



Unione europea  
Fondo sociale europeo



**ISFOL**

*Struttura nazionale di valutazione Fse*  
**AREA VALUTAZIONE POLITICHE RISORSE UMANE**

# IL QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO DELL'OBIETTIVO 3 2000-2006 IN ITALIA

*Aggiornamento della valutazione intermedia*

**Executive Summary**

Bozza

Dicembre 2005

*Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse*  
*AREA VALUTAZIONE POLITICHE RISORSE UMANE*

**IL QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO  
DELL'OBIETTIVO 3 IN ITALIA**  
*Aggiornamento della valutazione intermedia*

**Executive Summary**

**Bozza**

**Dicembre 2005**



## INDICE

	Pag.
<b>1. Introduzione</b>	<b>5</b>
<b>2. L'approccio alla valutazione</b>	<b>7</b>
<b>3. Le lezioni apprese dalla valutazione intermedia</b>	<b>11</b>
<b>4. La valutazione delle principali realizzazioni del Qcs</b>	<b>15</b>
4.1 Evoluzione delle strategie di <i>policy</i> cofinanziate dal Fse	15
4.2 Avanzamento finanziario	16
4.3 Avanzamento fisico	22
4.3.1 <i>Stato di attuazione degli interventi del Qcs</i>	22
4.3.2 <i>Costi e durate degli interventi</i>	28
4.3.3 <i>Tassi di dispersione delle attività formative</i>	31
4.3.4 <i>Caratteristiche dei destinatari degli interventi</i>	32
<b>5. La valutazione dei risultati in alcuni ambiti di <i>policy</i></b>	<b>37</b>
5.1 Destinatari raggiunti dagli interventi del Fse 2000-2006 rispetto alla popolazione obiettivo (tassi di copertura)	37
5.2 Interventi per l'inserimento/reinserimento lavorativo: caratteristiche dei destinatari, esiti occupazionali e efficacia	40
5.3 Formazione dei lavoratori	49
<b>6. Il valore aggiunto del Fse</b>	<b>55</b>
6.1 Contributo del Fse alla Strategia europea per l'occupazione	55
6.2 Valutazione di impatto del Qcs	57
6.2.1 <i>Impatti sui destinatari (esiti occupazionali netti)</i>	57
6.2.2 <i>Conseguimento degli obiettivi generali del Qcs</i>	58
6.2.3 <i>Contributo del Fse alla governance delle politiche di valorizzazione delle risorse umane</i>	58
<b>7. La valutazione di alcune tematiche prioritarie</b>	<b>61</b>
7.1 Qualità dei sistemi formativi territoriali	61
7.2 Integrazione tra Obiettivo 2 e Obiettivo 3	63
<b>8. Le conclusioni e le raccomandazioni</b>	<b>67</b>
8.1 Conclusioni	67
8.2 Raccomandazioni	72



## 1. INTRODUZIONE

Questo Rapporto presenta i risultati dell'aggiornamento della valutazione intermedia del Quadro comunitario di sostegno Obiettivo 3 2000-2006 (d'ora in poi il Qcs) relativo all'Italia, cofinanziato dal Fondo sociale europeo (Fse). Esso è stato commissionato alla Struttura nazionale di valutazione Fse dell'Isfol dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito del Programma operativo nazionale (Pon) "Azioni di sistema". In linea con le indicazioni comunitarie<sup>1</sup>, vengono prese in esame le attività poste in essere nel Qcs, dedicando particolare attenzione ad alcuni temi prioritari, di cui vengono illustrati risultati e impatti.

Il rapporto si articola in cinque parti, cui sono state premesse le principali conclusioni e raccomandazioni emergenti dalle analisi. Dopo aver illustrato l'approccio alla valutazione e le scelte metodologiche adottati, nella prima parte vengono analizzate le lezioni apprese dalla valutazione intermedia, ricostruendo i principali risultati emersi e il processo di *follow-up*, ossia gli apprendimenti realizzati dagli *stakeholders*.

Nella seconda parte, vengono prese in esame le principali realizzazioni del Qcs, seguendo sia l'evoluzione delle scelte di *policy* attraverso l'analisi dei bandi di gara, sia lo stato di avanzamento finanziario e fisico degli interventi di Fse al 31.12.2004. L'obiettivo è quello di presentare sinteticamente un quadro dell'evoluzione delle strategie di *policy* e delle attività realizzate.

Nella terza parte, si analizzano i risultati con particolare riferimento ad alcuni ambiti di *policy*. L'analisi comprende sia i tassi di copertura, calcolati per obiettivo specifico e per alcune particolari politiche, sia i tassi di inserimento occupazionale calcolati sulla base delle indagini di placement realizzate dalle Adg.

Uno specifico approfondimento è dedicato alla formazione per gli occupati. Nell'analisi vengono delineate le caratteristiche dei lavoratori coinvolti nelle attività formative e le peculiarità delle imprese che svolgono formazione. Vengono quindi presi in esame i risultati della formazione sui lavoratori a 12 mesi dagli interventi e il ruolo del Fse nello sviluppo delle politiche di formazione continua.

La quarta parte è dedicata all'analisi del valore aggiunto del Fse ed è stata sviluppata con riferimento al contributo fornito alla Strategia europea per l'occupazione (Seo), ad esempio in termini di raggiungimento di alcuni obiettivi prioritari da questa indicati, ed agli impatti degli

---

<sup>1</sup> Cfr. Guidance Paper on ESF "final evaluation" G/5/OR D(2004) 09495 Bruxelles, 28 aprile 2004.

interventi cofinanziati. Questi ultimi sono presi in considerazione in relazione sia agli effetti prodotti da alcune politiche sui loro destinatari che al grado di conseguimento degli obiettivi globali indicati dal Qcs.

Nella quinta parte vengono presentati i risultati di due valutazioni tematiche: quella legata alla qualità dei sistemi formativi e quella relativa all'integrazione tra Obiettivo 2 e Obiettivo 3. La scelta di approfondire questi due temi è frutto del partenariato tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le altre Adg del Fse.

## 2. L'APPROCCIO ALLA VALUTAZIONE

Nell'ambito della programmazione del Fse 2000-2006, l'Italia ha messo a punto un sistema nazionale di valutazione tale da supportare in modo continuativo le scelte dei *policy-makers* nazionali e regionali, dotandoli di uno strumento analitico per il disegno, la programmazione-riprogrammazione e la gestione delle politiche e degli interventi cofinanziati.

Nelle linee guida comunitarie la "valutazione finale" viene definita principalmente come un documento di aggiornamento della valutazione intermedia, finalizzato a dare indicazioni ai *policy-makers* in vista della programmazione futura. Rispetto alla logica analitica che ha caratterizzato la valutazione intermedia<sup>2</sup>, quella che ispira l'aggiornamento della valutazione di medio termine è una logica focalizzata, come suggerito nei documenti comunitari, su quegli aspetti che, proprio perché considerati funzionali all'individuazione delle priorità future e, quindi, al processo di negoziazione e programmazione, forniscono elementi conoscitivi rilevanti per il *decision making process*. Tali aspetti riguardano principalmente i risultati e gli impatti prodotti dal programma.

Nel presente Rapporto, la logica della focalizzazione si è tradotta nell'individuazione di tre ambiti di analisi prioritari: i risultati e gli impatti prodotti da alcune misure/politiche del Qcs; alcuni specifici approfondimenti tematici; gli *achievement* complessivi del Fse, anche nel quadro delle politiche nazionali e degli obiettivi della Seo.

Operativamente l'approccio focalizzato si è prodotto in:

- un'analisi dei risultati e degli impatti, con riferimento sia alla rilevanza complessiva delle politiche finanziate dal Fse (tassi di copertura), che agli obiettivi di occupabilità ed adattabilità (valutazione *policy-oriented, partecipata*);
- un'analisi complessiva della programmazione e dell'attuazione del Qcs (valutazione *policy-oriented, multilivello e multifuoco*) e del suo contributo alle strategie nazionali e al raggiungimento degli obiettivi della Seo, anche in termini di *governance* delle politiche (valutazione *policy-oriented*);

---

<sup>2</sup> Isfol, *Il Fondo sociale europeo 2000-2006 Quadro comunitario di sostegno Obiettivo 3 - Valutazione intermedia*, Collana Temi & Strumenti, Roma. 2005.

- un approfondimento di alcuni temi, quali la qualità dei sistemi formativi e l'integrazione tra Obiettivo 3 e Obiettivo 2 (valutazione *policy-oriented, multidisciplinare, partecipata*).

Il tema delle pari opportunità, inoltre, viene trattato trasversalmente in tutto il Rapporto.

Le metodologie utilizzate, di tipo quali-quantitativo, variano a seconda della natura dell'*evaluando* e dell'obiettivo dell'esercizio valutativo (percepire la dimensione dei fenomeni osservati, verificare il raggiungimento degli obiettivi previsti, misurare la realizzazione dei risultati attesi, valutare la qualità, ecc.).

In riferimento al Qcs sono stati analizzati in particolare:

- la programmazione delle politiche;
- lo stato di realizzazione degli interventi;
- i risultati complessivi (tassi di copertura) e quelli delle politiche più rilevanti (inserimento occupazionale e formazione dei lavoratori);
- il valore aggiunto del Fse in riferimento agli impatti (ed al suo contributo alla Seo);
- la qualità dei sistemi formativi;
- l'integrazione tra gli Obiettivi 2 e 3.

Ciascuno degli *evaluanda* sopra elencati si avvale di specifiche metodologie e strumenti e costituisce, di fatto, un approfondimento valutativo. Per ognuno di essi diamo conto delle scelte effettuate; per gli approfondimenti si rimanda ai singoli capitoli.

La tavola che segue evidenzia le più importanti fonti informative che sono alla base delle analisi valutative, articolate per *evaluando* (tav. 1):

**Tavola 1 – Sintesi delle fonti informative utilizzate per l'aggiornamento della valutazione intermedia**

Evalando	Fonte	Numero di Adg considerate*
a) Programmazione attuativa delle politiche	Banca dati Bandi della Struttura nazionale di valutazione Fse dell'Isfol	tutte
b) Stato di realizzazione degli interventi	Monitweb <sup>3</sup>	tutte
c) Risultati complessivi e delle politiche di inserimento occupazionale	Monitweb	tutte
	Istat -Rilevazione continua sulle forze di lavoro (RCFL) <sup>4</sup>	non pertinente
	Indagini regionali/provinciali di placement	12
d) Risultati della formazione per i lavoratori	Monitweb	14
	Banca dati Bandi della Struttura nazionale di valutazione Fse dell'Isfol	14
	Sistema informativo Excelsior <sup>5</sup>	non pertinente
	Istat -Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro (RTFL) <sup>6</sup> e RCFL	non pertinente
	Isfol-Indagine sulla formazione continua Pmi 2004-	10
	Istat -ASIA e Unioncamere-Infocamere Movimprese	non pertinente
	Indagini regionali/provinciali sui lavoratori	7
e) Valore aggiunto del Fse	Documenti di programmazione	tutte
	Monitweb	tutte
	Istat -RTFL e RCFL	non pertinente
	Eurostat	non pertinente
	Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Aggiornamento del quadro informativo sulle politiche del lavoro, 2005	non pertinente
	Indagini regionali/provinciali di placement	12
	Dati regionali sulle politiche del lavoro	14
f) Qualità dei sistemi formativi territoriali	Report regionali/provinciali di autovalutazione della qualità	14
g) Integrazione tra obiettivo 2 e obiettivo 3	Documenti di programmazione (PO; DocUP), RAE <sup>7</sup>	14
	Studi di caso	4

\*Come noto, le Adg dell'obiettivo 3 sono 15, compreso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, titolare del Pon "Azioni di sistema".

<sup>3</sup> Monitweb è il sistema nazionale di monitoraggio dei Fondi strutturali gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze.

<sup>4</sup> RCFL è la Rilevazione continua sulle forze di lavoro, rilevazione campionaria distribuita su tutte le settimane dell'anno, che l'Istituto nazionale di statistica, Istat, realizza dal 2004 in linea con quanto stabilito da un regolamento europeo.

<sup>5</sup> Excelsior è un sistema informativo che indaga i fabbisogni professionali che le imprese esprimono al mercato del lavoro. Excelsior è realizzato da Unioncamere, l'Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria e Artigianato in stretta collaborazione e con il finanziamento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Excelsior è giunto alla sua settima edizione. ([www.excelsior.unioncamere.net](http://www.excelsior.unioncamere.net)).

<sup>6</sup> RTFL (Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro) è la rilevazione campionaria sulle forze di lavoro che, a partire dal 1959 fino a tutto il 2003, l'Istituto nazionale di statistica, Istat, ha effettuato in una specifica settimana per ciascun trimestre per fornire stime ufficiali degli occupati e delle persone in cerca di occupazione.

<sup>7</sup> RAE (Rapporto annuale di esecuzione)



### 3. LE LEZIONI APPRESE DALLA VALUTAZIONE INTERMEDIA

Come previsto, a metà percorso del Fse 2000-2006, in corrispondenza della valutazione intermedia, il Qcs è stato riprogrammato e riapprovato dalla Commissione europea con Decisione del 25.05.2004. Il primo aspetto che merita di essere richiamato è la presenza nel Qcs riprogrammato di un capitolo (il 4) dedicato alla presentazione dei principali risultati emergenti dalla valutazione intermedia condotta dalla Struttura nazionale di valutazione Fse. Si tratta di una presenza importante proprio perché dà conto in maniera chiara ed inequivocabile della volontà degli estensori del Qcs di cercare un raccordo ed una connessione tra gli esiti della valutazione e le decisioni incorporate nelle strategie di intervento dei diversi assi ed obiettivi specifici.

L'analisi comparata del Qcs riprogrammato e del Rapporto di valutazione intermedia consente di evidenziare due livelli di recepimento ed accoglienza delle indicazioni/raccomandazioni proposte: a) il primo livello – il più importante e identificabile con maggiore chiarezza – riguarda il merito dei singoli obiettivi specifici del Qcs con particolare riferimento agli interventi rivolti alle persone (ove con "merito" si intende il complesso degli elementi che connota volta a volta il profilo generale, la configurazione attuativa, i destinatari, eccetera del singolo obiettivo specifico); b) il secondo livello – di più incerta ricostruzione – è relativo invece al dimensionamento finanziario (assoluto e relativo) degli assi del Qcs.

L'analisi del grado di recepimento, nel Qcs stesso, delle indicazioni contenute nella valutazione intermedia ha fatto riferimento ai singoli obiettivi specifici nei quali esso si articola. La ricostruzione realizzata evidenzia l'esistenza di due blocchi di obiettivi: quelli che – nel Qcs riprogrammato - si caratterizzano per un elevato grado di accoglienza sufficientemente puntuale e precisa delle indicazioni contenute nella valutazione intermedia e quelli che invece sembrano averne tenuto conto in maniera debole, parziale oppure altamente generica.

Al primo gruppo appartengono in maniera particolarmente evidente gli obiettivi specifici 2 (Promozione di pari opportunità per tutti nell'accesso al mercato del lavoro con particolare attenzione per le persone che rischiano l'esclusione sociale), 3 (Adeguare il sistema della formazione professionale e dell'istruzione), 5 (Promuovere la formazione permanente), 7 (Sostenere l'imprenditorialità in particolare nei Nuovi Bacini di Impiego) e 9 (Accrescere la partecipazione e rafforzare la posizione delle donne nel mercato del lavoro). Al gruppo degli obiettivi specifici che sembrano avere recepito in maniera generica, mediata o solo parziale, le indicazioni della valutazione intermedia sono riconducibili invece soprattutto gli obiettivi 1 (Prevenzione della disoccupazione di giovani e adulti e inserimento/reinserimento dei disoccupati di lunga durata), 4 (Promuovere una offerta adeguata di formazione superiore), 6 (Sostenere le politiche di rimodulazione degli orari e di flessibilizzazione del mercato del lavoro e sviluppare la formazione continua con priorità alle Pmi ed alla Pubblica

Amministrazione) e 8 (Sviluppare il potenziale umano nei settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico). Per quanto riguarda l'obiettivo specifico 10 (Migliorare i sistemi di monitoraggio, valutazione, informazione e controllo) il Qcs riprogrammato non presenta collegamenti particolarmente evidenti con la valutazione intermedia.

Nel complesso, il grado di recepimento ed incorporazione nel Qcs riprogrammato delle indicazioni contenute nella valutazione intermedia può definirsi – anche tenuto conto del peso finanziario di ciascuno degli obiettivi specifici - come *medio* in quanto alcuni obiettivi le hanno raccolte davvero in maniera molto limitata e il quadro complessivo si presenta comunque abbastanza polarizzato. Si tratta di una situazione che, in ogni caso, appare realistica e non sorprendente a meno di non adottare – ma si tratterebbe di una evidente forzatura – una ipotesi di relazione diretta e di trasferimento *in toto* tra gli esiti di un processo di valutazione ed il loro impiego, soprattutto se esplicito, nell'ambito dei processi decisionali (tanto più se questi processi decisionali hanno come risultato la produzione di un documento, quale il Qcs, a valenza politica più che tecnica e di larga scala territoriale).

Una lettura comparata delle due versioni del Qcs (2000 e 2003) dal punto di vista della allocazione delle risorse finanziarie tra i diversi assi che lo compongono mostra una coerenza con l'indicazione della valutazione intermedia secondo la quale la strategia generale del Qcs 2000 mantiene la sua validità generale anche sotto il profilo degli equilibri finanziari tra le diverse *policy* (tav. 2). I segnali di investimento sull'asse B – gli unici che si palesano con una qualche evidenza – raccolgono la sottolineatura, pure presente nella valutazione intermedia, secondo la quale il contesto di *policy* comunitario e nazionale è caratterizzato da “una crescente attenzione verso le politiche di inclusione sociale” la quale deve trovare un adeguato riflesso anche a livello finanziario.

**Tavola 2 – Riprogrammazione a metà percorso delle risorse finanziarie del Qcs Obiettivo 3 2000-2006 per asse**

Asse	% di risorse finanziarie nel Qcs 2000	% di risorse finanziarie nel Qcs riprogrammato 2003
A	32,0%	31,7%
B	5,6%	6,2%
C	28,7%	28,3%
D	20,7%	21,0%
E	10,0%	9,6%
F	3,0%	3,0%

Fonte: Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse

In conclusione – ma con uno sguardo anche in prospettiva – sono due gli aspetti da sottolineare al di là del merito rappresentato dal grado di recepimento più o meno puntuale nel nuovo Qcs delle raccomandazioni della valutazione intermedia.

In primo luogo, il richiamo alla presentazione dei principali risultati della valutazione intermedia, nel Qcs riprogrammato, rappresenta una novità rilevante (soprattutto forse dal punto di vista simbolico) rispetto ad esempio al Qcs nella versione approvata nel 2000 la quale non conteneva alcun aggancio, nemmeno formale, con l'aggiornamento della valutazione di medio termine del Qcs 1994-1999. Questa presenza è un segnale, per quanto debole, del fatto che l'attività di valutazione condotta in relazione al primo triennio di attuazione del Qcs 2000.2006 – ma anche quelle realizzate dai valutatori indipendenti in relazione ai Programmi operativi (PO) – ha contribuito non solo ad accrescere significativamente il profilo qualitativo complessivo della valutazione dei programmi a larga scala in termini di approcci, metodi, tecniche e strumenti impiegati, ma anche ad innescare un primo intreccio tra i processi di valutazione e gli interessi e le logiche di azione dei decisori pubblici centrali e locali.

Il secondo aspetto da sottolineare è relativo proprio alla connessione – per quanto ancora problematica – tra le indicazioni della valutazione intermedia e i processi decisionali (ed i relativi esiti). In maniera molto schematica, e premesso che questo intreccio non potrà mai declinarsi nei termini di una assunzione totale, integrale e completa degli esiti delle valutazioni nell'ambito dei risultati dei processi decisionali, è evidente come un livello accettabile di connessione e relazione, ragionevole ma ad elevato valore aggiunto, dipenda dal fatto che sia l'attività di valutazione (i suoi attori, le sue pratiche, i suoi esiti), sia il processo decisionale (anche in questo caso: i suoi attori, le sue pratiche ed i suoi esiti) si realizzino avendo consapevolezza del fatto che entrambi saranno significativi e consistenti solo se l'uno sarà consapevole della rilevanza dell'altro rispetto al proprio profilo tecnico-scientifico e di merito complessivo.



## 4. LA VALUTAZIONE DELLE PRINCIPALI REALIZZAZIONI DEL QCS

### 4.1 Evoluzione delle strategie di *policy* cofinanziate dal Fse

L'analisi dei bandi di gara ed avvisi pubblici emanati dalle amministrazioni del Centro-nord dal 2000 al 2004 permette di tracciare un quadro sulle strategie di rafforzamento del capitale umano promosse attraverso il contributo del Fse.

L'analisi mostra che la programmazione attuativa delle amministrazioni del Centro-nord nel periodo 2000-2004 è stata ricca e articolata, coprendo la quasi totalità delle linee di intervento previste a sostegno della strategia delineata nel Qcs.

Sono state promosse molteplici attività: in particolare, il Fse è stato utilizzato per sostenere le attività formative, ma anche per contribuire a sviluppare azioni di carattere più innovativo quali, ad esempio, l'orientamento e i percorsi integrati per l'inserimento lavorativo e la creazione d'impresa, spesso a carattere individualizzato. Se da un lato, quindi, si conferma la capacità delle amministrazioni, centrali, regionali e locali (un ruolo incisivo sul territorio è stato svolto dalle Province, coerentemente con i processi di decentramento in atto) nel programmare in maniera operativa attività tradizionali come la formazione, dall'altro lato si registra l'attenzione dedicata a coniugare questo tipo di interventi con altre azioni (azioni di sistema e di accompagnamento), nell'ottica di realizzare interventi sempre più mirati all'occupazione.

Marginale risulta in tutto il periodo di programmazione il ruolo svolto dagli incentivi per la mobilità geografica, dalle attività di formazione esterna all'apprendistato e dagli interventi volti a conseguire l'obiettivo della flessibilizzazione del mercato del lavoro attraverso la promozione degli incentivi alle imprese per *job rotation* e *job sharing* o per il part-time.

Si conferma, inoltre, in linea con quanto emerso nella valutazione intermedia, la maggiore difficoltà delle amministrazioni regionali nel programmare interventi per realizzare sinergie tra il mondo della ricerca e quello delle imprese con l'obiettivo di promuovere l'innalzamento del capitale umano di eccellenza.

Rispetto a quanto emerso nell'ambito della valutazione intermedia si segnalano i seguenti aspetti: una migliore capacità di programmazione su ambiti particolarmente critici quali, ad esempio, azioni di sistema, progetti interregionali, sovvenzioni globali, che hanno rappresentato novità significative della programmazione Fse 2000-2006; una definizione più precisa e mirata dei settori di intervento in cui mettere a punto gli interventi formativi; un

maggiore rilievo attribuito al *target group* rappresentato dagli ultraquarantenni (non più presenti in maniera sporadica negli avvisi pubblici) e dai lavoratori atipici. Risulta confermato l'ampliamento delle tipologie di utenza in condizione di svantaggio e, in questo ambito, il consolidamento di politiche di *mainstreaming*.

Relativamente alla tempistica dell'iter procedurale si osserva una maggiore specificazione delle indicazioni relative alle fasi di chiamata, selezione, avvio e conclusione dei progetti, a partire dal 2003. Questo aspetto si accompagna, tuttavia, ad un aumento generalizzato dei tempi amministrativi necessari per pervenire all'approvazione dei progetti, in controtendenza con l'evoluzione registrata fino al 2003. Ciò può essere dovuto alla previsione nei bandi di gara di attività di sistema più complesse che richiedono tempi maggiori di esecuzione. In parte questa tendenza sembra confermata dai dati di monitoraggio fisici e finanziari dai quali emerge un aumento dell'incidenza delle azioni di sistema sul totale, in particolare nel 2004.

Infine, con riferimento alle priorità trasversali, rispetto a quanto evidenziato nella valutazione intermedia, cresce l'importanza attribuita ai temi della società dell'informazione, dello sviluppo locale e delle pari opportunità, presenti in circa il 45% dei bandi.

