedono momenti di raccordo con il mondo del lavoro, oppure la preparazione di figure specialistiche;
- la formazione permanente è finalizzata prevalentemente all'acquisizione di nuovi alfabeti (informatica, lingue, ecc.) o di competenze nel campo dei servizi socio-assistenziali;
- la formazione finalizzata al reinserimento lavorativo è stata utilizzata per programmare un ampio spettro di iniziative, rivolte ad un'utenza diversificata, soprattutto per la formazione di figure specialistiche richieste dal mercato del lavoro, con un'accentuazione particolare di quelle socio-assistenziali;
- la formazione post-ciclo universitario si caratterizza per la promozione dell'inserimento lavorativo e del lavoro autonomo, in particolare nei campi dell'innovazione tecnologica e in collegamento con le imprese del territorio;
- relativamente alle iniziative per il decollo dei servizi per l'impiego si rileva una certa attenzione a sperimentare prototipi e modelli relativi sia al funzionamento complessivo dei centri per l'impiego sia all'avvio delle specifiche linee di servizio a favore dei destinatari;

- nell'ambito delle attività inerenti il sistema della formazione si rileva un'ampia gamma di sperimentazione di prototipi e modelli (nuove tecnologie e formazione a distanza, modelli formativi, modelli organizzativi, ecc.).

Le attività messe a bando sono riconducibili alla quasi totalità delle tipologie di progetto individuate in sede di classificazione¹. Le linee di attività assenti o scarsamente presenti nella programmazione attuativa sono le seguenti:

- alcune particolari forme di work experience legate a dispositivi nazionali, che non trovano più una larga applicazione, quando addirittura non siano del tutto decaduti;
- incentivi anch'essi derivanti da dispositivi nazionali, quali part time, job sharing, job rotation che presumibilmente dovrebbero ricevere un impulso dalla recente approvazione dei dispositivi normativi che li riguardano;
- la formazione esterna nell'apprendistato. Sembrerebbe giocare un ruolo rilevante la presenza di risorse e programmi nazionali sufficienti rispetto ai fabbisogni (o comunque rispetto alle effettive capacità di intervento e di intercettazione dell'utenza);
- la formazione nell'ambito dei cicli universitari; in questo caso si è in presenza di prime sperimentazioni e non in tutti i PO;
- alcune azioni di sistema, nell'ambito del sistema di formazione e istruzione, in particolare finalizzate alla creazione di reti e partenariato e al trasferimento di buone prassi nell'ambito dell'integrazione tra sistemi.

Relativamente alle priorità trasversali del Fse, un'altra area di innovazione della programmazione 2000 – 2006, si rileva che nei primi tre anni di attuazione questa finalità è stata assunta in circa il 40% dei bandi, anche se in maniera differenziata, in quantità e modalità di conseguimento della singola priorità.

Per quanto riguarda lo strumento del voucher, dato il carattere innovativo di questa linea di intervento, si è realizzato un approfondimento sulle modalità attuative relativamente all'annualità 2002. La ricognizione condotta ha in primo luogo evidenziato la diffusione dello specifico strumento di sostegno alla formazione individuale. La presenza di dispositivi per l'erogazione di voucher si riscontra infatti in quasi tutti i PO dell'Ob. 3.

Si rileva inoltre la presenza di voucher in tutti gli assi della programmazione che contemplano azioni sulle persone, ad evidenziare quindi l'orientamento dei soggetti emittenti a sperimentare modelli di finanziamento della domanda su uno spettro ampio di politiche.

Sul fronte della diffusione per misura, sono stati utilizzati i dispositivi di formazione individuale con una logica trasversale ai diversi assi fatta eccezione per le misure di

¹ Cfr. Classificazione delle azioni ai fini del monitoraggio e della valutazione approvata nel Cds del Qcs Ob. 3 nel dicembre 2000.

adeguamento dei sistemi (A1 – C1), coinvolgendo tutti gli ambiti formativi interessati dalla programmazione Fse. La diffusione dello strumento non è comunque uniforme ed interessa in particolare le misure C3, D4 ed E1.

In riferimento ai modelli organizzativi dell'intervento è possibile osservare due configurazioni opposte che testimoniano un differente grado di elaborazione e diffusione dello strumento del voucher e delle sue modalità attuative. Si va infatti dalla sperimentazione di un modello di erogazione e gestione del voucher demandato a soggetti terzi, al modello caratterizzato dalla centralità del soggetto pubblico e dalle integrazioni a livello di sistema con gli altri attori della programmazione territoriale (servizi per l'impiego e agenzie formative).

Nella maggior parte dei casi l'applicazione del voucher è associata alla presenza di elenchi selezionati di soggetti presso cui spendere il voucher (non necessariamente circoscritti al mercato regionale) ma anche nel caso di loro assenza gli enti e le istituzioni presso cui utilizzare i voucher sono specificamente individuati già in sede di avviso pubblico.

2. L'attuazione del Qcs

Il Qcs Ob.3 dispone per il periodo 2000-2006 di risorse finanziarie pari a 8.720 milioni di euro. Il volume finanziario maggiore è stato attribuito all'asse A (32% del totale programmato), seguito dall'asse C con il 29% e dall'asse D con il 21%. Seguono l'asse E con il 10%, l'asse B con il 6% e l'asse F con il 3%.

Al 31.12.2002 gli impegni risultano pari a 3.443 milioni di euro e lo speso pari a 1.492 milioni di euro. La capacità di impegno del Qcs Ob. 3 è pari al 39% (rapporto tra risorse impegnate nel 2000-2002 e risorse programmate nel 2000-2006) e sale a 92% se misurata rispetto al programmato 2000-2002, evidenziando un volume di risorse impegnate non molto inferiore a quello preventivato per i primi tre anni di programmazione. La capacità di utilizzo risulta invece molto bassa, pari al 43% (rapporto tra i pagamenti effettuati e le risorse impegnate nel 2000-2002). Ne deriva un valore per l'indicatore di efficienza realizzativa ugualmente basso e pari al 17% (rapporto tra i pagamenti effettuati nel 2000-2002 e risorse programmate nel 2000-2006), ad indicare la presenza di criticità inerenti i meccanismi di erogazione della spesa.

Relativamente alla realizzazione prevista al 31.12.2002 l'asse B presenta l'efficienza realizzativa più alta (21%) ed è anche il solo asse con impegni superiori a quanto previsto in sede di programmazione per lo stesso periodo. Al contrario l'asse F mostra la più bassa efficienza realizzativa (12%) ed è inoltre l'asse che presenta maggiori difficoltà di impegno. Tra i diversi programmi si osserva una maggiore variabilità nell'attuazione degli assi B, D ed F, mentre gli assi A, C ed E hanno indicatori di avanzamento più simili tra di loro.

Per la valutazione dell'avanzamento fisico del Qcs Ob. 3, in termini di numero di progetti e numero di destinatari, nelle tre fasi di approvato, avviato e concluso, sono stati utilizzati vari livelli di analisi a partire dalla misura, che vede la presenza di tutti i PO. L'analisi per misura e per tipologia di azione prende in considerazione i seguenti PO: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, PA Trento, Emilia Romagna, Toscana e Abruzzo. L'analisi per misura e tipologia di progetto e per misura e costi approvati considera i dati fisici per i seguenti PO: Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana e Abruzzo. L'analisi della tipologia di destinatari considera i PO: Piemonte, PA Trento, Emilia Romagna, Toscana e Lazio. Infine l'analisi per l'inserimento occupazionale riguarda i PO: Piemonte, PA Bolzano, Friuli Venezia Giulia e Emilia Romagna.

I progetti approvati dai PO sono stati circa 87 mila. Alla data del 31.12.2002 risultano avviati circa 70 mila progetti e conclusi circa 36 mila. Negli assi A, C e D è concentrato oltre l'87% dei progetti totali in linea con la loro maggiore dotazione finanziaria. Da notare che le misure D1 e la A2 risultano prevalenti rispetto alle altre misure del Qcs in tutte e tre le fasi con un peso vicino al 50% dei progetti approvati e avviati e al 57% dei progetti conclusi.

Il numero dei destinatari approvati nel primo triennio di attuazione del Fse a livello di Qcs è di circa 1,8 milioni. Di questi, circa 1,2 milioni si trovano equidistribuiti tra gli assi C e D (66%) e oltre 415 mila nell'asse A (23%). I destinatari avviati sono circa 1,4 milioni di individui.

Relativamente al numero dei progetti, il Qcs nel suo complesso presenta una buona efficienza attuativa (rapporto tra il numero dei progetti avviati e il numero dei progetti approvati) pari al 82%. Valori dell'indicatore superiori al totale Qcs si registrano per gli assi D e B. Poco più della metà dei progetti avviati risulta conclusa (58%). Gli assi D e C presentano valori dell'indicatore superiori al totale del Qcs.

L'efficienza attuativa dell'intero Qcs, calcolata sul numero dei destinatari, è pari al 78%. L'asse C presenta il valore più alto dell'indicatore (84%). La riuscita attuativa (rapporto tra i destinatari dei progetti conclusi e i destinatari dei progetti avviati) è piuttosto bassa (35,2%). L'asse D evidenzia una migliore riuscita attuativa sia per quanto concerne i progetti sia, ed in misura più rilevante, per quanto riguarda i destinatari, a causa della minore durata media degli interventi.

Nel totale Qcs la percentuale delle donne coinvolte nelle varie attività Fse è pari al 49,2%. L'analisi per asse mostra un bilanciamento per il genere negli assi A e C che, assieme all'asse D, rappresentano di gran lunga gli assi a più alta intensità di destinatari. Gli altri assi mostrano al contrario un certo grado di sbilanciamento, ovvio e naturale nel caso dell'asse E. In riferimento all'asse D la minore incidenza delle donne è in gran parte il riflesso della composizione per genere degli occupati.

In riferimento ai dati disponibili, la distribuzione dei destinatari per classi di età mostra come ogni asse si specializzi su una particolare fascia di età. L'asse A concentra l'88% dei destinatari avviati nelle prime tre fasce di età (al di sotto dei 29 anni); l'asse B vede una distribuzione relativamente omogenea nelle classi fino ai 44 anni; nell'asse C i destinatari si concentrano nella classe fino a 19 anni; i destinatari dell'asse D si concentrano soprattutto nella classe '35-44 anni'; il 67% dei destinatari dell'asse E si distribuisce nelle classi di età i tra i 25 e i 44 anni.

Riguardo alla condizione nel mercato del lavoro dei destinatari avviati si nota una forte presenza di studenti negli assi A e C (52% e 59% rispettivamente) e una concentrazione di occupati nell'asse D (89%). Infine, oltre il 50% degli avviati degli assi B e E è in cerca di occupazione (61% e 54% rispettivamente), con distribuzione analoga tra le persone in cerca di nuova occupazione e quelle in cerca di prima occupazione.

La forte presenza tra gli interventi degli assi A e C di attività rivolte rispettivamente al sostegno dell'obbligo formativo e alla riduzione della dispersione scolastica si riflette nella composizione in base al titolo di studio. Circa il 50% degli utenti dell'asse A ha la licenza media e circa un terzo dei destinatari dell'asse C ha la licenza elementare. I destinatari avviati negli assi D ed E sono in possesso prevalentemente del diploma di maturità, mentre tra i destinatari dell'asse B prevale la licenza media (60%). Nel complesso circa il 36% degli avviati ha un diploma o una qualifica post-diploma e circa il 30% ha la licenza media.

In riferimento alle macro tipologia di azione, oltre il 90% dei progetti approvati è rivolto alle persone, circa il 7% riguarda azioni rivolte ai sistemi ed il restante 3% riguarda azioni di accompagnamento. Il quadro cambia se la composizione viene ricavata sulla base dei costi anziché del numero dei progetti. Considerando i dati sui costi approvati, le azioni rivolte alle persone rappresentano circa l'80% del totale, le azioni rivolte ai sistemi circa il 16% mentre le azioni di accompagnamento circa il 4%. Analoga distribuzione dei costi per macrotipologia di azione è presente in tutti gli assi, eccetto l'asse F che si concentra sulle azioni di sistema (76,6%) e su quelle di accompagnamento (23%). Nell'asse F il 60% dei progetti avviati riguarda lo sviluppo di dispositivi e strumenti a supporto dello sviluppo dei sistemi di governo e il 30% le azioni di sensibilizzazione, informazione e pubblicità.

In tutti gli assi la maggior parte dei progetti risulta avviata nella tipologia di azione della formazione: in particolare per gli assi A, B e C oltre il 70%, seguiti dagli assi D ed E rispettivamente con il 59% e il 63%. Parallelamente, in termini di costo approvato le attività di formazione assorbono una quota rilevante del totale (72%). Gli interventi di formazione post-obbligo formativo e post diploma da soli coprono un quarto del costo totale, mentre alla formazione continua viene dedicato il 17% di cui oltre il 75% concentrato nell'asse D.

In termini di destinatari risulta rilevante anche la tipologia di azione “orientamento, consulenza e informazione”. Tale tipologia presenta in quasi tutti gli assi basse percentuali di progetti avviati e percentuali abbastanza elevate di destinatari: circa il 50% nell’asse A, il 67% nell’asse B, il 43% negli assi C ed E, il 14% nell’asse D.

PARTE TERZA: LA VALUTAZIONE DEL QCS PER POLICY FIELD / ASSE / MISURE

1. Asse A - Sviluppo e promozione di politiche attive del mercato del lavoro per combattere e prevenire la disoccupazione, evitare a donne e uomini la disoccupazione di lunga durata, agevolare il reinserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro e sostenere l’inserimento nella vita professionale dei giovani e di coloro, uomini e donne, che si reinseriscono nel mercato del lavoro

L’asse A persegue l’obiettivo globale di contribuire all’occupabilità dei soggetti in età lavorativa attraverso l’uso di strumenti di politica attiva del lavoro, sia nella logica dell’approccio preventivo che nella logica dell’approccio curativo della disoccupazione di lunga durata.

Coerentemente con la strategia del Qcs Ob. 3, la programmazione 2000-2006 assegna all’asse A una dotazione finanziaria maggiore di quella prevista per gli altri assi, pari a 2.791.905,0 euro.

L’architettura dell’asse è coerente con l’articolazione delle linee guida 1 e 2 della Strategia europea per l’occupazione (orientamenti 1999 e 2000): due delle tre misure dell’asse –A1 e A2- puntano sull’obiettivo specifico 1 che riassume la logica dell’approccio preventivo e una, A3, persegue l’obiettivo specifico 2 che, a sua volta, incarna la logica dell’approccio curativo.

L’importanza della logica preventiva all’interno del Qcs Ob. 3 trova conferma in sede di programmazione nella fissazione di un vincolo finanziario – non uniforme in tutto l’Ob. 3 ma variabile in corrispondenza delle diverse condizioni dei mercati del lavoro locali - che assegna all’obiettivo specifico 1 una quota pari al 70% delle risorse dell’asse.

Il target di riferimento dell’asse è costituito non solo da disoccupati, giovani e adulti, di breve e di lunga durata, uomini e donne, ma comprende anche inattivi (ad es. studenti in uscita dal sistema scolastico). In sede valutativa si è cercato di comprendere se le Adg in sede di

attuazione hanno ristretto l'estensione del target, mirando a raggiungere solo i disoccupati, oppure hanno incluso nella realizzazione degli interventi anche gli inattivi.

L'analisi della programmazione attuativa dell'asse A evidenzia la rilevanza degli interventi cofinanziati nel sostenere i processi di riforma nazionali, sia per quanto riguarda i servizi per l'impiego, sia in riferimento all'istituzione dell'obbligo formativo.

Nel complesso, l'avanzamento finanziario dell'asse è molto buono, in assoluto e in relazione al resto degli assi. Nel primo triennio di programmazione 2000-2002, la capacità d'impegno ammonta al 40%, l'efficienza realizzativa al 19%, la capacità di utilizzo al 48%. I valori degli indicatori di avanzamento finanziario sono dunque sempre superiori ai corrispondenti valori relativi al totale del Qcs. La capacità di utilizzo è la migliore in tutto il Qcs; mentre per capacità d'impegno e efficienza realizzativa solo l'asse B consegue risultati migliori. Punti di criticità si riscontrano nella misura A1 sia negli impegni che nei pagamenti.

L'attuazione dell'asse a livello fisico è abbastanza buona. Considerati solo i PO per cui si dispongono dati completi, gli indicatori di avanzamento che utilizzano come unità di misura i progetti sono di poco inferiori alla media del Qcs, mentre gli indicatori riferiti a numero di destinatari sono pressoché in linea con la media del Qcs.

È opportuno sottolineare che la discreta performance dell'asse, sia in attuazione finanziaria che fisica, è probabilmente dovuta al fatto che sono state privilegiate le azioni rivolte alle persone e in particolare quelle aventi natura formativa, sulle quali viene sfruttata l'esperienza acquisita nella precedente programmazione Fse 1994-1999.

Con riferimento alle Adg per le quali si hanno dati sul numero di progetti avviati per tipologia di azione, le azioni dirette alle persone rappresentano infatti l'87% del totale delle attività, le azioni di sistema l'11% e le azioni di accompagnamento il 2%. Le azioni dirette alle persone si ripartiscono nel modo seguente: formazione 70%, incentivi 9%, orientamento, consulenza e informazione 5%, work experience 3%, percorsi integrati 0,2%. L'attuazione dell'asse conserva dunque buona parte dell'ampia varietà degli interventi previsti dalle Adg in sede di programmazione attuativa.

I dati sui destinatari avviati disaggregati per genere relativi a tutte e quindici le Adg evidenziano che le donne rappresentano la maggioranza dei destinatari degli interventi realizzati all'interno dell'asse (51%).

2. Misura A1: organizzazione dei servizi per l'impiego

Il sistema dei servizi per l'impiego è pervenuto, grazie ai finanziamenti del Fse, ad importanti risultati, consistenti sostanzialmente in:

- miglioramento delle sedi dei Cpi, in termini di strutture, accessibilità, arredo;
- aumento delle dotazioni informatiche e delle reti;
- riorganizzazione del lavoro legato ai servizi;
- implementazione di nuove competenze specialistiche, soprattutto per quanto riguarda i servizi più innovativi, quali l'orientamento e l'incontro domanda-offerta;
- miglioramento complessivo della qualità dei servizi.

L'analisi dei bandi relativi alla misura A1 e l'analisi delle tipologie di progetto conferma la coerenza delle realizzazioni con gli obiettivi della misura e con le esigenze del sistema dei servizi per l'impiego. Infatti, si registra l'aderenza degli interventi di Fse ai fabbisogni del sistema dei Spi, che vanno dalla necessità di procurarsi risorse per implementare i nuovi servizi, alla formazione finalizzata all'acquisizione di competenze specialistiche; dalla necessità di intercettare in maniera adeguata fasce d'utenza specifiche (immigrati, donne, disabili), al fabbisogno di strumenti e piani di comunicazione per pubblicizzare, presso persone e imprese, i nuovi servizi pubblici. Anche l'emanazione delle nuove normative (l. n. 181/00 e l. n. 68/99) viene sostenuta da attività di informazione e consulenza.

