



**STRUTTURA DI VALUTAZIONE FSE**

**RAPPORTO NAZIONALE DI VALUTAZIONE  
DEL FONDO SOCIALE EUROPEO  
1994-1995**

**SINTESI**

## INDICE

<b>1. Approccio alla valutazione</b>	<b>pag. 3</b>
1.1. Obiettivi e scelte metodologiche	pag. 3
1.2. Il vincolo informativo	pag. 5
1.3. Le opzioni complementari	pag. 6
1.4. Procedure e metodo	pag. 7
1.5. L'ottica gestionale	pag. 10
<b>2. Il Fondo Sociale nel primo biennio di attuazione</b>	<b>pag. 10</b>
<b>3. Bilancio dell'obiettivo 3</b>	<b>pag. 16</b>
3.1. I giovani: gli utenti chiave degli interventi di FSE	pag. 16
3.2. L'integrazione tra i sistemi di formazione professionale delle Regioni e di istruzione pubblica	pag. 21
3.3. I disoccupati di lunga durata: azioni di difficile avvio	pag. 26
3.4. I soggetti a rischio di esclusione sociale	pag. 30
3.5. Le pari opportunità fra uomini e donne sul mercato del lavoro	pag. 34
3.6. La presenza femminile nelle attività del FSE	pag. 35
<b>4. Bilancio dell'obiettivo 4: la formazione continua</b>	<b>pag. 36</b>
<b>5. I settori di attività</b>	<b>pag. 41</b>
<b>6. Gli interventi a sostegno delle aree a declino industriale</b>	<b>pag. 42</b>
<b>7. Gli interventi a sostegno delle aree a declino rurale</b>	<b>pag. 43</b>
<b>8. Il rapporto tra gli interventi cofinanziati e gli altri interventi regionali</b>	<b>pag. 46</b>

## 1. Approccio alla valutazione

### 1.1. Obiettivi e scelte metodologiche

La normativa comunitaria del 1993 (Regolamenti n. 2081, 2082, 2083 e 2084) ha apportato modifiche di rilievo relativamente alla valutazione e sorveglianza dei Fondi strutturali. Per quanto concerne la valutazione, dai Regolamenti sono derivate apposite disposizioni contenute nei documenti di programmazione in particolare i Quadri Comunitari di Sostegno (QCS) ed i Documenti Unici di Programmazione (DOCUP). Tali disposizioni riguardano le varie fasi della valutazione e le modalità con cui i Comitati esplicano il proprio mandato. Nei documenti di programmazione sono stati inoltre formalizzati indicatori attinenti alle diverse fasi valutative in particolare: indicatori di situazione, di realizzazione e di impatto specifico.

La Struttura di valutazione FSE - ISFOL (nel resto di questo rapporto chiamata per brevità la Struttura), nel disporre le proprie rilevazioni ed il presente rapporto di valutazione, ha tenuto conto, compatibilmente con la natura del proprio mandato e nei limiti concessi dal tempo limitato disponibile, di quanto sopra ricordato, con l'obiettivo di fornire ai Comitati di sorveglianza una base attendibile di informazioni ed analisi utili ad agevolare le loro funzioni istituzionali di monitoraggio e valutazione intermedia.

L'esigenza per i Comitati di sorveglianza di approdare a valutazioni secondo gli indicatori di realizzazione e di impatto specifico (che sono quelli propri agli stadi intermedi della valutazione) ed in maniera articolata per asse e misura oltre che per obiettivo, ha determinato gran parte delle scelte di metodo sottese al presente rapporto.

L'impianto del lavoro ha trovato inoltre fondamento, per quanto compatibile con la sua natura di "primo rapporto" relativo alla gestione FSE in corso, nelle indicazioni metodologiche fornite dalla Commissione per il monitoraggio e la valutazione di tutti i Fondi strutturali<sup>1</sup>.

Il metodo proposto dalla Commissione prevede un'analisi "a cascata" che, partendo dagli obiettivi ed effetti dei singoli progetti, risale alla valutazione degli effetti dei programmi nel loro complesso verificandone il grado di conseguimento dei risultati rispetto agli obiettivi prefissati. Fanno "da cornice" alle analisi di tipo quantitativo che il metodo propone, altre valutazioni relative al contesto

---

<sup>1</sup> Ci si riferisce in particolare a quanto contenuto nel documento "Linee guida per il monitoraggio e le valutazioni in itinere dei QCS, DOCUP e degli interventi" elaborato dalla Commissione nel Febbraio 1995 e discusso, per quanto riguarda il FSE, nell'ambito di apposite riunioni promosse dalla DGV Unità monitoraggio e valutazione del FSE e che hanno visto la partecipazione dei rappresentanti delle amministrazioni competenti al livello nazionale e dei valutatori dei 15 paesi.

operativo in cui i programmi si realizzano (economico, sociale, normativo) e relative all'andamento nella gestione (organizzazione, selezione dei progetti, promozione, assistenza tecnica ecc.).