#### **4.2 Avanzamento finanziario**

A seguito della riprogrammazione di metà percorso, il Qcs Obiettivo 3 per il periodo 2000-2006 dispone di 9.099 milioni di euro, con un incremento di risorse finanziarie assegnate (+379 milioni rispetto al passato) che non ha sostanzialmente mutato la sua strategia complessiva: il volume finanziario maggiore è, infatti, sempre attribuito all'asse A, che assorbe il 31,8% del contributo totale programmato, seguito dall'asse C con il 28,4% e dall'asse D con il 21%. Meno rilevante il ruolo dell'asse E (10%), dell'asse B (6%) e dell'asse F (3%). Nel caso dell'asse B tuttavia, non va trascurata la decisione assunta in sede di riprogrammazione di attribuire alle politiche di inclusione sociale una quota di risorse aggiuntive (circa il 19% dell'incremento totale del Qcs) di gran lunga superiore al loro peso originario sul contributo totale programmato (pari al 5,6%). Tale decisione, peraltro, appare del tutto in linea con il maggior impulso che l'asse B aveva mostrato di meritare anche in fase di valutazione intermedia.

Al 31.12.2004 gli impegni assunti dalle Adg dell'Obiettivo 3 risultano pari a 6.608 milioni di euro ed i pagamenti da queste erogati ammontano a 4.430 milioni. Dal confronto con la valutazione intermedia, emerge che l'avanzamento finanziario complessivo degli interventi di Fse è notevolmente migliorato negli ultimi due anni: rispetto al periodo 2000-2002, infatti, gli impegni risultano quasi raddoppiati e le spese quasi triplicate. In particolare:

- la capacità di impegno del Qcs, ossia il rapporto tra le risorse impegnate nel periodo 2000-2004 e quelle programmate fino al 2006, è pari al 72,6% (era il 39,5% nel primo triennio di attuazione dell'Obiettivo 3);
- l'efficienza realizzativa, cioè il rapporto tra i pagamenti effettuati nel 2000-2004 e le risorse programmate fino al 2006, è circa il 49% (rispetto al 17% rilevato in passato);
- la capacità di utilizzo, ossia il rapporto tra i pagamenti effettuati e le risorse impegnate nel 2000-2004, risulta pari al 67% ed indica il progressivo superamento, da parte delle Adg, delle criticità relative all'erogazione della spesa registrate in passato (al 31.12.2002 la capacità di utilizzo era solo del 43%) (tav. 3).

**Tavola 3 - Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Attuazione finanziaria per asse e misura al 31.12. 2004 (dati in euro)<sup>8</sup>**

Asse	Attuazione finanziaria			Indicatori		
	Contributo totale 2000/2006	Impegni	Pagamenti	Capacità di impegno	Efficienza realizzativa	Capacità di utilizzo
	(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)	(c/b)
A1	562.428.758,00	382.830.729,78	256.110.272,14	68,1	45,5	66,9
A2	2.329.958.059,00	1.822.771.989,84	1.287.885.582,64	78,2	55,3	70,7
<b>Asse A</b>	<b>2.892.386.817,00</b>	<b>2.205.602.719,62</b>	<b>1.543.995.854,79</b>	<b>76,3</b>	<b>53,4</b>	<b>70,0</b>
B1	559.720.797,00	419.764.241,45	278.858.391,87	75,0	49,8	66,4
<b>Asse B</b>	<b>559.720.797,00</b>	<b>419.764.241,45</b>	<b>278.858.391,87</b>	<b>75,0</b>	<b>49,8</b>	<b>66,4</b>
C1	554.975.555,00	366.058.348,82	223.511.950,05	66,0	40,3	61,1
C2	294.310.312,00	173.582.726,52	114.904.087,72	59,0	39,0	66,2
C3	1.373.278.857,00	1.018.736.090,75	680.718.467,52	74,2	49,6	66,8
C4	357.341.650,00	277.028.795,52	175.587.942,10	77,5	49,1	63,4
<b>Asse C</b>	<b>2.579.906.374,00</b>	<b>1.835.405.961,62</b>	<b>1.194.722.447,39</b>	<b>71,1</b>	<b>46,3</b>	<b>65,1</b>
D1	1.213.932.782,00	920.352.077,63	593.917.976,67	75,8	48,9	64,5
D2	209.409.596,00	150.455.773,18	92.910.740,59	71,8	44,4	61,8
D3	349.605.568,00	216.795.001,75	140.014.437,49	62,0	40,0	64,6
D4	138.622.864,00	69.806.923,98	49.634.107,97	50,4	35,8	71,1
<b>Asse D</b>	<b>1.911.570.810,00</b>	<b>1.357.409.776,54</b>	<b>876.477.262,71</b>	<b>71,0</b>	<b>45,9</b>	<b>64,6</b>
E1	873.167.195,00	619.761.902,34	427.430.077,18	71,0	49,0	69,0
<b>Asse E</b>	<b>873.167.195,00</b>	<b>619.761.902,34</b>	<b>427.430.077,18</b>	<b>71,0</b>	<b>49,0</b>	<b>69,0</b>
F1	176.012.236,13	95.458.210,46	57.685.462,42	54,2	32,8	60,4
F2	105.592.670,13	75.047.695,17	51.182.402,30	71,1	48,5	68,2
<b>Asse F</b>	<b>281.604.906,25</b>	<b>170.505.905,63</b>	<b>108.867.864,72</b>	<b>60,5</b>	<b>38,7</b>	<b>63,8</b>
<b>Totale Ob.3 2000-2004</b>	<b>9.098.356.899,25</b>	<b>6.608.450.507,20</b>	<b>4.430.351.898,65</b>	<b>72,6</b>	<b>48,7</b>	<b>67,0</b>
<b>Totale Ob.3 2000-2002</b>	<b>8.720.184.054,14</b>	<b>3.443.410.778,56</b>	<b>1.491.613.535,74</b>	<b>39,5</b>	<b>17,1</b>	<b>43,30</b>

Fonte: Isfol – Struttura nazionale di valutazione su dati Mef Igrue - Monitweb

L'avanzamento annuale degli impegni e dei pagamenti, in particolare, mostra che entrambi hanno avuto un progressivo e costante incremento fino al 2003, periodo in cui l'operato delle Adg può essere stato fortemente condizionato dall'assegnazione della riserva di *performance*, per poi diminuire nel 2004 (-36,7% gli impegni e -8% i pagamenti rilevati rispetto alla precedente annualità).

<sup>8</sup> L'importo del contributo totale 2000-2006 presentato in tabella è inferiore di circa 1 milione di euro a quello effettivamente riprogrammato dal Qcs. La differenza nei totali, talmente minima da non inficiare le analisi proposte nel testo (programmato per misura), è dovuta al fatto che alcune Adg stavano ancora aggiornando le loro fonti informative (Complementi di programmazione) utilizzate da Monitweb all'epoca della rilevazione qui presentata.

L'analisi a livello di asse, da un lato, evidenzia come il positivo avanzamento finanziario del Qcs sia caratterizzato da quello analogo dei tre *policy-field* risultati prioritari anche in sede di riprogrammazione (assi A, C e D); dall'altro, conferma le principali tendenze già emerse in sede di valutazione intermedia e cioè:

- le migliori *performance*, anche rispetto a quelle complessive del Qcs, sono ottenute dagli assi A e B sia sotto il profilo della capacità di impegno (76,3% e 75%) che dell'efficienza realizzativa (53,4% e 49,8%). In entrambi i casi, inoltre, nel periodo considerato si registrano impegni superiori rispetto a quelli indicati dalle Adg nei loro PO;
- sostanzialmente in linea con quello del Qcs, e quindi non causa di particolari preoccupazioni, appaiono la capacità d'impegno e l'efficienza realizzativa dell'asse C (71,1% e 46,3% rispettivamente), dell'asse D (71% e 46% rispettivamente) e dell'asse E (71% e 49% rispettivamente) per il quale si rileva anche una capacità di utilizzo superiore alla media (69% rispetto al totale Qcs);
- l'asse F è quello che presenta la situazione più critica con una capacità di impegno pari appena al 60,5%, un'efficienza realizzativa che raggiunge solo il 38,7% ed una capacità di utilizzo anch'essa inferiore a quella rilevata per l'intero Qcs (63,8%).

La maggior parte delle misure presenta un avanzamento finanziario positivo, a livello di impegni e di pagamenti, in linea a quello del Qcs e dei propri assi di riferimento. In tale ambito, le *performance* migliori si registrano in termini di capacità d'impegno e di efficienza realizzativa per la misura A2 (78% e 55% rispettivamente), per la misura C3 (74% e 49,6%) e per la misura D1 (76% e 49%) che, in ragione della loro rilevanza finanziaria, sono da considerare strategiche ai fini dell'attuazione dell'intero Qcs e che, rispetto a quest'ultima, stanno effettivamente svolgendo un ruolo di forte impulso. Sul fronte opposto, invece, vanno segnalate le criticità fatte registrare dagli impegni e dai pagamenti delle misure F1, D4, D3, C1 e C2.

Il confronto con la valutazione intermedia evidenzia, anche a livello di misura, un sensibile miglioramento nella capacità delle Adg di gestire le risorse finanziarie disponibili secondo criteri di efficienza. Negli ultimi due anni, infatti, le amministrazioni titolari del Fse sono riuscite a mantenere elevate le *performance* delle misure già risultate prioritarie nel periodo 2000-2002 ai fini dell'implementazione degli obiettivi programmati (A2, C3 e D1) e – soprattutto - hanno progressivamente ridotto il numero di misure caratterizzate da particolari ritardi e situazioni di sofferenza che rischiavano di comprometterne l'attuazione (tra queste, ad esempio, la valutazione intermedia annoverava anche le misure A1, D2 e F2).

L'analisi per tipologie d'azione, presentata per la prima volta in quanto ritenuta sufficientemente consolidata dai primi cinque anni di attuazione del Fse, in sintesi evidenzia:

- la netta prevalenza delle azioni rivolte alle persone, in cui si concentra il 76,2% degli impegni assunti dalle Adg ed il 76,7% delle spese totali da queste effettuate al 31.12.2004, con particolare riguardo agli interventi formativi (66% degli impegni e dei pagamenti erogati a livello di intero Qcs);
- un ruolo importante rivestito dalle azioni rivolte ai sistemi (circa il 20% sia in termini di impegni che di pagamenti), tra cui spiccano soprattutto gli interventi finalizzati a supportare ed a qualificare i sistemi di governo delle Adg, da un lato, ed i servizi per l'impiego, dall'altro;
- il "peso" finanziario piuttosto modesto delle azioni di accompagnamento (inferiore al 3% del totale Qcs a livello di impegni assunti e di spese effettuate) (tav. 4).

**Tavola 4 – Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Impegni e pagamenti per tipologia di azione, valori assoluti e composizione percentuale al 31.12.2004 (dati in euro)**

	<b>IMPEGNI</b>	<b>%</b>	<b>PAGAMENTI</b>	<b>%</b>
PERSONE	4.496.397.717,23	76,2	3.068.071.178,94	76,7
ORIENT. CONSUL. INFORMAZIONE	164.545.194,82	2,8	106.338.368,05	2,7
WORK EXPERIENCE	89.807.426,95	1,5	60.320.380,26	1,5
FORMAZIONE	3.878.188.783,00	65,8	2.651.862.958,74	66,3
di cui:				
For. interno obbligo scolastico	34.429.463,12	0,9	27.707.619,99	1,0
For. interno obbligo formativo	718.196.393,48	18,5	465.034.019,16	17,5
For. post-obbl. form. e post-dip	1.596.247.205,31	41,2	1.197.231.342,74	45,1
Istruz. e Form. Tec Sup (Itts)	113.660.543,12	2,9	67.937.156,33	2,6
For. ambito dei cfl	2.351.467,28	0,1	1.873.999,46	0,1
For. apprend. post-obbl format.	62.529.870,41	1,6	46.746.024,04	1,8
Alta formazione	211.172.093,20	5,4	145.967.588,18	5,5
Formazione permanente	222.758.301,27	5,7	131.808.982,77	5,0
For. fin.ta reinser. lavorativo	108.519.726,27	2,8	69.332.935,69	2,6
For. per creazione d'impresa	19.320.490,80	0,5	11.737.911,34	0,4
For. per occupati	789.003.228,74	20,3	486.485.379,04	18,3
PERCORSI INTEGRATI	108.150.464,84	1,8	60.432.704,17	1,5
INCENTIVI	255.705.847,62	4,3	189.116.767,72	4,7
SISTEMI	1.229.085.251,76	20,8	821.382.274,06	20,5
SISTEMI SERVIZI ALL'IMPIEGO	352.789.400,96	6,0	231.396.001,65	5,8
SISTEMI OFFERTA DI FORMAZIONE	274.471.859,23	4,7	196.102.218,86	4,9
SISTEMI ISTRUZIONE	24.879.043,73	0,4	17.824.809,81	0,4
SISTEMI INTEGRAZIONE SISTEMA	86.113.950,64	1,5	71.355.599,12	1,8
SISTEMI DI GOVERNO	490.830.997,20	8,3	304.703.644,62	7,6
ACCOMPAGNAMENTO	172.405.091,51	2,9	110.638.188,30	2,8
SERVIZI	85.836.758,10	1,5	51.739.142,85	1,3
SENSIB.ZIONE, INFORM. E PUBBL.	86.568.333,41	1,5	58.899.045,45	1,5
<b>TOTALE QCS</b>	<b>5.897.888.060,50</b>		<b>4.000.091.641,30</b>	

Fonte: Isfol – Struttura nazionale di valutazione su dati Mef Igrue - Monitweb

Esaminando i diversi *policy-field* si osserva che, ad esclusione dell'asse F - che non prevede la realizzazione di azioni rivolte alle persone - la "Formazione" risulta essere sempre la

strategia di intervento prevalente, sia rispetto al totale di risorse impegnate che rispetto a quelle spese. Tuttavia, anche le altre tipologie di azione in cui si rispecchiano le principali innovazioni introdotte dall'attuale programmazione di Fse, hanno caratterizzato - in vario modo - l'implementazione finanziaria degli assi. In particolare:

- nell'asse A sono ovviamente i "Dispositivi e gli strumenti a supporto dello sviluppo e della qualificazione del sistema dei servizi per l'impiego" ad aver assorbito una parte consistente di risorse (il 17% di impegnato ed il 16% di speso sul totale di asse);
- nell'asse B risulta prevalente il ruolo svolto dalle attività di "Orientamento, consulenza e informazione" e dagli "Incentivi";
- anche l'asse C risulta caratterizzato da alcune azioni di sistema, relative soprattutto ai "Dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema dell'offerta di formazione" ed ai "Dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema di governo";
- nell'asse D va evidenziato il ruolo significativo svolto dagli "Incentivi" e dai "Dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema di governo";
- l'asse E ha diversificato la sua strategia di intervento soprattutto tra "Incentivi", azioni di accompagnamento e "Dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema di governo";
- quest'ultima tipologia di azioni di sistema caratterizza quasi esclusivamente l'asse F (con l'80,5% di impegni complessivi ed il 77% dei pagamenti) in cui si registrano anche delle azioni di accompagnamento.

La valutazione dell'avanzamento finanziario delle tipologie di azione, condotta confrontando la capacità di utilizzo di ciascuna di esse con quella del Qcs (67%), evidenzia che le Adg, sono riuscite a gestire in modo efficiente - in termini di effettivo utilizzo delle risorse di Fse impegnate nel periodo 2000-2004 - soprattutto alcune strategie di intervento. Tra queste vanno citate i "Dispositivi e strumenti a supporto dell'integrazione tra sistemi" (che hanno una capacità di utilizzo pari all'83%, ma anche una rilevanza finanziaria piuttosto limitata sull'intero Qcs), gli "Incentivi" (74%), i "Dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema dell'offerta di istruzione (71,6%), i "Dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema dell'offerta di formazione" (71,4%) e la stessa "Formazione" (68,4%). Sul versante opposto, invece, sono i "Percorsi integrati" che fanno registrare la capacità di utilizzo più bassa con una percentuale pari al 56%.

Le variazioni percentuali annue degli impegni e dei pagamenti registrati per le diverse tipologie d'azione mostrano, rispetto al decremento generalizzato che entrambi hanno fatto registrare a livello di Qcs nel 2004, un ruolo significativo svolto soprattutto da alcune azioni di sistema, in particolare dai "Dispositivi e strumenti a supporto dell'integrazione tra sistemi"

e dai i “Dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema dell’offerta d’istruzione” (caratterizzati entrambi da notevoli diminuzioni di risorse impegnate e spese rispetto al 2003). Più in generale, comunque, va registrata una certa corrispondenza tra le variazioni percentuali annue rilevate per la “Formazione” e quelle relative all’intero Qcs, a sottolineare ancora una volta il ruolo significativo che questa tipologia di azione ha rivestito sull’avanzamento finanziario del Fse nel 2000-2004.

Approfondendo l’analisi sugli interventi formativi, in ragione del loro ruolo prioritario sull’attuazione finanziaria del Qcs nel periodo considerato, si nota che tutte le diverse “filieri” di attività risultano essere state oggetto di interesse da parte delle Adg. Le scelte da queste operate, tuttavia, hanno privilegiato soprattutto la formazione post-obbligo e post-diploma (che ha assorbito il 41,5% degli impegni totali assegnati alle attività formative ed il 45,1% dei pagamenti effettuati per queste attività), seguita dalla formazione per occupati (con una quota del 20,3% per gli impegni e del 18,3% per i pagamenti) e dalla formazione all’interno dell’obbligo formativo.

L’interesse delle amministrazioni è stato invece ridotto al minimo per la formazione destinata alla creazione d’impresa, per quella realizzata nell’ambito dei Cfl, e per la formazione all’interno dell’obbligo scolastico. In questi ultimi due casi, peraltro, ciò appare coerente con le normative ed i provvedimenti nazionali che in questi anni hanno radicalmente modificato il ricorso agli istituti citati, abolendoli del tutto (come nel caso dell’obbligo scolastico) o ridimensionandone la portata (come in quello dei Cfl).

L’avanzamento finanziario delle singole filiere formative evidenzia la capacità delle Adg di tradurre in pratica alcune scelte effettuate: la capacità di utilizzo (che per la formazione nel suo complesso è superiore al 68%) assume i valori più elevati proprio nella formazione post-obbligo formativo e post-diploma (75%), seguita dalla formazione nell’ambito dell’apprendistato post-obbligo formativo. Al contrario, le tipologie di progetto con un’attuazione più problematica sono la formazione permanente e l’istruzione e formazione tecnica superiore (la capacità di utilizzo in entrambi i casi è inferiore al 60%).

L’evoluzione annuale degli impegni e dei pagamenti, mostra come tutte le tipologie di interventi formativi abbiano contribuito al forte impulso registrato dalle attività corsuali nel 2002. In riferimento, invece, al decremento complessivo che ha caratterizzato anche queste attività nel 2004 si nota che quello degli impegni è stato rilevante soprattutto per la formazione nell’ambito dell’apprendistato post-obbligo formativo, per l’istruzione e formazione tecnica superiore e per l’alta formazione, mentre la flessione del livello dei pagamenti è stata più consistente nella formazione post-obbligo formativo e post-diploma ed in quella rivolta agli occupati (ed anche nella formazione all’interno dell’obbligo scolastico).

### 4.3 Avanzamento fisico

#### 4.3.1 Stato di attuazione degli interventi del Qcs

Nel periodo 2000-2004 le Adg dell'Obiettivo 3 hanno approvato più di 156 mila progetti di Fse rivolti a circa 3,3 milioni di destinatari, ne hanno avviati circa 141 mila in cui sono stati effettivamente coinvolti oltre 2,8 milioni di persone, mentre oltre 94 mila risultano essere i progetti conclusi con oltre 1,7 milioni di destinatari (tavole 5 e 6).

L'attuazione fisica del Qcs ha raggiunto un livello molto elevato, come si può evincere anche dal confronto con quanto rilevato in sede di valutazione intermedia: negli ultimi due anni di attuazione del Fse, infatti, il numero di progetti e di destinatari è raddoppiato sia in fase di approvazione che in quella di avvio, i progetti conclusi sono aumentati di circa due volte e mezzo ed i loro destinatari sono quasi il triplo di quelli relativi al periodo 2000-2002.

**Tavola 5 - Qcs Obiettivo 3 2000-2006: Progetti per misura al 31.12.2004**  
(valori assoluti e percentuali)

Asse	Misura	Approvato v.a.	Avviato v.a.	Concluso v.a.	Approvato %	Avviato %	Concluso %
Asse A	Total	35.160	32.793	21.993	22,5	23,3	23,4
	A1	2.449	2.346	1.655	1,6	1,7	1,8
	A2	32.711	30.447	20.338	20,9	21,6	21,6
Asse B	Total	7.842	7.443	5.030	5,0	5,3	5,3
	B1	7.842	7.443	5.030	5,0	5,3	5,3
Asse C	Total	29.682	26.879	17.016	19,0	19,1	18,1
	C1	2.176	1.995	947	1,4	1,4	1,0
	C2	5.389	5.082	3.241	3,4	3,6	3,4
	C3	10.805	9.294	6.195	6,9	6,6	6,6
	C4	11.312	10.508	6.633	7,2	7,5	7,0
Asse D	Total	70.844	61.644	42.042	45,3	43,8	44,7
	D1	55.555	47.530	32.339	35,5	33,7	34,3
	D2	8.597	7.695	4.455	5,5	5,5	4,7
	D3	4.899	4.714	3.653	3,1	3,3	3,9
	D4	1.793	1.705	1.595	1,1	1,2	1,7
Asse E	Total	11.059	10.296	6.550	7,1	7,3	7,0
	E1	11.059	10.296	6.550	7,1	7,3	7,0
Asse F	Total	1.917	1.827	1.527	1,2	1,3	1,6
	F1	720	688	533	0,5	0,5	0,6
	F2	1.197	1.139	994	0,8	0,8	1,1
<b>Totale Ob.3 '00-'04</b>		<b>156.504</b>	<b>140.882</b>	<b>94.158</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Totale Ob.3 '00-'02		87.104	70.154	36.449			
variazione %		179,67	200,82	258,33			

Fonte: elaborazioni Isfol – Struttura nazionale di valutazione Fse su dati Mef Igrue – Monitweb

L'evoluzione annuale dei progetti approvati e di quelli conclusi nel periodo 2000-2004 evidenzia che entrambi sono aumentati costantemente fino al 2003, anno in cui hanno raggiunto il loro massimo livello, per poi subire una flessione nel 2004 (rispetto all'anno precedente, i progetti approvati diminuiscono del 27,8% e quelli conclusi del 25,4%).

Analogamente a quanto già osservato in merito all'evoluzione finanziaria, anche in questo caso si può ipotizzare che le Adg abbiano avuto bisogno del tempo necessario per imparare a gestire con sempre maggiore efficacia le procedure connesse all'implementazione di progetti anche molto innovativi rispetto al passato e che, contemporaneamente, il loro operato sia stato influenzato positivamente dall'assegnazione della riserva di *performance* introdotta nell'attuale programmazione di Fse.

**Tavola 6 – Qcs Obiettivo 3 2000-2006: Destinatari per misura al 31.12.2004  
(valori assoluti e percentuali)**

Asse	Misura	Approvato v.a.	Avviato v.a.	Concluso v.a.	Approvato %	Avviato %	Concluso %
Asse A	Total	765.423	679.387	373.274	23,1	24,1	21,5
	A1	1.637	1.976	1.402	0,0	0,1	0,1
	A2	763.786	677.411	371.872	23,0	24,1	21,4
Asse B	Total	161.051	133.643	92.689	4,9	4,7	5,3
	B1	161.051	133.643	92.689	4,9	4,7	5,3
Asse C	Total	1.114.973	899.667	567.753	33,6	32,0	32,6
	C1	11.737	10.700	4.369	0,4	0,4	0,3
	C2	241.477	228.165	151.326	7,3	8,1	8,7
	C3	514.389	348.518	222.403	15,5	12,4	12,8
	C4	347.370	312.284	189.655	10,5	11,1	10,9
Asse D	Total	1.096.423	965.511	634.322	33,1	34,3	36,5
	D1	802.284	683.834	443.600	24,2	24,3	25,5
	D2	122.446	116.897	74.029	3,7	4,2	4,3
	D3	166.426	160.648	113.431	5,0	5,7	6,5
	D4	5.267	4.132	3.262	0,2	0,1	0,2
Asse E	Total	175.740	135.872	72.054	5,3	4,8	4,1
	E1	175.740	135.872	72.054	5,3	4,8	4,1
<b>Totale Ob.3 '00-'04</b>		<b>3.313.610</b>	<b>2.814.080</b>	<b>1.740.092</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Totale Ob.3 '00-'02		1.823.704	1.396.008	459.038			
variazione %		181,7	201,6	379,1			

Fonte: elaborazioni Isfol – Struttura nazionale di valutazione Fse su dati Mef Igrue - Monitweb

Le analisi più approfondite confermano la predominanza quasi esclusiva sull'attuazione fisica del Qcs - in relazione sia ai progetti che ai destinatari - degli stessi assi e misure più rilevanti sotto il profilo finanziario. In tale ambito, si rileva infatti che:

- da un lato, circa l'87% dei progetti totali approvati nel periodo 2000-2004 ed il 90% dei partecipanti da questi previsti si concentrano in tre *policy-field* e cioè: sull'asse D (il 45% dei progetti ed un terzo dei destinatari), sull'asse C (il 19% dei progetti ed un terzo dei destinatari) e sull'asse A (circa il 22% sia dei progetti che dei destinatari);
- dall'altro, che le misure maggiormente trainanti ai fini dell'attuazione fisica del Qcs risultano ancora la D1 (35% dei progetti totali approvati e 24% dei destinatari previsti), la misura A2 (21% e 23% rispettivamente dei progetti e destinatari) e la misura C3 (15% dei destinatari complessivi).