Tenendo presente che la spesa relativa alla misura A1 in Ob 3 rappresenta il 40% circa della spesa complessiva sostenuta in Italia a sostegno dei servizi per l'impiego, un'indicazione sul contributo della misura A1 al processo di riforma del sistema dei servizi per l'impiego si trae dal grado di completamento della procedura di revisione dell'anagrafe dei disoccupati, basata sulla autocertificazione della disponibilità a lavorare da parte degli iscritti ai vecchi uffici di collocamento. Dai dati di monitoraggio sui servizi per l'impiego risulta che la procedura di autocertificazione è stata completata dal 61% dei servizi presenti nelle Amministrazioni Ob. 3.

3. Misura A2: inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di giovani e adulti nella logica dell'approccio preventivo

Assieme alla misura A1, la misura A2 è quella che più esplicitamente traduce nella programmazione del Qcs l'approccio preventivo alla riduzione delle disoccupazione di lunga durata.

Peraltro, nel corso del tempo, le linee guida della Seo hanno condotto ad una trasformazione della logica preventiva, inizialmente applicata ai soli disoccupati e poi estesa a tutti gli individui con l'obiettivo di rafforzare le condizioni di occupabilità lungo l'intero arco di vita, lasciando percepire la rilevanza di strumenti che consentano una continua acquisizione di competenze o impediscano il loro deterioramento, indipendentemente dallo status occupazionale e dall'età degli individui. E' utile quindi cercare di capire se e come l'attuazione dei programmi ha recepito la logica dell'approccio preventivo nelle sue successive evoluzioni.

Alla luce di quanto emerge dall'esame dei bandi e dei dati finanziari si evidenziano risultati molto positivi per ciò che riguarda l'avanzamento finanziario e la capacità delle Adg di recepire alcuni elementi innovativi introdotti nel Qcs.

Nel periodo 2000-2002 la misura è stata messa a bando da tutte le Adg Ob. 3 che hanno impiegato, come già specificato in sede di programmazione, una pluralità di strumenti di intervento. Gli interventi di formazione all'interno dell'obbligo formativo e scolastico rappresentano le attività caratterizzanti la misura, mentre altre tipologie di progetto, quali la formazione di secondo livello, la formazione per il reinserimento lavorativo, i percorsi integrati per l'inserimento occupazionale e le attività di orientamento e consulenza sono presenti in modo trasversale in tutte le misure rivolte a favorire l'inserimento occupazionale. L'utilizzo del Fse a sostegno della nuova normativa sull'obbligo formativo è testimonianza di un'interpretazione dell'approccio preventivo alla disoccupazione in chiave di anticipazione del momento di intervento ad una fase precedente l'ingresso sul mercato del lavoro.

Complessivamente, la decisione presa in sede di programmazione di destinare alla misura A2 l'ammontare di risorse più elevato trova riscontro, in sede di valutazione intermedia del Qcs Ob. 3, in valori molto alti degli indicatori dell'efficacia e dell'efficienza dell'attuazione finanziaria. La capacità d'impegno è pari al 42%, l'efficienza realizzativa al 22% e la capacità di utilizzo al 52%. L'attuazione finanziaria della misura è migliore della media dell'asse e in assoluto nell'intero Qcs Ob. 3 per efficienza realizzativa e capacità di utilizzo (per capacità d'impegno solo la misura B1 registra un valore più elevato).

L'attuazione della misura a livello fisico è molto soddisfacente. Tanto con riferimento ai progetti che ai destinatari, gli indicatori di avanzamento registrano valori superiori a quelli della media di asse e del Qcs, considerati solo i PO per i quali si dispongono dati completi. Notevole, tuttavia, è la variabilità degli indicatori di avanzamento fisico tra singoli PO, sia in relazione ai progetti che ai destinatari della misura.

L'analisi del target, condotta sulle cinque Adg per le quali sono disponibili informazioni, evidenzia caratteristiche dei destinatari molto variabili a seconda del contesto regionale di riferimento e della diversa interpretazione data da ciascuna Adg dell'approccio preventivo. In particolare emergono due impostazioni di fondo, da una parte la logica preventiva è stata interpretata prevalentemente come intervento precoce sui giovani, dall'altra come intervento su tutti gli individui in cerca di occupazione da breve durata.

Il primo gruppo di Amministrazioni coinvolge destinatari molto giovani, in elevata percentuale nella condizione di studenti, tra i quali il titolo di studio prevalente risulta essere la licenza media. Nel secondo gruppo di Regioni si osserva una distribuzione maggiormente omogenea per classi di età o una maggiore incidenza dei giovani al di sopra dei 20 anni rispetto ai giovanissimi e una maggiore diffusione dei titoli di studio alti.

La distribuzione dei destinatari per titolo di studio risulta variare in funzione delle diverse tipologie di azione: il titolo di studio prevalente tra i destinatari delle attività di orientamento e degli interventi formativi è la licenza media. Le work-experience sono invece praticate innanzitutto da individui in possesso del diploma di maturità e secondariamente della licenza media. I percorsi integrati coinvolgono per il 75% giovani in possesso della sola licenza elementare, trattandosi, presumibilmente, di percorsi che realizzano l'integrazione tra il sistema di istruzione secondaria inferiore e il sistema della formazione professionale. Infine, i destinatari principali degli incentivi risultano essere nella maggioranza dei casi adulti, in possesso della licenza media e secondariamente del diploma.

Il tasso di copertura medio annuo della misura A2, ottenuto rapportando i destinatari avviati con la popolazione target delle politiche preventive, è pari in media al 20% circa. La capacità di copertura della popolazione target risulta superiore di circa 10 punti percentuali per il segmento maschile rispetto a quello femminile. Pertanto il Fse contribuisce per un 20% al raggiungimento dell'obiettivo comunitario, sancito dalle linee guida 1 e 2 della Seo, di coinvolgere il 100% dei disoccupati di breve durata in una misura di politica attiva.

Limitatamente al gruppo di Regioni per le quali risultavano disponibili i dati delle indagini sugli esiti occupazionali è stato calcolato il tasso di inserimento occupazionale lordo. In media il 67% dei destinatari risulta occupato ad un anno dalla chiusura degli interventi. Se alla percentuale degli occupati aggiungiamo la percentuale di chi ha ripreso a studiare (pari al 17% del totale), si può quantificare un "tasso di successo" pari all'85%. Dal confronto con le altre misure interessate dalle indagini sugli esiti emerge come, a fronte di un tasso di inserimento relativamente basso, il tasso di successo risulti il più elevato, come riflesso della giovane età media dei destinatari che rende la ripresa degli studi un esito probabile.

4. Misura A3: inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di uomini e donne fuori dal mercato del lavoro da più di sei o dodici mesi

Pur all'interno di una logica di approccio curativo, la misura A3, come la misura A2, si basa sull'utilizzo di forme di intervento proprie delle politiche attive del lavoro. Come nel caso della misura A2, l'analisi della misura evidenzia risultati positivi per quanto concerne l'avanzamento finanziario e fisico e una discreta capacità delle Adg di acquisire gli elementi innovativi proposti nel Qcs.

Nel triennio 2000-2002 la misura A3 è stata messa a bando da tutte le Adg con un alto grado di copertura delle tipologie di progetto, anche se inferiore a quello rilevato per la misura A2.

Le Adg, in sede di programmazione attuativa, sembrano essere riuscite ad interpretare le finalità dell'approccio curativo e ad articolare gli interventi differenziandoli, laddove ritenuto necessario, da quelli adoperati dall'approccio preventivo. Tra queste due misure le principali

differenze in sede di programmazione attuativa riguardano, oltre alla mancanza di azioni nell'ambito dell'obbligo scolastico e formativo, la maggiore importanza assegnata dalle Adg agli incentivi alle imprese per l'occupazione e la presenza di interventi finalizzati alla creazione di impresa.

Ciò dipende anche dalle caratteristiche dei diversi gruppi che rientrano nel target della misura: giovani alla ricerca di primo impiego privi di protezione di reddito; adulti che rischiano di perdere o hanno perso il posto di lavoro ma che beneficiano di misure di supporto al reddito; adulti privi di garanzia del reddito, senza precedenti esperienze di lavoro o con esperienze nei settori meno tutelati.

Come nel caso della misura A2, anche per la misura A3, ciascuna Adg ha dato, in relazione alle specificità del proprio territorio, una propria interpretazione dell'approccio curativo, attraverso un differente mix di interventi. I dati fisici, tuttavia, denotano una minore varietà di interventi rispetto a quelli previsti dalla programmazione attuativa della stessa misura e a quelli realizzati nella misura A2. Nell'ambito della formazione le tipologie di progetto maggiormente utilizzate sono la formazione post-obbligo formativo e post-diploma, la formazione finalizzata al reinserimento lavorativo e la formazione all'interno dell'obbligo formativo-apprendistato.

L'avanzamento finanziario della misura è buono, sia relativamente all'intero Qcs che con riferimento al solo asse A. Al 31.12.2002 la capacità d'impegno ammonta al 41%, l'efficienza realizzativa al 17% e la capacità di utilizzo al 42%.

Per quanto riguarda l'attuazione fisica, relativamente ai progetti, gli indicatori si attestano su valori non lontani dalla media di asse (superiori alla media nel caso dell'efficienza attuativa) mentre meno buona è la performance in relazione alla media a livello di Qcs (pur rimanendo l'efficienza attuativa a livello di misura più alta rispetto a quella complessiva del Qcs). Relativamente ai destinatari la situazione peggiora: i valori degli indicatori non sono mai superiori alla media di asse e abbastanza distanti dalla media definita a livello di Qcs.

Come per la misura A2, le buone performance di avanzamento finanziario della misura A3 sono da attribuirsi probabilmente al fatto che essa comprende interventi, prevalentemente diretti alle persone, già collaudati nella passata programmazione del Fse 1994-1999. Tuttavia, rispetto alla misura A2 i più bassi valori degli indicatori di avanzamento fisico riflettono probabilmente le maggiori difficoltà di intercettazione della popolazione target di questa misura.

L'analisi delle caratteristiche dei destinatari evidenzia che gli interventi realizzati nell'ambito della misura A3 hanno riguardato un'utenza in media più adulta, e pertanto maggiormente istruita, rispetto agli interventi realizzati nella misura A2. In due delle cinque Adg considerate,

l'incidenza dei giovani sul totale dei partecipanti alle attività del Fse è risultata coerente con l'incidenza dei giovani nella popolazione target, composta dalla popolazione in cerca di occupazione da oltre sei o dodici mesi. Un'analisi più dettagliata per classi di età mostra inoltre che nell'ambito del segmento adulto sono state coinvolte in modo non marginale anche le classi più elevate.

Il tasso di copertura della misura, ottenuto rapportando il numero medio annuo di destinatari alla popolazione in cerca di occupazione da più di sei (giovani) o dodici mesi (adulti), è stato del 7% circa. Pertanto il Fse contribuisce per oltre un quarto all'obiettivo indicato nelle Linee guida Seo 2003 di coinvolgere, entro il 2010, il 25% dei disoccupati di lunga durata attraverso una misura attiva.

Il tasso di inserimento occupazionale dei destinatari della misura volta alla realizzazione del tradizionale "approccio curativo" alla riduzione della disoccupazione è stato superiore a quello della misura rivolta all'approccio preventivo (72% di occupati contro il 67% di A2). Tuttavia risulta minore la percentuale di individui che ha fatto registrare un esito positivo avendo trovato lavoro o intrapreso attività di studio (81% contro l'85% di A2). Entrambi i risultati dipendono dall'aver coinvolto una platea di destinatari in media più adulta e meglio istruita di quella coinvolta nell'ambito della misura A2.

5. Asse B- Misura B1: inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati

In un contesto comunitario e nazionale caratterizzato da una crescente attenzione verso le politiche di inclusione sociale, il primo triennio di attuazione della misura B1 fa registrare risultati ampiamente positivi sia in termini di avanzamento finanziario complessivo, che della capacità delle Adg di realizzare le strategie innovative previste dal Qcs (ricorso a politiche attive del lavoro orientate alle specificità dei bisogni delle diverse categorie di svantaggiati ed alla multidimensionalità dei loro problemi).

Sotto il profilo finanziario, si rileva una capacità di impegno pari al 45%, un'efficienza realizzativa del 21% ed una capacità di utilizzo pari al 46%. L'avanzamento finanziario della misura è quindi superiore a quello complessivo del Qcs ed è tra i migliori in assoluto rispetto a quelli di altri assi e/o misure di intervento. Su questo risultato positivo incidono i buoni andamenti di alcuni PO particolarmente rilevanti rispetto alla programmazione complessiva della misura e di alcune Amministrazioni che hanno considerato prioritarie le politiche di inclusione sociale, destinando loro un peso maggiore sulla propria programmazione rispetto a quello specifico di B1 sul Qcs (pari al 5,6%).

Nel periodo 2000-2002 lo stato di avanzamento fisico della misura risulta tra i migliori del Qcs se riferito ai progetti (l'efficienza attuativa è pari al 85% e la riuscita attuativa è del 56%)

e meno brillante – anche nel confronto con gli altri policy field- nel caso dei destinatari (69% e 23%). La tradizionale capacità di presidio delle Adg dell'Ob.3 degli interventi rivolti alle fasce deboli ha dunque sostenuto efficacemente la messa e regime di progetti diversificati e più innovativi rispetto al passato, scontando invece qualche maggiore difficoltà ad intercettare l'utenza prevista dagli interventi approvati.

Coerentemente con le strategie indicate dal Qcs, dalle analisi disponibili si rileva il ricorso ad un mix di interventi ampio ed articolato che privilegia le azioni direttamente rivolte alle fasce più deboli della popolazione. In tale ambito risultano prevalenti le attività formative (62% dei progetti totali, soprattutto finalizzate all'obbligo formativo ed al reinserimento lavorativo) e le azioni di orientamento, consulenza ed informazione (che si rivolgono a circa i tre quarti degli utenti complessivi della misura).

Tra gli incentivi economici, destinati soprattutto alle persone per partecipare ad attività formative, si rilevano anche i piccoli sussidi, mentre le work-experience assumono prevalentemente la forma dei tirocini. Le azioni di sistema interessano l'insieme degli attori da cui dipende il completo recupero sociale ed economico delle persone più svantaggiate e sono rivolte, in particolare, a migliorare le capacità di governo delle Adg (ad esempio, attraverso specifiche indagini conoscitive) e all'integrazione tra il sistema scolastico e quello formativo.

Le azioni di accompagnamento, seppur limitate, hanno comunque ricevuto una maggiore attenzione da parte delle Adg in questa misura rispetto al loro ruolo complessivo sul Qcs. L'analisi dei costi medi dei progetti approvati conferma la tendenza delle Adg a premiare soprattutto la qualità delle azioni rivolte alle persone (ed, in particolare, quella delle azioni di orientamento) il cui costo medio (oltre 60.520 euro) è largamente superiore a quello analogo riferito al Qcs (38.170 euro). L'opposto avviene invece per le altre due macrotipologie di azione.

In relazione ai destinatari degli interventi del Fse, in qualche Adg già nel primo triennio di attuazione di B1 sono stati raggiunti circa la metà dei partecipanti da queste indicati come target dell'intero periodo di programmazione. Ma soprattutto, già dai bandi emanati nel 2000-2002, emerge la chiara intenzione delle Amministrazioni di ampliare la platea dei gruppi bersaglio da intercettare, senza tuttavia trascurare le esigenze di quelli più tradizionali anche rispetto alle politiche cofinanziate.

Le analisi disponibili in merito, da un lato, confermano che i destinatari prevalenti degli interventi continuano ad essere i disabili fisici e/o mentali, gli extracomunitari, i detenuti ed i soggetti a provvedimento giudiziario, i tossicodipendenti e gli ex tossicodipendenti; dall'altro, evidenziano però un ruolo significativo ricoperto da "altre categorie di utenza" (26% sul totale analizzato) che è in linea con quanto previsto dalla programmazione attuativa della misura a favore delle minoranze etniche, dei sieropositivi, degli alcolisti ed ex alcolisti, delle

donne in difficoltà con basso reddito e debole titolo di studio, delle persone in situazione di disagio familiare e sociale inquadrabili nei fenomeni delle nuove povertà.

Meno rilevante, rispetto a quanto indicato nei bandi, sembra invece l'attuazione delle pari opportunità nell'ambito delle politiche di inclusione sociale (la presenza femminile sui destinatari della misura risulta di poco superiore al 42%). Infine, anche analizzandone altre caratteristiche, il target raggiunto dalla misura nel primo triennio di attuazione del Qcs appare coerente con gli obiettivi di programmazione volti a privilegiare i soggetti più svantaggiati dal punto di vista socioeconomico essendo prevalentemente costituito da giovani e adulti (fino ai 44 anni di età) con bassi titoli di studio, in cerca di prima o nuova occupazione. In tale ambito, emerge la tendenza ad iniziare a diversificare le tipologie di intervento a questi rivolti.

Le prime analisi sui risultati evidenziano un tasso di copertura modesto per gli extracomunitari ed i disabili (0,1% e 1,2% del target potenziale) ed una buona riuscita delle attività formative rivolte a queste categorie di utenza (il tasso di successo misurato dalla percentuale di individui che a seguito del corso ha trovato lavoro o ripreso a studiare, è pari rispettivamente al 70% e al 55%) ed alle fasce deboli in generale (65%).

6. Asse C: promozione e miglioramento della formazione professionale, dell'istruzione e dell'orientamento nell'ambito di una politica di apprendimento nell'intero arco della vita al fine di agevolare e migliorare l'accesso e l'integrazione nel mercato del lavoro, migliorare e sostenere l'occupabilità e promuovere la mobilità professionale

L'asse C assorbe il 29% della spesa complessiva prevista dal Qcs. All'interno dell'asse, il 54% delle risorse è assorbito dalla misura C3 di sostegno alla formazione superiore.

L'avanzamento finanziario complessivo dell'asse (con la capacità di impegno al 39%, l'efficienza realizzativa al 15%, la capacità di utilizzo al 38%) è inferiore di poco a quello del Qcs per la capacità di impegno mentre lo è in proporzione maggiore per la capacità di utilizzo. La misura finanziariamente più rilevante per l'asse (C3) è comunque quella che presenta l'avanzamento finanziario più soddisfacente con riferimento a tutti e tre gli indici considerati: all'opposto, la misura che presenta l'avanzamento meno soddisfacente è C1.

Per quanto riguarda l'attuazione fisica, sono 15.402 i progetti complessivamente approvati: di essi ne risultano avviati 11.753 mentre quelli conclusi ammontano a 6.528. I destinatari approvati sono invece 604.403, 505.803 dei quali risultano avviati e 133.179 appartenenti a progetti terminati. Il maggiore contributo a questi dati di attuazione deriva dalla misura C3 (soprattutto a livello di destinatari) seguita da C4 (proporzionalmente rilevante in termini di progetti), da C2 e infine da C1 (per la quale, com'era logico attendersi, il numero dei destinatari è complessivamente limitato).

L'avanzamento procedurale è soddisfacente – anche considerando i volumi fisici e finanziari dell'asse – per quanto riguarda l'efficienza attuativa (77% per i progetti e 84% per i destinatari), mentre registra valori meno positivi per la riuscita attuativa dei progetti e soprattutto dei destinatari.