Le sezioni del presente rapporto relative agli aspetti organizzativi, gestionali e finanziari rispondono in parte alle verifiche di contesto che il metodo propone. Inoltre, la sperimentazione di alcuni indicatori di realizzazione ed impatto specifico effettuata costituisce la preconditione per una eventuale successiva proposta e rilevazione di indicatori ancora più articolati ed aderenti a quelli che il metodo della “valutazione a cascata” richiede.

Nell'impostare il lavoro di rilevazione ed analisi la Struttura ha tenuto presente anche altre opportunità ed esigenze.

Dal momento che le analisi avrebbero riguardato, oltre che il complesso dei QCS anche i singoli DOCUP e Programmi operativi (PO) si è ritenuto indispensabile condurre le rilevazioni coinvolgendo quanto più era possibile, in un percorso di lavoro congiunto, i titolari degli stessi e questo allo scopo di:

- non rendere il lavoro della Struttura come sostitutivo delle indispensabili valutazioni che ogni titolare di PO (sia che si tratti di Regioni che di Ministeri) è chiamato ed interessato ad effettuare anche per migliorare le proprie politiche e la propria gestione;
- offrire, quando necessario, occasioni di confronto e di supporto ai titolari in ordine all'allestimento o miglioramento dei loro dispositivi di rilevazione e valutazione;
- nei limiti del possibile non gravare i titolari di una “produzione aggiuntiva di informazioni” attenendosi, come meglio vedremo più avanti, al loro normale iter decisionale, gestionale ed amministrativo in quanto è in quell'ambito che si ha una “produzione quasi automatica” di informazioni.

Si è cercato, attraverso un preventivo accurato studio di fattibilità, di conciliare vari tipi di esigenze. Da un lato infatti si aveva necessità di approdare rapidamente ad un quadro informativo esauriente e dettagliato (per realizzare il presente rapporto nelle scadenze previste), dall'altro di fare in modo che il lavoro non avesse il solo scopo di presentare informazioni ed analisi, ma anche quello di costituire a sua volta uno studio di fattibilità utile a quanti, sia al livello centrale che regionale, dovranno nel prossimo futuro allestire sistemi informativi e produrre documenti di monitoraggio in maniera permanente (ad esempio le Regioni al livello dei loro propri PO, l'IGFOR al livello del monitoraggio finanziario e fisico dei Fondi strutturali).

L'insieme di finalità, opzioni e vincoli descritti ha comportato precise scelte di ordine metodologico ed organizzativo che descriviamo brevemente in queste pagine.

## **1.2. Il vincolo informativo**

Valutazioni di carattere quantitativo basate su indicatori non possono ovviamente prescindere dalla disponibilità di una base informativa adeguatamente articolata per tipologia di intervento e di utenti (gli assi e le misure) nonché per aree geografiche pertinenti sia con l'ambito di competenze dei titolari (ovvero le Regioni e lo Stato), sia con le problematiche specifiche di tipo socio-economico (sostanzialmente il Sud ed il Centro-Nord).

L'ISFOL, nel 1993 e 1995, ha realizzato due rapporti di valutazione relativi alla gestione dei QCS 1989-93. In tale occasione si è avuto modo di verificare i limiti del sistema informativo centrale sul FSE. Tale sistema (SISVA), allestito dalla Commissione per il monitoraggio del FSE in tutti i paesi membri, solo parzialmente modificato in seguito all'adozione dei nuovi QCS e DOCUP, presenta forti limiti e carenze in particolare per quanto attiene alle variabili fisiche. Si tratta di problemi che in parte derivano dall'impostazione di base del sistema (ad esempio non sono univoche le definizioni delle variabili che devono esservi inserite), in parte dalle modalità specifiche con cui lo stesso viene alimentato al livello nazionale.

Con la nuova gestione dei Fondi strutturali, tuttavia, è stato creato un nuovo sistema informativo da parte del Ministero del Tesoro - IGFOR, tale sistema al momento gestisce il monitoraggio finanziario. Dal 1997 (recuperando anche le informazioni relative agli anni precedenti) entrerà a regime la rilevazione ed imputazione anche delle variabili fisiche, secondo le modalità definite nel presente rapporto.

Il lavoro, come prima accennato, è stato impostato anche tenendo conto del contributo che esso poteva fornire, sia all'implementazione del sistema del Ministero del Tesoro, sia al miglioramento del sistema SISVA (Commissione - Ministero del Lavoro) in termini di: individuazione e definizione delle variabili, riclassificazione delle misure, procedure di rilevazione, modalità di connessione tra le variabili fisiche e finanziarie.