Dall'analisi dei destinatari raggiunti dai progetti avviati sui vari assi e misure, inoltre, si evince che nel periodo considerato, le Adg dell'Obiettivo 3 hanno dato priorità in ordine decrescente:

- allo sviluppo della formazione continua (24% dell'utenza raggiunta dal Qcs), nell'ambito del contributo complessivo fornito alla flessibilità del mercato del lavoro ed alla competitività delle imprese (34% del totale dei destinatari degli interventi di Fse);
- a sostenere l'occupabilità degli individui soprattutto attraverso un approccio preventivo (24% dell'utenza raggiunta dal Qcs);
- allo sviluppo della formazione superiore e di quella permanente (i cui interventi hanno coinvolto entrambi il 12% dei destinatari complessivi) ed alla prevenzione della dispersione scolastica e formativa (8%), nell'ambito più generale della promozione e del miglioramento della formazione professionale, dell'istruzione e dell'orientamento (32% dell'utenza del Qcs);
- alla promozione delle pari opportunità per le donne e per le fasce più deboli dal punto di vista socioeconomico.

Sempre considerando i destinatari avviati al 31.12.2004, se li confrontiamo con quelli programmati dalle Adg per l'intero periodo 2000-2006 (operazione possibile per 8 amministrazioni) otteniamo un tasso di copertura dell'utenza complessiva prevista a livello di Qcs vicino al 56%: a due anni dalla fine della programmazione, quindi, le Adg considerate sono riuscite ad intercettare effettivamente oltre la metà dei destinatari totali originariamente previsti, con un significativo incremento rispetto a quanto rilevato dalla valutazione intermedia (+28%) che offre ulteriori conferme su un'efficienza amministrativa e gestionale in costante crescita nel periodo osservato.

Questa considerazione trova conferme più sostanziali nella valutazione dell'attuazione fisica del Qcs condotta attraverso i due consueti indicatori di *performance* e cioè l'"efficienza attuativa", (rapporto tra il numero dei progetti/destinatari avviati ed il numero dei progetti/destinatari approvati) e la "riuscita attuativa" (rapporto tra le medesime variabili nelle fasi del concluso e dell'avviato).

L'efficienza attuativa riferita ai progetti è pari all'89,5% (+7% rispetto al 31.12.2002). Ciò indica che le Adg, nel periodo considerato, sono riuscite ad avviare circa 9 interventi ogni 10 approvati mostrando – dunque - un'elevata capacità di tradurre in pratica il disegno di *policy* implementato a livello territoriale in sinergia con i soggetti attuatori che si riscontra in tutti gli assi e le misure di intervento (in particolare, gli assi F e B presentano lo stato di avanzamento migliore), ad eccezione dell'asse D e della misura D1 che sono caratterizzati da un leggero ritardo rispetto al Qcs (tav. 7).

Lo stesso indicatore relativo ai destinatari risulta pari all'84,1% (+6,5% rispetto alla valutazione intermedia): mediamente, quindi, le amministrazioni titolari dei PO sono riuscite a coinvolgere concretamente negli interventi di Fse più di 8 destinatari dei 10 previsti nei progetti approvati. Tale risultato è dovuto alle confortanti performance degli assi A e D (due assi in cui si concentra il maggior numero dei destinatari dell'Obiettivo 3) mentre gli assi C ed E appaiono in leggero, ma non allarmante, ritardo rispetto alla copertura effettiva del target previsto in fase di approvazione (tav. 7).

**Tavola 7 – Qcs Obiettivo. 3 2000-2006: Efficienza attuativa e riuscita attuativa per asse e misura (dati al 31.12.2004)**

	Progetti		Destinatari	
	Efficienza attuativa	Riuscita attuativa	Efficienza attuativa	Riuscita attuativa
A1	95,8	70,6	120,7	71,0
A2	93,1	73,8	88,1	59,0
Asse A	93,3	73,5	88,2	59,0
B1	94,8	72,4	82,5	72,4
Asse B	94,8	72,4	82,5	72,4
C1	91,5	48,6	91,2	40,8
C2	93,6	73,7	94,1	72,9
C3	85,1	72,8	66,4	68,1
C4	92,1	75,8	89,2	68,0
Asse C	89,7	72,0	79,4	68,9
D1	84,8	72,9	84,2	70,7
D2	88,2	66,4	95,5	63,3
D3	96,3	83,0	96,6	73,4
D4	95,1	94,2	77,4	85,2
Asse D	86,3	73,5	87,4	70,3
E1	93,0	68,7	75,1	60,7
Asse E	93,0	68,7	75,1	60,7
F1	95,6	77,5		
F2	95,2	87,3		
Asse F	95,3	83,6		
<b>Totale Qcs</b>	<b>89,5</b>	<b>73,0</b>	<b>84,1</b>	<b>66,8</b>

Fonte: elaborazioni Isfol – Struttura nazionale di valutazione Fse su dati Mef Igrue - Monitweb

La riuscita attuativa riferita ai progetti si attesta su un valore pari al 73% (+16% rispetto al 31.12.2002), mentre quella relativa ai destinatari risulta pari al 67% (+31%). Nel primo caso non si registrano scostamenti particolarmente significativi a livello di asse e di misure sulla capacità delle Adg di portare a termine i progetti avviati (le misure più in ritardo sono solo la C1 e D2), mentre - nel secondo- si rileva una performance leggermente inferiore degli assi A ed E (in entrambi i casi l'indicatore è pari a circa il 60%).

L'analisi dell'attuazione del Qcs per tipologie di azione, in linea con l'analoga analisi finanziaria e con quanto rilevato in sede di valutazione intermedia, evidenzia:

- la prevalenza quasi esclusiva delle azioni rivolte alle persone (89,5% degli interventi avviati e 97% dei destinatari da questi coinvolti nel periodo 2000-2004);
- un "peso" ovviamente limitato, in termini di progetti e destinatari, delle azioni di sistema che rispecchia la loro complessità e particolare natura (7,5% dei progetti e 2,1% dei destinatari);
- il ruolo complessivamente poco rilevante di quelle misure di accompagnamento cui il Qcs attribuiva il compito importante di sostenere indirettamente l'efficacia delle attività cofinanziate (circa il 3% delle azioni avviate e l'1% dell'utenza raggiunta).

Analizzando la strategia di intervento prevalente costituita dalle azioni rivolte alle persone, emerge il ricorso ad un mix diversificato di interventi in cui il ruolo prioritario è ancora rivestito dalle attività formative: in esse si è infatti concentrato circa il 66% dei progetti totali avviati ed il 67,5% dei destinatari da questi coinvolti. Alle attività corsuali, tuttavia, si accompagnano altre modalità di risposta ai bisogni dei vari *target-group* tra cui spiccano l'erogazione di incentivi individualizzati per la formazione e l'occupazione (15,2% degli interventi e 2,3% dei destinatari) e le attività di orientamento rivolte ad un'ampia platea di destinatari (2,3% dei progetti e circa il 25% dell'utenza). Di minor rilievo è invece il ruolo delle *work-experience*, anch'esse attuate prevalentemente attraverso forme personalizzate (5% dei progetti e 1,2% dei destinatari) e quello dei percorsi integrati.

L'esame delle diverse tipologie d'azione per asse conferma che la "Formazione", ad eccezione dell'asse F - la cui strategia è caratterizzata da azioni diverse rispetto a quelle rivolte alle persone - prevale sempre, sia a livello di progetti che di destinatari: in particolare, nel caso dell'asse C la formazione rappresenta l'80% degli interventi totali (la quota più elevata tra tutti gli assi), mentre il contributo alle strategie attuate dai vari *policy-field* è il più limitato nel caso dell'asse E (43%). Più in generale, l'analisi dell'attuazione fisica degli assi evidenzia che:

- nell'asse A, prevale la formazione all'interno dell'obbligo formativo (23% dei progetti e dei destinatari totali di asse), e quella post obbligo formativo e post diploma (27% e 19%). Un ruolo significativo è svolto anche dalle attività di orientamento, informazione e consulenza (34% dei destinatari) e dalle "Work experience" (in particolare, dai tirocini);
- l'asse B è fortemente caratterizzato dalle attività di orientamento (rivolte al 59% dei destinatari totali di asse), mentre le attività corsuali più rilevanti riguardano la formazione post obbligo formativo e post diploma (20% dei progetti e 12% dei destinatari), la formazione all'interno dell'obbligo formativo e la formazione permanente;

- nell'asse C si rileva la promozione di un'offerta formativa diversificata, prevalentemente rivolta a sostenere la formazione permanente (28% dei progetti e 17% dei destinatari totali di asse), la formazione post obbligo formativo e post diploma (24% dei progetti e 16% dei destinatari) e l'alta formazione. Anche le attività di orientamento (28% dei destinatari), comunque, offrono un contributo significativo alla strategia complessiva dell'asse;
- l'asse D risulta fortemente caratterizzato dagli interventi formativi rivolti agli occupati (68% dei progetti e 76% dei destinatari totali di asse), dall'erogazione di incentivi (22% dei progetti) e, in quota minore, dall'offerta di percorsi di orientamento;
- nell'asse E, a parte la formazione post obbligo formativo e post diploma (24% dei progetti totali di asse), si rileva la prevalenza degli incentivi rivolti alle persone per la formazione (17%) ed alle imprese per l'occupazione (10%);
- i progetti in asse F, infine, si distribuiscono tra le azioni di sostegno ai sistemi di governo delle Adg (53% dei progetti totali di asse) e le misure di accompagnamento (in particolare, interventi di sensibilizzazione).

La valutazione delle tipologie di azione in termini di efficienza realizzativa e di riuscita attuativa non evidenzia particolari problemi che possono pregiudicare lo stato di attuazione del Qcs: le strategie di intervento più rilevanti rispetto sia ai progetti che ai destinatari complessivi (la formazione, gli incentivi, le attività di orientamento) sono infatti caratterizzate da performance positive, in linea con quelle del Qcs.

Le variazioni annuali dei progetti approvati per tipologie d'azione nel periodo 2000-2004, in generale, fanno registrare un andamento complessivo in linea con quello rilevato a livello di Qcs. In particolare, nel 2004 si rilevano decrementi considerevoli rispetto al 2003 per tutte le tipologie di azione, ad eccezione delle "Work experience", dei "Percorsi integrati" e delle "Azioni di governo".

Dall'analisi per tipologia di progetto risulta che circa il 70% degli interventi totali approvati dalle Adg nel 2000-2004 ed il 75% dell'utenza da questi prevista si concentrano in sei attività principali: nella formazione rivolta agli occupati (31% dei progetti e 25,4% dei destinatari complessivi), nelle attività di orientamento consulenza ed informazione (25% dei destinatari), nella formazione post obbligo formativo e post diploma (13% dei progetti e 12% dei destinatari), negli incentivi alle persone per la formazione (9% dei progetti), negli interventi di formazione permanente e nella formazione all'interno dell'obbligo formativo.

L'esame delle principali misure di intervento che sostengono queste tipologie di progetto rileva una forte concentrazione degli interventi di formazione per gli occupati e degli incentivi nella misura D1 (90% e 80%), nonché degli interventi di formazione permanente nella misura C4 (80%). Ciò appare del tutto coerente con la strategia perseguita dalle misure citate. Le altre

tipologie di intervento, invece, hanno rivestito un ruolo più trasversale rispetto alle altre misure del Qcs (con particolare riferimento alle misure A2, B1, C2, C3 ed E1).

Integrando queste informazioni con quelle relative alle tipologie di azione e confrontandole con la situazione rilevata in sede di valutazione intermedia, si osserva che:

- il ruolo delle attività formative è complessivamente cresciuto rispetto al 2000-2002: la formazione ora non coinvolge più solo la metà dei destinatari totali degli interventi ma i due terzi dell'utenza complessiva raggiunta dal Qcs. L'analisi per tipologie di progetto conferma la costruzione di un'offerta differenziata rispetto alle finalità e/o ai *target-group*, nel cui ambito risultano prevalenti soprattutto gli interventi di formazione per gli occupati e la formazione post obbligo formativo e post diploma;
- le attività di orientamento – pur restando molto rilevanti sull'intero Qcs - mostrano un ridimensionamento rispetto al passato essendo state rivolte ad una quota minore di destinatari complessivi degli interventi di Fse (si passa dal 36% rilevato nel primo triennio di attuazione del Fse all'attuale 25%);
- analogo discorso vale per il peso degli incentivi sul totale di interventi cofinanziati dal Fse che subisce una flessione rispetto al periodo 2000-2002 (dal 22% all'attuale 15%), con un ruolo quasi esclusivo svolto dagli incentivi dati alle persone per partecipare ad attività formative,
- le work experience, pur avendo un ruolo limitato sull'attuazione complessiva del Qcs, fanno registrare un incremento rispetto al passato.

La valutazione dello stato di attuazione delle varie “filiera” formative sostenute dal Fse, evidenzia un'efficienza realizzativa ed una riuscita attuativa sostanzialmente positive, sia rispetto ai progetti che ai destinatari: valori sensibilmente al di sotto del Qcs, infatti, si registrano solo per l'alta formazione (soprattutto in termini di efficienza realizzativa) e per gli interventi di Istruzione e formazione tecnica superiore (Ifs) (in relazione ai destinatari).

L'analisi delle variazioni percentuali annue dei progetti approvati nel periodo 2000-2004 nelle varie filiere formative, mostra che gli interventi rivolti agli occupati hanno un ruolo predominante nell'influenzare, in senso positivo o negativo, gli andamenti delle attività formative nel loro complesso. La flessione generalizzata rilevata nel 2004 rispetto al 2003 ha fatto registrare i decrementi più consistenti per gli interventi Ifs.

#### 4.3.2 Costi e durate degli interventi

La ricchezza di informazioni della base dati a livello di progetto permette di quantificare, sia per la fase di approvazione che per quella del concluso, gli indicatori fisici derivati quali il costo medio per progetto, il costo medio per destinatario, il costo ora allievo e la durata media.

Per l'intero Qcs il costo medio per progetto approvato risulta pari a 47 mila euro. Valori superiori si rilevano nell'asse F (80 mila euro), nell'asse C (circa 73 mila euro), nell'asse A (circa 67 mila euro) e negli assi B ed E (per entrambi circa 58 mila euro). Solo l'asse D presenta un valore inferiore a quello medio di Qcs (24 mila euro). Il costo medio per progetto approvato più alto in assoluto si rileva per la misura C1 (165 mila euro), mentre il valore minimo si ha per gli interventi della misura D2 (20 mila euro) (tav. 8).

**Tavola 8 – Qcs Obiettivo 3 2000-2006: Costo medio per progetto, per asse e misura**

asse misura	costo medio (approvato)	costo medio (concluso)
<i>Asse A Totale</i>	67.584,05	61.620,47
A1	121.039,66	75.018,22
A2	62.849,11	60.302,92
<i>Asse B Totale</i>	58.582,12	49.094,07
B1	58.582,12	49.094,07
<i>Asse C Totale</i>	72.669,22	60.818,03
C1	165.202,44	129.074,52
C2	33.983,81	30.402,45
C3	110.735,37	105.781,82
C4	29.264,32	21.087,76
<i>Asse D Totale</i>	23.821,64	19.922,71
D1	22.209,33	19.778,91
D2	20.286,46	18.139,52
D3	45.484,68	24.928,76
D4	27.487,15	15.259,39
<i>Asse E Totale</i>	58.033,63	53.231,10
E1	58.033,63	53.231,10
<i>Asse F Totale</i>	79.832,63	31.235,05
F1	118.323,58	43.676,68
F2	56.776,64	25.097,35
<b>Totale</b>	<b>47.258,01</b>	<b>40.432,32</b>

Fonte: elaborazioni Isfol – Struttura nazionale di valutazione Fse su dati Mef Igrue - Monitweb

L'analisi per tipologia di azione mostra che il costo medio per progetto approvato risulta maggiore per le azioni di governo (140 mila euro) e che, in generale, per tutte le azioni di sistema l'indicatore assume un valore quasi doppio rispetto a quello rilevato per l'intero Qcs. Il costo medio per progetto approvato più basso è di 11 mila euro per gli incentivi, che rappresentano una forma di intervento prevalentemente "personalizzata", spesso consistente nell'erogazione di voucher formativi.

Il costo medio per progetto scende a 40 mila euro per l'intero Qcs in fase di conclusione. Dal confronto, a livello di misura, con il costo medio per progetto approvato si evince che le misure che presentano differenze più marcate sono quelle tipicamente rivolte alle azioni di sistema e cioè le misure A1, C1, e quelle dell'asse F. Le differenze nei costi medi tra le due fasi risultano quindi maggiori nei casi citati perché molti di questi progetti, in genere di grande dimensione finanziaria e durate anche pluriennali, non sono ancora giunti a conclusione.

Il costo medio per destinatario approvato, ovviamente riferito alle sole azioni rivolte alle persone, è pari a 1.677 euro per l'intero Qcs: il costo medio per destinatario più elevato si registra negli interventi dell'asse E (2.940 euro), mentre gli interventi dell'asse D registrano quello più basso (1.270 euro). Da notare che proprio in questo ultimo asse la misura D4 registra il costo medio per destinatario più elevato (4.600 euro) mentre quello più basso caratterizza la misura C2 (500 euro).

Tra le diverse tipologie di azione il costo medio per destinatario in approvato risulta maggiore a quello medio dell'intero Qcs per gli incentivi (2.606 euro) e per le azioni di formazione (2.236 euro). I percorsi integrati e le *work experience* registrano un costo medio per destinatario al di sotto dei 2.000 euro.

Nella fase di concluso il costo medio per destinatario è pari a 1.740 euro per l'intero Qcs e non ci sono a livello di asse e di misura differenze significative rispetto all'approvato.

All'interno delle tipologie di progetto il costo medio per destinatario approvato presenta una forte variabilità. In particolare, il costo più elevato si ha per i progetti di formazione rivolta all'istruzione tecnica superiore (circa 10 mila euro). Molto alto risulta anche il costo degli incentivi alle persone (9.839 euro per il lavoro autonomo e 5.176 euro per la mobilità geografica) e degli incentivi alle imprese per l'occupazione (4.391 euro). Per contro i progetti che presentano il costo medio per destinatario più basso sono quelli di orientamento e dei piani di inserimento professionale (circa 100 euro).

In quasi tutte le tipologie di azione il costo per destinatario aumenta nella fase del concluso ma i valori sensibilmente più elevati si registrano soprattutto per gli interventi di formazione post obbligo formativo e post diploma e per quelli rivolti all'istruzione e formazione tecnica superiore. Queste stesse tipologie formative - come si vedrà in seguito - presentano un costo medio per progetto allineato per le due fasi ma anche il più elevato tasso di abbandono (dispersione formativa) che indirettamente spiega il forte divario tra i costi medi per destinatario nelle due fasi.

Riferendoci ai soli progetti formativi si rileva che, per l'intero Qcs, in fase di approvazione il costo ora allievo è pari a 6,97 euro e la durata media di un corso è di 366 ore per destinatario.

In generale si osserva una relazione inversa tra la durata dell'intervento ed il costo ora allievo. Infatti per l'asse D, che presenta il costo ora allievo più alto (circa 12 euro), si riscontra la durata più breve (108 ore). Al contrario per l'asse C, che presenta il costo ora allievo più basso (circa 4 euro), si registra la durata media per destinatario più alta (600 ore). A livello di misura, il costo ora allievo più elevato si ha nella misura D4 con 18,57 euro e una durata media per destinatario di 172 ore. Per contro la misura C3 presenta il valore più basso del costo ora allievo (4,17 euro) e il valore più elevato di durata media per allievo (1.352 ore).

Se consideriamo le tipologie di progetto il costo ora allievo più elevato si ha nella formazione per occupati (12,33 euro). Per contro il costo orario più basso si riscontra nella formazione post obbligo formativo e post diploma (pari a 5,76 euro). Questa stessa tipologia di progetto presenta una durata media per allievo molto alta (oltre 1.000 ore), così come alta è la durata media per destinatario degli interventi rivolti all'istruzione e formazione tecnica superiore (1.334 ore).

Nella fase di concluso il costo ora allievo a livello di intero Qcs è pari a 7,84 euro e la durata media di un corso è pari a 326 ore. In generale confrontando i valori assunti da questi indicatori nelle due fasi non si riscontrano differenze significative se non per la formazione degli occupati dove l'elevato costo ora allievo nei progetti conclusi (15,44 euro contro le 12,33 euro dell'approvato) è da addebitarsi esclusivamente ad una durata media dei progetti conclusi sensibilmente inferiore rispetto alla fase di approvazione (82 ore contro 109 rispettivamente).

#### *4.3.3 Tassi di dispersione delle attività formative*

Grazie alle informazioni disponibili ai fini della valutazione del Qcs, per la prima volta si è potuto calcolare il tasso di dispersione della formazione cofinanziata dal Fse, cioè il rapporto tra i destinatari che non hanno concluso l'intervento e il totale dei destinatari avviati dall'intervento stesso.

Il tasso di dispersione delle attività formative realizzate nel periodo 2000-2004 risulta piuttosto contenuto ed è pari al 7,2% (il 4,5% se si utilizzano le anagrafiche dei destinatari che consentono di tener conto anche di chi si è ritirato prima dell'avvio del corso, ma che offrono un grado di copertura minore rispetto ai partecipanti complessivi). Questo risultato può essere ritenuto ampiamente positivo, poiché indica una "capacità di riuscita" molto elevata della principale strategia di intervento attuata dal Qcs nel periodo considerato.

L'analisi delle varie tipologie di interventi formativi evidenzia una relazione diretta tra la quota dei partecipanti che abbandona il corso e la durata dell'intervento: i tassi di abbandono più elevati, sensibilmente superiori a quello medio, si rilevano per la formazione post-obbligo formativo e post-diploma (21,3%) e per gli Ifts (17%), interventi tutti caratterizzati anche dalle durate effettive più lunghe (970 ore per destinatario nel primo caso e circa 1.280 ore per destinatario nel secondo).

Le tipologie formative con tassi di dispersione più bassi sono la formazione rivolta agli occupati (1,7%), quella realizzata all'interno dell'obbligo scolastico (2,3%) e la formazione post obbligo realizzata nell'ambito dell'apprendistato (3,2%). Tutti questi interventi presentano anche durate prevalentemente brevi (sotto le 100 ore).

#### *4.3.4 Caratteristiche dei destinatari degli interventi*

Rispetto alla valutazione intermedia le informazioni riguardanti le principali caratteristiche dei destinatari coinvolti negli interventi di Fse nel periodo 2000-2004 (genere, età, titolo di studio, cittadinanza e condizione nel mercato del lavoro) sono disponibili per l'intero Qcs - e non solo per un numero limitato di Adg - e consentono, per la prima volta, analisi di dettaglio su singoli aspetti (ad es. per la cittadinanza) o su più caratteristiche considerate congiuntamente (tav. 9).