Sotto il profilo delle tipologie di intervento, i progetti numericamente più numerosi sono relativi ad azioni formative di aggiornamento tecnico-professionale e di ambito culturale, ad interventi di formazione post-obbligo formativo e post-diploma, ad incentivi alle persone per la formazione. Dal punto di vista dei destinatari, invece sono dominanti le azioni di orientamento, consulenza e informazione (le quali concentrano il 43% dei destinatari approvati e di quelli avviati) seguite da quelle di formazione post-obbligo formativo/post-diploma e da quelle di formazione nell'ambito dell'obbligo scolastico.

7. Misura C1: adeguamento del sistema della formazione professionale e dell'istruzione

La misura C1 contribuisce, unitamente alla misura C2, all'obiettivo specifico di "Adeguare il sistema della formazione professionale e dell'istruzione". La misura insiste su sistemi di grande complessità, strategicità e delicatezza, intervenendo su due sistemi - quelli dell'istruzione e della formazione professionale - che sono da qualche anno in fase di trasformazione (peraltro largamente incompiuta) con la prospettiva di doversi a breve di nuovo radicalmente modificare per l'effetto soprattutto della recente l.53/2003. Inoltre, la misura è importante anche in prospettiva comunitaria in quanto presenta – poiché trasversale ai sistemi educativi – una rilevante connessione con la nuova Seo. Da ultimo, è una misura nella quale è strategico il ruolo del PO del Ministero del lavoro e delle politiche sociali prevedendo azioni che affrontano i temi cardine del processo di riforma della formazione professionale (accreditamento delle strutture, analisi dei fabbisogni formativi, definizione di standard nazionali di certificazione delle competenze, ecc.).

La misura assorbe il 22% della spesa programmata di asse ed è appostata per il 29% del suo valore finanziario sul PO del Ministero del lavoro e delle politiche sociali il quale si configura pertanto come il soggetto attuatore caratterizzante la misura.

La situazione attuativa della misura sotto il profilo finanziario è decisamente meno soddisfacente sia di quella dell'asse C, sia di quella del Qcs nel suo complesso: la ragione principale di ciò risiede – anche secondo i rapporti dei valutatori indipendenti – sia nelle caratteristiche delle azioni (interventi complessi, pluriennali, innovativi) sia nei procedimenti – di ideazione ma anche amministrativi – e nei tempi necessari per attivarle e realizzarle. La misura sostiene, infatti, progetti, di durata in genere consistente, i quali sono di complessa

progettazione e avvio proprio per i temi che si trovano ad affrontare ed anche indipendentemente dalla loro consistenza finanziaria.

L'avanzamento procedurale della misura è molto differenziato nel suo quadro complessivo. Infatti l'efficienza attuativa riferita ai progetti è molto elevata e pari all'84%, mentre il rapporto tra progetti conclusi e avviati è basso (35%), così come l'efficienza attuativa riguardante i destinatari (45%). Il rapporto tra destinatari conclusi e avviati è invece pari al 95%.

I dati di attuazione fisica per tipologia di azione ma, soprattutto, di progetto mostrano la coerenza di quanto sinora realizzato con la missione affidata alla misura dal Qcs. Infatti, la misura è composta per più del 90% da azioni di assistenza a strutture e sistemi nelle tre fasi dell'approvato, avviato e concluso. Quanto alle tipologie di progetto, i destinatari risultano al 90% inseriti in azioni di potenziamento delle strutture appartenenti al sistema dell'istruzione; i progetti consistono invece prevalentemente in azioni di potenziamento degli attori appartenenti al sistema della formazione professionale (17% delle azioni approvate), interventi di consulenza e formazione del personale della formazione professionale (10% delle azioni approvate), azioni di supporto all'adeguamento ed all'innovazione degli assetti organizzativi delle Adg (8%), interventi di costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli per il sistema della formazione professionale (8%), attività di studio e analisi di carattere economico-sociale (9%).

8. Misura C2: prevenzione della dispersione scolastica e formativa

La misura C2 ha la missione di prevenire e contrastare il fenomeno della dispersione scolastica e formativa il quale rimane uno dei problemi centrali del sistema educativo italiano. Essa contribuisce, unitamente alla misura C1, all'obiettivo specifico di "Adeguare il sistema della formazione professionale e dell'istruzione".

Le risorse programmate sulla misura sono pari all'11% del totale di asse. L'avanzamento finanziario complessivo (con la capacità di impegno al 34%, l'efficienza realizzativa al 12%, la capacità di utilizzo al 36%) è inferiore sia a quello dell'asse sia all'avanzamento del Qcs, a testimonianza di qualche difficoltà di attuazione, nonostante la rilevanza della questione alla quale si riferisce. Si tratta di rallentamenti da leggere alla luce del fenomeno che la misura intende fronteggiare, della difficoltà insita nel disegnare e avviare interventi che devono attraversare trasversalmente il sistema educativo in tutte le sue componenti (allievi, docenti, operatori, responsabili di struttura, famiglie), coinvolgendo fortemente anche gli istituti scolastici, e della presenza di finanziamenti e interventi esterni al Fse che possono avere creato degli effetti di spiazzamento.

L'analisi delle tipologie di progetto rivolte alle persone (più del 90% dei casi) riporta una strategia di misura che sembra nei suoi tratti essenziali rispondente a quanto dichiarato nel Qcs. Essa risulta imperniata su quattro tipologie di progetti (formazione all'interno dell'obbligo formativo, formazione nell'ambito dell'obbligo scolastico nella formazione professionale, interventi di orientamento, consulenza e informazione, incentivi alle persone per la formazione) le quali coprono sia i due segmenti del sistema educativo nei quali sono più rilevanti i fenomeni di dispersione, sia le due modalità di intervento più consolidate (l'orientamento e la formazione). Proprio a proposito di queste modalità, i dati di attuazione fisica riferiti ai destinatari evidenziano la rilevanza delle azioni di orientamento/consulenza – in realtà un contenitore molto ampio e vago – le quali concentrano circa il 50% dei destinatari approvati e avviati, seguite dalle azioni di formazione per alunni in obbligo scolastico.

La misura ha un peso pari a circa il 20% dell'asse in termini di progetti (approvati) e al 26% in termini di destinatari (approvati). L'efficienza attuativa dei progetti e dei destinatari è pressoché equivalente (con la prima al 76% e la seconda al 77%), mentre risulta significativamente diversa nei due casi la riuscita attuativa (calcolata come rapporto tra conclusi e avviati) la quale è del 64% per i progetti ma solo del 44% per i destinatari.

Il profilo del destinatario-tipo coinvolto nelle azioni realizzate è lo studente, con licenza elementare o senza alcun titolo di studio oppure con la licenza media inferiore o il primo biennio delle superiori, di età inferiore ai 19 anni.

Il tasso di copertura medio annuo ottenuto rapportando i destinatari della misura alla popolazione di 14-18enni potenzialmente a rischio di abbandono/dispersione scolastica è pari al 28% circa.

9. Misura C3: formazione superiore

La misura C3 contribuisce da sola all'obiettivo specifico 5 definito "Promuovere un'offerta adeguata di formazione superiore" ed è quella finanziariamente più rilevante dell'asse (54% della spesa) e la seconda più consistente del Qcs (dopo la A2). L'avanzamento finanziario complessivo (con la capacità di impegno al 42%, l'efficienza realizzativa al 17%, la capacità di utilizzo al 41%) è migliore di quello dell'asse C e la capacità di impegno e l'efficienza realizzativa sono superiori anche a quelle del Qcs. La misura comprende azioni di durata media significativa nonché complesse (per profilo e numerosità dei partecipanti) e coinvolge attuatori relativamente nuovi per il Fse quali gli istituti di istruzione e le università. Tuttavia, la misura sostiene interventi – soprattutto quelli rivolti alle persone - sui quali le Adg e gli attuatori vantano in genere un'esperienza rilevante di progettazione e attuazione almeno fin dalla programmazione del Fse 1994-99. Non va inoltre sottovalutato il fatto che la misura C3 rappresenta un ricco ed attraente bacino di finanziamento per organismi – dalle università

agli istituti scolastici alle agenzie formative – che sono sempre più incentivati e sollecitati ad acquisire risorse aggiuntive a quelle loro trasferite secondo meccanismi di natura più strettamente istituzionale.

I dati di attuazione fisica evidenziano che nell'ambito della misura sono state realizzate quasi esclusivamente azioni rivolte alle persone e tra di esse sono nettamente prevalenti, in tutte le tre fasi, le azioni di formazione alle quali seguono – ma in quantità largamente inferiori – incentivi, azioni di orientamento/consulenza e work experience.

Il quadro delle tipologie di progetto più presenti tra quelle finanziate (formazione post-obbligo formativo o post-diploma, formazione all'interno dei cicli universitari, incentivi alle persone per la formazione, corsi di istruzione e formazione tecnica superiore, percorsi post-universitari) sembra assolutamente in linea con il mandato che il Qcs assegna alla misura, soprattutto se si considera che le iniziative di formazione post-obbligo formativo e post-diploma sono la maggioranza di quelle finanziate e realizzate.

Per quanto riguarda i valori degli indici di avanzamento fisico il confronto tra i dati riferiti ai progetti e quelli riguardanti i destinatari mostra che l'efficienza attuativa calcolata sui destinatari è molto più elevata di quella calcolata sui progetti ad indicare probabilmente che i progetti avviati sono prevalentemente quelli con un numero maggiore di destinatari

Le azioni di orientamento e consulenza concentrano la metà circa dei destinatari approvati ed avviati (oltre 100.000 soggetti) seguite – considerando congiuntamente i dati di approvati e di avviato – dai percorsi post-obbligo formativo e post-diploma, dalla formazione nell'ambito dei cicli universitari e dai percorsi di formazione post-laurea. Infine, il profilo del destinatario-tipo delle azioni realizzate è un soggetto di età compresa tra i 20 e i 29 anni, diplomato (soprattutto) o laureato, in cerca di occupazione (prima o nuova), coerentemente con il disegno ipotizzato nel Qcs.

Il tasso di copertura della misura è stato calcolato considerando come popolazione di riferimento gli individui in cerca di occupazione in possesso almeno del diploma (dati di stock, 2001). Si tratta di un insieme di soggetti che risulta più limitato rispetto a quello ipotizzato nel Qcs (ove si fa riferimento al "totale degli studenti della formazione superiore") ma che appare coerente con il target effettivamente raggiunto dalla misura. Così definito, il tasso di copertura è pari al 22%.

10. Misura C4: formazione permanente

La misura C4 è di grande importanza strategica nella logica del *lifelong learning* anche se la sua missione non va confusa assolutamente con quella generale dell'asse: è rilevante a questo proposito sia il contributo che essa può dare alla costruzione di un sistema funzionante

secondo il principio del *lifelong learning* sia quello che essa può fornire alla messa a disposizione immediata di un'offerta formativa rivolta ad adulti che sia significativa e sia soprattutto ad accesso individuale. Tuttavia, essa è tra le misure meno consistenti del Qcs sotto il profilo finanziario (13% della spesa programmata di asse) anche se contribuisce da sola all'obiettivo specifico 6 definito "Promuovere la formazione permanente".

L'importanza strategica della misura viene esplicitamente riconosciuta, e lo confermano anche i rapporti di valutazione intermedia, da un numero significativo di Adg. Tuttavia, ciò non ha impedito che si verificasse qualche ritardo nell'avvio della sua implementazione in ragione sia della necessità di individuare le forme e le modalità più idonee a raggiungere la popolazione-obiettivo (la quale è potenzialmente molto ampia e quindi molto articolata e segmentata al suo interno) sia della difficoltà di costruire un'offerta adeguata sotto il profilo dei contenuti e della distribuzione territoriale. Non va inoltre sottovalutato, rispetto a questo ritardo, il ruolo giocato dalla necessità che la misura ha avuto (e sta avendo) di confrontarsi con una significativa offerta non formale consolidata proposta da associazioni ed organizzazioni di volontariato e no profit.

Un indicatore delle difficoltà sopra accennate è dato dal differenziale esistente a livello finanziario tra impegni (42%) e spesa effettiva (l'efficienza realizzativa è pari al 14%, inferiore sia a quella dell'asse che del Qcs e la capacità di utilizzo è pari al 34%, di quasi 10 punti inferiore a quella del Qcs). L'efficienza attuativa è invece soddisfacente sia per i progetti (80%) che per i destinatari (79%).

L'attuazione fisica per tipologia di azione e di progetto tratteggia una misura composta in larghissima prevalenza da azioni rivolte alle persone (il 94% delle azioni approvate e il 96% di quelle terminate): tra di esse sono dominanti le azioni di formazione (il 96% di quelle approvate ed il 99% di quelle concluse). Queste sono composte in larga maggioranza da azioni di aggiornamento culturale e di aggiornamento professionale e tecnico. Emerge, pertanto, la scelta di utilizzare queste misure prevalentemente a supporto di interventi formativi piuttosto che di interventi sistemici volti a modificare l'offerta formativa nella logica del *life long learning*.

I progetti di assistenza a strutture e sistemi sono invece di tre tipi: azioni di assistenza tecnica all'attuazione della misura; azioni di formazione per il personale del sistema della formazione professionale; azioni di formazione congiunta per gli operatori del sistema della formazione professionale e dell'istruzione. Il quadro complessivo non è diverso se si considerano i destinatari interessati dalle tipologie di progetto attivate: la differenza principale riguarda il rilievo quantitativo che assumono i partecipanti ad azioni di orientamento e consulenza nonché l'emergere della formazione per gli operatori del sistema dell'istruzione come ulteriore tipologia di progetto significativa.

Il profilo-tipo del destinatario sinora raggiunto dalla misura è coerente con le indicazioni del Qcs ed è quello di una persona occupata (ma anche, probabilmente, pensionata o inattiva sul mercato del lavoro), con diploma di scuola media superiore o licenza media inferiore, di età superiore ai 30 anni. Il tasso di copertura della popolazione teorica di riferimento (persone in età compresa tra i 25 ed i 64 anni) da parte della misura è pari allo 0,3% per i destinatari approvati ed allo 0,2% per gli avviati.

11. Asse D: promozione di una forza lavoro competente qualificata e adattabile, dell'innovazione e dell'adattabilità nell'organizzazione del lavoro, dello sviluppo dello spirito imprenditoriale, di condizioni che agevolino la creazione di posti di lavoro nonché della qualificazione e del rafforzamento del potenziale umano nella ricerca, nella scienza e nella tecnologia

La competitività del sistema produttivo italiano ha subito negli ultimi anni una battuta d'arresto. Alcuni fattori legati ai comportamenti delle imprese possono spiegare in parte questa performance negativa: la bassa propensione alla formazione del personale e agli investimenti in R&S, ma anche un dinamismo imprenditoriale, in termini di tasso di natalità delle imprese, più debole rispetto agli altri paesi europei. Su tali fattori insistono tuttavia politiche a livello europeo e nazionale finalizzate allo sviluppo di una *knowledge-based society* in linea con gli obiettivi posti a Lisbona nel 2000.

L'asse D del Qcs Ob. 3 si inserisce in questo contesto perseguendo l'obiettivo generale dell'innalzamento della competitività del sistema produttivo nel suo complesso facendo leva su tre direttrici: l'adattamento delle imprese e lo sviluppo dell'imprenditorialità, in quanto politiche finalizzate a mantenere ed incrementare l'occupazione; lo sviluppo della qualità delle risorse umane nei settori della ricerca e dello sviluppo, in quanto elemento strategico per una maggiore competitività della produzione; la rimodulazione degli orari e la flessibilizzazione del mercato del lavoro in quanto interventi che consentono una maggiore rispondenza alle dinamiche dei mercati. In più nella strategia italiana il tema della qualificazione dei lavoratori dipendenti si è esteso anche al personale della PA, raggiunto da una specifica misura all'interno dell'asse.

Nel primo triennio di attuazione la capacità di impegno a livello di asse ha raggiunto il 37% sul settennio, il valore più basso se confrontato con gli altri assi (fatta eccezione per l'asse F) e comunque sotto la media del Qcs Ob.3; l'efficienza realizzativa si è attestata su una percentuale del 16%, anch'essa sotto la media di Obiettivo.

Su tale valore di asse pesano tuttavia performance diverse nelle varie misure: quelle che registrano una migliore capacità di utilizzo sono la D1 e la D2 con rispettivamente il 40% e il 37%; maggiori difficoltà si riscontrano per la misura D3 (con il 28%) e la D4 (31%).

Dal punto di vista delle realizzazioni, con 41.759 progetti approvati l'asse D costituisce quasi il 48% del totale di obiettivo, mentre i destinatari rappresentano il 33% di quelli coinvolti dall'Ob.3.

Circa il 75% dei progetti e dei destinatari approvati nel primo triennio si è concentrato nella misura D1, che d'altra parte drena dal punto di vista finanziario il 62% delle risorse complessive di asse. L'asse si è caratterizzato quasi esclusivamente per la presenza di azioni rivolte alle persone, che rappresentano il 96% del totale. Le azioni rivolte ai sistemi registrano un 3,7%, mentre assolutamente residuali sono le azioni di accompagnamento (0,6%).

L'asse presenta inoltre una fisionomia essenzialmente formativa, considerando che, sulla base delle informazioni disponibili a livello di tipologia di progetto, gli interventi di formazione rappresentano il 59% e un'altra quota consistente di progetti avviati, costituita dagli incentivi, è finalizzata comunque al finanziamento della formazione (33% sul totale di asse). Inoltre, in termini di destinatari, nella formazione continua (ossia rivolta agli occupati) si concentra il 76% degli utenti avviati.

12. Misura D1: sviluppo della formazione continua della flessibilità del mercato del lavoro e della competitività delle imprese pubbliche e private, con priorità alle Pmi

La misura D1 ha la finalità dello sviluppo della formazione continua, in rispondenza all'obiettivo di aumento della competitività delle imprese; alla misura sono stati assegnati, tra gli altri, anche i compiti di sostenere le politiche di rimodulazione degli orari e di flessibilizzazione del mercato del lavoro e, nell'ambito della conciliazione fra flessibilità e sicurezza, di salvaguardare i lavoratori più deboli sul mercato del lavoro.

La misura registra la migliore performance finanziaria all'interno dell'asse D e un livello degli impegni coerente con gli obiettivi annuali definiti nella programmazione (40% della programmazione complessiva). Tuttavia, anche per questa misura come per l'intero Qcs, il livello di realizzazione finanziaria non risulta adeguato dal punto di vista delle spese registrate nel triennio 2000-2002 (20% della programmazione).

I progetti approvati nell'ambito della misura prevedono il coinvolgimento di oltre 455 mila destinatari (il 25% dei destinatari approvati dal Qcs) e quelli conclusi hanno riguardato oltre 152 mila e 600 persone (il 32% dei destinatari complessivi conclusi). L'attuazione si è concentrata sulla realizzazione di interventi formativi: il 99% dei progetti avviati nella misura D1 consiste in azioni rivolte alle persone e in particolare in interventi formativi cofinanziati (63%) ed incentivi per la partecipazione di lavoratori alla formazione (37%). Spazi marginali sono stati dedicati all'attuazione delle azioni di sistema e all'accompagnamento.