**Tavola 9 – Qcs Obiettivo 3 2000-2006: Destinatari avviati al 31.12.2004 per singole caratteristiche e misura**

DESCRIZIONE DETTAGLI	MISURA											Totale	
	A1	A2	B1	C1	C2	C3	C4	D1	D2	D3	D4		E1
<b>GENERE</b>													
Uomini	308	312.156	70.733	4.628	100.356	169.372	148.870	399.303	44.693	66.657	1.704	22.420	1.341.200
Donne	609	300.074	54.997	6.064	96.028	169.682	157.964	255.496	64.938	82.455	1.222	102.849	1.292.378
<b>Totale</b>	<b>917</b>	<b>612.230</b>	<b>125.730</b>	<b>10.692</b>	<b>196.384</b>	<b>339.054</b>	<b>306.834</b>	<b>654.799</b>	<b>109.631</b>	<b>149.112</b>	<b>2.926</b>	<b>125.269</b>	<b>2.633.578</b>
<b>ETA'</b>													
Fino a 19 anni	1	224.597	11.943	523	142.813	29.942	18.541	6.045	863	15.108	24	13.757	464.157
20-24 anni	13	103.238	11.011	373	2.775	103.920	29.234	44.375	1.890	6.911	305	16.371	320.416
25-29 anni	116	47.755	13.111	1.587	1.967	44.254	38.436	96.838	5.819	8.308	1.007	21.097	280.295
30-34 anni	121	28.045	11.934	1.822	1.853	18.184	35.077	112.681	12.704	7.402	736	17.560	248.119
35-44 anni	353	35.151	16.048	3.025	5.375	13.157	53.425	182.094	36.113	12.060	504	23.602	380.907
45-49 anni	168	10.072	4.055	1.544	2.313	2.769	16.746	58.942	17.237	3.617	106	6.845	124.414
50 e oltre	179	10.694	4.153	1.811	3.098	2.868	26.618	61.684	15.870	5.568	129	5.767	138.439
<b>Totale</b>	<b>951</b>	<b>459.552</b>	<b>72.255</b>	<b>10.685</b>	<b>160.194</b>	<b>215.094</b>	<b>218.077</b>	<b>562.659</b>	<b>90.496</b>	<b>58.974</b>	<b>2.811</b>	<b>104.999</b>	<b>1.956.747</b>
<b>TITOLO DI STUDIO</b>													
Nessun titolo/licenza elementare	2	24.840	9.811	499	50.792	4.566	7.897	17.543	820	6.094	4	2.465	125.333
Licenza media	51	207.636	30.749	206	77.890	11.534	49.623	106.505	8.207	24.369	84	23.920	540.774
Diploma qualifica	57	37.441	2.202	288	2.007	2.727	9.389	23.161	3.372	2.589	111	4.519	87.863
Qual. prof. Ie (corsi prom. Regioni)	30	16.604	1.396	250	335	699	8.056	18.594	2.800	609	93	2.124	51.590
Qual. tramite apprendistato	1	579	151	21	20	248	654	2.093	264	85	54	247	4.417
Diploma maturita'	416	100.372	12.547	4.506	4.236	137.831	77.394	221.395	44.044	11.844	542	37.183	652.310
Qual. prof. Ie post diploma	23	5.880	1.739	91	1.134	2.432	4.170	9.188	1.256	1.216	41	1.786	28.956
Certif. S.T.S	3	196	85	6	28	187	227	408	90	92	9	66	1.397
DU/laurea breve	77	6.584	2.358	369	504	12.797	9.494	29.476	7.665	1.502	183	5.846	76.855
Master post-laurea base	3	376	77	28	63	401	372	545	153	79	14	220	2.331
Laurea	260	13.745	3.820	4.156	2.097	19.192	13.482	46.938	16.729	2.993	1.116	10.270	134.798
Diploma post-laurea	19	133	115	84	32	241	550	1.131	593	35	66	235	3.234
<b>Totale</b>	<b>942</b>	<b>414.386</b>	<b>65.050</b>	<b>10.504</b>	<b>139.138</b>	<b>192.855</b>	<b>181.308</b>	<b>476.977</b>	<b>85.993</b>	<b>51.507</b>	<b>2.317</b>	<b>88.881</b>	<b>1.709.858</b>
<b>CITTADINANZA</b>													
Italia	832	394.790	47.975	10.577	130.337	184.058	176.657	531.955	85.608	55.597	2.796	81.807	1.702.989
Altri Paesi Ue	8	2.450	811	42	936	1.672	1.331	2.752	209	956	45	813	12.025
Paesi europei non Ue	1	7.115	6.357	26	3.510	1.622	2.898	3.544	20	895	17	1.874	27.879
Paesi non Ue del Mediterraneo		7.181	7.022	13	2.179	707	3.139	1.598	17	592	3	914	23.365
Altri Paesi africani		4.561	5.346	2	1.180	749	2.575	1.331	11	977	5	1.210	17.947
Altri Paesi asiatici		2.888	2.363	6	1.337	436	1.237	723	26	470	3	406	9.895
America		5.059	2.898	19	1.197	901	2.523	859	28	664	4	1.612	15.764
Oceania	1	785	160	24	22	2.260	2.262	3.336	14	11	1	529	9.405
<b>Totale</b>	<b>842</b>	<b>424.829</b>	<b>72.932</b>	<b>10.709</b>	<b>140.698</b>	<b>192.405</b>	<b>192.622</b>	<b>546.098</b>	<b>85.933</b>	<b>60.162</b>	<b>2.874</b>	<b>89.165</b>	<b>1.819.265</b>
<b>CONDIZIONE NEL MDL</b>													
In cerca di prima occ <6 mesi	5	37.902	5.381	5	1.568	17.144	3.861	290	21	1.885	30	7.114	75.206
In cerca di prima occ 6-11 mesi	3	10.858	1.855	4	360	6.091	1.388	153	19	404	28	2.170	23.333
In cerca di prima occ 12-24 mesi		6.090	1.604	1	394	2.994	899	115	6	308	41	1.291	13.743
In cerca di prima occ >24 mesi		10.562	3.950	4	805	6.599	2.185	261	38	391	97	3.280	28.172
In cerca di nuova occ <6 mesi	14	33.362	6.879	17	2.076	19.078	11.569	2.046	9	4.400	494	11.189	91.133
In cerca di nuova occ 6-11 mesi	2	16.896	5.311	8	803	6.559	4.986	1.071	44	1.301	270	5.167	42.418
In cerca di nuova occ 12-24 mesi		12.424	4.386	4	863	4.320	4.175	945	205	1.642	5	3.186	32.155
In cerca di nuova occ >24 mesi	2	15.942	6.799	2	2.331	6.001	9.402	1.849	15	14.617	26	6.237	63.223
Occupato alle dipendenze	603	16.788	7.560	2.747	4.712	10.585	55.407	262.964	52.437	4.028	37	13.604	431.472
Occ. con contratto causa mista	50	28.474	166	39	43	382	1.235	3.549	82	144	1	280	34.445
Lavoratore autonomo	10	457	283	199	300	996	7.528	28.086	262	958	41	1.579	40.699
Collaborazione coord e continuativa	67	686	241	478	86	625	1.942	5.431	371	188	3	889	11.007
Imprenditore		1.470	27	10	120	66	2.964	25.789	4	1.018	1	977	32.446
Studiante	1	138.918	3.555	222	118.208	95.141	16.445	243	15	10.698	51	11.073	394.570
Altro	21	81.689	15.765	6.339	6.019	14.294	57.534	84.358	3.647	8.459	7	18.913	297.045
<b>Totale</b>	<b>778</b>	<b>412.518</b>	<b>63.762</b>	<b>10.079</b>	<b>138.688</b>	<b>190.875</b>	<b>181.520</b>	<b>417.150</b>	<b>57.175</b>	<b>50.441</b>	<b>1.132</b>	<b>86.949</b>	<b>1.611.067</b>

Fonte: elaborazioni Isfol – Struttura nazionale di valutazione Fse su dati Mef Igrue - Monitweb

L'analisi per genere conferma quanto già rilevato in passato: l'utenza raggiunta dal Qcs è caratterizzata da un sostanziale equilibrio tra uomini e donne (rispettivamente 51% e 49%). Questo bilanciamento di genere si rispecchia anche negli assi A e C. La partecipazione femminile presenta, ovviamente, valori superiori nell'asse E (83%) e risulta leggermente

sottorappresentata negli assi D e B (rispettivamente 44% e 43%). A livello di misura, quest'ultima osservazione può essere estesa anche alle misure D1 e D4.

L'età media dei destinatari degli interventi è di circa 29 anni. In generale, le politiche di Fse hanno coinvolto soprattutto i giovani fino a 19 anni, che rappresentano il 24% dell'utenza complessiva, e le persone comprese nella classe di età 35-44 anni (19% del totale destinatari). Più limitato risulta invece il coinvolgimento degli over 45 ed over 50 anni che rappresentano, in entrambi i casi, circa il 7% dei destinatari del Qcs. Rispetto alla valutazione intermedia si registra un incremento delle persone in età più avanzata ed una flessione nella partecipazione dei più giovani (-6%). Si conferma, invece, la tendenza degli assi a specializzarsi su determinate classi di età: l'asse A si rivolge soprattutto alle persone che hanno al massimo 29 anni (78%), l'asse C prevalentemente ai giovani con meno di 19 anni (30%) e l'asse D soprattutto alle persone tra i 35 ed i 44 anni (31%). Gli assi B ed E, coerentemente con la loro "vocazione" trasversale, continuano a coinvolgere indistintamente sia i giovani che gli adulti. A livello di misura, va notato il ruolo significativo delle misure A2 e C2 nell'intercettare le persone più giovani, che rispecchia la strategia loro affidata,

Alcuni specifici approfondimenti evidenziano che, in generale, l'età media dei destinatari non varia particolarmente in base al genere (29,7 anni per le donne e 28,6 anni per gli uomini). A livello di tipologie di intervento va notata una coerenza più che soddisfacente delle scelte operate dalle Adg rispetto all'età dei destinatari coinvolti: le persone più giovani hanno frequentato soprattutto azioni di orientamento e azioni formative all'interno dell'obbligo formativo, mentre le persone di età più adulta hanno partecipato soprattutto ad azioni formative finalizzate all'inserimento e al reinserimento occupazionale o specificatamente rivolte agli occupati.

Alcune differenze tra genere ed età media dei destinatari si riscontrano all'interno delle azioni di orientamento e della formazione post-obbligo formativo e post diploma, dove si registra uno scarto di circa tre anni tra l'età media degli uomini (20 e 24,5 anni rispettivamente) e quella delle donne (23 e 27,3 anni rispettivamente). La differenza più elevata si rileva per le azioni di accompagnamento rivolte agli uomini con meno di 23 anni e alle donne ultratrentenni.

Circa la metà dei destinatari raggiunti dagli interventi di Fse ha un titolo di studio medio basso: il 40% possiede al massimo la licenza media e poco meno dell'8% ha invece un diploma di qualifica professionale. Un altro 40% di destinatari ha invece conseguito il diploma di scuola secondaria, mentre il 12,2% possiede un titolo universitario. Come già riscontrato in passato, gli assi A e B si rivolgono soprattutto a chi è in possesso della licenza

media (54% e 60% rispettivamente), mentre gli assi C, D ed E si rivolgono a chi è in possesso di un diploma di maturità (oltre il 40% dei destinatari complessivi in tutti e tre i casi).

L'analisi della cittadinanza mostra che l'8,4% dei destinatari degli interventi di Fse è composto da stranieri. In particolare, il 6,8% ha una cittadinanza extra comunitaria e proviene soprattutto da Stati europei (con una leggera prevalenza delle donne), dall'area del Mediterraneo e dall'Africa (con una leggera prevalenza degli uomini) L'asse B registra ovviamente la più ampia presenza di cittadini stranieri (il 28,7% del totale) essendo rivolto anche all'integrazione socioeconomica degli immigrati.

Circa il 27% dei destinatari era alla ricerca di occupazione al momento in cui si è iscritto all'intervento (di questi, in particolare, il 18,2% era alla ricerca di una nuova occupazione), il 32,4% era occupato, il 24,8% si dichiarava studente e circa il 15,9% si dichiarava in altra condizione. L'analisi per asse, come in parte già evidenziato in sede di valutazione intermedia, mostra una concentrazione degli studenti soprattutto negli assi A e C (rispettivamente il 30% ed il 46% del totale), una forte presenza di occupati nell'asse D (68%), ed una decisa prevalenza delle persone in cerca di occupazione negli assi B ed E (60% e 45%).

Nel suo insieme, dunque, il Qcs ha offerto pari opportunità formative e di lavoro tanto alle persone in cerca di occupazione, quanto agli occupati che agli studenti. Inoltre, in linea con una delle priorità individuate in sede di programmazione, gli interventi cofinanziati nel periodo 2000-2004 sembrano essere riusciti a coinvolgere, in modo sostanzialmente analogo, sia le persone in cerca di occupazione da molto tempo (almeno un anno) sia coloro che cercavano un lavoro da meno tempo (fino a sei mesi). Infatti, tra le persone che al momento dell'iscrizione all'intervento erano in cerca di un'occupazione circa il 43% era alla ricerca da meno di sei mesi, il 17% era alla ricerca tra i sei e i dodici mesi, mentre il 40% lo ricercava da oltre un anno.

Più in generale, da un'analisi delle corrispondenze tra le misure di Fse e alcune caratteristiche dei destinatari considerate congiuntamente (il genere, l'età e il titolo di studio) emerge una sostanziale coerenza tra gli obiettivi perseguiti dalle misure e le caratteristiche dei vari *target-group* effettivamente raggiunti dagli interventi di Fse. Anche in questo caso, pertanto, si rileva un'attuazione coerente con quanto ipotizzato in sede di programmazione.



## **5. LA VALUTAZIONE DEI RISULTATI IN ALCUNI AMBITI DI *POLICY***

### **5.1. Destinatari raggiunti dagli interventi del Fse 2000-2006 rispetto alla popolazione obiettivo (tassi di copertura)**

I tassi di copertura sono stati calcolati, su tutto il periodo 2000-2004, rapportando il numero medio annuo dei destinatari avviati nell'ambito di ciascuna misura, a quello della popolazione obiettivo, anch'essa considerata in termini di numero medio annuo. Ai fini del calcolo sono stati utilizzati i dati derivanti dal sistema di monitoraggio fisico Monitweb e i microdati di fonte Istat relativi alle forze di lavoro.

Prendendo spunto dal fatto che l'analisi del target raggiunto ha mostrato che i destinatari effettivamente coinvolti dagli interventi non sempre risultano rispondenti ai destinatari potenziali individuati negli obiettivi specifici delle misure definite nella programmazione del Qcs, è stato condotto un ulteriore esercizio. Si sono calcolati dei nuovi tassi, che risultano dal rapporto tra la popolazione raggiunta e una popolazione di riferimento opportunamente individuata. Si tratta, in sostanza, di tassi di copertura estesi, che colgono meglio le modalità con cui obiettivi specifici e misure del Qcs sono stati declinati in fase di attuazione dei programmi o interpretano gli obiettivi specifici della programmazione in maniera meno restrittiva.

I tassi di copertura medi annui mostrano, in genere, un aumento dal periodo 2000-2002 al periodo 2000-2004. Ciò denota una capacità di coinvolgimento di un numero sempre crescente di destinatari. La situazione è, tuttavia, molto articolata a seconda delle misure e delle tipologie d'intervento considerate (tav. 10).

**Tavola 10 – Tassi di copertura medi annui per misura del Qcs Obiettivo 3 2000-2006**

Obiettivi specifici	Misure	Tasso di copertura medio annuo (dati al 31.12.2004)			Tasso di copertura medio annuo (dati al 31.12.2002) Totale	Popolazione di riferimento (area Centro Nord)
		Maschi	Femmine	Totale		
<i>1.Prevenzione della disoccupazione di giovani e adulti e inserimento e reinserimento dei disoccupati di lunga durata</i>	A2	20,1	12,9	15,8	12,2	Personale in cerca di occupazione
	A2	18,0	12,0	14,5	11,2	Personale in cerca di occupazione e giovani in età 15-19 anni inoccupati e fuori dal sistema di istruzione
<i>3.Adeguare il sistema della formazione professionale e dell'istruzione</i>	C2*			24,4	20,9	Popolazione in età 14-18 anni potenzialmente a rischio di abbandono/dispersione scolastica
<i>4.Promuovere un'offerta adeguata di formazione superiore</i>	C3	24,7	15,5	19,1	21,3	Personale in cerca di occupazione in possesso almeno del diploma di maturità
<i>5.Promuovere la formazione permanente</i>	C4	0,3	0,3	0,3	0,2	Popolazione in età 25-64
<i>6.Sostenere le politiche di rimodulazione degli orari e di flessibilizzazione del MdL, e sviluppare la formazione continua con priorità alle PMI e alla PA</i>	D1 e D2	1,0	1,0	1,0	0,8	Occupati
<i>9.Accrescere la partecipazione e rafforzare la posizione delle donne nel mercato del lavoro</i>	E1	1,3	4,4	3,2	2,3	Popolazione in cerca di occupazione
	E1	0,1	0,4	0,3	0,2	Popolazione inoccupata in età 15-64
	A2, B1, E1	25,9	19,5	22,1	17,1	Popolazione in cerca di occupazione
	Mainstreaming			3,5	2,9	Popolazione femminile inoccupata 15-64
	Mainstreaming			40,5	33,2	Popolazione femminile in cerca di occupazione

\*La popolazione di riferimento per la misura C2 è stata calcolata prendendo la popolazione allo 01.01.1999 in età 14-18 anni nelle aree Obiettivo 3, diminuita degli iscritti alle scuole superiori nell'anno scolastico 1998-99 e degli iscritti ai percorsi di formazione professionale di base nell'anno formativo 1998-99 nelle aree Obiettivo 3. Non sono stati considerate le persone in età 14-18 aventi un contratto di apprendistato.

Fonte: elaborazioni Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse su dati Monitweb, dati Istat sulle forze lavoro e dati Isfol sulla formazione professionale.

Il complesso degli interventi più strettamente orientati all'obiettivo dell'occupabilità raggiungono tassi di copertura significativi e in crescita rispetto al passato. In particolare, il tasso di copertura relativo al totale delle misure volte a favorire l'inserimento nel mercato del lavoro (A2, B1 ed E1), è pari al 22,1%, contro il 17,1% del periodo 2000-2002. Tuttavia nel confronto di genere, con riferimento al totale delle misure A2, B1 ed E1, il tasso di copertura medio annuo per la componente maschile risulta molto più alto di quello della popolazione femminile (il 25,9% per gli uomini contro il 19,5% per le donne).

A livello di singoli obiettivi specifici, si nota che i tassi di copertura più alti si registrino in corrispondenza di quelle misure che si rivolgono alla popolazione più facilmente intercettabile, costituita da persone che hanno appena concluso o si trovano ancora all'interno di un ciclo scolastico o universitario e cioè il 24,4% per la misura C2 che prevede interventi rivolti alla prevenzione della dispersione scolastica (24,4%); il 19,1% per la misura C3 che prevede azioni rivolte allo sviluppo della formazione superiore; il 15,8% per la misura A2 che prevede azioni per volte a combattere la disoccupazione. Più problematico il raggiungimento delle fasce deboli. Le donne sembrano particolarmente penalizzate, con riferimento alle politiche più strettamente orientate all'occupabilità, come precedentemente indicato, e con riferimento alla formazione superiore (il 15,5% delle donne contro il 24,7% degli uomini).

L'obiettivo dell'adattabilità della forza lavoro, limitato alle sole misure D1 e D2 il cui tasso di copertura è del 1,0%, mostra la necessità di intervenire in modo più rilevante ed efficace, soprattutto se si tengono presenti i bisogni di conciliazione tra lavoro retribuito e lavoro di cura della popolazione femminile. Va tenuto presente, tuttavia, che le politiche per la formazione continua beneficiano di cospicui finanziamenti pubblici al di fuori del Fse e che la maggior parte del totale dei finanziamenti proviene dal settore privato.

Il ruolo di alcune filiere formative, strategiche per gli obiettivi attuali e futuri del Fse – come l'alta formazione (tasso di copertura del 3,1%) e le attività formative rivolte alle persone in cerca di nuove occupazione (tasso di copertura del 6,4%) - risulta poco significativo ed andrebbe dunque rafforzato. Buoni risultati, invece, si registrano per l'investimento in capitale umano operato nell'ambito della formazione post-obbligo formativo (tasso di copertura del 11,4%) e post-diploma (il Fse ha raggiunto una persona su 5 di quelle potenzialmente interessate), che testimonia la rilevanza assunta da questa filiera di intervento nell'attuale periodo di programmazione (tav. 11).

**Tavola 11 – Politiche formative: tassi di copertura medi annui per alcune tipologie di intervento del Qcs Obiettivo 3 2000-2006**

<i>Tipologie di intervento</i>	<i>Tasso di copertura medio annuo (dati al 31.12.2004)</i>	<i>Popolazione di riferimento (area Centro Nord)</i>
Formazione all'interno dell'obbligo formativo	11,4	Popolazione in età 15-19 fuori dal sistema scolastico
Formazione post-obbligo formativo e post-diploma	20,5	Popolazione in cerca con diploma di qualifica o diploma di maturità
Alta formazione post-ciclo universitario	3,1	Popolazione in età non superiore a 29 anni con titolo universitario non occupata
Formazione finalizzata al reinserimento lavorativo	6,4	Popolazione in cerca di nuova occupazione

Fonte: elaborazioni Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse su dati Monitweb e dati Istat sulle forze lavoro

## **5.2 Interventi per l'inserimento/reinserimento lavorativo: caratteristiche dei destinatari, esiti occupazionali e efficacia**

Le analisi contenute nel presente paragrafo riguardano la popolazione dei destinatari degli interventi cofinanziati dal Fse conclusi nell'anno 2002 nell'ambito dei Programmi operativi regionali dell'Obiettivo 3.

La banca dati utilizzata per le analisi è il risultato dell'aggancio dei risultati delle indagini di placement, svolte autonomamente dalle amministrazioni, con le informazioni della domanda di pre-iscrizione e dell'anagrafica progetti del sistema di monitoraggio Monitweb. Le interviste sono state effettuate tra il 2003 e il 2005 dalle seguenti amministrazioni: regione Valle d'Aosta, regione Piemonte, regione Lombardia, PA di Bolzano, PA di Trento, regione Veneto, regione Friuli Venezia Giulia, regione Liguria, regione Emilia Romagna, regione Toscana, regione Umbria, regione Marche<sup>9</sup>.

Il campione dei rispondenti, che si ricava dall'aggregazione delle banche dati regionali, ammonta a 39.627 unità rappresentative di un universo di 68.973 destinatari. Al fine di concentrare l'analisi solo sui destinatari delle politiche rivolte ad accrescere l'occupabilità si è giunti ad una banca dati finale costituita da 35.174 individui rappresentativi di 60.343 destinatari di cui il 56% femmine e il rimanente 44% maschi.

<sup>9</sup> Le indagini delle regioni Lazio e Abruzzo non sono pervenute in tempi utili per la realizzazione delle elaborazioni del presente rapporto.

I progressi verificatisi, nel lasso di tempo intercorso dalla realizzazione del Rapporto di valutazione intermedia del Quadro comunitario di sostegno dell'Obiettivo 3 in Italia al presente aggiornamento di tale Rapporto, sono immediatamente evidenti, sia a livello di copertura territoriale (triplicata), che a livello di dimensione campionaria (più che raddoppiata).

I risultati delle indagini placement relative al 2002 confermano alcune linee di tendenza già evidenziate con riferimento alle indagini del 2001. Il 70% del totale della popolazione partecipa ad interventi concepiti come completamento dei percorsi d'istruzione: post-obbligo formativo e post-diploma (57,8% del totale), Ifts (2,26%) e alta formazione (5,9%); il 14,13% dei destinatari, invece, prende parte ad interventi erogati all'interno dell'obbligo formativo, che prevedono perlopiù percorsi di raccordo tra istruzione e formazione professionale e, a volte, hanno natura di alternanza scuola-lavoro.

Gli interventi per l'inserimento lavorativo cofinanziati dal Fse 2000-2006 intercettano principalmente individui giovani che hanno appena completato l'istruzione superiore o, in alternativa, giovanissimi in obbligo formativo. L'analisi delle caratteristiche dei destinatari raggiunti per tipologia di progetto, titolo di studio ed età evidenzia quanto segue.

Il 63% dei destinatari possiede almeno il diploma di maturità. L'età media dei destinatari è pari a 26 anni e le classi di età più numerose sono le classi 20-24 (30%) e 25-29 (24%); rilevante anche la classe 15-19 (19%). Oltre il 90% dei 15-19-enni possiede il diploma di licenza media o la qualifica; l'80% dei 20-24-enni ha il diploma di maturità; quasi il 90% dei 25-29-enni ha conseguito il diploma di maturità o di laurea.

Gli adulti risultano essere, in generale, scarsamente coinvolti dagli interventi: poco più del 7% del totale se si considerano gli ultra quarantenni e poco più del 13%, se si prendono a riferimento gli ultra trentacinquenni.

Per quanto riguarda le differenze di genere, le donne sono concentrate nelle fasce di età adulta più elevate (dalla classe 25-29 in poi), gli uomini in quelle più giovani (15-19 e 20-24).

Il modello d'intervento prevalente nelle Adg sembra dunque essere ispirato alla logica dell'approccio preventivo e orientato ad un gruppo bersaglio di popolazione in età giovanile. Le politiche cofinanziate dal Fse volte a contrastare il rischio di disoccupazione sembrano, infatti, concepite appositamente per giovani in quanto si configurano come interventi che accompagnano al primo inserimento sul mercato del lavoro e completano i percorsi d'istruzione. Rimane penalizzata la logica dell'approccio curativo, cui era stato invece affidato un ruolo fondamentale all'interno della programmazione del Qcs Ob .3 2000-2006.

Il quadro che emerge dalle indagini placement condotte nelle Regioni e Province autonome dell'Obiettivo 3 è sostanzialmente positivo; infatti, a dodici mesi dalla conclusione dell'intervento formativo, il 64,4% dei partecipanti agli interventi formativi e di work experience si dichiara occupato. La parte restante degli intervistati risulta essere in cerca di occupazione (20,7%) o inattiva (14,9%).

Anche per quanto riguarda gli esiti degli interventi si conferma quanto già si osservava nelle indagini del 2001. Il tasso d'inserimento occupazionale lordo e il tasso d'inserimento coerente crescono al crescere del livello d'istruzione e risultano essere più elevati in corrispondenza delle tipologie di progetto concepite per individui che hanno già completato percorsi d'istruzione superiore (alta formazione, Ifts, post-obbligo formativo e post-diploma) e che hanno una durata medio-alta. Con riferimento all'età, i tassi d'inserimento occupazionale, lordo e coerente, sono più favorevoli alle classi di età centrali (25-29 e 30-34). Il tasso d'inserimento occupazionale risulta, infine, essere correlato inversamente con la durata della disoccupazione al momento dell'iscrizione (tav. 12).

Il tipo di destinatario che si riscontra essere più frequentemente occupato è dunque un individuo molto vicino all'età adulta, con titolo di studio medio-alto, da poco in cerca di occupazione, che ha partecipato ad un intervento intensivo attraverso il quale, verosimilmente, come appare anche da un valore alto del tasso d'inserimento coerente, ha acquisito competenze specialistiche facilmente spendibili sul mercato del lavoro.

Rispetto al destinatario più frequentemente intercettato dalle politiche per l'inserimento lavorativo cofinanziate dal Fse in Obiettivo 3, si può concludere dunque che il destinatario più frequentemente occupato è più adulto e probabilmente, ha una migliore conoscenza del mercato del lavoro dovuta anche a precedenti esperienze lavorative.

**Tavola 12 – Quadro di sintesi dei risultati degli interventi per l’inserimento/reinserimento lavorativo del Qcs Obiettivo 3 2000-2006**

	<i>Inserimenti lordi</i>	<i>Inserimenti Istruzione</i>	<i>Tasso di successo</i>	<i>Ins. lordi coerenti</i>
Uomini	65,8	12,3	78,1	51,7
Donne	63,2	11,3	74,6	48,5
Fino a 19 anni	58,2	23,9	82,2	49,1
Da 20-24 anni	66,1	15,0	81,1	50,3
Da 25-29 anni	69,2	8,0	77,2	51,9
Da 30-34 anni	67,9	3,0	70,9	51,2
Da 35-39 anni	62,6	3,2	65,7	48,5
Da 40-44 anni	60,5	1,4	61,9	46,9
45 anni e piu'	46,3	2,4	48,7	37,6
Nessun titolo o licenza elementare	54,5	7,3	61,8	42,8
Licenza media inferiore	56,6	17,0	73,6	48,1
Diploma di qualifica (2-3 anni)	66,9	14,1	81,0	53,9
Diploma di maturita' / scuola superiore	64,1	12,2	76,3	48,6
Titolo universitario	73,6	5,3	78,9	53,3
Misura A2	64,1	12,8	77,0	50,8
Misura B1	55,3	8,9	64,2	47,4
Misura C3	69,0	11,7	80,7	51,6
Misura C4	49,6	11,4	61,0	36,7
Misura D3	56,2	18,4	74,7	34,2
Misura E1	61,8	8,4	70,2	47,6
WE: Tirocini	63,7	6,8	70,5	49,4
F: For. interno obbligo formativo	57,5	21,8	79,2	48,6
F: For. post-obbl. form. e post-diploma	67,0	11,4	78,4	52,2
F: Alta formazione	76,7	5,4	82,1	53,8
F: Istruz. e Form. Tec Sup (lfts)	78,2	6,7	84,9	56,0
F: For. fin.ta reinser. Lavorativo	56,5	4,2	60,6	41,3
F: Formazione permanente	56,7	9,4	66,1	47,3
F: For. per creazione d'impresa	48,8	22,7	71,5	25,3
PI: Per l'inserimento lavorativo	63,9	4,5	68,4	38,9
PI: Per la creazione d'impresa	60,0	5,3	65,3	49,5
Italia	64,6	12,3	76,9	50,0
Paesi UE	50,8	9,3	60,1	40,6
Paesi extra UE	61,9	7,7	69,6	51,1
<b>Totale</b>	<b>64,4</b>	<b>11,8</b>	<b>76,1</b>	<b>49,9</b>

Fonte: elaborazioni Isfol – Struttura nazionale di valutazione Fse su dati regionali

**Legenda:**

**Inserimenti lordi** rappresentano il tasso d’inserimento occupazionale lordo che è uguale al rapporto tra il numero di destinatari che si dichiarano occupati a dodici mesi dalla chiusura dell’intervento sul totale dei destinatari.

**Inserimenti istruzione** rappresentano il tasso d'inserimento nell'istruzione e reinserimento nella formazione pari al rapporto tra il numero di destinatari che a dodici mesi dalla conclusione dell'intervento si dichiarano iscritti ad una scuola, ad un'università o ad un nuovo corso di formazione sul totale dei destinatari.

**Tasso di successo** è uguale alla somma del tasso d'inserimento e della quota di persone rientrate in istruzione o in formazione.

**Inserimenti lordi coerenti** rappresentano il tasso d'inserimento occupazionale coerente, ovvero il rapporto tra il numero dei destinatari che a dodici mesi dalla chiusura dell'intervento dichiara di avere un'occupazione coerente con i contenuti dell'intervento cui ha partecipato e il totale dei destinatari. In realtà, poiché i questionari placement non contengono una domanda sulla coerenza dell'occupazione con l'intervento ricevuto, bensì una domanda sull'utilità nel lavoro trovato delle competenze specialistiche acquisite durante l'intervento, sarebbe più appropriato riferirsi alla quota di occupati che hanno trovato utile quanto appreso dagli interventi formativi e dalle esperienze di lavoro. Per semplicità, si usa la dizione tasso d'inserimento occupazionale coerente, anche se non del tutto appropriata.

L'efficacia degli interventi si manifesta subito, a poco tempo di distanza dalla loro conclusione. A sei mesi dalla chiusura dell'intervento una quota consistente di persone (56,3%) è già occupata.

L'analisi delle transizioni di stato mostra una fortissima inerzia nella condizione occupazionale a sei e dodici mesi dalla chiusura dell'intervento, indipendentemente dalla condizione occupazionale al momento dell'iscrizione. In sostanza, chi è occupato a sei mesi lo è anche a dodici (a meno che non abbia un contratto a termine in scadenza); chi è in cerca di lavoro a sei mesi lo è anche a dodici e chi è inattivo a sei si trova ancora ad esserlo a dodici (tav. 13).

**Tavola 13 - Transizioni occupazionali a sei e a dodici mesi dei destinatari di interventi di inserimento/reinserimento lavorativo nell'ambito del Qcs Obiettivo 3 2000-2006**

Condizione occupazionale all'iscrizione	Condizione occupazionale a 6 mesi	Condizione occupazionale a 12 mesi			
		Occupato	In cerca di occ	Inattivo	Totale
In cerca di occupazione all'iscrizione	Occupato	90,3	8,6	1,2	100,0
	In cerca di occ	34,2	63,6	2,3	100,0
	Inattivo	18,6	8,8	72,7	100,0
Inattivo all'iscrizione	Occupato	87,5	9,9	2,7	100,0
	In cerca di occ	26,1	71,4	2,5	100,0
	Inattivo	10,8	6,3	82,9	100,0

Fonte: elaborazioni Isfol – Struttura nazionale di valutazione Fse su dati regionali (*Valle d'Aosta, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Marche*)

Ai fini dell'occupabilità individuale, sembra essere rilevante anche il ruolo di sostegno al collocamento svolto da enti attuatori e imprese: quasi un quarto degli occupati a dodici mesi dichiara di aver trovato lavoro attraverso il centro di formazione presso cui si è svolto l'intervento o l'azienda presso cui si è svolto lo stage.

Circa un altro quarto degli occupati trova lavoro attivandosi personalmente, inviando domanda ai datori di lavoro e partecipando ad un concorso pubblico.

È interessante notare come il canale di ricerca di lavoro sia correlato al titolo di studio posseduto e al tempo intercorso tra la conclusione dell'intervento e l'inizio del lavoro.

All'aumentare del titolo di studio, si riduce l'influenza delle segnalazioni al datore di lavoro da parte di parenti, amici o conoscenti, nonché del centro di formazione presso cui si svolge l'intervento e del centro pubblico per l'impiego; aumenta invece l'efficacia dell'invio diretto di domanda ai datori di lavoro e del concorso pubblico. Chi è più istruito sembra essere più capace nella ricerca autonoma di lavoro di chi è meno istruito (tav. 14).

**Tavola 14 - Canale attraverso cui i destinatari di interventi Qcs Obiettivo 3 2000-2006 hanno trovato lavoro per titolo di studio**

Canale attraverso cui ha trovato lavoro	TITOLO DI STUDIO			TOTALE
	Titolo Basso	Titolo Medio	Titolo Alto	
Su segnalazione a datori di lavoro da parte di amici e parenti	26,6	23,9	20,2	23,9
Con inserzioni su giornali o su internet	2,9	5,1	6,8	4,9
Rispondendo ad offerte di lavoro	7,1	7,3	4,5	6,6
Inviando domande a datori di lavoro	15,4	17,1	21,5	17,6
Attraverso un centro pubblico per l'impiego	4,3	3,2	1,9	3,2
Attraverso un centro di orientamento e informagiovani	1,3	1,1	2,2	1,4
Per concorso pubblico	4,6	5,3	7,8	5,8
Tramite il centro di formazione presso cui ha svolto l'intervento	19,7	13,8	11,6	14,7
Attraverso l'azienda presso cui ha svolto lo stage	7,7	9,9	10,8	9,4
Tramite contatti acquisiti nei lavori svolti in precedenza	2,6	2,9	1,7	2,6
Attraverso agenzie private di collocamento	1,1	1,8	1,3	1,5
Rivolgendosi ad un'agenzia di lavoro interinale	2,2	4,2	4,2	3,8
Iniziando un'attività autonoma o collaborando ad impresa familiare	2,3	2,8	4,3	2,9
Altro	2,3	1,7	1,3	1,7

Fonte: elaborazioni Isfol – Struttura nazionale di valutazione Fse su dati regionali.

Quasi il 50% di quanti hanno trovato impiego entro il mese successivo alla conclusione dell'intervento, lo ha trovato attraverso il Centro di formazione professionale che ha organizzato l'intervento o l'azienda presso cui ha svolto un periodo di stage. Al crescere della distanza tra l'inizio del lavoro e la fine dell'intervento diminuisce inevitabilmente la loro efficacia rispetto ad altri canali. Un comportamento del tutto speculare si osserva per il canale segnalazione ai datori di lavoro da parte di amici di parenti e conoscenti, che diviene più efficace all'aumentare della distanza tra la fine dell'intervento e l'inizio del lavoro. Sembra perciò dimostrarsi vincente ai fini dell'occupabilità, la scelta di sfruttare anzitutto i canali di ricerca nuovi e verosimilmente più specifici, acquisiti attraverso la partecipazione agli interventi e, in un secondo momento, i canali di ricerca più generici, attivabili prima e indipendentemente dalla partecipazione agli interventi.

I due terzi degli occupati, a dodici mesi, hanno trovato un'occupazione alle dipendenze. La quota dei lavoratori autonomi cresce con l'età e con il titolo di studio (tav. 15).

Tra gli occupati alle dipendenze, circa il 36,7% ha un contratto a tempo indeterminato; il 33,6% uno a tempo determinato e il 24,4% un contratto a causa mista (contratto di formazione e lavoro e apprendistato). Tali tipologie contrattuali risultano essere quelle prevalenti anche tra gli occupati a sei mesi.

**Tavola 15 - Occupati a 12 mesi dalla conclusione dell'intervento Qcs Obiettivo 3 2000-2006 per tipo di occupazione**

	Alle dipendenze	Co.co.co	Occasionale	Autonomo	Altro
<b>Genere</b>					
Uomini	76,8	10,1	2,7	7,2	3,2
Donne	72,2	15,1	3,5	5,7	3,5
<b>Età</b>					
Fino a 19 anni	89,5	2,5	2,1	2,5	3,4
Da 20-24 anni	78,8	10,8	2,5	4,9	3,0
Da 25-29 anni	64,8	20,1	4,0	7,5	3,6
Da 30-34 anni	64,2	18,4	3,7	10,2	3,6
Da 35-39 anni	72,9	11,8	3,1	9,0	3,3
Da 40-44 anni	74,1	9,6	2,8	8,8	4,7
45 anni e piu'	69,5	12,1	5,5	9,2	3,7
<b>Titolo di studio</b>					
Titolo basso	84,7	4,3	2,4	4,2	4,4
Titolo medio	75,9	12,2	2,9	5,8	3,2
Titolo alto	58,4	23,8	4,7	9,9	3,1
<b>Misura</b>					
A2	79,3	9,3	2,8	5,4	3,2
B1	81,1	6,4	2,7	7,2	2,6
C3	67,0	18,6	3,2	7,7	3,5
C4	-	-	-	-	-
D3	-	-	-	-	-
E1	70,5	15,1	3,9	6,5	4,1
<b>Tipologia di progetto</b>					
WE: Tirocini	72,1	15,7	1,7	9,4	1,0
F: For. interno obbligo formativo	86,1	3,4	3,2	3,1	4,3
F: For. post-obbl. form. e post-diploma	75,2	12,6	3,2	6,7	2,3
F: Alta formazione	53,7	27,2	4,4	11,3	3,4
F: Istruz. e Form. Tec Sup (Ifs)	81,0	12,4	1,0	3,3	2,2
F: For. fin.ta reinser. lavorativo	71,5	13,7	3,2	6,8	4,7
F: Formazione permanente	73,5	9,8	5,5	7,7	3,5
F: For. per creazione d'impresa	67,9	11,0	3,3	10,0	7,8
PI: Per l'inserimento lavorativo	67,4	18,3	5,6	7,3	1,5
PI: Per la creazione d'impresa	76,2	9,0	2,0	7,2	5,6
<b>Totale</b>	<b>74,3</b>	<b>12,9</b>	<b>3,1</b>	<b>6,4</b>	<b>3,4</b>

Fonte: elaborazioni Isfol – Struttura nazionale di valutazione Fse su dati regionali.

Intorno al 70% degli occupati a dodici mesi trova lavoro in cinque settori: “Industria manifatturiera”, “Attività immobiliari, noleggio, ricerca, informatica, ecc.”, “Altri servizi pubblici sociali e personali”, “Commercio all'ingrosso e al dettaglio”, “Sanità e altri servizi sociali”. Esistono tuttavia differenze di genere: per gli uomini, circa un occupato su tre è occupato nell'industria manifatturiera, mentre per le donne analoga proporzione si riscontra nei settori della sanità e degli “Altri servizi sociali e personali”.

Per molti destinatari il settore (classificato secondo il sistema Orfeo) relativo all'argomento del corso frequentato risulta coerente con il settore di occupazione; ciò avviene nel caso dei servizi socio educativi (83,4%), dell'acconciatura ed estetica (89,1%), dell'artigianato artistico (87,2%) e della meccanica e metallurgia (86,2%).

I molteplici aspetti del lavoro trovato sono riassunti bene dall'indicatore sintetico di qualità del lavoro (Isql). L'indicatore classifica il tipo di lavoro su quattro livelli qualitativi (lavoro senza prospettive, lavoro poco retribuito, lavoro adeguatamente retribuito, lavoro di qualità) in base a tre aspetti (tutela contrattuale, posizione professionale e retribuzione). L'aggiornamento proposto sui dati delle indagini placement 2002 mostra una distribuzione degli occupati a dodici mesi dalla conclusione degli interventi fortemente polarizzata: da un lato, poco meno della metà degli occupati svolge lavori di qualità o, comunque, adeguatamente retribuiti; dall'altro, la rimanente metà è impiegata il lavori poco retribuiti o senza prospettive.

Rimane confermata la relazione tra titolo di studio e livelli qualitativi di lavoro trovato: al crescere del livello d'istruzione, diminuisce fortemente la percentuale di occupati in lavori senza prospettive; specularmente, al crescere del titolo di studio cresce la percentuale di occupazioni di qualità. La qualità del lavoro trovato risulta essere molto variabile anche rispetto al genere.

Si sintetizzano qui di seguito alcuni elementi salienti delle analisi di genere. Il tipo di utenza femminile intercettata dalle azioni rivolte all'occupabilità, che associa titoli di studio medio bassi ad età avanzata, rappresenta senz'altro un importante risultato delle politiche promosse dal Fse. Si tratta, infatti, di un segmento di popolazione femminile particolare, che in età avanzata chiede di reinserirsi nel mercato del lavoro.

Se insieme a ciò si considera che la variabile "genere" non ha di fatto condizionato, o solo molto parzialmente, l'ingresso nel mercato del lavoro in seguito alle attività formative la valutazione in chiave di genere degli esiti occupazionali risulta sostanzialmente positiva (tav. 16).

A fronte di questo generale andamento positivo bisogna però segnalare un divario di genere relativo alla qualità del lavoro che donne e uomini svolgono a seguito dell'intervento dal Fse. Esso si esprime, soprattutto, nelle differenze retributive, sfavorevoli per le donne, che si attenua, fino a eliminarsi completamente, solo nei lavori di qualità. Il fenomeno è particolarmente evidente nella fascia di età 35-44 anni.

**Tavola 16 - Occupati a 12 mesi dalla chiusura dell'intervento Qcs Obiettivo 3 2000-2006 per genere e tipo di occupazione**

	Alle dipendenze	Co.co.co	Occasionale	Autonomo	Altro
<b>UOMINI</b>					
<b>Eta'</b>					
Fino a 19 anni	90,4	2,2	1,6	2,8	3,1
Da 20-24 anni	78,4	10,1	2,4	6,2	2,8
Da 25-29 anni	66,8	16,7	3,9	9,0	3,6
Da 30-34 anni	62,6	17,5	3,6	12,7	3,7
Da 35-39 anni	69,3	10,7	2,9	13,5	3,6
Da 40-44 anni	71,5	3,8	2,2	16,4	6,1
45 anni e piu'	67,7	11,3	4,5	16,6	0,0
<b>Titolo di studio</b>					
Titolo basso	86,1	3,2	2,1	4,5	4,1
Titolo medio	76,9	10,6	2,8	7,0	2,8
Titolo alto	61,3	19,6	3,9	11,8	3,4
<b>Misura</b>					
A2	80,8	7,5	2,7	6,1	2,9
B1	81,3	5,9	2,7	7,5	2,6
C3	69,1	15,9	2,6	8,8	3,6
C4	-	-	-	-	-
D3	-	-	-	-	-
E1	89,9	2,3	2,2	2,4	3,1
<b>Tipologia di progetto</b>					
WE: Tirocini	69,0	14,7	1,8	13,1	1,4
F: For. interno obbligo formativo	87,9	2,6	2,5	3,6	3,3
F: For. post-obbl. form. e post-diploma	75,7	11,1	2,9	8,0	2,2
F: Alta formazione	59,2	19,9	4,1	12,3	4,4
F: Istruz. e Form. Tec Sup (Ifs)	80,7	12,0	1,1	4,2	2,0
F: For. fin.ta reinser. lavorativo	82,6	7,8	1,1	6,7	1,9
F: Formazione permanente	76,3	2,3	6,6	10,8	4,0
F: For. per creazione d'impresa	62,1	4,6	3,5	16,3	13,4
PI: Per l'inserimento lavorativo	66,3	0,0	21,4	12,3	0,0
PI: Per la creazione d'impresa	79,9	9,6	1,7	8,8	0,0
<b>DONNE</b>					
<b>Eta'</b>					
Fino a 19 anni	87,3	3,4	3,3	1,9	4,1
Da 20-24 anni	79,1	11,5	2,6	3,6	3,1
Da 25-29 anni	63,5	22,3	4,1	6,5	3,5
Da 30-34 anni	65,0	18,9	3,7	8,9	3,5
Da 35-39 anni	74,2	12,2	3,1	7,2	3,2
Da 40-44 anni	74,9	11,3	3,0	6,5	4,3
45 anni e piu'	70,0	12,3	5,8	7,1	4,8
<b>Titolo di studio</b>					
Titolo basso	83,2	5,6	2,6	3,9	4,7
Titolo medio	75,0	13,7	3,1	4,8	3,5
Titolo alto	57,0	25,9	5,2	9,0	3,0
<b>Misura</b>					
A2	77,6	11,5	3,0	4,5	3,4
B1	80,8	7,1	2,6	6,8	2,6
C3	64,7	21,4	3,8	6,7	3,4
C4	-	-	-	-	-
D3	-	-	-	-	-
E1	70,2	15,3	3,9	6,5	4,1
<b>Tipologia di progetto</b>					
WE: Tirocini	73,7	16,3	1,7	7,5	0,8
F: For. interno obbligo formativo	82,8	4,7	4,2	2,2	5,9
F: For. post-obbl. form. e post-diploma	74,8	13,9	3,4	5,6	2,3
F: Alta formazione	50,0	32,2	4,7	10,6	2,6
F: Istruz. e Form. Tec Sup (Ifs)	81,5	13,1	0,9	1,9	2,6
F: For. fin.ta reinser. lavorativo	68,6	15,3	3,8	6,9	5,5
F: Formazione permanente	72,0	13,7	5,0	6,0	3,2
F: For. per creazione d'impresa	70,9	14,3	3,2	6,7	4,9
PI: Per l'inserimento lavorativo	67,5	20,7	3,6	6,6	1,6
PI: Per la creazione d'impresa	72,1	8,5	2,3	5,3	11,8

Fonte: elaborazioni Isfol – Struttura nazionale di valutazione Fse su dati regionali.

Un altro elemento da prendere in esame per valutare la qualità del lavoro è la concentrazione delle donne in alcuni settori, che si manifesta sia nell'ambito dei settori formativi di iscrizione sia nei settori economici di inserimento professionale; i settori maggiormente interessati sono quello dei servizi sociali e socio-educativi. Anche in questo caso la fascia di età più coinvolta da questo andamento è quella dai 35 ai 44 anni.

Il quadro che emerge definisce, pertanto, esiti complessivi positivi che si accompagnano ad aree che permangono critiche, riconducibili alle problematiche che tradizionalmente interessano il lavoro e i percorsi formativi delle donne: divari retributivi, segregazione formativa, segregazione occupazionale, in generale, una qualità del lavoro più contenuta rispetto ai colleghi uomini. E' proprio su queste aree critiche che occorrerà in futuro condurre una riflessione per mettere a punto soluzioni più incisive, che rafforzino ulteriormente tutti quegli strumenti volti al miglioramento della permanenza nel mercato del lavoro.

Purtroppo, il tema dell'inserimento lavorativo appare tuttavia rilevante per gruppi bersaglio che risultano ancora non soddisfacentemente raggiunti dalle politiche promosse dal Fse, o che comunque, non riescono a trarre beneficio da esse: giovani a rischio di dispersione formativa, adulti con titoli di studio bassi, inattivi non inseriti né nel sistema dell'istruzione né in quello della formazione, disoccupati di lunga durata. E' su queste categorie di destinatari che andrà, nel prossimo futuro, indirizzato l'impegno maggiore.