In media, la misura presenta una capacità di attuazione in linea con quella dell'intero Qcs: l'86% dei progetti approvati della misura è stato avviato, contro l'82% di quelli del Qcs, mentre le percentuali dei progetti conclusi su quelli approvati sono rispettivamente pari al 60% ed al 58%. Relativamente al Qcs la misura presenta la maggiore riuscita attuativa (pari al 52%), probabilmente dovuta alla minore lunghezza degli interventi che ha permesso di portare a conclusione più azioni avviate di quanto non sia stato possibile per altri tipi di progetti.

Per quanto riguarda l'utenza della misura si nota:

- un coinvolgimento delle donne generalmente allineato con la struttura per genere degli occupati;
- una struttura per età dove il 24% ha meno di 30 anni, il 53% tra 35 e 44 anni e il 23% oltre i 44 anni, che fornisce segnali incoraggianti rispetto al coinvolgimento di lavoratori in età più avanzata;
- una più marcata partecipazione alla formazione di lavoratori con titolo di studio medio-alto (diploma in particolare) che non risponde all'obiettivo della misura di salvaguardia dei lavoratori più deboli, specificato nel Qcs.

I costi medi per destinatario formato risultano maggiori di quelli riferiti al complesso delle attività di formazione continua; all'origine di tali differenze sembra esserci una specializzazione del Fse su interventi di maggiore durata, in coerenza, peraltro, con quanto già avvenuto nel passato e con le durate previste dalle Adg nei bandi della misura. Le ore di formazione per destinatario sono 96, contro una media di 64 ore.

Il tasso di copertura medio annuo della misura presenta valori inferiori all'1% in quasi tutte le Amministrazioni. La copertura dei diplomati risulta il doppio di quella dei possessori della sola licenza media. La rilevanza della misura D1 sulla formazione continua nelle Amministrazioni Ob.3 è in media pari all'8%, ovvero 8 lavoratori formati su 100 hanno partecipato agli interventi di D1.

Complessivamente la misura ha contribuito allo sviluppo della formazione continua, anche rispettando la logica delle pari opportunità nei confronti delle donne, tuttavia non ha sufficientemente tenuto conto dei lavoratori più deboli sul mercato del lavoro.

13. Misura D2: adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione

L'analisi delle tipologie di azione e delle tipologie di progetto finanziate attraverso la misura D2 evidenzia la coerenza della misura stessa rispetto all'obiettivo di asse. Inoltre, si evince una coerenza più generale rispetto al processo di policy della formazione continua nelle Pubbliche amministrazioni.

Gli interventi finanziati dal Fse, infatti, si inseriscono in un quadro più generale di evoluzione sia delle strategie e modalità attuative della formazione continua, sia degli assetti organizzativi, funzionali e procedurali delle strutture/uffici delle PPAA. I due processi si supportano vicendevolmente: sovente la leva formativa è utilizzata strategicamente per accompagnare e implementare il cambiamento e il cambiamento (organizzativo, procedurale, legislativo) modifica gli stessi interventi formativi, non solo in termini di contenuti, ma anche in termini di metodologie e di tipologie di destinatari.

L'analisi dell'attuazione mostra, in termini finanziari, una buona capacità d'impegno, ma una bassa efficienza attuativa. Si registra un buon andamento per quanto riguarda il numero dei progetti e dei destinatari avviati e conclusi rispetto agli approvati. Per quanto attiene alla tipologia di attività, sono preponderanti le azioni rivolte alle persone, anche se è elevato il numero dei progetti rivolti ai sistemi. Gli interventi rivolti alle persone consistono essenzialmente in interventi formativi, mentre le azioni rivolte ai sistemi riguardano attività di studio e ricerca, trasferimento di buone prassi, monitoraggio e valutazione. Da segnalare, all'interno della misura, la presenza di incentivi assegnati alle persone per lo svolgimento di attività formative. Anche tra le azioni di sistema prevalgono gli interventi di formazione, orientamento e affiancamento consulenziale.

L'analisi dei destinatari e delle tipologie degli interventi attivati attraverso la misura D2 evidenzia i seguenti elementi:

- numero elevato di Amministrazioni che finalizzano gli interventi all'adeguamento e all'innovazione organizzativa, alla qualità dei servizi agli utenti, alla semplificazione delle procedure;
- compresenza di interventi con valenza di sistema e interventi finalizzati alla crescita delle competenze individuali (anche attraverso i voucher formativi);
- le tipologie di progetto diverse dall'orientamento/formazione verosimilmente svolgono un ruolo che è a monte e a valle degli interventi di formazione, in quanto riguardano attività di studio e ricerca, trasferimento di buone prassi, monitoraggio e valutazione;
- gli interventi di orientamento, consulenza, formazione, che non si correlano con attività di supporto al cambiamento organizzativo si configurano come interventi di tipo più tradizionale. Si rileva, in tale tipologia di intervento, la presenza di corsi di formazione in informatica e in inglese. Tali tipologie d'intervento contribuiscono a realizzare l'obiettivo della formazione lungo tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento delle competenze di base, quali quelle linguistiche e informatiche degli operatori delle PPAA.
- allargamento della platea delle amministrazioni beneficiarie alle Province, Comuni, Comunità montane, segno di un reale decentramento della formazione continua in funzione di supporto al processo di *devolution* delle competenze;

- allargamento della platea dei destinatari, che comprendono i collaboratori (co.co.co.), il personale con contratto part time o a tempo determinato.

14. Misura D3: sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini d'impiego

Come emerge dalla lettura dei documenti più recenti, il tema del sostegno all'imprenditorialità rimane uno degli obiettivi di policy più rilevanti a livello europeo e può contare in Italia su una serie di strumenti di agevolazione finanziaria, sia a livello nazionale che locale.

Nel nostro Paese la dinamica imprenditoriale appare tuttavia caratterizzata da un tasso di nascita delle imprese inferiore alla media europea, anche se in termini assoluti l'Italia resta di gran lunga il Paese con il più alto numero di imprese attive, di imprese nate e di imprese cessate, con un tessuto produttivo ricco soprattutto di piccole e medie imprese. Il tasso di natalità lordo per il settennio 1996-2002 evidenzia inoltre un andamento sostanzialmente positivo, salvo una leggera flessione registrata nel 2002, con valori più elevati nel settore delle costruzioni (9%) e dei servizi (6%). La dimensione media delle nuove imprese è però piuttosto piccola, con 1,4 addetti (secondo i dati del 2000).

A fronte di questo contesto, nell'ambito dell'implementazione della misura, la programmazione attuativa delle Amministrazioni Ob.3 fa emergere una sostanziale coerenza tra gli interventi programmati e l'obiettivo di misura; sono state infatti messe a bando: la formazione per la creazione di impresa; l'orientamento, la consulenza e l'informazione; i percorsi integrati per la creazione di impresa; gli incentivi alle persone per il lavoro autonomo. Inoltre, si ritrovano nei bandi le azioni a supporto della qualificazione del sistema di governo, come attività di studio e analisi di carattere economico e sociale (finalizzati ad individuare settori interessati all'avvio di nuove attività imprenditoriali e ad approfondire le potenzialità dei nuovi bacini di impiego e sul lavoro irregolare) e i servizi rivolti sia alle imprese che alle persone (sportelli informativi e attività consulenziale).

Dal punto di vista dell'attuazione, emerge come avanzamento finanziario della misura presenti alcune difficoltà, registrando valori più bassi in tutti e tre gli indicatori (27% la capacità di impegno, 10% l'efficienza realizzativa, 38% la capacità di utilizzo), sia rispetto alla media di asse, che rispetto alla media di Ob.3. Tuttavia, l'andamento nei primi tre anni di programmazione evidenzia come la misura abbia effettivamente preso avvio nel corso del 2001 in termini di risorse impegnate e che nel 2002 si è registrato un incremento notevole della spesa, seppur a fronte di una flessione degli impegni.

La novità dei contenuti della misura, sia rispetto al Fse 1994-1999, sia rispetto alle tradizionali competenze degli assessorati alla formazione professionale, ha indubbiamente pesato sulla

capacità di spesa dei diversi titolari. Inoltre, in alcuni contesti, la misura ha scontato i ritardi dell'avvio di procedure innovative come l'affidamento della sovvenzione globale agli organismi intermediari.

Sul versante delle realizzazioni fisiche la misura si è connotata per una netta prevalenza di azioni rivolte alle persone (91%), in particolare formazione, incentivi e percorsi integrati per la creazione di impresa, in un'ottica di sostegno alla nuova imprenditorialità piuttosto che di consolidamento delle imprese esistenti. Le scelte operate a livello dei singoli titolari di PO, oltre a determinare performance di spesa molto diverse, hanno messo in evidenza come le politiche a sostegno dell'imprenditorialità siano fortemente radicate con il territorio di riferimento, ovvero con il contesto economico e normativo in cui si collocano. Tuttavia, i dati relativi alle caratteristiche degli utenti non hanno fatto emergere una connotazione precisa della misura, tale da delineare una strategia di Fse per il sostegno all'imprenditorialità specifica rispetto, ad esempio, ad altre politiche analoghe.

15. Misura D4: miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e sviluppo tecnologico

La misura D4, dedicata alla valorizzazione delle risorse umane nel settore della ricerca scientifica e tecnologica, costituisce un ambito di intervento assolutamente nuovo nella programmazione del Fse 2000-2006 rispetto al passato sessennio.

Il primo triennio di attuazione della misura va letto alla luce di un contesto europeo e nazionale caratterizzato da:

- il rinnovato impegno a livello comunitario per il rilancio degli investimenti in ricerca e sviluppo al fine di creare uno spazio europeo della ricerca e la fissazione dell'obiettivo del 3% di spesa in R&S sul Pil entro il 2010;
- il riconoscimento, a livello nazionale, del persistente divario esistente tra i livelli di spesa in R&S del nostro Paese rispetto a quelli di altri Paesi europei;
- una scarsa capacità in termini di offerta di professionalità ad elevato contenuto tecnologico: nel Centro-nord, considerando il 2001, il numero dei laureati in discipline tecnico-scientifiche costituisce appena il 29% del totale dei laureati, con andamento decrescente dal 1995 al 2001;
- il progressivo trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni nel settore della R&S con la legge costituzionale n.3 del 2001 relativa al Titolo V della Costituzione.

Nell'ambito di questo contesto, la programmazione attuativa delle Amministrazioni Ob.3 fa emergere una sostanziale coerenza tra gli interventi programmati e l'obiettivo di misura. Sono state infatti messe a bando: attività di sostegno alla diffusione dell'innovazione tecnologica, allo spin off da istituzioni e centri di ricerca; assegni di ricerca e borse di studio per persone interessate a sviluppare progetti di trasferimento tecnologico in collaborazione con università

ed imprese, in particolare Pmi; interventi a sostegno dell'inserimento in impresa di laureati e di dottori di ricerca per la realizzazione di progetti di ricerca. Nell'ambito delle azioni di sistema sono state privilegiate le azioni volte a qualificare il sistema dell'offerta di formazione.

Per quanto riguarda l'avanzamento finanziario, la misura presenta una capacità di impegno del 30%, registrando risultati critici sul fronte della spesa, con un'efficienza realizzativa pari al 7% e una capacità di utilizzo del 25%. Si rileva, comunque, che l'andamento degli impegni e dei pagamenti registra incrementi significativi dal 2000 al 2002 e che lo scarso rilievo che tale politica ha assunto nella programmazione 2000-2002 può essere dovuto sia al limitato peso finanziario della misura D4 sia all'assoluta novità che tale ambito di intervento assume a livello regionale in considerazione delle tradizionali sfere di competenza degli assessorati regionali e provinciali e della tipologia delle azioni finanziabili (in particolare, il *networking* tra università ed imprese e le azioni di *spin off* da parte di ricercatori). Inoltre, alcune Regioni hanno messo a punto modalità di intervento innovative attraverso l'utilizzo di strumenti nuovi, quali la sovvenzione globale, che hanno in parte penalizzato l'avanzamento finanziario della misura.

Con riferimento all'avanzamento fisico, l'analisi ha messo in evidenza una sostanziale coerenza tra le attività approvate nel triennio considerato sia nei confronti della programmazione attuativa sia rispetto agli obiettivi della misura presa in esame; tuttavia, si rileva che sono risultati di scarsa entità gli interventi più innovativi legati alla collocazione di ricercatori in impresa, anche ai fini dello *spin off*, e al rafforzamento dei sistemi, in particolare la creazione di reti e partenariati.

I dati disponibili evidenziano una concentrazione delle tipologie di interventi all'interno della macrotipologia delle azioni rivolte alle persone (84%). In particolare sono stati avviati progetti relativi a percorsi integrati (47%) e work experience (33%). Complessivamente sono stati coinvolti 3.006 destinatari. La composizione per genere evidenzia una leggera prevalenza del target maschile (59%), mentre dal punto di vista dell'età il 65% dei destinatari rientra nella classe di età 25-29 anni ed è in cerca di prima occupazione (71%). Il titolo di studio prevalente è la laurea (77%).

16. Asse E e mainstreaming di genere - Misura E1 promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro

L'accresciuta partecipazione delle donne si presenta come uno dei tratti più rappresentativi dell'attuale situazione del mercato del lavoro. Il tema attorno al quale si strutturano gran parte delle questioni caratterizzanti l'occupazione femminile (ingresso, permanenza, qualità del lavoro, segregazione orizzontale e verticale) sembra ancora riconducibile alla conciliazione

lavoro-famiglia e alla distribuzione del lavoro domestico e di cura all'interno delle famiglie che ancora grava per una grandissima parte sulle donne.

La misura si inserisce in un contesto di policy che vede una sensibilità in crescita del decisore pubblico nei confronti del tema delle pari opportunità uomo-donna, desumibile dai provvedimenti che riguardano i diversi ambiti dell'organizzazione sociale e in accordo con l'idea, sottesa anche al Fse, che l'aumento e la permanenza della partecipazione femminile al mercato del lavoro rappresenta un obiettivo che non può essere perseguito solamente attraverso interventi diretti sulla popolazione femminile. Sul tema della conciliazione, inoltre, si osservano le più importanti contaminazioni tra politiche nazionali e Fse.

L'analisi della programmazione attuativa indica che le Amministrazioni Ob.3 hanno fatto ricorso ad una molteplicità di azioni per perseguire gli obiettivi della misura E1. Nell'ambito delle azioni rivolte alle persone sono stati privilegiati interventi connotati dalla loro finalità occupazionale, mentre di grande interesse appaiono le azioni di sistema, concentrate maggiormente nella tipologia dei dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema di governo, un indicatore di quanto si va realizzando a livello locale sul mainstreaming di genere. Nell'ambito della macrotipologia dell'accompagnamento si osserva un più diffuso utilizzo di azioni di servizio alle persone, con l'intento di accompagnare, o far precedere, le specifiche iniziative da interventi finalizzati a sostenerne l'effettiva realizzazione.

Per quanto riguarda la priorità trasversale delle pari opportunità, si osserva che circa il 41% del totale dei bandi emessi la assume come condizione di ammissibilità e criterio di selezione.

Un'analisi trasversale della programmazione attuativa effettuata sul tema della conciliazione per gli assi E e D indica una tensione piuttosto bassa verso il mainstreaming di genere rispetto a questo tema, che sembra essere delegato quasi interamente al canale diretto, la misura E1. Lo stesso si può ipotizzare sia avvenuto anche per le altre variabili/obiettivo stabilite nelle Linee guida Vispo.

La performance finanziaria della misura E1 riferita al primo triennio di attuazione, anche confrontata con gli altri assi, indica una buona capacità di impegno, pari al 41,7% delle risorse programmate per il periodo 2000-2006. Nella media anche l'andamento degli indicatori relativi a efficienza realizzativa e capacità di utilizzo (rispettivamente il 17% e il 40%). Ben sei Adg, inoltre, impegnano una quantità di risorse superiore a quella programmata nel primo triennio, cui corrisponde anche una buona efficienza realizzativa. Anche gli indicatori di avanzamento fisico e procedurale indicano una buona performance della misura per efficienza e riuscita attuativa (74% e 56%), leggermente inferiore alla media del Qcs.

I progetti formativi più "tradizionali" finalizzati all'occupabilità continuano ad avere anche nell'attuale programmazione Fse la maggior importanza, in termini di numero di progetti e

destinatari coinvolti, in coerenza con quanto emerso dall'analisi della programmazione attuativa. Da segnalare, per la loro innovatività, i servizi di accompagnamento rivolti alle persone e le azioni di sistema, che distinguono l'asse dagli altri assi per il loro maggior peso, anche finanziario.

I dati disponibili sui destinatari raggiunti dagli interventi pongono inoltre in evidenza che il target della misura è rappresentato da donne (per circa l'84% del totale della misura) concentrate per lo più nelle fasce d'età centrali (soprattutto nella fascia 35-44 anni), con titolo di studio medio alto (in particolare diploma superiore) inserite in azioni di formazione e orientamento. E' ragionevole supporre che la misura abbia effettivamente intercettato un segmento di utenza femminile segnato dall'esigenza di reinserimento lavorativo causato da un allontanamento temporaneo dal mercato del lavoro.

Il contributo della misura al raggiungimento dell'obiettivo specifico in termini di tassi di inserimento occupazionale si sostanzia in esiti ampiamente positivi: il 75% dei destinatari che hanno partecipato alle attività formative a distanza di un anno si dichiara occupato.

L'analisi dei primi risultati sul principio di mainstreaming di genere consente di porre in evidenza:

- un'ampia partecipazione femminile alle attività del Qcs, che raggiunge il 49% dei destinatari relativi ai progetti avviati;
- un tasso di copertura medio annuo calcolato sulla popolazione femminile non occupata dai 15 ai 64 anni pari a 2,8 (con oscillazioni a livello regionale che vanno da un minimo di 0,5 ad un massimo di 9) e un tasso di copertura calcolato sulla popolazione femminile in cerca di occupazione pari a 37;
- l'avvio e la sperimentazione di modelli di governance sulle pari opportunità a livello regionale, rispetto ai quali il Fse costituisce il principale volano per la loro definizione, sperimentazione e successivo consolidamento.

17. Asse F: accompagnamento del Qcs e dei programmi operativi

L'asse F sostiene un obiettivo globale assolutamente particolare nell'ambito degli obiettivi globali del Qcs, ovvero quello dell'accompagnamento del Qcs o dei Programmi operativi: a questo obiettivo globale è collegato l'unico obiettivo specifico della misura che riguarda il miglioramento dei sistemi di monitoraggio, valutazione, informazione e controllo del Qcs e dei PO. Esso si articola in due misure, la prima delle quali (F1) finanzia le spese di gestione, esecuzione, monitoraggio e controllo mentre la seconda (F2) copre le "altre spese di assistenza tecnica".