### **5.3 Formazione dei lavoratori**

Le scelte operate in sede di programmazione del Qcs non hanno consentito al Fse di assumere un ruolo importante nell'incrementare le opportunità formative degli occupati: ciò avrebbe, infatti, richiesto un ammontare di risorse decisamente più ingente. La platea degli occupati delle regioni Obiettivo 3 poteva contare su meno del 20% delle risorse del Qcs, con un investimento pro-capite di appena 116 euro in sette anni. Tale cifra equivale a meno del 10% dell'investimento pro-capite calcolato nel periodo 2000-2004 per la sola formazione continua, pari a 1.258 euro.

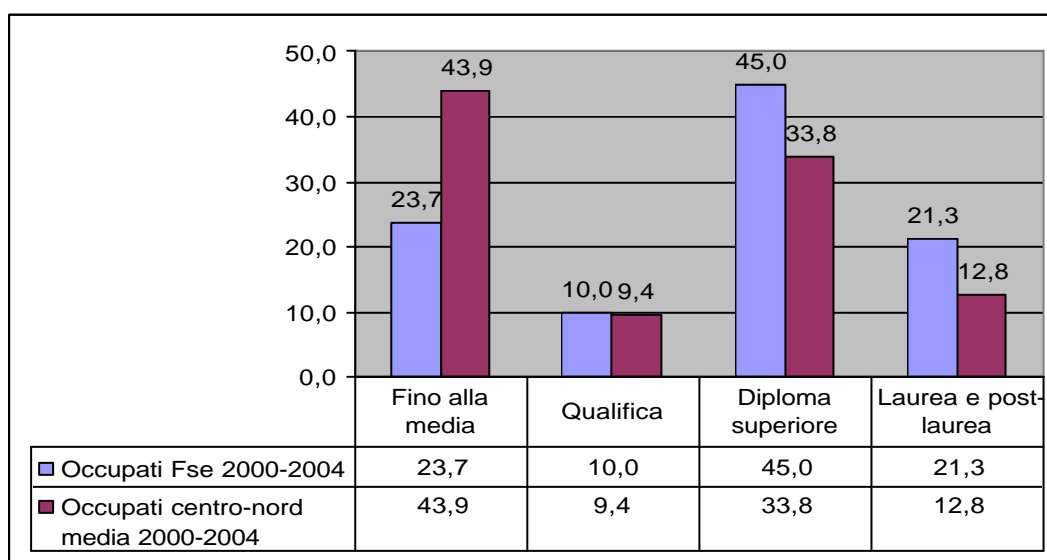
Poco più del 15,5% della spesa del Qcs è stata destinato ad interventi formativi che hanno coinvolto mediamente in un anno l'1,2% degli occupati, in massima parte attraverso la formazione continua (ovvero richiesta dalle imprese e dalle amministrazioni) (tav. 17). Il contributo al sostegno alla domanda individuale di formazione dei lavoratori è stato residuale come, peraltro, già prefigurato dalla programmazione, ma sia la partecipazione degli occupati ad interventi di formazione permanente (60% degli utenti complessivi), sia la percentuale di quanti dichiarano propria l'iniziativa di partecipare al corso di formazione costituiscono segnali importanti di soddisfazione di domanda individuale di formazione.

**Tavola 17 - Il Fse Obiettivo 3 per i lavoratori nel periodo 2000-2004**

Lavoratori raggiunti dal Fse	1 milione 35,7% degli utenti del Qcs 1,2% all'anno dei lavoratori (Abruzzo escluso)
Investimento sugli occupati (spesa)	689 milioni di euro 15,5% della spesa complessiva del Qcs

Fonte: elaborazioni Isfol – Struttura nazionale di valutazione Fse su dati Mef Igrue – Monitweb e dati Istat sulle forze lavoro

Le caratteristiche degli utenti indicano che la formazione seleziona occupati “forti” in tutti i casi a conferma della difficoltà di raggiungere lavoratori con basso titolo di studio, con età superiore ai 44 anni e con contratti temporanei. La minore domanda di formazione proveniente da lavoratori con titoli bassi e il maggior rendimento della formazione offerta dalle imprese a lavoratori “forti” sono le ragioni principali di tale fenomeno di esclusione (graf. 1).

**Grafico 1 - Lavoratori formati per titolo di studio (valori percentuali). Confronto occupati Fse 2000-2004 e media occupati Centro-nord 2000-2004**

Fonte: elaborazioni Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse su dati Mef Igrue – Monitweb e dati Istat sulle forze lavoro

Quanto è stato realizzato negli ultimi due anni con le circolari attuative della l. 236/93 (che hanno formulato una riserva finanziaria per i lavoratori “deboli”) e l’evoluzione della contrattazione collettiva a seguito della l. 53/2000 potrebbero costituire, dopo un’accurata osservazione dei risultati prodotti, un’esperienza su cui costruire interventi mirati a tale utenza; senza una tale riflessione la promozione della strategia di apprendimento lungo tutto l’arco della vita della futura programmazione Fse, sia sul versante individuale che di impresa, rischia di lasciare di nuovo esclusi i lavoratori deboli, fatto tanto più grave qualora si consideri che la formazione a partire dal Memorandum europeo sull’istruzione e la formazione è stata configurata come un diritto-dovere ai fini dell’occupabilità.

I risultati osservati sui lavoratori a 12 mesi dalla partecipazione al corso mostrano nel complesso un limitato riflesso della formazione sull’occupabilità, sia in termini di mobilità interna o esterna all’azienda, che di stabilizzazione del rapporto dal punto di vista contrattuale, nonché di variazione del reddito. In generale, va osservato come la durata contenuta degli interventi formativi, per i quali si è parlato spesso di “segnali deboli”, è un elemento che influenza indubbiamente la possibilità di innescare dei reali processi di cambiamento, o anche solo di modificare l’autopercezione dei lavoratori sulle modalità di svolgimento del lavoro o sul miglioramento delle prospettive di carriera. In effetti dalle analisi dei dati si è verificato come la percezione di un qualche beneficio attribuito alla formazione avvenga in concomitanza di cambiamenti osservabili, come l’avanzamento di carriera o l’aumento del reddito.

Dalle indagini condotte appare opportuno evidenziare un fenomeno interessante: i cambiamenti più significativi registrati per i lavoratori formati si identificano nei percorsi di mobilità verso l’esterno, che riguardano solitamente i più giovani e soprattutto quelli con meno anzianità di servizio, ai quali è associato spesso un aumento della retribuzione (tav. 18). Ciò risulta speculare ai comportamenti aziendali: infatti, le imprese preferiscono mandare in formazione quei lavoratori che, per le loro caratteristiche anagrafiche e professionali, meno probabilmente lasceranno l’azienda, rendendo l’investimento meno “aleatorio” e assicurando un rendimento più certo.

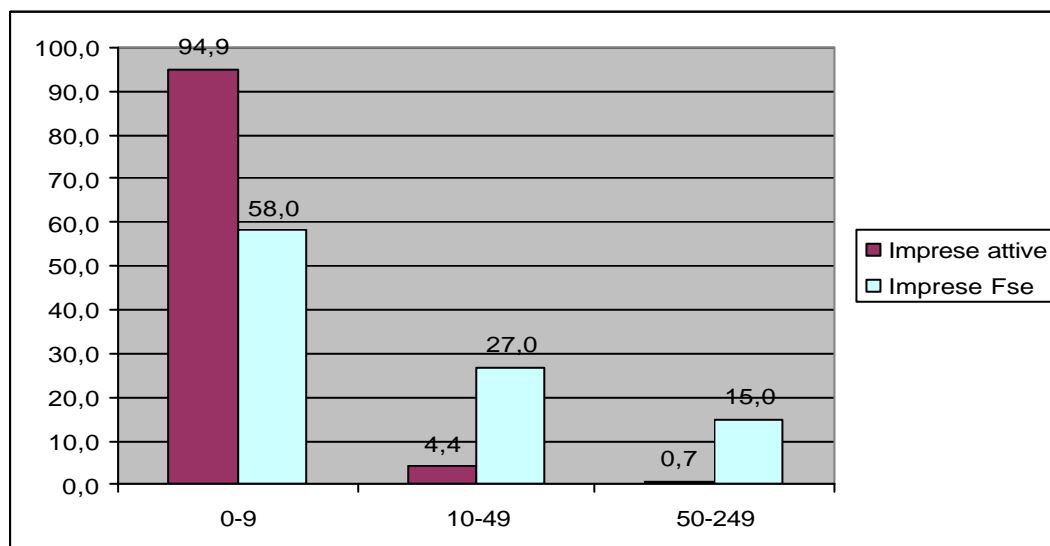
**Tavola 18 - Composizione percentuale dei lavoratori formati per classi di età rispetto al fatto di avere cambiato lavoro o no dopo l'intervento Qcs Obiettivo 3 2000-2006**

Classi di età	Non ha cambiato lavoro	Ha cambiato lavoro
fino a 24 anni	86,6	13,4
25-29 anni	84,6	15,4
30-34 anni	88,5	11,5
35-44 anni	91,8	8,2
oltre 45 anni	93,8	6,2
Totale	90,3	9,7

Fonte: elaborazioni Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse su dati delle indagini regionali

Sul versante delle imprese, il Fse ha rappresentato un canale finanziario importante per sostenere lo sviluppo della formazione nelle aziende italiane, soprattutto in quelle di dimensioni più ridotte. Queste ultime hanno mostrato una propensione alla formazione non trascurabile, nonostante le difficoltà legate ai complessi meccanismi di accesso alle risorse comunitarie, cui le agenzie formative fanno fronte con la loro intermediazione (graf. 2).

**Grafico 2 - Confronto imprese attive (media 2000-2004) e imprese beneficiarie di Fse (2000-2004) per classe di addetti<sup>10</sup>**



Fonte: elaborazioni Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse su dati regionali/provinciali di: Lazio, Valle d'Aosta, Lombardia, PA di Bolzano, Marche e su dati Istat-Archivio Statistico delle Imprese Attive e Unioncamere-InfoCamere, Movimprese.

<sup>10</sup> Il numero dei dipendenti è stimato come una media annua ed assume valori reali. La costruzione delle classi di addetti considera l'intervallo chiuso a destra, per cui la classe [0-1] contiene fino ad 1 addetto, la seconda classe da più di 1 addetto fino a 9 addetti, e così via.

L'analisi della formazione offerta dalle imprese ha evidenziato nello specifico:

- l'ampio coinvolgimento delle Pmi, in particolare della classe 10-49 dipendenti;
- la prevalenza di lavoratori con contratto di dipendenza a tempo pieno;
- la ricerca di una maggiore flessibilità nell'accesso alla formazione dei lavoratori, attraverso un'offerta di corsi individuali e strutturati e di voucher (questi ultimi in larga parte aziendali, sostanzialmente assimilabili ai corsi individuali);
- un limitato utilizzo del Fse quale strumento per la gestione delle crisi aziendali, anche nelle imprese in cui i lavoratori risultano beneficiari di ammortizzatori sociali;
- alcuni segnali di integrazione della formazione continua con altre politiche come, ad esempio, le politiche di sviluppo locale attuate tramite la programmazione negoziata;

Inoltre le imprese dichiarano che la formazione finanziata con fondi pubblici ha avuto un ruolo di supporto all'innovazione, rafforzando l'idea che l'investimento in formazione trova un terreno più favorevole nelle imprese con caratteristiche "forti". Da ciò deriva la considerazione che la formazione di cui un lavoratore può usufruire dipende in larga parte dalle caratteristiche delle imprese in cui lavora. Tuttavia i recenti dispositivi in tema di formazione individuale hanno l'obiettivo di dare risposta alla domanda di formazione espressa dai lavoratori con determinate caratteristiche, eventualmente a parziale correzione dei comportamenti aziendali.

Per quanto riguarda nello specifico l'assetto istituzionale del governo delle politiche di formazione dei lavoratori l'avvio dei Fondi interprofessionali ha, di fatto, comportato la creazione di un "sistema duale" di finanziamento pubblico della formazione continua: Regioni e Fondi interprofessionali, entrambi con l'obiettivo di aggiornare le competenze dei lavoratori. In questi ultimi anni della programmazione 2000-2006 le due componenti di tali sistema dovranno convivere nel tentativo di creare sinergie piuttosto che inefficienze. L'ipotesi di spiazzamento avanzata nel corso dell'analisi pone l'esigenza di un'attenta sorveglianza da parte delle Adg di ciò che si va delineando nelle rispettive realtà per meglio affrontare anche la nuova programmazione.

La sfida maggiore per i *policy-makers* sembra dunque quella di creare un sistema efficace di incentivi che possa influire realmente sulle decisioni individuali e di impresa di investire in acquisizione di conoscenze attraverso la formazione. Essa, infatti, costituisce uno degli strumenti principali per la diffusione di conoscenze codificate utili al lavoro ed alla partecipazione attiva alla vita sociale. Individui ed imprese sono entrambi chiamati nella nuova programmazione a diventare attori della strategia di *lifelong learning*.

Sul versante lavorativo, inoltre, si intravede in Italia uno spazio tuttora non coperto dall'intervento pubblico per lo sviluppo delle competenze dei lavoratori e per l'adattabilità

delle imprese: gli interventi sull'organizzazione del lavoro (compresi quelli che vengono indicati come modelli di gestione delle risorse umane) che da più parti vengono considerati fonti di un'interessante complementarità con la formazione ed essi stessi sorgenti di creazione e diffusione di conoscenza all'interno delle imprese. Altri paesi già nell'attuale ciclo di programmazione si sono misurati con l'obiettivo della modernizzazione dell'organizzazione del lavoro utilizzando il Fse. Lo studio e il trasferimento delle prassi efficaci, lì sperimentate, potrebbe costituire un importante passo nella direzione di definire lo spettro di interventi auspicabili per il futuro.

In definitiva per il futuro del Fse si auspicano sforzi per una migliore definizione della strategia di *lifelong learning* in termini di modello complessivo, piuttosto che di somma di politiche di formazione sui diversi segmenti.

## 6. IL VALORE AGGIUNTO DEL FONDO SOCIALE EUROPEO

### 6.1 Contributo del Fse alla Strategia europea per l'occupazione (Seo)

La nuova Seo elaborata nel 2003, rappresenta un punto nodale nel processo di rinnovamento della Strategia di Lisbona. Il Fse, a sua volta, costituisce lo strumento finanziario prioritario per la realizzazione della Strategia europea per l'occupazione.

In base a queste premesse si è voluto misurare il supporto del Fse al raggiungimento dei *target/benchmark* proposti dalla Seo. Per fare questo sono stati confrontati i tassi di copertura del Fse su quelle popolazioni di riferimento richiamate in alcuni benchmark Seo. Inoltre, per avere una indicazione dell'investimento finanziario a sostegno di tali obiettivi, è stata analizzata la composizione della spesa Fse per categorie di utenza. Infine si è voluto analizzare il peso finanziario delle politiche cofinanziate nel quadro complessivo delle politiche attive del lavoro e dell'occupazione in Italia.

Per quanto riguarda le misure di politica attiva contro la disoccupazione, risulta rafforzato il giudizio positivo emerso nell'ambito della valutazione di medio termine del Qcs. E' infatti pari al 21,8% il grado di copertura dei destinatari di politiche preventive<sup>11</sup> (il tasso di copertura della misura A2 a fine 2002 era del 16%)<sup>12</sup>, e pari al 15,2% quello dei destinatari dell'approccio curativo<sup>13</sup> (il tasso di copertura della misura A3 era il 7%).

I tassi di copertura relativi agli interventi sui disoccupati di breve periodo e di lungo periodo risultano relativamente uniformi a fronte di target Seo profondamente difforni: il primo risultato si confronta infatti con l'obiettivo di raggiungere il 100% della popolazione di riferimento, mentre il secondo si rapporta al raggiungimento del 25% della popolazione target entro il 2010. Anche in termini finanziari l'investimento in politiche preventive è solo di poco superiore a quello in politiche curative (rispettivamente 19,1% e 15,5% della spesa Fse).

Tale scarsa discriminazione tra approccio preventivo e curativo nella attribuzione delle risorse e nella selezione dei destinatari, riflette presumibilmente la difficoltà nel contesto italiano a discriminare tipologie di interventi e destinatari sulla base della durata della ricerca di lavoro. Difficoltà che ha trovato riflesso in sede di riprogrammazione nella scelta di accorpare le misure A2 e A3.

---

<sup>11</sup> Giovani in cerca di occupazione da meno di sei mesi e adulti in cerca di occupazione da meno di dodici mesi.

<sup>12</sup> Cfr. nota 7.

<sup>13</sup> Giovani in cerca di occupazione da oltre sei mesi e adulti in cerca di occupazione da oltre dodici mesi.

Si conferma debole, come anticipato in sede di valutazione intermedia del Qcs, il grado di partecipazione della popolazione adulta in età lavorativa ad interventi di formazione, nella logica del *lifelong learning*, con un tasso di copertura pari all'1,6% (era del 1,3% il tasso medio annuo del periodo 2000-2003). Si noti che data la dimensione della popolazione di riferimento, un aumento sostanziale nel grado di copertura di tale politica richiederebbe l'investimento di ingenti risorse. Infatti, gli interventi rivolti agli occupati, che rivestono una grande rilevanza nell'ambito delle politiche del *lifelong learning*, a fronte di un tasso di copertura così ridotto, pesano per circa il 20% delle risorse<sup>14</sup>.

Consistente risulta invece il livello di coinvolgimento dei giovani a rischio di dispersione scolastica: il Fse è riuscito ad intercettare il 24,4% della popolazione target della misura C2 costituita da giovani in età compresa tra i 14-18 anni e potenzialmente a rischio di abbandono scolastico. Il recupero di tale popolazione target è strettamente connesso all'obiettivo Seo secondo il quale nel 2010 almeno l'85% dei 22enni deve aver completato l'istruzione secondaria superiore.

Il confronto degli interventi Fse con il complesso delle politiche nazionali e del lavoro, mette in luce tre aspetti principali: le politiche nazionali risultano maggiormente specializzate in interventi rivolti al lato della domanda nel mercato del lavoro, con particolare riferimento agli sgravi contributivi e incentivi all'occupazione che insieme assorbono il 62% circa delle risorse, mentre gli interventi Fse si rivolgono prevalentemente al miglioramento della qualità dell'offerta, con particolare riferimento alla formazione professionale finalizzata all'inserimento lavorativo; interventi Fse e politiche nazionali concorrono, pressoché in eguale misura alle politiche di facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, supportando la riforma dei Servizi per l'impiego, e alla formazione per gli occupati; le politiche regionali risultano prevalentemente rivolte a favorire imprenditorialità e lavoro autonomo, ambito su cui intervengono in modo rilevante anche le politiche nazionali e cofinanziate.

Questa relativa specializzazione delle politiche nazionali, regionali e cofinanziate richiede una rilettura del contributo del Fse al raggiungimento dei *benchmark* della Seo. In riferimento alle misure preventive e curative della disoccupazione, mentre i tassi di copertura del Fse riguardano prevalentemente l'offerta di interventi formativi, le politiche nazionali contribuiscono all'obiettivo di offrire una misura attiva ai disoccupati soprattutto tramite il sostegno all'apprendistato<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr. Capitolo 3 Parte terza del presente Rapporto

<sup>15</sup> Nella classificazione Lmp (Labour Market Policies) l'apprendistato risulta incluso tra gli incentivi all'assunzione.

In riferimento alla promozione dello sviluppo del capitale umano nella logica del *lifelong learning*, il Fse finanzia circa la metà della formazione cofinanziata rivolta agli occupati, e la maggioranza della formazione professionale rivolta ai non occupati. Alla luce di questi dati l'obiettivo entro il 2010 di arrivare a coinvolgere il 12,5% degli adulti in interventi formativi sembra davvero molto distante. Va notato tuttavia come al raggiungimento di tale obiettivo concorrano anche le politiche nazionali nel settore dell'istruzione. Similmente il contributo del Fse all'obiettivo di ridurre la dispersione scolastica non può essere interpretato alla luce del confronto con le politiche nazionali del lavoro.

## 6.2 Valutazione di impatto del Qcs

### 6.2.1 Impatti sui destinatari (esiti occupazionali netti)

La stima dell'impatto sui destinatari diretti degli interventi rivolti a favorire l'accesso al mercato del lavoro ci segnala l'efficacia delle attività realizzate, quali strumenti di politica attiva del lavoro. In media è infatti pari al 26% il tasso di inserimento netto, che misura l'incremento nella probabilità di occupazione, a 12 mesi dalla conclusione dell'intervento, attribuibile alla partecipazione al programma. Tale risultato si presta ad una interpretazione in termini di effetto marginale dell'aumento dell'offerta formativa<sup>16</sup>.

Il beneficio maggiore sembra essere per il segmento femminile che pure registra tassi di inserimento lordi più bassi: l'effetto marginale dell'aumento della offerta formativa sembra essere, infatti, quello di rendere gli esiti occupazionali delle donne molto simili a quelli dei maschi pur partendo da esiti attesi in assenza di intervento molto distanti.

Nell'interpretare gli alti tassi di inserimento (lordi e netti) dei *trattati* va tenuto presente che l'aumento delle probabilità di trovare lavoro grazie alla partecipazione ai corsi non è legato esclusivamente all'incremento di capitale umano, ma anche al ruolo esercitato dagli enti di formazione e dalle esperienze di stage nel facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro<sup>17</sup>.

Come è stato evidenziato in altra sezione di questo rapporto, il centro di formazione in cui si è svolto il corso e l'azienda in cui si è fatto lo stage rivestono un ruolo rilevante come canale di ingresso nel mercato del lavoro. Emerge pertanto un ruolo dell'attività formative Fse come strumento di selezione dei giovani (e degli adulti) in ingresso nel mercato del lavoro. L'attività formativa non solo aumenta il capitale umano da offrire genericamente sul mercato del lavoro ma rappresenta un canale diretto di accesso alle aziende.

---

<sup>16</sup> Per effetto marginale di una politica si intende l'effetto sulla popolazione coinvolta "al margine" a fronte di una estensione della platea dei destinatari.

<sup>17</sup> Come evidenziato nel Capitolo 2 Parte terza del presente Rapporto, il 24% di coloro che hanno trovato lavoro a 12 mesi dalla partecipazione ai corsi ha dichiarato di aver trovato lavoro tramite l'ente in cui si è svolto il corso o l'azienda in cui ha realizzato lo stage.

### 6.2.2 Conseguitamento degli obiettivi generali del Qcs

L'analisi della evoluzione del contesto durante il quinquennio di attuazione 2000-2004 ci fornisce delle informazioni sul grado di raggiungimento degli obiettivi strategici del Qcs. Nell'interpretazione dei dati è bene sottolineare, tuttavia, che non è possibile individuare il valore aggiunto del Fse rispetto ad una evoluzione del contesto di riferimento cui ha contribuito congiuntamente ad un insieme vasto di strumenti di policy.

L'effetto del complesso delle politiche volte ad accrescere l'occupabilità è stato quello di indurre variazioni nei principali indicatori del mercato del lavoro che in generale vanno nella direzione attesa. La caduta nel tasso di crescita del Pil a partire dall'anno 2001, tuttavia, ha contribuito ad ostacolare il raggiungimento degli obiettivi occupazionali fissati a Stoccolma.

Malgrado una riduzione del tasso di crescita della produzione interna del Paese più severa di quella registrata in media dagli altri paesi dell'Unione Europea (15 paesi), il tasso di occupazione totale nelle regioni Obiettivo 3 è continuato a crescere convergendo verso la media europea e su un valore non troppo distante dall'obiettivo di Stoccolma (-3,5%). Nello stesso periodo anche il tasso di occupazione femminile è cresciuto convergendo verso un valore non lontano dal relativo obiettivo di Stoccolma (-4%)

Rispetto alla disuguaglianza di genere, tuttavia, nel quinquennio di programmazione non si sono registrati vistosi passi in avanti. Infatti, tanto l'aumento dei tassi di occupazione, quanto quello dei tassi di attività ha interessato nella stessa misura uomini e donne lasciando pressoché invariata la differenza tra i tassi maschili e quelli femminili, in entrambi i casi pari a circa il 20%. Inoltre, vi è stato uno scarso aumento della diffusione del part-time, considerato uno strumento di flessibilità per consentire la partecipazione al mercato del lavoro in alcune fasi particolari della vita attiva, in particolar modo per le donne.