L'asse è complessivamente finanziato con il 3% delle risorse totali. L'avanzamento finanziario è tale per cui la capacità di impegno dell'asse è pari al 29%, l'efficienza realizzativa

ammonta al 12% e la capacità di utilizzo è al 43%: rispetto al Qcs nel suo complesso l'avanzamento risulta pertanto molto meno soddisfacente soprattutto in relazione alla capacità di impegno (la più bassa tra tutti gli assi del Qcs), la quale è l'elemento di maggiore problematicità nell'attuazione dell'asse.

I dati finanziari di misura segnalano una maggiore difficoltà di avanzamento finanziario per F1 sulla quale è allocata la quota maggiore di risorse: tuttavia, la misura risente anche del fatto che su di essa si concentrano i progetti di assistenza tecnica e di monitoraggio/valutazione per i quali si sono rese necessarie lunghe procedure di gara e di approvazione preliminari all'impegno delle risorse finanziarie.

Anche in ragione del basso livello degli impegni, l'asse presenta un avanzamento procedurale complessivamente più che soddisfacente quanto all'efficienza attuativa dei progetti (88%) mentre decisamente meno buona – ma largamente giustificata dal tipo di progetti avviati – è la situazione in termini di riuscita attuativa (52,5%).

Nel complesso risultano approvati sull'asse 534 progetti, 301 dei quali sono avviati e 135 conclusi. Essi consistono in azioni di assistenza a strutture e sistemi (74%) e in azioni di accompagnamento (26%): nell'ambito delle azioni di assistenza ai sistemi sono dominanti gli interventi a supporto dei sistemi di governo del Fse (adeguamento degli assetti organizzativi delle Adg; monitoraggio e valutazione; assistenza tecnica alle Adg per la programmazione e la gestione del Qcs e dei PO; sostegno al funzionamento degli organi di consultazione e concertazione del programma). Tutte le azioni di accompagnamento sono interventi di informazione e pubblicità. Le tipologie di interventi risultano complessivamente coerenti con la missione affidata all'asse.

18. Misura F1: spese di gestione, esecuzione, monitoraggio, controllo F1

La misura F1 contribuisce, insieme alla misura F2, all'obiettivo specifico del miglioramento dei sistemi di monitoraggio, valutazione, informazione e controllo del Qcs e dei PO. Si tratta pertanto di una misura di servizio volta all'efficace e corretta implementazione dell'intervento del Fse ai suoi diversi livelli.

La programmazione Ob. 3 2000-2006 assegna alla misura una dotazione finanziaria pari all'1,9% del totale del Qcs ed al 65% delle risorse dell'asse F. Al 31.12.2002 la capacità di impegno della misura è del 27%, l'efficienza realizzativa è al 11% e la capacità di utilizzo è pari al 40%. Questi valori configurano una situazione attuativa di misura decisamente poco soddisfacente in quanto inferiore sia a quella – di per sé non particolarmente positiva dell'asse F - sia a quella del Qcs nel suo complesso.

Anche i rapporti di valutazione intermedia elaborati dai valutatori indipendenti confermano una situazione di generale problematicità della misura dal punto di vista finanziario, anche se non mancano le eccezioni. Le ragioni delle difficoltà vengono attribuite prevalentemente al tipo di azioni interessate dalla misura che – tecnicamente complesse da ideare e concepire, nonché da assegnare nella maggioranza dei casi attraverso gare e procedimenti di durata consistente – avrebbe rallentato in maniera rilevante l'avvio delle approvazioni e della spesa.

L'avanzamento procedurale della misura (riferito ai progetti) è positivo per quanto riguarda l'efficienza attuativa (88%) mentre è meno soddisfacente in termini di riuscita attuativa (52%).

Quanto ai contenuti dei progetti, la misura sostiene esclusivamente azioni di assistenza a strutture e sistemi e in particolare interventi di supporto all'azione di governo delle Adg ovvero: adeguamento e innovazione degli assetti organizzativi delle Adg; assistenza tecnica alla programmazione, attuazione e controllo del PO; monitoraggio e valutazione nonché attività a supporto del funzionamento degli organi di concertazione e consultazione dei PO; attività di studio e analisi di carattere economico e sociale; orientamento, consulenza e formazione; trasferimento di buone prassi.

19. Misura F2: altre spese di assistenza tecnica

Insieme alla misura F1, la misura F2 contribuisce all'obiettivo specifico dell'asse F: pertanto, come F1, questa misura è funzionale all'efficace e corretta implementazione dell'intervento del Fse anche se, diversamente da F1, il suo contenuto è di tipo sostanzialmente residuale. Anche per questa ragione la misura concentra una quota molto modesta delle risorse del Qcs (circa l'1% ovvero il 35% dell'asse) le quali dovrebbero servire a sostenere innanzitutto – lo si ricava per differenza rispetto a F1 – le spese di informazione e pubblicità.

In realtà, per quanto riguarda la programmazione attuativa, sono state messe a bando nel triennio 2000-2002 non solo azioni di informazione e pubblicità ma anche, similmente a F1, progetti di assistenza tecnica nonché di monitoraggio e valutazione.

La capacità di impegno della misura è del 34%, l'efficienza realizzativa è al 16% e la capacità di utilizzo è pari al 46%. I valori percentuali appena presentati disegnano una situazione migliore di quella dell'asse F ma peggiore rispetto a quella del Qcs nel suo complesso relativamente agli impegni.

L'avanzamento procedurale (riferito ai progetti) è indirettamente favorito dal livello non elevato degli impegni ed è pari all'87% per l'efficienza attuativa mentre è meno soddisfacente quanto alla riuscita attuativa (pari al 54% ed al 46%): si tratta in ogni caso di dati che sembrano largamente giustificati dal tipo di progetti allocati sulla misura.

Per quanto concerne le tipologie di azione, la misura si caratterizza per il sostegno sia ad azioni di assistenza a strutture e sistemi sia ad azioni di accompagnamento. Queste seconde sono decisamente maggioritarie e consistono in azioni di informazione e pubblicità: le prime si identificano invece soprattutto con azioni di supporto all'adeguamento e innovazione degli assetti organizzativi delle Adg e con azioni di monitoraggio e valutazione.

PARTE QUARTA: LE POLITICHE COFINANZIATE DAL FSE

1. L'analisi del Qcs per tipologie di progetto

Nell'ambito della valutazione intermedia del Qcs Ob.3 si è scelto di prendere in considerazione l'attuazione del Fse nel triennio 2000-2002 anche attraverso l'analisi delle tipologie di progetto attivate dalle Amministrazioni al fine di verificare quali sono gli strumenti adottati a livello trasversale dalle Amministrazioni per conseguire gli obiettivi indicati a livello di misura e di asse.

Il quadro dell'attuazione è stato letto sia attraverso la composizione per tipologia di intervento ottenuta a partire dal costo dei progetti approvati, sia attraverso l'efficienza attuativa delle singole tipologie misurata dal rapporto tra progetti avviati e approvati, al fine di evidenziare le eventuali criticità nell'implementazione.

L'indicatore "costo dei progetti approvati", disponibile per un gruppo di Regioni che esprime il 63% della spesa complessiva del Qcs, pur nei limiti della sua significatività rispetto all'attuazione, consente di evidenziare l'entità delle politiche messe in atto. Nel triennio 2000-2002 si registra una concentrazione nell'ambito delle azioni rivolte alle persone (80% dei costi totali), tuttavia l'ammontare di risorse destinate alle azioni di sistema è aumentato in maniera sensibile, passando dal 9% della programmazione 1994-1999 dei programmi degli Obb. 3 e 4 del Centro-nord all'attuale 16%; a ciò si aggiungono le azioni di accompagnamento, non previste nella passata programmazione, cui viene destinato il 4% delle risorse.

Si evidenziano, inoltre, i seguenti elementi:

- la formazione, su cui si concentra il 72% dei costi approvati, resta la principale politica cofinanziata dal Fse. Al suo interno, quasi un quarto dell'ammontare del costo dei progetti approvati è stato destinato alla formazione continua e oltre un terzo alla formazione post obbligo e post diploma;

- il Fse supporta la costruzione e messa regime del sistema dei servizi pubblici per l'impiego destinando il 3,5% delle risorse complessive; nell'ambito di questa tipologia di azione prevalgono le attività di acquisizione di risorse (68%) e di costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli (15%);
- assumono importanza le attività di orientamento, consulenza e informazione come percorsi individualizzati, anche in funzione della platea di utenza dei nuovi servizi all'impiego, che richiedono il 4% delle risorse complessive;
- gli interventi volti a favorire la qualificazione del sistema di governo costituiscono il 6 % del totale e la principale tipologia di intervento nell'ambito delle azioni rivolte ai sistemi, di cui rappresentano il 41%. All'interno di questa tipologia di intervento prevalgono le attività di studio di carattere economico e sociale e le attività di assistenza tecnica;
- nell'ambito delle azioni di accompagnamento prevalgono le azioni volte a favorire la sensibilizzazione, l'informazione e la pubblicità degli interventi, con una quota pari al 54%.

Con riferimento alle azioni rivolte alle persone si conferma l'ampio spazio attribuito alla formazione e all'orientamento, ma contestualmente si nota la non incisiva quota riservata alle work experience e ai percorsi integrati. Gli incentivi, al contrario, assorbono una quota pari al 4%, simile a quella dell'orientamento.

Dall'analisi emerge che alcune politiche, quali le work experience e i percorsi integrati, su cui si era puntato in fase di programmazione, sia nei Por sia nei bandi e avvisi pubblici delle Adg, non hanno trovato nel primo triennio di programmazione un'attenzione pari in termini di costo.

Nell'ambito della formazione volta all'inserimento lavorativo (ottenuta depurando la formazione dalle tipologie di formazione permanente e formazione per occupati) si evidenzia la seguente composizione per tipologia di intervento:

- la formazione post obbligo e post diploma assorbe il 48% dei costi;
- la formazione all'interno dell'obbligo formativo copre il 23% dei costi;
- la formazione per il reinserimento lavorativo è pari al 9%;
- l'alta formazione rappresenta il 9% dei costi;

Ciò è in continuità con la passata programmazione che aveva promosso in particolare la formazione di secondo e terzo livello e la formazione dei lavoratori. La struttura di investimenti per tipologie formative evidenzia la limitata attenzione dedicata alle persone in cerca di occupazione con bassi titoli di studio.

In termini di destinatari approvati per tipologia di azione nell'ambito delle azioni rivolte alle persone si rileva una concentrazione nelle attività formative (57%); un numero consistente di

destinatari è stato comunque coinvolto anche nelle attività di orientamento, consulenza e informazione (40%). Di scarsa entità è invece la quota di individui che si registra nell'ambito degli incentivi, delle work experience e dei percorsi integrati, con valori rispettivamente pari a 1,8%, 0,6% e 0,2%.

E' interessante notare come nell'ambito della tipologia di azione della formazione i destinatari si concentrino nella formazione per occupati, rappresentando oltre il 40% dei destinatari approvati totali; una quota consistente si registra anche nelle attività formative post obbligo formativo e post diploma (13%) e nella formazione permanente (12%). Di scarso rilievo è invece il numero di utenti approvati in progetti formativi per la creazione d'impresa (0,7%) e in progetti Ifts, 0,7%.

L'analisi sulle tipologie di formazione evidenzia una sostanziale continuità dell'attuale programmazione con la precedente che aveva profondamente innovato il sistema della formazione, con l'introduzione della formazione continua.

In termini di efficienza attuativa, si nota la maggiore difficoltà di attuazione delle azioni di accompagnamento, ed in particolare degli interventi di servizio alle imprese, la cui percentuale di progetti avviati è pari al 57% di quelli approvati, contro una percentuale del 90% registrata dalle azioni rivolte alle persone e del 80% delle azioni rivolte ai sistemi.

Nell'ambito delle azioni rivolte alle persone, si rileva una minore efficienza attuativa delle attività di orientamento consulenza e informazione (76%), dell'Ifts (73%), dell'alta formazione all'interno dei cicli universitari (68%) e della formazione per la creazione d'impresa (69%).

Relativamente alle azioni di sistema, l'efficienza attuativa più bassa si registra per le attività di orientamento, consulenza e formazione del personale dei Spi e per gli interventi del sistema dell'offerta di formazione.

2. L'analisi del Qcs alla luce della Strategia europea per l'occupazione

L'analisi del Qcs in relazione alla Seo è stata svolta con riferimento alla passata ed alla nuova formulazione della strategia per fornire sia un bilancio dell'attuazione del Qcs, sia un'analisi della sua coerenza con l'impostazione della strategia che sarà in vigore nei prossimi anni.

Rispetto alla passata Seo, il risultato principale è che il 5% delle risorse complessivamente spese in Italia nel 2001 per politiche del mercato del lavoro deriva dall'attuazione dei programmi cofinanziati. Il contributo specifico ai singoli pilastri è tuttavia molto variabile:

- 5,5% per Occupabilità;
- 6,4% per Adattabilità;

- 0,6% per Imprenditorialità;
- 51,9% per Pari opportunità.

Il Fse italiano 2000-2006 risulta con assoluta chiarezza collegato prioritariamente al pilastro Occupabilità, come peraltro avviene nella maggioranza dei Paesi membri dell'Unione europea.

Infatti, l'88% delle risorse programmate dal Fse è legato alla Seo e di questo il 68,6% ad Occupabilità, il 13,9% ad Adattabilità e il 7,4% ad Imprenditorialità, mentre le risorse relative a Pari opportunità riflettono all'incirca la riserva del 10% indicata come priorità della programmazione.

Relativamente alla nuova Seo il Qcs vede il 97% delle sue risorse allocato su misure direttamente collegate alla Seo, con quasi un terzo della programmazione dedicato alle misure attive per disoccupati e inattivi (priorità 1), più del 40% agli interventi volti a favorire l'adattabilità, lo sviluppo del capitale umano e apprendimento lungo l'arco della vita (priorità 3 e 4).

Va aggiunto che il ruolo assunto dagli obiettivi di sviluppo del capitale umano, di apprendimento lungo l'arco della vita e dal supporto ai servizi all'impiego rendono il Fse uno strumento particolarmente rilevante alla luce anche delle recenti raccomandazioni all'attuazione rivolte all'Italia dalla Commissione europea.

L'analisi basata sul costo approvato dei progetti cofinanziati riaggregati per politiche conferma sostanzialmente il quadro di un Qcs concentrato su tre priorità (misure attive, adattabilità e capitale umano) che assorbono complessivamente il 74,2% delle risorse (34% per l'adattabilità e lo sviluppo del capitale umano e il 44,2% per le misure attive), accanto ad un 8,1% destinato all'inclusione degli individui svantaggiati nel mercato del lavoro e l'11,6% ad interventi specificatamente dedicati alle pari opportunità, mentre una quota assolutamente residuale (2,1%) è stata destinata all'imprenditorialità.

Alla luce di tali analisi si può affermare che l'attuale configurazione della realizzazione dei programmi dell'Ob.3, oltre ad avere dedicato la quasi totalità della programmazione ad ambiti corrispondenti alle nuove priorità della Seo, si presenta anche nell'attuazione ispirata agli stessi obiettivi. Inoltre, alcuni elementi delle valutazioni di misura condotte suggeriscono che altri contributi possono essere apportati dai programmi anche a priorità non esplicitamente collegate alle misure e alle tipologie di interventi cofinanziate, ad esempio quello all'invecchiamento attivo che può venire dall'attuazione delle misure D1 e C4 e all'allargamento della disponibilità di manodopera attraverso interventi rivolti agli inattivi (ad esempio in E1).

PARTE QUINTA: LA VALUTAZIONE DI ALCUNI APPROFONDIMENTI TEMATICI

1. Sviluppo locale

Il Qcs assume il tema dello sviluppo locale in un'ottica di mainstreaming rispetto agli obiettivi globali degli assi di intervento, declinando i tipi di azione auspicati in ciascuno di questi ultimi. Nel giungere ad una sintesi della priorità espressa dal Qcs si possono evidenziare le seguenti modalità indicate come preferenziali per il perseguimento dell'obiettivo:

- il supporto ad iniziative di sviluppo locale promosse attraverso la programmazione negoziata;
- la formazione di figure professionali rispondenti alle necessità territoriali;
- la concertazione come procedura per la costruzione di azioni coordinate e coerenti con il territorio;
- la costruzione di reti di attori locali.

Nella programmazione attuativa le Adg avrebbero dovuto rendere operativa l'accezione della priorità dello sviluppo locale esprimendo scelte e preferenze per la progettazione dei soggetti attuatori. In linea di massima le Amministrazioni, invece, risultano generiche, da un lato perché utilizzano le stesse formule già adottate nei Por e nei Cdp, dall'altro perché il riferimento alla valorizzazione delle risorse territoriali viene tradotto in attenzione ai bisogni formativi del territorio, che costituisce un elemento non nuovo nella programmazione formativa regionale.

La disomogeneità delle informazioni riportate dalle valutazioni indipendenti dei PO utilizzate come fonte informativa, dovuta sia alle diverse accezioni della priorità presenti nelle programmazioni regionali sia, probabilmente, al diverso interesse delle Adg a tale priorità, non consente di trarre indicazioni operative su come e quanto gli interventi dei PO dovranno riflettere la priorità dello sviluppo locale, ma solo sulle modalità di "gestione" di tale priorità.

Le informazioni disponibili non consentono di verificare né se l'integrazione delle azioni si verifichi realmente o meno, né se essa ha successo dal punto di vista della costruzione di prassi e modalità di integrazione e neanche quali siano i motivi degli eventuali fallimenti.

Ed è proprio tale lacuna informativa che offre materiale per esprimere alcune raccomandazioni. L'integrazione sembra rappresentare ad oggi una modalità efficace per l'avvio di processi di sviluppo locale dal momento che fornisce opportunità affinché le

risorse umane di un territorio siano impiegate produttivamente, valorizzandone i saperi e accumulando conoscenze specifiche sul lavoro; la sua complessità richiede, però, dispositivi in grado di alimentare la creazione di conoscenza sul processo stesso, di qui la raccomandazione di sottoporre ad attenta osservazione i processi messi in atto, compresi i suoi successi e fallimenti, non solo per verificarne l'attuazione e i risultati, ma anche per costruire una base di casi utili alla definizione di ulteriori programmi. A ciò le valutazioni sui tentativi di integrazione delle azioni del Fse ai programmi di sviluppo locale possono fornire un primo e sperimentale contributo.

2. La società dell'informazione

Allo stato attuale è molto difficile un'analisi dell'attuazione del tema trasversale della società dell'informazione e soprattutto è molto problematica una valutazione omogenea della validità e della coerenza con gli obiettivi di mainstreaming del Fse degli interventi messi in campo dalle varie Amministrazioni Ob. 3.

In sintesi, si rileva una forte disomogeneità negli interventi realizzati dalle Adg relativamente alla priorità della società dell'informazione che sembra scontare la genericità della proposta originaria dell'Unione europea accolta in sede di programmazione del Qcs. La riprogrammazione potrebbe quindi essere l'occasione buona per adeguare le linee di intervento del Fse in materia alle nuove proposte fatte in sede comunitaria (e peraltro già recepite in ambito nazionale al di fuori del Fse: vedi, ad esempio, *e-government*).

Dall'analisi dei bandi ed avvisi pubblici adottati dalle Adg nel periodo 2000-2002 emerge che la società dell'informazione è una priorità esplicitamente prevista in circa il 32% dei casi, con specificazioni differenziate, a seconda della rilevanza che il tema ricopre rispetto al tipo di misura o azione interessata. Il riferimento alla priorità, in genere, riguarda soprattutto ambiti professionali o formativi regolamentati e percorsi/profili consolidati. I bandi, inoltre, rimandano spesso all'offerta progettuale l'ideazione delle modalità di conseguimento della priorità stessa.

Anche dalla lettura dei rapporti di valutazione intermedia e dai rapporti di esecuzione delle Adg si riscontra una forte disomogeneità nell'approccio usato dalle Regioni nella definizione e quindi nella valutazione della società dell'informazione in questo primo triennio d'attuazione del Qcs Ob. 3. In particolare, non vi è uniformità nel criterio adottato per decidere quali e quante azioni messe in campo siano state interessate dal tema considerato, cioè quali caratteristiche deve avere un progetto per poter essere considerato un intervento connesso alla società dell'informazione. Esempi di questa eterogeneità di approccio sono rintracciabili in attività di formazione a distanza, moduli obbligatori dedicati alla società dell'informazione in corsi superiori alle 100 ore, generici riferimenti alla Ict.

Infine si può osservare che poche Amministrazioni hanno preso come riferimento il documento elaborato dalla Struttura nazionale di valutazione nel 2001-2002 sul monitoraggio delle 10 priorità del Qcs, contenente una proposta alle Adg per rilevare secondo modalità comuni anche gli interventi rivolti alla società dell'informazione.

3. La qualità dei sistemi formativi regionali

Scopo dell'approfondimento tematico sulla qualità è la definizione di un modello di valutazione dei sistemi formativi a livello regionale², attraverso l'analisi delle principali componenti della qualità del sistema formativo medesimo inteso nel suo complesso e, quindi, l'individuazione di un insieme di indicatori in grado di descrivere e di rendere confrontabili i sistemi tra di loro.

Innanzitutto sono stati individuati gli ambiti di analisi della qualità, che sono declinati per livelli successivi di dettaglio, in termini di macro aree di approfondimento e di dimensioni della qualità e, a cascata, in fattori/indicatori e rispettive declinazioni operative.

Alla definizione del modello ha fatto seguito una prima sperimentazione su tre sistemi di formazione professionale in area Ob.3 (Regioni Valle d'Aosta e Lombardia e PA di Trento), con lo scopo di:

- testare l'approccio teorico, verificandone l'efficacia in termini di coerenza con gli obiettivi del progetto, aderenza ai contesti territoriali, fattibilità degli strumenti;
- modificare il modello in base ai risultati della sperimentazione;
- sperimentare il modello in due Adg del Mezzogiorno;
- validare il modello;
- utilizzare il modello da parte delle Adg per l'autovalutazione della qualità.

Un primo esercizio valutativo è consistito nell'attribuire un punteggio da 0 a 3 alle declinazioni operative degli indicatori (sub-indicatori). Il punteggio 0 corrisponde all'assenza dell'indicatore; il punteggio 1 segnala una presenza debole, mentre 2 e 3 denotano, rispettivamente, una "buona" ed una "eccellente" consistenza dell'indicatore.

L'analisi dei punteggi attribuiti agli indicatori di ciascuna Regione/Provincia ha consentito una lettura trasversale dei medesimi. Tale lettura, nel raffrontare le diverse realtà esaminate, non mira a stabilire una gerarchia in fatto di qualità dei sistemi formativi, ma intende offrire una riflessione sulle diverse componenti della qualità che, in ciascuna Autorità di gestione, giocano un ruolo diverso a seconda della rilevanza "oggettivamente" attribuita alle componenti medesime.

² Il riferimento all'entità amministrativa regionale sottintende anche quello alle Province autonome in quanto anch'esse Autorità di gestione.

L'analisi degli indicatori nelle tre realtà oggetto di sperimentazione consente, inoltre, di identificare alcune criticità comuni. In alcuni casi si evidenzia un problema legato alle risorse umane impegnate nella programmazione, gestione, valutazione degli interventi di formazione professionale, in termini di deficit quantitativo o formativo. Rappresenta, ancora, una criticità la difficoltà a far decollare un sistema di riconoscimento di crediti formativi spendibili in diversi contesti di apprendimento. In altri casi si rileva una difficoltà ad attivare progetti integrati, compositi o multiattore.

In fase di elaborazione del modello valutativo, si è deciso di chiedere ad un panel di quattro esperti di formazione professionale, appartenenti ad istituzioni e/o ambiti lavorativi diversi, di attribuire un "peso" ai fattori/indicatori individuati per la valutazione della qualità dei sistemi formativi. Tale ponderazione è stata, quindi, applicata ai casi regionali/provinciali individuati per la sperimentazione, allo scopo di far scaturire un secondo esercizio valutativo legato, per quanto riguarda l'attribuzione di pesi agli indicatori, al punto di vista di persone esterne al gruppo di lavoro.

Nonostante il suo carattere sperimentale, l'indagine ha conseguito alcuni risultati significativi, che si possono sintetizzare come segue:

- la lettura sistemica degli indicatori riferiti alle tre Regioni/Province, condotta attraverso l'analisi di caso e l'attribuzione del punteggio in base alla presenza/assenza e alla consistenza dei fattori, fornisce un quadro verosimile circa le condizioni che consentono l'efficacia e l'efficienza delle strategie e degli interventi di formazione professionale nelle realtà considerate, nell'ottica della qualità del sistema;
- i pesi attribuiti dagli esperti permettono di mettere a fuoco quali aree (indicate nel modello come aree di approfondimento della qualità) e segmenti del sistema di formazione professionale (che corrispondono nel modello ai fattori/indicatori) sono da considerare strategici per la qualità;
- rispetto alle aree e ai segmenti di cui al punto precedente si registra una sostanziale convergenza di vedute con le priorità "oggettivamente" perseguite dai decisori politici, dal momento che, in tutte le realtà considerate, gli indicatori di riferimento hanno conseguito punteggi, in linea di massima, medio-alti.

Per quanto riguarda il primo punto, tutte le Adg oggetto di sperimentazione hanno conseguito un alto indice di performance, anche se le leve e le strategie per raggiungere il buon livello qualitativo sono state diverse. Si ritiene che l'elevato indice di performance derivi dalla presenza equidistribuita di punteggi medio-alti. Sono rari infatti gli indicatori che hanno riportato un punteggio nullo. Ciò induce una considerazione: si può ritenere che una delle condizioni per qualificare i sistemi di formazione professionale consista in un approccio olistico, ovvero un approccio che tenga in egual conto tutte le componenti del sistema, anche se, ovviamente, non tutti i segmenti possono raggiungere l'eccellenza.

PARTE SESTA: LA VALUTAZIONE DI RISULTATI E IMPATTI DEL QCS

1. La valutazione dei risultati: tassi di copertura e tassi di inserimento occupazionale

Gli indicatori di risultato misurano, a livello di programma (Qcs e PO), il raggiungimento degli obiettivi specifici (efficacia) a cui puntano le diverse misure di Fse. In particolare, nell'ambito del Qcs, sono stati considerati risultato delle attività cofinanziate sia gli effetti sui destinatari diretti (tasso di inserimento occupazionale), sia l'effetto di offerta sulla popolazione potenziale (tasso di copertura).

I tassi di copertura maggiori si osservano per le misure C3 (22%), C2 (21%) ed A2 (19%) rivolte rispettivamente allo sviluppo della formazione superiore, alla prevenzione della dispersione scolastica e alla prevenzione della disoccupazione. Nella programmazione attuativa queste misure sono risultate accomunate dal riferimento ad una popolazione che risulta relativamente facile coinvolgere in interventi formativi a causa del forte legame di continuità con la formazione scolastica. Infatti, nel caso di C2, i destinatari sono prevalentemente studenti mentre per C3 e A2 sono individui in uscita dai diversi livelli del sistema scolastico o universitario.

I tassi di copertura più bassi si osservano relativamente alle misure C4 e D1. Va notato, tuttavia, come rispetto all'obiettivo di coinvolgere in interventi formativi rispettivamente la popolazione in età attiva e gli occupati, non sia facile stabilire un arco temporale di riferimento. L'indicatore utilizzato, che fa riferimento alla capacità di copertura in un anno, non è necessariamente il più appropriato. Complessivamente solo il 2,1% degli occupati dell'Ob.3 è stato formato attraverso il Fse nel periodo 2000-2002.

Per quanto riguarda la misura E1, il tasso di copertura del segmento femminile rispetto ad un target che include anche le donne inattive risulta particolarmente basso (0,3), sale però al 3,3 se si fa riferimento alla sola popolazione femminile in cerca di occupazione.

Sommando i destinatari di tutte le misure ad eccezione della D1 è stata misurata la capacità di copertura delle donne inoccupate ottenendo così un tasso di copertura del 2,8%. Un valore così basso, tuttavia, non deve sorprendere in relazione alla dimensione della popolazione inattiva che solo in misura ridotta viene coinvolta nelle attività di Fse.

Poiché, pertanto, le donne inattive rappresentano una componente minoritaria del numeratore e maggioritaria nel denominatore, quale proxy della capacità di coinvolgimento

delle donne che ricercano un impiego le destinatarie degli interventi di tutte le misure (ad eccezione di D1) sono state rapportate alla sola popolazione femminile in cerca di occupazione. Si tratta di un indicatore metodologicamente non corretto, a causa della non completa coerenza tra numeratore e denominatore e tuttavia utile a dare un ordine di grandezza. Il tasso di copertura sale infatti al 37%. Sebbene si tratti di un valore sovrastimato fornisce un ordine di grandezza del peso del Fse rispetto a questo segmento della popolazione.

E' stato calcolato, inoltre, un tasso di copertura complessivo delle misure finalizzate a favorire l'inserimento nel mercato del lavoro e cioè le misure A2, A3, E1 e B1 che presentano questa stessa finalità specificata in relazione a diverse categorie target (disoccupati di breve e lunga durata, donne e fasce deboli). Il tasso di copertura annuo è risultato del 16% per le donne e del 18% per gli uomini.

Per quanto riguarda la misura B1 è stato calcolato il tasso di copertura di tre categorie di soggetti a rischio di esclusione sociale (disabili, extracomunitari e detenuti), in riferimento a sei Adg. In riferimento a queste Amministrazioni la misura B1 risulta avere raggiunto il 3,4% dei detenuti (il dato è però sovrastimato), l'1,2% di disabili e lo 0,1% di extracomunitari.

Nel valutare il contributo delle diverse misure al raggiungimento dei relativi obiettivi specifici occorre tener conto oltre che della capacità di copertura della popolazione di riferimento anche dell'efficacia delle misure. In riferimento alle misure rivolte all'inserimento occupazionale un primo indicatore di efficacia è dato dal tasso di inserimento occupazionale lordo, che misura la percentuale dei partecipanti agli interventi che risulta avere un impiego ad un anno di distanza. L'indicatore è stato calcolato per un gruppo di Regioni per le quali risultavano disponibili i dati delle indagini sugli esiti occupazionali ad un anno dalla chiusura degli interventi, e limitatamente alle misure A2, A3, B1, C3 ed E1.

Inoltre, è stato considerato il tasso di inserimento nell'istruzione dato dalla percentuale di destinatari che dopo la partecipazione all'attività formativa ha ripreso o continuato a studiare. Infine, considerando anche la ripresa degli studi come un esito positivo, si può quantificare un "tasso di successo" sommando gli studenti agli occupati e rapportandoli al totale. Nell'interpretare i dati relativi a misure diverse occorre, tuttavia, tenere presente che diversa è la tipologia di utenza a cui si rivolgono e pertanto diverse sono le possibilità occupazionali e le probabilità di investire in istruzione della popolazione di riferimento.

I tassi di inserimento occupazionale maggiori si osservano nell'ambito delle misure E1 e A3. Per la misura E1, tuttavia, il tasso di successo non è tra i più alti. La misura A3 è caratterizzata da un tasso di inserimento occupazionale maggiore rispetto alla misura A2 (72% contro il 67% di A2). Tutti e tre gli indicatori sono molto simili per le misure A3 e C3 che si rivolgono ad una platea di destinatari per molti aspetti simile. Inoltre, per quanto

riguarda A2, a fronte di un tasso di inserimento relativamente basso, il tasso di successo risulta elevato, come riflesso della giovane età media dei destinatari che rende la ripresa degli studi un esito probabile.

Conformemente alla teoria economica ed empirica sul capitale umano i tassi di inserimento risultano crescenti con il titolo di studio. Il tasso di successo più alto si registra, tuttavia, per i destinatari in possesso di diploma che non consente l'accesso all'università (85%), a causa dell'alto numero di partecipanti che prosegue gli studi nel periodo successivo (17%).

Per quanto riguarda l'età, il tasso di inserimento maggiore lo fanno registrare i destinatari appartenenti alla classe 25-29. Un valore elevato del tasso di inserimento occupazionale riguarda, inaspettatamente anche la classe 40-44 (74%). Nel complesso le percentuali maggiori di esiti positivi si osservano per tutte le prime classi di età (intorno all'84%).

2. Impatto occupazionale di interventi di formazione Fse su particolari categorie target

Nell'ambito delle attività di valutazione intermedia è stato effettuato uno studio finalizzato ad ottenere, attraverso l'uso di alcune tecniche econometriche, una stima sia dei tassi netti di inserimento occupazionale degli interventi di formazione professionale cofinanziati dal Fse, sia dell'impatto netto dei corsi di formazione professionale sugli esiti occupazionali di particolari gruppi target nel biennio 2000-2001. Grazie all'uso di tali metodologie è stato possibile stimare l'effetto delle politiche formative sulla probabilità di trovare lavoro al netto dei risultati che si sarebbero verificati in assenza di intervento.

In particolare, lo studio realizzato ha avuto come oggetto il calcolo dei seguenti indicatori:

- i tassi di inserimento occupazionale (lordi e netti): indicatori di risultato volti a misurare gli effetti diretti (sui destinatari effettivi o potenziali) prodotti dalle politiche cofinanziate. Tali indicatori vengono calcolati in riferimento alle diverse categorie di destinatari;
- gli impatti occupazionali (lordi e netti) riferiti a particolari categorie target: indicatori di impatto basati sulle variazioni nelle probabilità di occupazione attribuibili alla formazione, ponderate per la probabilità di partecipazione agli interventi formativi dei diversi gruppi target. Tali indicatori misurano l'impatto delle politiche cofinanziate sulla popolazione target.

E' possibile pertanto valutare l'effetto del programma sulle diverse categorie target, tenendo conto sia del beneficio conseguito dalla partecipazione, sia della capacità del programma di coinvolgere la popolazione obiettivo.

Nella misura degli impatti, quindi, si utilizza l'informazione inerente gli esiti occupazionali dei destinatari diretti per inferire l'effetto sulla popolazione target di appartenenza. In particolare si è interessati alla stima degli effetti netti, al netto cioè dei risultati che si sarebbero conseguiti in assenza del programma formativo. Si tratta, pertanto, di un indicatore che tiene conto dei così detti effetti di "peso morto" (risultati che si sarebbero conseguiti anche in assenza dell'intervento) ma non degli effetti di spiazzamento (dei partecipanti rispetto ai non partecipanti). Si presta quindi ad un confronto tra risultati relativi delle diverse categorie target ma non alla quantificazione dell'impatto in termini assoluti.

L'analisi è stata incentrata sugli interventi formativi cofinanziati finalizzati all'accrescimento delle possibilità occupazionali, realizzati in due Regioni Ob.3. Pertanto sono stati considerati i soli interventi afferenti alle misure A2, A3, B1 ed E1 che si caratterizzano per un'elevata omogeneità rispetto al generale obiettivo di favorire l'inserimento nel mercato del lavoro, sebbene per ciascuna di queste misure tale obiettivo risulti specificato in relazione a particolari categorie di riferimento. A questi si aggiungono gli interventi afferenti alla misura C3 che risultano perseguire un'analoga finalità.

Senza entrare nei dettagli tecnici sulla metodologia utilizzata, il primo risultato che il modello utilizzato offre è un'analisi sulle variabili che principalmente sembrerebbero influire sia sulla decisione di partecipare ad attività di formazione che sulla probabilità di inserimento occupazionale. In particolare, la scelta degli individui di partecipare ai corsi professionali risulta essere influenzata in senso positivo dal livello di istruzione dei genitori, soprattutto della madre, da una condizione sfavorevole del mercato del lavoro provinciale, dal possesso di un diploma o di una qualifica professionale così come il fatto di essere disoccupati da più di 6 mesi. Un innalzamento dell'età invece sembrerebbe scoraggiare la decisione di partecipazione ad attività formative.

Inoltre, non solo l'accesso ai canali della formazione professionale, ma anche la probabilità di inserimento occupazionale risulta significativamente influenzata dalla condizione occupazionale dei genitori (il fatto di avere un padre inattivo o una madre disoccupata si ripercuote negativamente su tale probabilità). Le possibilità occupazionali aumentano all'aumentare del livello di istruzione mentre diminuiscono all'aumentare dell'età.

Dal calcolo dei tassi di inserimento occupazionale netti, ottenuti come differenza tra la probabilità di occupazione corrispondente alla scelta di partecipare ai corsi di formazione e quella attinente alla decisione di non parteciparvi, risulta che le donne ottengono i benefici maggiori dalla partecipazione agli interventi. Il tasso d'inserimento occupazionale netto per le donne è infatti maggiore rispetto a quello degli uomini sia se si applica il modello ai destinatari diretti (0,33 per le femmine contro lo 0,25 per i maschi) sia ai destinatari potenziali (0,28 per le femmine e 0,19 per i maschi). Pertanto la formazione va nella direzione di un riequilibrio rispetto alle diverse possibilità occupazionali di partenza fra uomini e donne.

L'impatto sulla popolazione di riferimento risulta inoltre elevato per le donne, che fanno registrare un maggiore incremento nella probabilità di lavoro rispetto alla popolazione maschile.

In riferimento alla diversa dotazione di capitale umano degli individui in cerca di occupazione si nota un riequilibrio nella possibilità di trovare lavoro dei diplomati rispetto ai laureati ma un'accentuazione degli squilibri rispetto agli individui con un più basso livello di istruzione. Le attività di formazione professionale considerate presentano l'impatto maggiore sugli individui in possesso di diploma, anche a causa dell'elevata capacità di intercettazione di questa categoria di destinatari. All'opposto l'impatto minore si osserva per gli individui che non vanno oltre la licenza elementare, che vengono coinvolti difficilmente e con un effetto quasi nullo sulle chance occupazionali.

Un analogo ragionamento porta ad evidenziare un riequilibrio tra le possibilità occupazionali di individui con diversa durata del periodo di inoccupazione. In questo caso l'analisi degli impatti mostra come la diversa capacità di copertura determina un impatto degli interventi sui destinatari di politiche preventive maggiore rispetto all'impatto sui destinatari di politiche curative.