In riferimento agli aspetti generazionali, il mercato del lavoro è risultato accrescere la sua inclusività riguardo ai giovani, il cui tasso di disoccupazione è risultato inferiore a quello dell'Unione, ma non verso gli adulti nella fascia di età 55-64 anni. Similmente riguardo allo sviluppo del capitale umano, mentre per i giovani si registrano progressi importanti, non così per gli adulti. Infatti, l'indicatore riferito alla dispersione scolastica mostra una chiara convergenza verso il valore medio dell'Unione (la percentuale di "abbandoni precoci" si riduce infatti dal 24,7% del 1999 al 18,9 del 2004), sebbene il raggiungimento dell'obiettivo Comunitario richiede un'accelerazione di questa tendenza. Al contrario l'indicatore del *lifelong learning* presenta un andamento divergente rispetto alla media dell'Unione e largamente al di sotto (rispettivamente 5% e 10%).

### 6.2.3 Contributo del Fse alla governance delle politiche di valorizzazione delle risorse umane

Il Fse ha contribuito in questi anni a migliorare la *governance* delle politiche di sviluppo delle risorse umane. Le azioni di sistema promosse a livello centrale e regionale hanno portato alla

creazione e sperimentazione di nuovi modelli di intervento e di gestione delle politiche del capitale umano, in tutti gli assi della programmazione (Servizi pubblici per l'impiego, riforma dell'istruzione e della formazione, pari opportunità).

Tale risultato è stato raggiunto attraverso la condivisione del processo di costruzione degli strumenti con i vari attori in gioco. L'approccio di tipo partecipato si è tradotto sia in un coinvolgimento dei vari livelli fin dalle fasi di definizione delle attività da realizzare, sia in un continuo scambio reciproco di conoscenze.

Nell'ambito delle attività di monitoraggio e valutazione le azioni di sistema promosse dalle Amministrazioni con il contributo del Fse hanno avuto un notevole sviluppo negli ultimi anni, permettendo di costruire e sperimentare nuovi modelli e strumenti di analisi (ad esempio i questionari per la valutazione di specifiche tipologie di intervento e il modello per la valutazione della qualità dei sistemi formativi). Ciò ha consentito di ampliare le informazioni sulle attività di sviluppo delle risorse umane e di avere, pertanto, un quadro più ricco sulle attività messe in campo, fornendo ai *policy makers* informazioni più dettagliate e puntuali sulle politiche e, di conseguenza, una migliore gestione delle stesse.

Di ciò si trova evidenza anche nel presente Rapporto in relazione sia alle realizzazioni degli interventi di Fse (efficienza e grado di copertura delle informazioni prodotte dal sistema di monitoraggio) e agli effetti prodotti dalle politiche di inserimento occupazionale e di quelle di formazione continua (coinvolgimento crescente delle Adg nelle indagini realizzate dall'Isfol) sia alle valutazioni tematiche sulla qualità dei sistemi formativi regionali (adesione di tutte le Amministrazioni al modello Isfol-Struttura nazionale di valutazione) e all'integrazione tra gli interventi a valere sugli obiettivi 2 e 3 di Fse (oggetto di approfondimento specifico a livello regionale/locale).

Inoltre, si inizia a profilare un legame tra la valutazione e le effettive decisioni assunte sulle politiche di Fse, come testimoniato dal parziale utilizzo della valutazione intermedia operato in sede di riprogrammazione del Qcs.

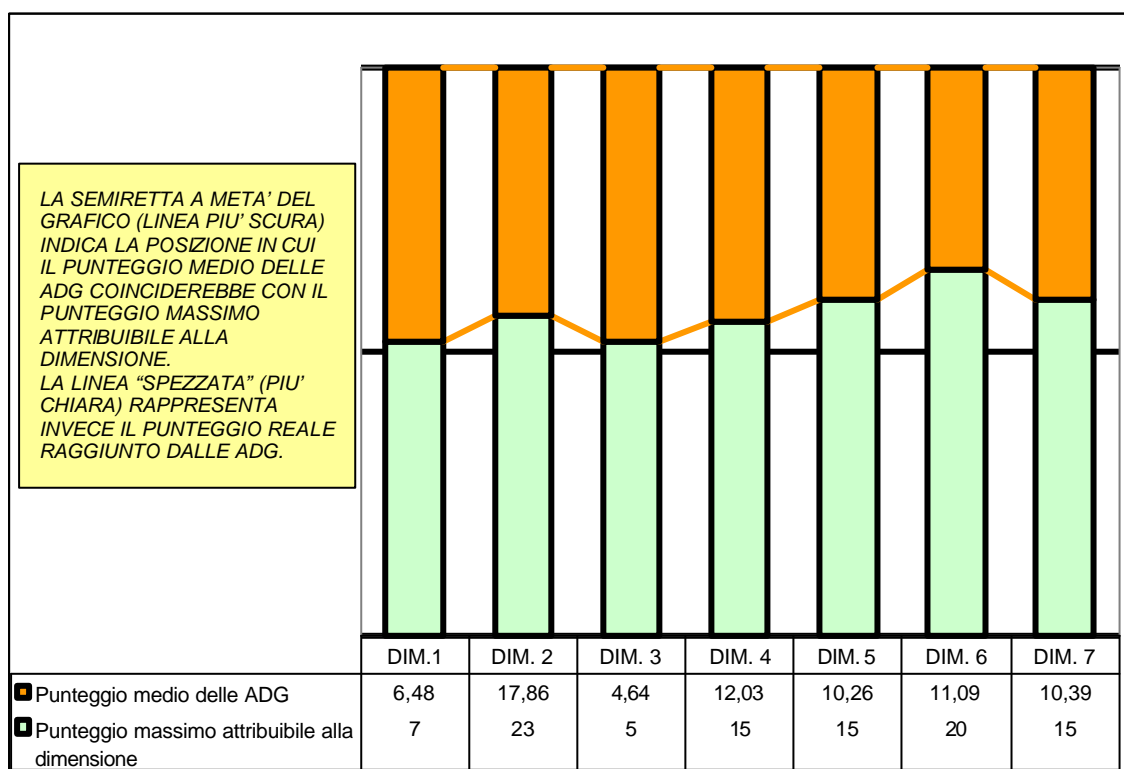


## 7. LA VALUTAZIONE DI ALCUNE TEMATICHE PRIORITARIE

### 7.1 Qualità dei sistemi formativi territoriali

La valutazione della qualità dei sistemi formativi territoriali è stata realizzata dalla Struttura nazionale di valutazione Fse sulla base dei *reports* elaborati dalle 14 Adg dell'Obiettivo 3, attraverso l'attribuzione di un punteggio, derivato dal "peso" che le stesse Adg hanno attribuito ai fattori/indicatori. Il grafico che segue riporta i risultati di tale esercizio valutativo in termini di punteggio medio per dimensioni della qualità (graf. 3).

**Grafico 3 - Punteggio medio delle Adg rispetto al punteggio massimo per ciascuna dimensione**



Fonte: Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse.

Dal grafico si evince che le dimensioni riguardanti *l'efficacia dei sistemi di comunicazione* (dimensione 3) e la *rispondenza della programmazione ai fabbisogni del territorio* (dimensione 1) ricevono valutazioni più alte delle altre. Tra le rimanenti è, invece, la

dimensione della *qualità dell'offerta formativa* (dimensione 6) ad essere valutata in maniera decisamente meno favorevole; mentre quelle relative ai *risultati/impatti delle azioni formative cofinanziate attraverso il Fse* (dimensione 7) ed all'*efficienza interna attuativa e procedurale* (dimensione 5), si collocano su livelli discreti. Per quanto riguarda, infine, l'*efficacia dei sistemi di monitoraggio e valutazione* (dimensione 4) e l'*integrazione tra politiche, sistemi e livelli di governance* (dimensione 2), le prestazioni dei sistemi territoriali ottengono buoni risultati.

Dalle valutazioni espresse dalle Adg, in sintesi, sembra emergere la consapevolezza di un adeguato consolidamento di quello che potrebbe essere definito come il "sistema di governo" della formazione professionale – anche nelle componenti più *nuove* della programmazione Fse 2000-2006 - di monitoraggio, valutazione, comunicazione e concertazione tra le parti. Più problematico appare, invece, il profilo dell'implementazione degli interventi soprattutto nella loro componente di merito e di conclusione/chiusura.

In positivo, ciò che sembra ormai consolidato nel funzionamento e nel profilo di qualità dei sistemi regionali di formazione professionale sono innanzitutto i meccanismi che hanno a che fare con la capacità di costruire documenti di programmazione e pianificazione dettagliati e coerenti con le strategie e le indicazioni generali del Fse (a questo proposito, semmai, la questione aperta è se e quanto questi documenti trovino poi conferma e riscontro nelle pratiche reali di governo del Fse e dei sistemi di formazione professionale); sembrano diffusi e consolidati anche i luoghi e le forme di raccordo e interazione tra i diversi attori – anche istituzionali - che sono in qualche modo *portatori di istanze* nei confronti del sistema di formazione professionale, dell'istruzione e del lavoro (anche se a fronte di questo livello macro che appare assestato viene segnalata la netta difficoltà di funzionamento dei dispositivi operativi di integrazione che insistono sui singoli interventi o progetti).

Di successo risulta anche l'impulso che il Fse ha dato alla attivazione di modalità strutturate di comunicazione e informazione circa l'offerta e le opportunità di formazione esistenti (un vero e proprio *salto di qualità* rispetto al precedente periodo di programmazione) così come il contributo dato alla implementazione di adeguati sistemi di monitoraggio e controllo (qualche incertezza permane invece ancora sulla valutazione in generale e in particolare su quella ex ante a fini di selezione).

Dove, invece, si registrano possibili margini di miglioramento è nelle aree (ovvero dimensioni) legate ai risultati ed esiti del funzionamento dei sistemi nonché, su un piano diverso, al profilo di merito degli interventi.

## 7.2 Integrazione tra Obiettivo 2 e Obiettivo 3

Il criterio dell'integrazione è stato promosso dalla Commissione europea a partire dai Programmi integrati mediterranei (d'ora in avanti Pim)<sup>18</sup> e, successivamente, introdotto nella programmazione dei Fondi strutturali, con i Regolamenti del 1988. Nei Regolamenti si è posto l'accento sulla necessità di raggiungere il massimo dell'efficacia attraverso l'implementazione di programmi integrati, finalizzati ad ottenere un effetto di sinergia fra differenti misure ed a garantire la convergenza fra effetti di diversi partner con diversi progetti e responsabilità. L'idea sottostante è che l'integrazione sia il fattore necessario affinché un insieme di interventi produca un effetto complessivo maggiore della somma degli effetti prodotti dai singoli interventi.

Il tema dell'integrazione nelle regioni del Centro-nord è stato indagato a partire dall'analisi delle strategie di programmazione dei due strumenti comunitari che insistono sugli stessi territori o porzioni di territorio: da una parte l'Obiettivo 3 del Fse che agisce sulla qualificazione e sul rafforzamento del capitale umano; dall'altra l'Obiettivo 2 del Fesr che interviene a favore della dotazione strutturale e infrastrutturale delle zone classificate "in ritardo di sviluppo".

Le due programmazioni presentano, potenzialmente, elementi di complementarità e di sinergia, poiché in specifici ambiti territoriali si rivolgono, l'una, alla qualificazione delle risorse umane attraverso lo sviluppo della formazione della forza lavoro, l'altra, al sostegno della crescita economica in settori in difficoltà, come l'industria e la pesca, o in zone in declino come quelle rurali o le aree urbane. Tuttavia, mentre l'Obiettivo 2 nasce con una connotazione più marcata di strumento di politica regionale, l'investimento in risorse umane tende ad essere declinato in maniera trasversale rispetto ad un territorio, spesso a scapito di una maggiore specificità rispetto ai fabbisogni da questi esposti.

Nei documenti di programmazione dell'Obiettivo 3, i rapporti tra Obiettivo 2 e Obiettivo 3 vengono disciplinati, quasi esclusivamente, attraverso la definizione di una riserva finanziaria da destinare alle aree classificate come "zone in ritardo di sviluppo". In particolare è previsto che le aree Obiettivo 2 ricevano almeno il 5% pro capite in più rispetto alle aree "non territorializzate".

In questo rapporto il concetto di integrazione è stato analizzato in due momenti: quello della programmazione e quello dell'attuazione.

---

<sup>18</sup> I Pim sono stati approvati dalla CE con decisione dell'8 dicembre 1987, C(87) 2525.

Nel primo caso si è proceduto all'analisi dei Documenti unici di programmazione (d'ora in avanti Docup), PO e Complementi di programmazione e delle relazioni annuali sullo stato di attuazione dei Programmi dell'Obiettivo 2 e dell'Obiettivo 3 indagando la logica dell'integrazione a tre livelli:

- l'interazione di strategia tra i due Fondi;
- il coordinamento interistituzionale instaurato in fase di programmazione e/o di gestione tra le Adg dei due Programmi;
- l'interazione effettiva nella gestione di misure e azioni, declinata in modi diversi, dalla presenza di modalità congiunte di gestione, alla presenza di criteri di selezione premianti i progetti in Obiettivo 2 che tengono in conto anche la programmazione dell'Obiettivo 3.

Per quanto riguarda l'attuazione, si è proceduto alla realizzazione di studi di caso condotti a livello regionale/provinciale, in particolare nelle seguenti Adg: Abruzzo, Provincia autonoma di Bolzano, Emilia Romagna e Liguria. La scelta degli studi di caso si è basata sulle indicazioni che provenivano dall'analisi dei documenti di programmazione, nei quali venivano segnalate o si rintracciavano esperienze significative e sulle indicazioni provenienti dalle regioni in termini di realizzazioni. Gli studi di caso sono stati realizzati attraverso visite sul campo e supportati dall'analisi della documentazione di secondo livello prodotta dalle amministrazioni o da altri soggetti correlati (valutatori indipendenti, assistenza tecnica).

L'analisi dei documenti di programmazione e di attuazione dei due Obiettivi ha evidenziato una logica generale di perseguimento dell'integrazione, declinata sia a livello strategico che operativo, che ha assunto significati e connotazioni diversi (complementarietà, coerenza, sinergia) e vede differenti "luoghi" di implementazione (il territorio o i singoli beneficiari).

Nonostante gli sforzi fatti in sede di programmazione per agevolare l'integrazione fra Fse e Fesr nella realizzazione dei programmi, la logica dell'integrazione non appare sempre seguita. Eccezioni sono costituite dall'utilizzo di criteri di selezione premianti progetti a sostegno della programmazione negoziata (Lombardia, Emilia Romagna, Marche e Toscana) e di piani locali di sviluppo (Liguria), oppure nella costituzione di un soggetto che, operando in modo simile ad un agente di sviluppo, "assembla" il programma di sviluppo a partire da un obiettivo e dai progetti di un'area, utilizzando tutti i canali finanziari disponibili (Provincia autonoma di Bolzano) evitando così sovrapposizioni (e probabilmente riuscendo così anche a coprire gran parte delle necessità rilevate nel territorio).

Gli studi di caso condotti in alcune Regioni forniscono spunti di riflessione sulle modalità e sulle potenzialità dell'integrazione, anche nella prospettiva della valorizzazione

dell'esperienza italiana della programmazione negoziata in vista della nuova programmazione 2007-2013 che, allo stato attuale, indica lo sviluppo di reti e partenariati come uno degli ambiti di intervento<sup>19</sup>. Si segnalano, in particolare, alcuni elementi di interesse.

In primo luogo, esiste una strategia di integrazione che spesso mira ad ottimizzare le risorse disponibili, anche con riferimento a strumenti legati ad altri interventi (es. programma Leader+) o ad una programmazione più ampia (es. Piani di sviluppo regionali). Questa strategia è nata dall'esigenza di razionalizzare l'utilizzo delle diverse fonti finanziarie dovuta alla coesistenza di diversi interventi su uno stesso territorio. A tal fine sono stati costituiti programmi di area i cui risultati non possono essere rapportati ai singoli interventi, ma al complesso delle attività poste in essere.

In secondo luogo, appaiono rilevanti le esperienze di partenariato locale nei progetti integrati, a volte opportunamente ricercate e sostenute, a volte patrimonio consolidato già radicato sul territorio. A tale proposito è stato più volte evocato il capitale sociale quale dotazione rilevante del territorio in grado di costituire il tessuto della *governance* locale. Il capitale sociale, infatti, può essere visto come lo strumento con il quale il territorio può costruire una prospettiva di sviluppo reale proprio perché basata sulla fiducia che permea le relazioni i diversi soggetti.

Ciò che finora appare dagli studi è che, mentre l'esistenza di partenariati esistenti rende possibile operare l'integrazione degli interventi sulle risorse umane (Piano integrato di sviluppo delle risorse umane del Programma operativo della Liguria), la creazione o la rivitalizzazione di partenariati che hanno già operato nel passato comporta un investimento aggiuntivo in tempi e risorse (Poli del Programma operativo dell'Abruzzo).

In terzo luogo, emerge dalle esperienze realizzate il tentativo di rispondere maggiormente ai fabbisogni di sviluppo locale, sia in una logica di programmazione di tipo *top down*, sia come espressione dei fabbisogni provenienti "dal basso", ovvero interventi sulle risorse umane, in particolare di tipo formativo, coerenti con i fabbisogni locali.

Le esperienze di integrazione in questo senso possono essere lette come lo sforzo di territorializzazione del Fse. La gestione regionale della formazione professionale, che pure si basa su obiettivi di creazione di professionalità legate al fabbisogno locale, ha evidentemente

---

<sup>19</sup> L'ultimo testo di compromesso del Regolamento Fse 2007-2013 riporta come quinta priorità la promozione di "riforme nei settori dell'occupazione e dell'integrazione incentivando segnatamente la creazione di imprese e l'ulteriore sviluppo e l'attuazione di partenariati, patti e iniziative tramite la creazione di reti di soggetti interessati quali le parti sociali e le organizzazioni non governative a livello nazionale, regionale, locale e transnazionale".

visto nel tempo indebolirsi la capacità di rendere coerente l'offerta di formazione con la domanda.

In quarto luogo, vi sono nei progetti integrati, aree tematiche privilegiate per loro natura strettamente correlate al territorio, come l'ambiente, il turismo e le produzioni locali, in cui i fattori "immobili" della produzione di ricchezza sono più rilevanti.

Questi ultimi due aspetti evidenziano come il ruolo dell'investimento in capitale umano rispetto agli interventi di sviluppo del territorio si sia connotato non solo come politica per la creazione di competenze finalizzate ad una strategia di sviluppo, ma anche come politica per la valorizzazione delle competenze esistenti.

In relazione a questo, la scommessa principale delle politiche di sviluppo locale è quella di valorizzare il capitale di competenze e il capitale sociale di un'area, sfruttando le sinergie che possono realizzarsi. Ciò rimanda ad un concetto di integrazione che coniuga la dotazione di un territorio con la capacità previsionale di sviluppo per accrescere l'offerta di competenze.

## 8. LE CONCLUSIONI E LE RACCOMANDAZIONI

### 8.2 Conclusioni

Un risultato fondamentale della programmazione del Fse 2000-2006 è costituito dall'operatività di un complesso sistema informativo per il monitoraggio e la valutazione degli interventi cofinanziati, in particolare nell'Obiettivo 3. Tale sistema - che a livello centrale può contare sul sistema di monitoraggio nazionale dei Fondi strutturali "Monitweb" gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze-Igrue ed alimentato periodicamente dalle Adg del Fse, sulle indagini di *placement* da quest'ultime realizzate e sulla banca dati relativa ai bandi gestita dall'Isfol - ha prodotto un flusso di informazioni ricorrenti, aggiornate a scadenze prefissate, che sono state utilizzate sia nell'attuazione che in fase di monitoraggio e valutazione degli interventi.

A questo flusso di informazioni, in vista dell'aggiornamento della valutazione intermedia del Qcs, si sono inoltre aggiunte quelle prodotte da specifiche indagini valutative realizzate dalla Struttura nazionale di valutazione Fse in collaborazione con le Adg dell'Obiettivo 3 su nuove e/o particolari tematiche di interesse prioritario (la formazione continua, la qualità dei sistemi formativi, l'integrazione tra gli Obiettivi 2 e 3).

Il presente Rapporto ha potuto beneficiare, di conseguenza, per la prima volta, di un insieme di informazioni ricco e articolato, sufficientemente adeguato per analizzare realizzazioni, risultati e impatti degli interventi promossi dal Fse in Obiettivo 3. Tali dati sono stati utilizzati per valutare il Qcs seguendo una logica focalizzata, come suggerito nei documenti comunitari, su gli aspetti maggiormente funzionali all'individuazione delle priorità future e, quindi, al processo di negoziazione e programmazione.

Nel presente Rapporto, la logica della focalizzazione si è tradotta nell'individuazione di tre ambiti di analisi: il primo è il focus sui risultati e gli impatti prodotti con riferimento ad alcune misure del programma; il secondo è il focus su specifiche tematiche di interesse, quali la qualità dei sistemi formativi e l'integrazione tra gli Obiettivi 2 e 3; il terzo focus riguarda gli *achievement* complessivi del Fse, anche nel quadro delle politiche nazionali e degli obiettivi della Seo. Si evidenziano, di seguito, alcuni elementi essenziali emersi da tale analisi.

Al 31.12.2004, l'avanzamento finanziario e fisico del Qcs risulta buono e fa ben sperare per il proseguimento della programmazione 2000-2006, anche alla luce della accelerazione nell'andamento dei principali indicatori di attuazione finanziaria e fisica. Dal confronto con la valutazione intermedia, infatti, emerge un notevole miglioramento dell'avanzamento finanziario complessivo degli interventi di Fse negli ultimi due anni: rispetto al periodo 2000-2002; gli impegni risultano quasi raddoppiati e le spese quasi triplicate. Similmente,

guardando agli indicatori di attuazione fisica, negli ultimi due anni di attuazione del Fse, il numero di progetti e di destinatari risulta raddoppiato sia in fase di approvazione che di avvio, i progetti conclusi sono aumentati di circa due volte e mezzo ed i loro destinatari sono quasi il triplo di quelli relativi al periodo 2000-2002.

Anche a livello di misura, il confronto con la valutazione intermedia evidenzia un sensibile miglioramento nella capacità delle Adg di gestire le risorse finanziarie disponibili secondo criteri di efficienza. Negli ultimi due anni, infatti, le amministrazioni titolari del Fse sono riuscite a mantenere elevate le performance delle misure già risultate prioritarie nel periodo 2000-2002 ai fini dell'implementazione degli obiettivi programmati (A2, C3 e D1) e – soprattutto- hanno progressivamente ridotto il numero di misure caratterizzate da particolari ritardi e situazioni di sofferenza che rischiavano di comprometterne l'attuazione (tra queste, ad esempio, la valutazione intermedia annoverava anche le misure A1, D2 e F2).

Dall'analisi per tipologie di azione emergono due aspetti in parte inattesi in fase di programmazione: il peso finanziario modesto assegnato alle azioni di accompagnamento (inferiore al 3% in riferimento sia agli impegni che ai pagamenti), e una bassa capacità di utilizzo (rapporto tra pagamenti effettuati e risorse impegnate) per i "percorsi integrati", possibile segnale di una difficoltà di attuazione di questa tipologia progettuale. Similmente, a livello di tipologia di progetto si registra una difficoltà di attuazione della formazione permanente e degli interventi di Ifts. Si noti come all'origine della bassa capacità di utilizzo possa esservi un'inadeguata offerta formativa sul territorio in riferimento a date tipologie di intervento.

Tanto l'evoluzione degli impegni e dei pagamenti che l'evoluzione dei progetti approvati e dei progetti conclusi mostrano un andamento comune, caratterizzato da una forte crescita dei valori annuali fino al 2003 e poi da una loro diminuzione a partire dal 2004. E' verosimile ritenere che le Adg abbiano avuto bisogno dei primi due anni di programmazione - il 2000 e il 2001 - per conoscere ed imparare a gestire i nuovi strumenti di *policy* messi a disposizione dal Qcs (e per completare le attività connesse alla precedente programmazione 1994-1999), che sono stati ampiamente utilizzati a partire dal 2002. Inoltre, le performance delle Adg sembrano essere influenzate dagli incentivi e dalle sanzioni introdotte per la prima volta in questa programmazione 2000-2006, segnatamente dalla regola del disimpegno automatico e soprattutto dall'attribuzione della riserva di performance.