Conclusioni e raccomandazioni

1. Asse A

L'analisi condotta si è posta l'obiettivo di verificare l'attualità della strategia dell'asse, di comprendere se e come l'attuazione dei programmi ha recepito la logica dell'approccio preventivo delineata dalla Strategia europea per l'occupazione e di verificare, in riferimento al tradizionale approccio curativo, se e in quale misura nell'attuazione dei programmi le Adg sono riuscite a differenziare gli interventi in base alle molteplici tipologie di utenza che compongono la popolazione target.

L'analisi di contesto evidenzia un miglioramento nel triennio dei principali indicatori del mercato del lavoro e tuttavia il permanere di criticità che rendono ancora attuali l'obiettivo dell'asse e la sua qualificazione in obiettivi specifici. Per quanto riguarda la strategia generale dell'asse, la riduzione della percentuale dei disoccupati di lunga durata sul totale dei disoccupati sembra confermare l'efficacia dell'impostazione, adottata nell'ambito delle politiche nazionali in coerenza con la Strategia europea dell'occupazione e recepita all'interno della programmazione Fse, volta a privilegiare l'approccio preventivo alla lotta alla disoccupazione di lunga durata.

L'analisi della programmazione attuativa e dell'attuazione fisica dell'asse A evidenzia la rilevanza degli interventi cofinanziati nel sostenere i processi di riforma nazionali, sia per quanto riguarda i servizi per l'impiego, sia in riferimento all'istituzione dell'obbligo formativo.

L'avanzamento finanziario dell'asse è, nel complesso, molto buono, in assoluto e in relazione al resto degli assi, mentre l'avanzamento fisico è nella media. Tale risultato dipende principalmente dal buon andamento della misura A2 per la quale l'attuazione finanziaria risulta la migliore in assoluto nell'intero Qcs e l'attuazione a livello fisico è molto soddisfacente. Punti di criticità si riscontrano nella misura A1 e riguardano tanto l'avanzamento finanziario che quello fisico. Verosimilmente tale criticità è imputabile, da una parte, all'innovatività della misura stessa (è la prima volta che il Qcs sostiene i servizi per l'impiego) e, dall'altra, alla complessità di programmazione e gestione che le azioni di sistema comportano.

Infatti, per la prima volta, il Fse viene utilizzato per l'acquisto di arredi e strumenti relativi alle sedi dei Cpi, per la fornitura di prodotti informatici e per l'acquisizione di risorse umane aggiuntive. Occorre inoltre menzionare la pluralità di soggetti che hanno beneficiato della misura: si va dagli operatori dei Centri, a quelli degli uffici regionali, provinciali e degli enti strumentali; dalle parti sociali, agli operatori delle agenzie di collocamento private. Probabilmente anche questi aspetti innovativi hanno giocato a sfavore dell'efficienza procedurale della misura.

Nonostante le criticità evidenziate, i dati di avanzamento procedurale e fisico non devono indurre a rivedere la strategia complessiva dell'asse in riferimento al peso della misura A1. Infatti, almeno nelle Adg che hanno realizzato buone performance, si registra una buona efficacia degli interventi rispetto agli obiettivi della misura e ai fabbisogni del contesto di riferimento.

Nel primo triennio della sua attuazione, il Fse ha contribuito, attraverso la misura A1, al processo di riforma e al miglioramento quali-quantitativo dei servizi per l'impiego. L'analisi della programmazione attuativa e dell'attuazione fisica mette in luce la realizzazione di interventi rivolti alla riqualificazione dei servizi per l'impiego non solo in direzione di una maggiore attenzione verso la popolazione da coinvolgere nelle iniziative di natura preventiva, ma anche in relazione alle problematiche e criticità emerse nell'ambito del più generale processo di riforma.

Non è un caso che le tipologie di progetto più diffusa nei bandi e più rilevante in termini di costi approvati sia "l'acquisizione delle risorse umane, logistiche e strumentali". Inoltre il rilievo che assume la "costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli" rappresenta una conferma indiretta della necessità che le Adg esprimono di dotarsi di strumenti che approccino la complessità dei servizi per l'impiego con modalità innovative.

L'insegnamento che si ricava dai primi tre anni di attuazione della misura A1 riguarda sostanzialmente la programmazione e le modalità di utilizzo dei fondi di cui beneficiano i Spi e la programmazione/gestione degli interventi di supporto alle risorse umane.

Se è vero che è difficilmente distinguibile l'opportunità di utilizzare una fonte di finanziamento piuttosto che un'altra, poiché tutte concorrono al soddisfacimento degli stessi fabbisogni, sarebbe opportuno che le Adg programmassero le attività nel territorio in maniera integrata, in modo da realizzare, da un parte un'economia di scala e, dall'altra, finalizzare meglio le tipologie di finanziamenti alle tipologie di obiettivi, anche per poter valutare meglio l'impatto delle risorse impegnate sui destinatari diretti, sulle organizzazioni di riferimento, sul contesto e il territorio.

Per quanto riguarda le azioni rivolte alla qualificazione/riqualificazione degli operatori, che rappresentano una delle tipologie di progetto più diffuse nella misura, valgono le stesse raccomandazioni che riguardano la formazione continua nelle PPAA (vedi l'analisi della misura D2), ovvero:

- la necessità di una programmazione/pianificazione delle attività a livello locale (provinciale), ancorata all'analisi dei fabbisogni, all'elaborazione di piani formativi, alla valutazione di risultato e di impatto delle azioni precedentemente effettuate e rivolte allo stesso target;
- l'opportunità di integrare gli interventi formativi con piani di sviluppo delle risorse umane e, più in generale, con gli interventi che riguardano la modifica degli assetti organizzativi.

Sul piano procedurale si può ragionevolmente prevedere che dopo un inizio incerto, dovuto all'innovatività della misura e delle tipologie di azione e di progetto, la misura avrà un andamento più in linea con i valori medi di efficienza attuativa di asse e di Qcs.

Per quanto riguarda la misura A2, l'analisi dei bandi mostra come gli interventi di formazione all'interno dell'obbligo formativo e scolastico rappresentino le attività caratterizzanti la misura. L'utilizzo del Fse a sostegno della nuova normativa sull'obbligo formativo testimonia un'interpretazione dell'approccio preventivo alla disoccupazione in chiave di anticipazione del momento di intervento ad una fase precedente l'ingresso sul mercato del lavoro.

Inoltre, dai dati di attuazione, anche se non disponibili per il totale dell'Ob.3, emergono due impostazioni di fondo adottate dalle Adg nell'implementazione della misura: una che recepisce e declina l'approccio preventivo come intervento precoce sui giovani, l'altra che invece si concentra su interventi diretti a tutti gli individui da poco in cerca di occupazione. In ogni caso l'auspicio formulato nel Qcs di utilizzare la misura a sostegno della normativa nazionale sull'obbligo formativo, sembra essere stato colto da tutte le Adg, comportando

un'interpretazione estensiva del target dei destinatari, che porta ad includere anche gli inattivi in età lavorativa e ad anticipare l'intercettazione dell'utenza potenziale ad un momento precedente l'ingresso nel mercato del lavoro.

Sulla scorta di questi risultati e anche sulla base del fatto che l'Italia è il Paese dell'Unione europea con la più bassa percentuale di giovani che trova il suo primo impiego significativo entro i sei mesi, è raccomandabile dunque che, nel seguito del periodo di programmazione, laddove il target degli interventi venga esteso agli inattivi, l'attenzione venga concentrata sui giovani in uscita dal sistema educativo, a prescindere dall'effettiva ricerca di lavoro. Per chiarezza, nel seguito del periodo di programmazione sembra inoltre opportuno concentrare questa tipologia d'interventi nella misura A2 come alcune Adg hanno già cominciato a fare.

L'evidenza empirica mostra infatti che, in Italia, la soglia dei sei mesi di ricerca di lavoro, prescelta come *lumen discriminis* per definire i destinatari di interventi di tipo preventivo e quelli di tipo curativo, non individua, nel caso dei giovani, gruppi di persone profondamente diverse tra loro.

In riferimento ai destinatari, sebbene prevalgano i bandi nei quali non vi è alcun riferimento a particolari categorie e di riflesso nessuna particolare caratterizzazione degli interventi, risulta anche presente un elevato numero di bandi in cui sono previsti specifici interventi rivolti a particolari categorie di disoccupati di lunga durata e lavoratori a rischio di espulsione dal mercato del lavoro.

Dall'analisi della programmazione attuativa sembra dunque che le Adg siano riuscite ad interpretare le finalità dell'approccio curativo e ad articolare gli interventi differenziandoli, laddove ritenuto necessario, da quelli adoperati dall'approccio preventivo.

I dati inerenti le realizzazioni denotano, tuttavia, una minore varietà di interventi rispetto a quelli previsti dalla programmazione attuativa della stessa misura e di quelli realizzati nella misura A2. Come nel caso della misura A2, anche per la misura A3, ciascuna Adg ha dato, in relazione alle specificità del proprio territorio (sia a livello di contesto economico che di offerta progettuale) una propria interpretazione dell'approccio curativo, attraverso un differente mix di interventi.

L'analisi delle caratteristiche dei destinatari evidenzia che gli interventi realizzati nell'ambito della misura A3 hanno riguardato un'utenza in media più adulta, e pertanto maggiormente istruita, rispetto agli interventi realizzati nella misura A2. Un'analisi più dettagliata per classi di età mostra inoltre che nella quasi totalità delle Regioni considerate, nell'ambito del segmento adulto sono state coinvolte in modo non marginale anche le classi più elevate.

Il quadro dell'attuazione fisica della misura A3 sembra perciò coerente con la natura curativa dell'approccio su cui essa è fondata. Nel seguito del periodo di programmazione sembra tuttavia opportuno focalizzare meglio il target della misura. Potrebbe essere utile allo scopo concentrare, come alcune Adg hanno cominciato a fare, gli interventi diretti ai giovani in uscita dai percorsi formativi del sistema scolastico e universitario nella misura A2, e specializzare la misura A3 sugli interventi rivolti a particolari categorie di disoccupati o di lavoratori a rischio di espulsione dal mercato del lavoro. In particolare i destinatari di questa misura dovrebbero essere individui che, essendo usciti da molto tempo dal sistema educativo o avendo acquisito maggiori esperienze di lavoro, necessitano di interventi diversi da quelli realizzabili in continuità con i cicli di istruzione o di formazione professionale.

In sintesi, quindi, sembrerebbe opportuno mantenere l'architettura originaria dell'asse; si suggerisce, tuttavia, nel caso delle misure A2 e A3 una differente specializzazione degli interventi.

2. Asse B

Il primo triennio di attuazione dell'asse B caratterizzato da un avanzamento fisico e finanziario nel complesso molto positivo, sta contribuendo in modo efficace al perseguimento dei principali orientamenti strategici indicati dal Qcs. La capacità di raggiungere effettivamente le fasce della popolazione più deboli sotto il profilo socioeconomico, la realizzazione di una gamma di interventi molto ricca ed articolata direttamente rivolta ai loro bisogni ma corredata anche da apposite azioni di sistema finalizzate a migliorarne l'efficacia, la tendenza delle Adg ad ampliare - diversificando di più rispetto al passato - i target-group delle politiche cofinanziate sono alcuni degli aspetti più significativi che emergono dalle analisi disponibili sull'attuazione fisica della misura.

In tale ambito, trovano conferma anche alcune indicazioni più mirate formulate in fase di programmazione: ad esempio, sul ruolo rilevante (rispetto alla strategia complessiva) delle azioni di orientamento volte a colmare il gap informativo sulle opportunità formative e di lavoro offerte dal territorio che penalizza ulteriormente i destinatari della misura, sull'importanza da attribuire alla formazione degli operatori dei vari sistemi coinvolti dalle politiche di inclusione sociale (istruzione, formazione, lavoro e governo delle Adg) e su alcune specifiche modalità di intervento innovative (piccoli sussidi e sovvenzioni globali). Meno rilevante, rispetto al disegno programmatico, risulta invece il ricorso ai percorsi integrati di inserimento lavorativo.

L'analisi della programmazione attuativa 2000-2002 fornisce poi ulteriori indicazioni sulla particolare attenzione che le Adg intendono riservare alle tematiche dello svantaggio; emerge infatti la tendenza a:

- cominciare ad attuare la strategia di mainstreaming prevista dal Qcs anche per i soggetti più svantaggiati: i bandi evidenziano il ruolo di alcune azioni espressamente rivolte a queste categorie di utenza anche nell'implementazione dell'asse A (strumenti conoscitivi per gli Spi sulle caratteristiche dei detenuti e degli immigrati e supporto al collocamento dei disabili; azioni formative preventive per i disabili; interventi rivolti ai disoccupati di lunga durata con particolari difficoltà di tipo economico) e dell'asse E (orientamento e consulenza per donne immigrate);
- dare priorità agli interventi sostenuti da partenariati multiattore (anche questi previsti dal Qcs) e ad altre condizioni rilevanti al fine di favorire l'occupabilità dei destinatari (prime fra tutte, la qualità complessiva degli interventi e le forme di inserimento lavorativo da questi previste).

In sintesi, non si rilevano dunque particolari criticità in merito alla realizzazione delle strategie previste dalla misura nell'attuale periodo di programmazione Fse. Anzi, la maggior parte delle Adg sembra essere già pienamente consapevole, anche dal punto di vista operativo, degli orientamenti ad ampliare le strategie di intervento ed i target-group da raggiungere (i disabili, gli immigrati, le minoranze etniche, le persone appartenenti alle cosiddette nuove povertà, ecc.) che le politiche di inclusione sociale stanno ricevendo a livello nazionale e comunitario.

Si può quindi ipotizzare che, nel periodo di programmazione residuo, la misura B1 rivestirà un ruolo molto importante non soltanto nella realizzazione delle strategie previste dal Qcs (che non pongono particolari problemi), ma soprattutto nel nuovo impulso che queste ricevono dagli obiettivi di benchmark indicati dalla Seo 2003, dovendo perciò contribuire a ridurre in modo significativo - entro il 2010 - il divario occupazionale per le persone svantaggiate e quello fra i cittadini comunitari e gli extra comunitari.

Questo contributo, per poter essere valutato, richiederà tra l'altro la disponibilità di sistemi informativi adeguati sia a livello locale che nazionale, in grado di fornire ai policy makers delle conoscenze sempre più approfondite, sistematiche e ricorrenti sulle diverse categorie di svantaggiati raggiunte dal Fse e sugli effetti prodotti dalle politiche cofinanziate. E' soprattutto in quest'ottica strategica - visto anche il buon andamento della misura - che si suggerisce fin da subito di:

- rafforzare ulteriormente le attività di monitoraggio dei principali target group che già beneficiano delle politiche cofinanziate (ad esempio, i disabili e gli immigrati che costituiscono delle priorità anche per il futuro), verificando le modalità operative più idonee a rimuovere eventuali problemi di rilevazione delle loro caratteristiche distintive;
- avviare progressivamente analoghe iniziative a favore delle categorie di utenza più innovative e quindi non ancora sufficientemente codificate nei sistemi informativi delle Adg;

- rafforzare lo sviluppo di modelli, metodi e strumenti di valutazione idonei, anche in ragione della particolare condizione dei destinatari, a verificare e confrontare tra loro i risultati prodotti dalle tipologie di intervento prevalenti nelle scelte operate dalle Adg (azioni di orientamento, formazione e incentivi);
- incentivare la valutazione del mainstreaming attraverso specifiche azioni di sistema che possono valorizzare positive esperienze analoghe avviate a livello regionale e/o nazionale;
- promuovere appositi tavoli di discussione sui temi citati e di confronto tecnico tra le varie Adg, che possono contare anche sulle consolidate modalità di collaborazione avviate a livello nazionale nell'ambito del gruppo di lavoro "placement" coordinato dalla Struttura nazionale di valutazione dell'Isfol.

Tenuto conto di questi obiettivi strategici di medio periodo, nell'immediato non vanno poi sottovalutati alcuni segnali emergenti dalle prime analisi di target e di risultato. Sotto questo profilo, si suggerisce alle Adg di:

- favorire una maggiore copertura di specifici target group già rilevanti nei propri contesti di riferimento (disabili ed immigrati) ed in prospettiva sempre più prioritari, anche incentivando le azioni di informazione e di sensibilizzazione sulle opportunità loro offerte dal Fse;
- non trascurare i bisogni delle fasce deboli più anziane e delle donne.

3. Asse C

L'asse C ha una rilevante importanza strategica nel disegno del Qcs e la sua attuazione iniziale ha risentito inevitabilmente della natura dei temi con i quali esso si confronta. L'asse risulta inoltre esposto in maniera evidente ai mutamenti di contesto che caratterizzeranno il sistema educativo italiano a seguito dell'approvazione della l.53/2003 e dell'applicazione della legge costituzionale 3/2001 di riforma dell'assetto dello Stato.

L'asse, infatti, è articolato in misure i cui contenuti attuativi – spesso nuovi (si pensi in particolare alle misure C1, C2 e C4) - sono di complesso avvio ed attuazione in termini sia di ideazione e progettazione, sia di procedure e costruzione delle relative condizioni di implementazione. Inoltre, soprattutto per le misure C2 e C4, il coinvolgimento effettivo dei destinatari non si è rivelato – per ragioni diverse nei due casi – così immediato e diretto come teoricamente necessario per un sentiero di spesa ottimale. L'avanzamento complessivo delle singole misure è, come è ragionevole attendersi, legato ad una pluralità di fattori interrelati: la novità dei contenuti di policy che vengono proposti; il profilo-tipo, anche strutturale, dei progetti sostenuti; l'entità finanziaria della misura; la strategia di asse e di misura propria di ciascuna Adg.

A questi elementi va aggiunta la rilevante eterogeneità tipologica dei destinatari coinvolti nei progetti realizzati la quale fa dell'asse C un dispositivo di intervento molto differenziato e attivo su una gamma vasta di destinatari soprattutto in termini anagrafici e di titoli di studio ma anche – seppure in dimensione minore - di condizione sul mercato del lavoro. A questo proposito, i tassi di copertura calcolabili relativamente alle misure C2, C3 e C4 evidenziano – nel quadro delle ipotesi assunte per i conteggi – che questa ampiezza può rappresentare un problema soprattutto per la misura C4 la quale sembra in grado di coinvolgere una quota molto ridotta dei destinatari potenziali.

Interessante, sotto il profilo valutativo, è anche la composizione delle azioni finanziate sull'asse la quale conferma il suo intervento ad ampio raggio. Infatti, i progetti coprono un segmento di offerta che va dall'istruzione obbligatoria di base alla formazione post-universitaria sia attraverso misure specifiche per ciascun segmento (C2, C3) sia attraverso l'intervento della misura C4 la quale si configura – potenzialmente – come trasversale a tutti i gruppi di destinatari.

I quattro tipi di progetti più rilevanti numericamente (percorsi di aggiornamento tecnico-professionale, percorsi di aggiornamento culturale, azioni di formazione post-obbligo formativo e post-diploma, incentivi alle persone per la formazione) tratteggiano un asse nel quale coesistono azioni formative di durata breve e di durata consistente, di contenuto tematico circoscritto e orientate invece – i percorsi lunghi – alla formazione di profili professionali completi.

Anche una lettura dell'asse per destinatari raccolti dalle singole tipologie di progetto (la quale vede il 43% dei destinatari approvati ed avviati inseriti in azioni di orientamento e consulenza) se da un lato modifica e completa il quadro emergente da un'analisi solo per progetti, dall'altro rimanda l'immagine di un asse ancora molto saldamente concentrato sulle fasce anagrafiche più giovani. E' proprio nel profilo dei destinatari raggiunti – oltre che ovviamente nel suo disegno complessivo – che vanno individuate le principali specificità dell'asse in rapporto al Qcs. Da questo punto di vista, l'asse C sta coinvolgendo le persone in possesso di licenza elementare o senza titolo di studio in percentuale maggiore del Qcs (di ciò è responsabile soprattutto la misura C2) così come sta raggiungendo percentualmente più studenti e meno occupati (e ciò dipende soprattutto dalla dimensione quantitativa di C4 in rapporto a D1). Inoltre, sta toccando destinatari dall'età mediamente più giovane, con un peso molto maggiore – rispetto al Qcs - di coloro che hanno meno di 19 anni.

Di rilievo, soprattutto in prospettiva ed alla luce della necessità di conciliarli con le recenti spinte al decentramento (a partire dalla legge costituzionale 3/2001), sono i contenuti dell'asse riguardanti le azioni di assistenza a strutture e sistemi – il riferimento è soprattutto alla misura C1 – nei quali va ricercata una delle ragioni strategicamente fondanti l'asse stesso. La complessità attuativa è da questo punto di vista sicuramente maggiore di quella legata

all'implementazione di percorsi direttamente rivolti alle persone: l'intreccio – necessario - tra il PO del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e gli altri PO è reso delicato dal contenuto del nuovo art. 117 della Costituzione il quale riserva alle Regioni una potestà esclusiva in tema di istruzione e formazione professionale, ma assegna allo Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (...) che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

A questo quadro complessivo sono legati i principali nodi con i quali l'asse si sta misurando e che sarà chiamato ad affrontare anche nel prossimo triennio: a) l'intreccio – che si auspica possa assumere la forma di una sinergia - con i processi di traduzione in pratica della riforma dell'istruzione (anche universitaria) e del ridisegno della forma dello Stato; b) il riferimento a un tema – quello del *lifelong learning* – che si innesta in Italia su di una situazione di partenza non favorevole sia a livello di sistema sia per quanto riguarda il profilo dei destinatari; c) il collegamento ed il raccordo – come poco sopra richiamato – tra il livello di intervento nazionale e quelli regionali e subregionali (soprattutto per le azioni di sistema).

A livello di misura vi sono ulteriori aspetti peculiari su cui concentrare l'attenzione nei prossimi anni. Il primo è rappresentato dal tema della dispersione il quale si presenta come delicato in aree – quali quelle Ob. 3 - nelle quali il lavoro esercita una forte attrattiva ed il fenomeno della dispersione rischia di essere nascosto o sottovalutato perché non emerge nei suoi tratti più drammatici ed evidenti.

In questo ambito, le questioni su cui riflettere, soprattutto in prospettiva, sono le seguenti:

- il collegamento della misura con la l.53/2003 la quale affronta “in teoria” il tema della dispersione in maniera esplicita, adottando come risposta la differenziazione funzionale dei percorsi educativi;
- la necessità di individuare modi e forme di affrontare il tema che risultino adeguate al profilo reale del fenomeno (ad esempio in una logica di mainstreaming) rispetto al quale la sfida è – in sintesi - tenere le persone dentro i sistemi educativi senza disegnare delle *enclave* o delle riserve per quanti sono in difficoltà o a rischio di abbandono;
- l'esigenza di affrontare il problema nelle sue cause (i contesti di vita e di socializzazione, la cura dei processi educativi e formativi, le relazioni di apprendimento) e non solo nei suoi effetti, assumendo come campo di intervento non solo il sistema educativo nelle sue diverse articolazioni ma i sistemi sociali e culturali nel loro complesso.

Con riferimento alla formazione superiore tre sembrano essere i principali aspetti con i quali confrontarsi nel prosieguo della programmazione:

- il raccordo con le nuove riforme del sistema di educazione e dell'università e in particolare con il possibile scenario – nel quadro della riforma universitaria – di

un'offerta universitaria strutturata anche con percorsi iniziali a sbocco diretto sul mercato del lavoro;

- il contributo generale che la misura può dare alla costruzione di un'offerta post-secondaria non accademica in uno scenario che però tende ad affollarsi dal punto di vista dei soggetti erogatori (università, agenzie formative, istituti di istruzione);
- il rapporto che si gioca a livello territoriale tra offerta disponibile (in quantità e qualità), caratteristiche dei mercati del lavoro locali e propensione della popolazione-target ad investire in formazione (con l'impressione che a volte si verifichi un eccesso di offerta formativa in questo segmento).

Relativamente al tema della formazione permanente i nodi con i quali è chiamata a confrontarsi la misura C4 sono numerosi e riguardano in sintesi i seguenti ambiti: a) l'ampiezza quantitativa ma anche la differenziazione qualitativa della popolazione teorica di riferimento; b) i contenuti dell'offerta (di tipo tecnico-professionale oppure di base oppure trasversali) e la necessità di dare un'identità precisa a questo segmento soprattutto in relazione al Fse; c) le modalità di accesso all'offerta formativa e quelle di fruizione della stessa (forme, orari, condizioni, ...); d) la distribuzione dell'offerta (con il rischio di una sua concentrazione in pochi poli territoriali); e) il coinvolgimento nelle azioni formative delle persone con livelli di istruzione e qualificazione professionale medio-bassi; f) il raccordo tra i diversi attori erogativi coinvolti nonché tra i percorsi formali (educazione e formazione permanente) e quelli non-formali (università popolari, ecc.).

4. Asse D

Dall'analisi condotta sull'asse D emerge come le Adg abbiano colto solo in parte le potenzialità di questo asse, cui si attribuiva l'obiettivo globale di innalzare la competitività del sistema produttivo. Ad esempio, il tema della rimodulazione degli orari e della flessibilizzazione del mercato del lavoro è risultato assente in attuazione nell'ambito della misura D1. Nell'ambito della misura D3 sono stati privilegiati interventi di sostegno alla nuova imprenditorialità (soprattutto nella sua componente di orientamento verso una scelta lavorativa di tipo imprenditoriale) a scapito degli interventi di consolidamento delle imprese; nell'ambito della misura D4 è emersa la difficoltà ad affrontare in maniera sistemica il tema del networking tra Università e imprese, di cui il collocamento di ricercatori presso le imprese rappresenta un aspetto importante. Largamente diffusa e ormai consolidata appare invece la formazione per gli occupati, prevalentemente concepita come attività corsuale.

Alla luce di questo primo triennio di attuazione, nell'ambito della misura D1 sarebbe opportuno prestare una particolare attenzione ad una rifocalizzazione degli obiettivi della misura che, molto sommariamente, dovrebbe essere posta in termini di scelta fra “sostegno alla competitività delle imprese” o “garanzia dei lavoratori deboli”.

La recente evoluzione della politica nazionale in tema di sostegno alla formazione continua (fondi interprofessionali) pone il problema di una concentrazione della misura su interventi target-oriented (in termini di imprese e/o di lavoratori) al fine di valorizzare la complementarità fra strumenti comunitari, nazionali e regionali, evitando rischi di sovrapposizioni.

Un utilizzo proattivo della misura alla luce della strategia di *life long learning* promossa dalla Seo suggerisce di utilizzare le azioni di sistema e di accompagnamento per aumentare la sensibilità e la responsabilità degli individui verso l'aggiornamento delle proprie competenze e la messa a punto di dispositivi di negoziazione con i datori di lavoro che puntino all'integrazione delle risorse della misura con i dispositivi normativi esistenti (es. congedi formativi).

La politica di finanziamento di azioni di sostegno dell'imprenditorialità attraverso il Fse deve invece probabilmente trovare una sua autonoma fisionomia ed una sua maggiore finalizzazione, in considerazione della scarsità delle risorse ad essa attribuite e in presenza di un consolidato di strumenti finanziari (analoghe attività in ambito Ob.2, nonché le leggi regionali e nazionali) su questo ambito che può creare effetti di spiazzamento.

Resta poi aperto il tema più generale degli obiettivi che si vogliono attribuire alle politiche di sostegno dell'imprenditorialità, ovvero se le si voglia configurare come politiche di *enterprise creation*, o piuttosto come politiche di *job-creation*. Pur se non in aperta contraddizione tra loro, sono evidenti i limiti e le opportunità di una politica per la creazione di impresa finalizzata a combattere la disoccupazione e connotata essenzialmente come politica di coesione sociale: come emerso in vari studi non sempre l'impresa "assistita" per certi target di utenza risulta conveniente e sostenibile. Rispetto a ciò è possibile evidenziare come il profilo dei destinatari di Fse testimoni una connotazione della politica cofinanziata maggiormente rivolta alla competitività e meno ad obiettivi di equità.

La necessità di un coordinamento tra le varie risorse finanziarie si registra anche per la formazione dei dipendenti pubblici finanziata attraverso la misura D2. Nell'ambito di tale misura, affinché le azioni risultino efficaci occorre tenere presente che:

- l'integrazione tra diversi fondi finalizzati alla crescita del capitale umano nella Pubblica amministrazione consente di realizzare obiettivi più ambiziosi rispetto ad interventi formativi slegati o emergenziali;
- la separatezza tra strutture e uffici responsabili del Fse e della misura in questione e gli uffici del personale responsabili della formazione interna impedisce di razionalizzare gli interventi e di fare della formazione continua un sistema che si avvale di apporti diversi, ma che è interessato a realizzare obiettivi comuni;
- l'individuazione e selezione dei destinatari il cui profilo e le cui funzioni siano coerenti con gli obiettivi dell'attività formativa consente di ottenere risultati che

hanno un impatto sulle modalità di lavoro e sulle organizzazioni, oltre che sugli individui;

- il tenere sotto controllo tutti i segmenti e le fasi della politica formativa, dall'analisi dei fabbisogni di competenze e di formazione, alla valutazione dei risultati, così come previsto dalla Direttiva Frattini, è il modo migliore per dare continuità e consistenza agli interventi finalizzati alla crescita delle risorse umane nelle PPAA e, quindi, per aumentarne l'efficacia.

Infine, sul fronte della R&S appare opportuno che il tema del networking tra Università ed impresa in termini di sistema divenga prioritario al fine di sfruttare al meglio le potenzialità e i risultati connessi alle altre attività di qualificazione delle risorse umane nel campo della R&S. La valenza strategica riconosciuta dagli orientamenti comunitari, e recentemente ribadita nelle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona, in cui è stato fissato l'obiettivo del raggiungimento del 3% di spesa in R&S entro il 2010, richiede sforzi più incisivi da parte del nostro Paese e un'attenzione costante sul tema. Sarebbe pertanto opportuno agire su più fronti: da un lato sulla strategia di programmazione, dall'altro sul versante delle modalità operative di implementazione della misura.

Si suggerisce pertanto di:

- rendere più sistematici i collegamenti e le sinergie tra il mondo della ricerca scientifica e il sistema delle imprese;
- sviluppare il monitoraggio e la valutazione delle iniziative intraprese;
- promuovere tavoli di discussione e di confronto tra le varie Autorità di gestione;
- favorire la pubblicizzazione degli interventi nei confronti dei potenziali beneficiari;
- sensibilizzare le imprese al tema della R&S, tramite la ricognizione dei bisogni e delle opportunità del territorio;
- valorizzare le buone prassi.

5. Asse E e mainstreaming di genere

Per l'asse E si osservano in questo primo triennio di attuazione buone performance sia dal punto di vista finanziario che fisico procedurale, con un'ampia, ma non esclusiva, partecipazione delle donne alle attività cofinanziate. L'asse si è caratterizzato come contenitore in cui hanno convissuto azioni formative più tradizionali insieme ad interventi a più alto tasso di innovazione, quali le azioni di accompagnamento e di sistema, che lo distinguono dagli altri assi in termini di peso, anche finanziario, che questi interventi hanno avuto sul complesso delle azioni avviate.

Nell'asse convivono pertanto "due anime": la prima che intercetta una domanda delle donne di inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro attraverso una maggiore qualificazione e riconversione delle competenze; la seconda che si sostanzia invece in interventi più

innovativi, con un'offerta di strumenti in favore della conciliazione tra lavoro e famiglia da un lato, funzionali quindi ad un miglioramento delle opportunità di accesso alle attività formative, e di supporto e sostegno alla diffusione di una cultura di pari opportunità dall'altro lato. In questo caso l'asse ha svolto anche una funzione complementare agli altri assi (ad esempio con l'erogazione dei voucher).

Questo duplice ruolo si suppone sia l'espressione di strategie differenziate in tema di promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro. Nei contesti regionali, infatti, in cui si hanno alti tassi di occupazione femminile e bassi tassi di disoccupazione le Amministrazioni hanno preferibilmente utilizzato l'asse E come opportunità per favorire il diffondersi di una cultura di genere fra il contesto economico e socio-istituzionale, attraverso le azioni di sistema, e migliorare le opportunità di accesso alle attività formative delle donne.

In questi stessi casi le politiche in favore della partecipazione femminile sono state indirizzate non tanto alla promozione dell'accesso quanto al miglioramento della permanenza delle donne nel mercato del lavoro. Nei casi invece in cui si registrano ancora bassi tassi di partecipazione femminile le Amministrazioni hanno privilegiato interventi formativi volti all'inserimento e reinserimento lavorativo delle donne, ma anche per la formazione di impresa e alta formazione.

Questa diversa articolazione delle politiche di intervento ha di fatto dato luogo a diverse interpretazioni del mainstreaming di genere, quindi della trasversalità e delle modalità di integrazione del principio di pari opportunità all'interno degli assi e delle misure dei PO. L'analisi dell'attuazione ha messo in luce come le tipologie di progetto promosse in asse E abbiano in qualche modo concesso agli altri assi di non assumere fino in fondo il principio di pari opportunità tra gli obiettivi e le strategie di intervento attraverso specifiche azioni rivolte alle esigenze della popolazione femminile, o di farlo puntando quasi esclusivamente ad un ampio coinvolgimento delle donne.

D'altro canto è importante segnalare che l'asse, attraverso le azioni di sistema, ha effettivamente rappresentato il volano per una prima affermazione di modelli di governance delle pari opportunità a livello regionale: affermazione di nuove figure professionali, coinvolgimento nella programmazione di figure che intervengono sul territorio in materia di pari opportunità, istituzione di servizi specificamente dedicati a questi temi, ecc. Anche nell'ambito del processo di decentramento amministrativo Regioni-Province si vanno consolidando le competenze in materia di pari opportunità: una maggiore concentrazione a livello provinciale della promozione di azioni finalizzate ad interventi sulle persone, accompagnata da una presenza consistente della titolarità regionale per le azioni di sistema.

I legami e le relazioni stabilite tra l'asse E e la priorità trasversale enunciata nel Qcs sulle pari opportunità si presentano, quindi, inevitabilmente molto stretti, ma è opportuno stabilire tali

legami in modo più articolato, per differenziare gli obiettivi di un asse specificamente dedicato alla promozione e alla permanenza delle donne nel mercato del lavoro dagli obiettivi di tutti gli altri assi. In questo percorso, gli altri assi possono creare maggiori sinergie all'interno del Qcs integrando l'anima più "tradizionale" dell'asse E (inserimento e reinserimento lavorativo). Una possibile evoluzione dell'asse, pertanto, potrebbe essere quella di supportare maggiormente la diffusione di una cultura di parità nei contesti regionali e nello stesso tempo di fornire un crescente impulso alle azioni volte al miglioramento della qualità del lavoro delle donne (interventi volti a ridurre la segregazione lavorativa, orizzontale e verticale) e alla rimozione dei vincoli alla permanenza (azioni volte a promuovere la conciliazione lavoro-famiglia).

6. Asse F

L'asse F ha una caratterizzazione assolutamente peculiare nell'ambito del Qcs che deve essere evidentemente tenuta presente nel valutarne l'avanzamento attuativo. Esso è, infatti, un asse di servizio al Qcs ed ai PO che trova in essi e nelle dinamiche implementative dei programmi il contesto più diretto di riferimento: la sua limitata entità finanziaria ed il suo confrontarsi con alcuni temi comunque cruciali per il successo dell'azione del Fse (la valutazione, l'assistenza tecnica alle Adg, l'informazione e la pubblicità, il controllo della spesa) ne sono le altre caratteristiche distintive.

La valutazione intermedia dell'attuazione dell'asse deve assumere come riferimenti prioritari sia le quantità finanziarie assegnategli, sia la missione operativa che il Qcs affida all'asse, ovvero la messa a regime – a livello nazionale e di PO - dei sistemi di monitoraggio, valutazione, controllo finanziario e informazione/pubblicità.

In analogia con l'asse F nel suo complesso, la misura F1 presenta un'adeguata coerenza tra i contenuti dei progetti finanziati e la sua missione nel quadro del Qcs, ma risulta poco soddisfacente nel suo avanzamento finanziario. In particolare, è la capacità di impegno (ferma al 26,6%) a rappresentare un elemento di evidente criticità anche in ragione del potere di condizionamento che essa ha sull'efficienza realizzativa e sulla capacità di utilizzo.

In questo senso, l'andamento della spesa durante il 2003 potrà consentire di verificare se queste difficoltà iniziali (del tutto plausibili se si tiene conto che la misura sostiene in larga parte azioni di assistenza tecnica, di monitoraggio e valutazione nonché di adeguamento organizzativo delle Adg) siano state superate o meno.

Indubbiamente il basso livello della spesa rappresenta la questione principale sulla quale vigilare con attenzione anche perché essa non deriva da una situazione generale e diffusa tra tutti i PO. La valutazione complessiva dell'andamento della misura F2 che è possibile trarre

dal quadro informativo disponibile deve confrontarsi con la rilevanza strategica modesta e con il profilo di tipo residuale che, sin dalla sua denominazione, l'ha caratterizzata.

La misura, nonostante la sua limitata entità finanziaria (ma forse sarebbe più appropriato dire "a causa di"), ha un avanzamento finanziario non pienamente soddisfacente ma migliore di F1: l'attuazione fisica è, proprio grazie allo stato di avanzamento finanziario, positiva mentre la riuscita attuativa è condizionata dal contenuto delle azioni finanziate.

Le relazioni intermedie dei valutatori indipendenti dedicano alla misura uno spazio proporzionato alla sua rilevanza nell'economia complessiva dei PO. Peraltro, essendo il quadro attuativo fisico e finanziario di F2 non omogeneo tra i diversi PO, i valutatori riportano - spesso all'interno di un ragionamento generale riferito all'asse F - giudizi articolati sulla misura. Pertanto si incontrano sia valutazioni positive o comunque non negative sia valutazioni che evidenziano quantomeno il ritardo - per ragioni sia di tipo sostanziale sia di tipo procedurale - nell'avvio e nell'attuazione della misura. Da tutti i rapporti sembra però emergere la consapevolezza che le azioni che l'asse sostiene sono importanti sia per il buon funzionamento del PO, sia per il contributo che possono dare all'efficacia dei sistemi locali di sviluppo delle risorse umane e dell'occupabilità.