Per quanto riguarda i risultati raggiunti, nel passaggio dal periodo 2000-2002, cui si riferiva la valutazione intermedia, al periodo 2000-2004, considerato nel presente rapporto, i principali tassi di copertura registrano un incremento. La capacità delle Adg di intercettare i vari gruppi bersaglio individuati nella programmazione è dunque aumentata nel corso del tempo. La situazione è, tuttavia, molto articolata a seconda delle misure e delle tipologie d'intervento.

I tassi di copertura più alti risultano in corrispondenza delle misure A2, C2, C3, che si rivolgono alla popolazione più facilmente intercettabile, costituita da persone che hanno appena concluso o si trovano ancora all'interno di un ciclo scolastico o universitario. In linea con queste indicazioni è quanto risulta dal calcolo dei tassi di copertura per tipologia di progetto che fa registrare i valori maggiori per gli interventi rivolti a questo stesso *target*.

Per quanto riguarda l'obiettivo dell'adattabilità della forza lavoro, a cui puntano le misure D1 e D2, il minimo risultato raggiunto in termini di copertura della popolazione di riferimento è in linea con l'investimento previsto, il cui ammontare è insufficiente a produrre un maggior coinvolgimento dei lavoratori da parte del Qcs. L'obiettivo dell'attuale programmazione, infatti, va letto nei termini di fornire un impulso al sistema della formazione continua che, pur in presenza di ingenti risorse finanziarie pubbliche, resta comunque soprattutto a carico delle imprese.

Basso risulta anche il tasso di copertura degli interventi di "alta formazione", che pure rivestono un ruolo strategico alla luce della rilevanza che viene attribuita alla creazione di capitale umano di eccellenza nell'ambito della strategia di Lisbona e del successivo processo di Bruges.

In riferimento agli interventi rivolti a favorire l'inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro è stato fatto uno specifico approfondimento volto a identificare caratteristiche dei destinatari ed esiti occupazionali conseguiti. I risultati delle indagini di *placement* condotte dalle Adg relativamente al 2002 confermano alcune linee di tendenza già evidenziate con riferimento alle indagini del 2001. Gli interventi per l'inserimento lavorativo cofinanziati dal Fse intercettano principalmente individui giovani che hanno appena completato l'istruzione superiore o, in alternativa, giovanissimi in obbligo formativo.

A dodici mesi dalla conclusione dell'intervento formativo, il 64,4% dei partecipanti agli interventi formativi e di work experience si dichiara occupato. La parte restante degli intervistati risulta essere in cerca di occupazione (20,7%) o inattiva (14,9%). A tale risultato concorre il ruolo esercitato dai soggetti attuatori nel facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Quasi il 50% di quanti hanno trovato impiego entro il mese successivo alla conclusione dell'intervento, lo ha trovato attraverso il Centro di formazione professionale che ha organizzato l'intervento o l'azienda presso cui ha svolto un periodo di stage. Al crescere della distanza tra l'inizio del lavoro e la fine dell'intervento diminuisce inevitabilmente l'efficacia di questi canali rispetto ad altri.

Il tasso d'inserimento occupazionale lordo e il tasso d'inserimento "coerente" (in attività di lavoro in settori analoghi a quelli dell'intervento cui si è partecipato) crescono con il livello d'istruzione e si innalzano nel caso delle tipologie di progetto concepite specificamente per individui che hanno già completato percorsi d'istruzione superiore (alta formazione, Ifts, post-obbligo formativo e post-diploma). Con riferimento all'età, i tassi d'inserimento,

occupazionale lordo e “coerente”, sono più favorevoli alle classi di età centrali (25-29 anni e 30-34 anni). Infine, non va trascurato che il tasso d’inserimento occupazionale risulta essere correlato inversamente con la durata della disoccupazione al momento dell’iscrizione all’intervento.

In estrema sintesi, il tipo di destinatario che risulta più frequentemente occupato al termine dell’intervento formativo è un individuo molto vicino all’età adulta o da poco adulto, possiede un titolo di studio medio-alto, ha iniziato a cercare lavoro poco prima dell’iscrizione all’intervento e, verosimilmente (come appare anche da un valore alto del tasso d’inserimento “coerente”) riesce a mettere a frutto in tempi relativamente brevi le competenze specialistiche acquisite attraverso la partecipazione all’intervento.

Rispetto al destinatario più frequentemente raggiunto dalle politiche per l’inserimento lavorativo cofinanziate dal Fse, il destinatario più frequentemente occupato è più adulto e, probabilmente, ha una migliore conoscenza del mercato del lavoro dovuta anche a precedenti esperienze lavorative.

La stima dell’impatto sui destinatari diretti degli interventi rivolti a favorire l’accesso al mercato del lavoro evidenzia l’efficacia delle attività realizzate quali strumenti di politica attiva del lavoro. In media, il tasso di inserimento netto, che misura l’incremento nella probabilità di occupazione a 12 mesi dalla conclusione dell’intervento attribuibile alla partecipazione al programma, è pari al 26%.

Il beneficio maggiore della partecipazione agli interventi sembra essere per il segmento femminile della popolazione, che pure registra tassi d’inserimento lordi più bassi. Al margine, l’effetto di un aumento dell’offerta formativa sembra dunque quello di rendere gli esiti occupazionali delle donne molto simili a quelli degli uomini, pur partendo da esiti attesi in assenza degli interventi molto distanti.

A fronte di questo generale andamento positivo bisogna però segnalare un divario di genere relativo alla qualità del lavoro che donne e uomini svolgono a seguito dell’intervento dal Fse. La discriminazione di genere riguarda prevalentemente la retribuzione, le prospettive di carriera e la qualità del lavoro trovato. Oltre ad estendere l’offerta di interventi diretti all’occupabilità occorre, perciò, fare maggiori sforzi nel senso di una migliore valorizzazione delle competenze e delle capacità del segmento femminile della popolazione in età lavorativa.

In riferimento alla formazione rivolta ai lavoratori è stato fatto un ulteriore approfondimento volto ad identificare caratteristiche dei destinatari ed esiti degli interventi. Le caratteristiche degli utenti indicano che sia la formazione richiesta dalle imprese, sia quella a domanda individuale (richiesta dai lavoratori) seleziona occupati “forti”, a conferma della difficoltà di raggiungere lavoratori con basso titolo di studio, con età superiore ai 44 anni e con contratti temporanei. La minore domanda di formazione proveniente da lavoratori con titoli bassi e il

maggior rendimento della formazione offerta dalle imprese a lavoratori “forti” sono le ragioni principali di tale fenomeno di esclusione.

I risultati osservati sui lavoratori a 12 mesi dalla partecipazione al corso mostrano nel complesso un limitato riflesso della formazione in termini di mobilità interna o esterna all’azienda, di stabilizzazione del rapporto dal punto di vista contrattuale, nonché di variazione della retribuzione. Emerge, tuttavia, un fenomeno interessante: i cambiamenti più significativi registrati per i lavoratori formati si identificano nei percorsi di mobilità verso l’esterno, che riguardano solitamente gli individui più giovani e soprattutto con meno anzianità di servizio, ai quali è associato spesso un aumento della retribuzione.

Uno specifico tema analizzato ha riguardato la valutazione della qualità dei sistemi formativi territoriali. Tale valutazione è stata realizzata sulla base dei *reports* elaborati dalle 14 Adg dell’Obiettivo 3, attraverso l’attribuzione di un punteggio, derivato dal “peso” che le stesse Adg hanno attribuito ai fattori/indicatori. Le dimensioni riguardanti l’efficacia dei sistemi di comunicazione e la rispondenza della programmazione ai fabbisogni del territorio hanno ricevuto valutazioni più alte delle altre. Dalle valutazioni espresse dalle Adg, in sintesi, sembra emergere la consapevolezza della rilevanza del consolidamento del “sistema di governo” della formazione professionale.

A fronte dei risultati conseguiti dall’attuale programmazione è utile un confronto con le criticità che emergevano nel precedente periodo di programmazione per capire se e in che misura risultino superate. Il riferimento è alle considerazioni inerenti la programmazione 1994-1999, contenute nel “Quadro di riferimento per sviluppare le risorse umane, aumentare e migliorare l’occupazione”, documento predisposto al principio della corrente programmazione, laddove si specificava quanto segue:

*“A fronte degli impatti positivi registrati, sono emerse alcune criticità chiave, quali alcuni effetti non voluti e non previsti, degli interventi rivolti ai segmenti di popolazione in condizioni di svantaggio nel mercato del lavoro, in particolare ai disoccupati di lunga durata. Si è verificato un effetto di ‘scrematura’ e di ‘autoscrematura’ dell’utenza potenziale che ha premiato, di fatto, i soggetti che, pur in condizione di disoccupazione, presentavano caratteristiche di maggior forza relativa (soprattutto un titolo di studio medio-alto). Le cause del carente raggiungimento della popolazione più debole sono state identificate, sia nella mancanza di un adeguato sistema di servizi all’impiego capace di intercettare, informare e guidare soggetti che per età, ‘analfabetismo’ o scarsa istruzione, non riescono ad accedere autonomamente all’informazione, a individuare e scegliere le opportunità offerte, sia nelle modalità di programmazione e gestione degli interventi mirati a queste categorie di utenza. In particolare, il mercato della formazione professionale ha premiato i progetti che mostravano la migliore rispondenza ai requisiti di occupabilità dei formati, ciò ha portato a selezionare i soggetti più forti. [...]*

*Una terza criticità è emersa nell’interpretazione e nella realizzazione della formazione continua. Le attività cofinanziate dal Fse nel 1994-1999, periodo caratterizzato dalla carenza di risorse pubbliche nazionali in quest’area d’intervento, hanno contribuito a promuovere la formazione dei lavoratori appartenenti a fasce di professionalità medio-alta nelle piccole e medie imprese in condizioni di espansione economica e per progetti di prevalente interesse aziendale. È chiaro che nel contesto produttivo italiano, caratterizzato da piccole imprese,*

*vi sia una forte convergenza di interessi fra lavoratori e aziende, pur tuttavia carenti sono risultate essere le opportunità offerte ai lavoratori meno istruiti e qualificati e, quindi, meno adattabili ai mutamenti industriali e, di conseguenza, più esposti al rischio di disoccupazione”<sup>20</sup>.*

Per quanto riguarda le misure rivolte all’inserimento occupazionale, alla luce delle risultanze del presente rapporto, si può ritenere che nella programmazione 2000-2006 stia proseguendo quella trasformazione, avviata in quella precedente 1994-1999, degli assetti del sistema della formazione professionale, orientato storicamente, in Italia, all’offerta di interventi di qualificazione di base di giovani che non proseguono o abbandonano la scuola secondaria. Oggi gli interventi risultano essere molto articolati, non sono più limitati all’attività corsuale e sono specificamente progettati per fasce di utenza molto diverse fra loro per titolo di studio, età, condizione occupazionale.

Tuttavia, l’efficacia del Fse dimostra di essere molto diversa - in termini sia di effettiva capacità di coinvolgimento negli interventi dei destinatari potenzialmente interessati, sia di inserimenti occupazionali - a seconda delle categorie di utenza considerate. Se, infatti, risulta accresciuta rispetto al passato la capacità di “intercettare” il segmento adulto, in particolare le donne, e i disoccupati di lunga durata, si segnala ancora come fattore critico la difficoltà di coinvolgimento degli adulti se privi di titoli di studio adeguati. In riferimento alla formazione rivolta ai lavoratori, nuovamente si registra una difficoltà ad intercettare il segmento più debole, rappresentato dagli individui con basso titolo di studio, con età superiore ai 44 anni e con contratti temporanei.

In estrema sintesi, al termine del quinquennio 2000-2004, il Fse risulta essere uno strumento molto efficace ai fini del rafforzamento della competitività dei sistemi territoriali dell’Obiettivo 3 e uno strumento ancora debole ai fini del raggiungimento di una maggiore equità sociale.

## 8.2 Raccomandazioni

Alla luce dei risultati ottenuti, già nei due anni residui dell’attuale programmazione appare opportuno **rafforzare il ruolo di alcune filiere formative** particolarmente strategiche ai fini degli obiettivi di occupabilità attuali (e futuri) del Fse.

Introdotte nella programmazione regionale per la prima volta in questo settennio 2000-2006, l’istruzione tecnica superiore e l’alta formazione, dopo uno stentato avvio dovuto anche alla novità e alle complessità di realizzazione degli interventi, stanno dimostrando la loro efficacia: i loro destinatari, infatti, trovano dei lavori di qualità e coerenti con la formazione ricevuta in misura maggiore rispetto a chi ha partecipato ad altre filiere formative cofinanziate (come mostrano tassi d’inserimento occupazionale coerente e valori dell’indice sintetico di qualità molto elevati).

---

<sup>20</sup> Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Quadro di riferimento per sviluppare le risorse umane, aumentare e migliorare l’occupazione*, pp. 19-20.

Non va tuttavia trascurato che gli interventi di Ifts hanno una durata effettiva molto lunga (mediamente superiore alle 1000 ore) che ne influenza inevitabilmente la riuscita attuativa, come dimostrano i tassi di dispersione particolarmente elevati registrati. Un maggiore investimento in questa filiera, caratterizzata anche da costi mediamente assai consistenti, richiederebbe pertanto l'attivazione di specifiche misure di accompagnamento volte a ridurre gli abbandoni ottimizzando così l'utilizzo di risorse pubbliche ad essa destinate.

Nel caso dell'alta formazione, invece, anche ai fini di incentivarne lo sviluppo in futuro, già entro il termine dell'attuale programmazione di Fse andrebbero maggiormente utilizzate le possibilità offerte da alcuni interventi risultati invece fin qui poco rilevanti nelle scelte operate dalle Adg in sede di programmazione attuativa, e cioè quelli per realizzare sinergie tra il mondo della ricerca ed il sistema delle imprese con l'obiettivo di promuovere l'innalzamento del capitale umano di eccellenza.

Anche gli interventi di formazione all'interno dell'obbligo formativo possono essere oggetto di maggiori attenzioni in futuro, visti i risultati elevati ottenuti non solo in termini di inserimenti occupazionali ma anche di effettivo coinvolgimento delle persone potenzialmente interessate.

Un'altra priorità riguarda invece i **soggetti più deboli**: destano infatti preoccupazione la scarsa capacità degli interventi di Fse di intercettare (prima) e di inserire nel mercato del lavoro (poi) alcuni particolari *target-group*: giovani a rischio di dispersione scolastica e formativa, adulti con titoli di studio bassi, inattivi non inseriti né nel sistema dell'istruzione né in quello della formazione. E' su queste categorie di destinatari che nel prossimo futuro bisogna continuare ad indirizzare l'attenzione maggiore, aumentando innanzitutto le loro possibilità di accesso alle opportunità formative e di lavoro offerte dagli interventi di Fse.

A tale proposito, da un lato, va proseguito e ampliato lo sforzo di migliorare la qualità dei servizi per l'impiego che ha contraddistinto questa programmazione fin dall'inizio; dall'altro, va ulteriormente rafforzata l'adozione di quelle strategie d'intervento in grado di orientare ed accompagnare al lavoro chi più di altri rischia di esserne escluso.

Lo sviluppo che le attività di orientamento, informazione e consulenza hanno già ricevuto nell'attuale programmazione (coinvolgendo circa un quarto dei 2,8 milioni destinatari raggiunti dal Qcs) copre solo una parte di questa esigenza: l'altra potrebbe essere soddisfatta dal maggiore ricorso ad attività "personalizzate" quali, ad esempio, i percorsi integrati volti proprio ad accompagnare al lavoro particolari fasce d'utenza e già oggetto di crescente attenzione nelle scelte operate dalle Adg in fase di programmazione attuativa. In questo caso, andrebbero monitorate con maggiore attenzione le varie fasi di implementazione di questi percorsi, anche al fine di verificare il superamento di alcune difficoltà registrate in fase di attuazione.

Con riferimento agli interventi di **formazione continua** cofinanziati dal Fse, si presenta anzitutto un problema di raccordo con gli interventi finanziati in ambito nazionale al di fuori del Fse. Come noto, l'avvio dei Fondi interprofessionali ha implicato la creazione di un sistema duale di finanziamento pubblico della formazione continua, facente capo a Regioni e Fondi, pur essendo incentrato sull'unica finalità di aggiornare le competenze dei lavoratori. In questi ultimi anni della programmazione 2000-2006, le due componenti del sistema dovranno cercare di convivere e tentare di creare sinergie alla luce del comune obiettivo di policy. Il rischio che l'ipotesi di spiazzamento avanzata nel presente rapporto si concretizzi richiede un'attenta sorveglianza da parte delle Adg, anche per meglio affrontare la nuova programmazione 2007-2013.

In sede di valutazione intermedia era stato suggerito di specializzare gli obiettivi dei soggetti componenti del sistema duale: si suggeriva, infatti, di orientare i Fondi verso il finanziamento di interventi di formazione 'decisa dalle imprese' e di lasciare al Fse l'obiettivo di perseguire l'adattabilità dei lavoratori deboli (e/o non dipendenti). A oltre due anni di distanza tale suggerimento sembra essere ancora valido.

Va, inoltre, fatto uno sforzo ai fini dell'ampliamento di interventi finora poco impiegati nello sviluppo delle competenze dei lavoratori e dell'adattabilità delle imprese: si tratta degli interventi per la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro (compresi quelli che vengono indicati come modelli di gestione delle risorse umane), che da più parti vengono considerati fonte di creazione e diffusione di conoscenza all'interno delle imprese e riconosciuti come complementari alla formazione. Altri Paesi europei, già nell'attuale ciclo di programmazione, si sono cimentati con questa sfida; lo studio e il trasferimento di alcune buone prassi, opportunamente adattate alla realtà economico-produttiva italiana, potrebbe costituire un importante elemento di novità.

Per quanto riguarda la **strategia di lifelong learning**, alla quale il Fse ha contribuito soprattutto nella costruzione di competenze utili all'inserimento nel mercato del lavoro, è auspicabile che la nuova programmazione si ponga come obiettivo quello della creazione di un quadro organico nel quale confluiscono la promozione dell'apprendimento da parte degli individui (sia per la vita lavorativa, che per la partecipazione alla vita sociale), la creazione di modelli per la valorizzazione delle competenze acquisite (la certificazione delle competenze e il riconoscimento dei crediti formativi), l'elaborazione di schemi incentivanti di creazione e diffusione delle conoscenze (formazione e organizzazione del lavoro volta a favorire l'apprendimento individuale e collettivo). Cruciale in questo senso appare anzitutto il coinvolgimento di individui in età adulta o matura, anche dopo ed indipendentemente dal conseguimento di titoli di studio scolastici ed universitari, sia sul posto di lavoro che in altre sedi

Parallelamente alla strategia di *lifelong learning*, in tema di adattabilità come anticipazione e gestione del cambiamento, il nuovo Fse potrebbe costituire un'opportunità di sperimentazione di costruzione di capacità "previsiva" delle imprese (o di sistemi di imprese) che favoriscano

il riposizionamento di queste ultime e la costruzione di migliori scenari in termini di fabbisogni di risorse umane. Il sostegno ai partenariati locali, come si è rotato nell'analisi relative alle forme di integrazione di interventi per lo sviluppo territoriale, può costituire un utile strumento per la creazione di scenari resi affidabili dal coordinamento delle azioni individuali.

Con riferimento alle **pari opportunità**, il quadro complessivo dell'attuale programmazione indica siti positivi che si accompagnano ad aree critiche, riconducibili alle problematiche che tradizionalmente interessano il lavoro e i percorsi formativi delle donne: divari retributivi, segregazione formativa, segregazione occupazionale, in generale una qualità del lavoro più contenuta rispetto ai colleghi uomini. E' proprio su queste aree critiche che occorrerà in futuro condurre una riflessione per mettere a punto soluzioni più incisive, che rafforzino ulteriormente tutti quegli strumenti volti al miglioramento della permanenza delle donne nel mercato del lavoro.

In particolare sarà necessario vincolare maggiormente le azioni rivolte agli occupati ai temi della conciliazione lavoro-famiglia, data l'importanza crescente che questo tema va assumendo per la promozione del lavoro delle donne (ma anche degli uomini in una visione di redistribuzione dei carichi familiari) e per favorire la loro permanenza nonché progressione di carriera.

L'aver privilegiato in questa programmazione gli interventi direttamente finalizzati a promuovere la capacità di inserimento professionale delle donne a scapito di altro tipo di interventi è stato già segnalato, seppur in fase programmatoria, anche dalla Commissione Europea per la quasi totalità dei paesi UE. Risultavano ancora circoscritti gli sforzi per migliorare la qualità dei posti di lavoro delle donne, le responsabilità ad esse assegnate, l'evoluzione della loro carriera, la riduzione del divario salariale, la promozione dell'accesso a posizioni di responsabilità o occupazioni altamente qualificate.

Dovranno dunque essere condotti ulteriori sforzi per migliorare il potenziale dei Fondi strutturali come fattore accelerante delle politiche comunitarie e nazionali in materia di parità tra donne e uomini, anche nel corso di un nuovo periodo di programmazione. Certamente la parità tra i sessi è opportuno che resti una priorità sia per quanto riguarda le strategie che le risorse poiché la promozione della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e gli sforzi per eliminare i divari tra i sessi in tutti gli aspetti della vita sono fondamentali per conseguire l'obiettivo strategico generale fissato a Lisbona.

Nell'ambito dell'auspicio del **buon governo delle politiche cofinanziate**, la nuova programmazione considera la *capacity building* come oggetto di riserva finanziaria (2%): a tale proposito l'esperienza dell'attuale programmazione dimostra un notevole progresso in termini di gestione delle informazioni ed utilizzo delle conoscenze sullo stato di attuazione dei programmi che deve costituire il punto di partenza per analoghi successi anche sul versante delle politiche non cofinanziate. Tali necessità sono avvertite in Italia, sia a livello

centrale che a livello regionale, ma non hanno finora trovato soluzioni praticabili e coerenti. Tuttavia, la valutazione della qualità dei sistemi formativi presentata nel Rapporto offre una base conoscitiva sufficientemente ampia ed articolata per fornire alcune indicazioni operative per il futuro.

In positivo, ciò che sembra ormai consolidato nel funzionamento e nel profilo di qualità dei sistemi regionali di formazione professionale sono innanzitutto i meccanismi che hanno a che fare con la capacità di costruire documenti di programmazione e pianificazione dettagliati e coerenti con le strategie e le indicazioni generali del Fse; sembrano diffusi e consolidati anche i luoghi e le forme di raccordo e interazione tra i diversi attori – anche istituzionali - che sono in qualche modo portatori di istanze nei confronti del sistema di formazione professionale, dell'istruzione e del lavoro (anche se a fronte di questo livello macro che appare assestato viene segnalata la netta difficoltà di funzionamento dei dispositivi operativi di integrazione che insistono sui singoli interventi o progetti).

Di successo risulta anche l'impulso che il Fse ha dato alla attivazione di modalità strutturate di comunicazione e informazione circa l'offerta e le opportunità di formazione esistenti (un vero e proprio salto di qualità rispetto al precedente periodo di programmazione) così come il contributo dato alla implementazione di adeguati sistemi di monitoraggio e controllo (qualche incertezza permane invece ancora sulla valutazione ex-ante a fini di selezione degli interventi).

In relazione a questi aspetti la futura programmazione potrebbe intervenire per favorire il consolidamento definitivo del quadro esistente e per favorire processi di scambio e de-contestualizzazione/ri-contestualizzazione delle pratiche e dei meccanismi esistenti.

Dove, invece, si registrano possibili margini di miglioramento, ai fini del buon governo delle politiche cofinanziate, è soprattutto nel presidio della componente di merito e di metodo degli interventi formativi: si tratta di un compito difficile da agire istituzionalmente ma di assoluta importanza rispetto alla qualificazione complessiva dei sistemi di formazione professionale. In questo senso il nuovo Fse dovrebbe farsi carico della necessità di investire in maniera anche quantitativamente significativa sia su coloro che operano – con vari ruoli – nell'ambito dei processi di istruzione e formazione sia sulla ricerca, sperimentazione e diffusione di modalità adeguate e solide di sostegno ai processi di apprendimento e di creazione del sapere che coinvolgono i destinatari finali degli interventi.