Se dunque oggi il panorama informativo relativamente anche alle variabili fisiche del FSE appare destinato a migliorare, per l'elaborazione di un rapporto di valutazione relativo al primo periodo di attuazione si presentava la necessità di costituire una apposita e specifica base informativa.

A tal fine si è ritenuto, prima di procedere alla rilevazione, di compiere le seguenti azioni:

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

Da una prima ricognizione effettuata presso i titolari dei Programmi era infatti emerso come, solo in un numero molto limitato di casi, i sistemi informativi esistenti sarebbero stati in grado di fornire i dati necessari.

### **1.3. Le opzioni complementari**

Altre due scelte importanti sono state effettuate nell'impostazione preliminare del lavoro volte a recepire specifiche necessità valutative emerse nell'ambito sia dei Comitati di sorveglianza che in seguito ai rapporti elaborati sulla trascorsa gestione del FSE.

- La prima di queste scelte ha portato ad assumere come unità di analisi le misure in cui si articolano i diversi assi di intervento in quanto, in molti casi, è solo a questo livello che è possibile analizzare le azioni che vengono decise ed attuate in relazione a quelle che, sia nei Regolamenti comunitari che nei documenti di programmazione, sono considerate le problematiche-obiettivo del FSE. E' stato così possibile ricostruire quadri conoscitivi separati per gli interventi rivolti ai giovani con bassi titoli di istruzione, per i giovani con scolarità di livello secondario o superiore, per i giovani occupati con contratti a causa mista, per gli interventi che implicano forme di integrazione tra diversi sistemi formativi. Tutto questo non sarebbe stato possibile attestandosi nelle analisi al livello di asse, in quanto le tipologie di intervento indicate sono reperibili solo attraverso l'analisi delle azioni secondo le diverse misure. Lo stesso si può dire sul versante dei disoccupati di lunga durata dove, ad esempio, è stato possibile enucleare dall'insieme del relativo asse, gli interventi rivolti ai lavoratori in mobilità. Ciò vale anche per tutti gli altri obiettivi in cui gli assi si articolano per segmenti di utenza o tipologia di azione avente ognuna separatamente una certa rilevanza.
- La seconda scelta effettuata attiene all'esigenza di mettere in connessione attività analoghe che si effettuano sia al Centro-Nord che nel Mezzogiorno, ma che in genere fanno oggetto di analisi "separate" in quanto formalmente incluse in documenti di programmazione differenti. Anche se valutazioni separate per le azioni rivolte alle persone in cerca di lavoro ed ai lavoratori occupati hanno un loro senso in quanto la situazione di contesto è ben diversa tra il Centro- Nord ed il Sud dell'Italia, è però anche vero che la natura delle azioni e dei beneficiari del FSE è sostanzialmente la stessa così come sono del tutto analoghe le problematiche relative all'organizzazione e gestione degli interventi da parte delle Amministrazioni titolari. Anche tale attività di raccordo tra interventi inclusi in documenti di programmazione che agiscono in aree geografiche differenti ha richiesto una accurata fase preparatoria con analisi e sistematizzazioni molto dettagliate delle tipologie di interventi incluse in tutte le misure di ognuno degli obiettivi. Riteniamo interessante il fatto che, in seguito a tale scelta, sia adesso possibile ricostruire quadri valutativi per problematica-obiettivo anche per l'insieme del paese oltre che per Centro-Nord e Sud separatamente (oltre, ovviamente alla scala regionale e di singolo PO o Programmi operativi multiregionali (POM)).

### **1.4. Procedure e metodo**

In questo paragrafo ci sembra inoltre opportuno esporre brevemente il procedimento che è stato seguito in quanto utile a mettere in evidenza come, in ognuna delle fasi, si sia cercato di raccordare al massimo il lavoro della Struttura con le diverse Amministrazioni titolari.

Le attività di rilevazione, analisi e stesura del rapporto hanno richiesto circa 9 mesi essendo iniziate nel gennaio del 1996. Le fasi in cui si è articolata l'attività sono le seguenti:

- fissazione degli obiettivi della valutazione da effettuare compatibilmente con il lasso di tempo e le risorse disponibili, lo stato di avanzamento nella realizzazione degli interventi FSE da parte dei titolari;
- fissazione di una prima ipotesi di rilevazione coerente con gli obiettivi valutativi prescelti e presumibilmente “sostenibile” per le Amministrazioni coinvolte;
- riunioni preliminari con tutti i rappresentanti dei diversi PO o POM : ovvero, in genere, i responsabili del FSE nell'ambito delle Regioni, dei Ministeri - Ministero del Lavoro (ML), Ministero degli Affari Esteri (MAE), Ministero per l'Università e la Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST), Ministero della Pubblica Istruzione (MPI), Funzione Pubblica - e Società per l'Imprenditorialità Giovanile (SIG). In questa fase è stato determinante il supporto fornito dal Coordinamento delle Regioni che ha portato, tra l'altro, alla designazione di un referente per le attività di valutazione in quasi tutte le Regioni e Province autonome;
- in questa fase è stata inoltre data configurazione definitiva alla Struttura, con l'affidamento a ricercatori senior delle attività da svolgere presso le Regioni e gli altri titolari di Programmi sulla base di un preciso *cahier des charges* finalizzato a garantire omogeneità (e dunque comparabilità) delle rilevazioni sia di tipo quantitativo, che attinenti agli aspetti organizzativi e gestionali;
- il mandato conferito ad ognuno dei ricercatori riguardava anche l'eventuale supporto-consulenza da fornire, quando richiesto, alle Amministrazioni in ordine all'allestimento di dispositivi di valutazione e miglioramento dei flussi informativi; l'attività dei ricercatori senior è stata costantemente affiancata dal coordinamento della Struttura ed ha usufruito del supporto di ricercatori juniors soprattutto laddove la rilevazione dei dati si presentava più problematica a causa ad esempio: di un flusso informativo non ancora del tutto completo tra le Amministrazioni regionali e provinciali (nei casi in cui vige la delega), di informazioni del tutto o in parte disponibili solo su supporto cartaceo, di dati disponibili non per aggregati, ma separatamente per ognuna delle azioni approvate ed avviate;
- le attività di rilevazione quantitativa, iniziate in seguito ad una fase di verifica “sul campo” sono state integrate da analisi sui più importanti aspetti relativi sia all'organizzazione che alla gestione degli interventi. L'insieme di tali attività ha portato ad un contatto costante, nel periodo, tra la Struttura ed i coordinatori, i responsabili dei servizi FSE, nonché altri funzionari, compresi naturalmente quelli designati come referenti per la valutazione;
- le rilevazioni e le analisi sul campo sono terminate nel mese di giugno ed hanno dato luogo alla stesura di una monografia per ognuna delle Regioni e Ministeri titolari di PO;

- nel corso del mese di luglio a tutti i responsabili del FSE ed ai coordinatori degli uffici della formazione sono stati inviati per controllo ed eventuali integrazioni tutti i dati rilevati e ricodificati per obiettivi, assi e misure;
- nei successivi due mesi sono state effettuate le elaborazioni dei dati, sono stati costruiti quadri interpretativi di sintesi attinenti ai vari aspetti della organizzazione e gestione del FSE e redatto il rapporto di valutazione.

Nella fase iniziale di studio della fattibilità delle rilevazioni quantitative è stata cercata una soluzione che rendesse praticabile l'indagine nei tempi disponibili, attestandosi dunque su poche variabili fondamentali ai fini di una valutazione coerente con lo stato attuale di avanzamento del FSE. Si è inoltre cercato di individuare, sia in termini di tipo di variabili che di modalità della rilevazione, una procedura che avesse il massimo di ricaduta, ovvero fornisse anche un contributo (laddove necessario) al miglioramento dei sistemi informativi presso i titolari. La scelta prima ricordata di avvicinarsi quanto più è possibile, nella individuazione delle variabili, al corrente processo gestionale delle Amministrazioni, ci sembra che sia stata idonea a rispondere a tale duplice finalità.

Ciò ha ovviamente comportato di assumere, per il momento, solo parte delle esigenze valutative, infatti, le variabili rilevate non permettono il calcolo di tutti gli indicatori prefissati (dai vari documenti di programmazione) ed in certi casi si è dovuto apportare loro qualche trasformazione.

I tre momenti del ciclo decisionale e gestionale che sono stati individuati sono quelli relativi all'**approvazione, avvio e conclusione** degli interventi. Tre momenti rispetto ai quali, in ogni Amministrazione titolare delle diverse forme di intervento, si producono atti formali contenenti informazioni di natura sia fisica che finanziaria. Questo ha comportato di lasciare "sullo sfondo" (accordare minor peso) una componente fondamentale della decisione che è quella della programmazione.

Tuttavia non si è ritenuta percorribile, e forse nemmeno pertinente, la presa in considerazione delle grandezze fisiche programmate nei QCS e DOCUP in quanto, al mutare nel corso del tempo degli importi finanziari (attraverso le "riprogrammazioni") non vengono riformulate, in connessione, le ipotesi iniziali attinenti alla dimensione delle variabili fisiche. In altre parole non esiste al livello di nessuna delle forme di intervento un documento annuale di riprogrammazione dei finanziamenti che riformuli anche il numero delle azioni, degli utenti e delle ore di erogazione degli interventi, pure in connessione con l'eventuale spostamento delle grandezze finanziarie sui vari assi o misure. Quasi tutte le Amministrazioni titolari, in particolare le Regioni, predispongono piani annuali di settore (in genere per la formazione, in certi casi anche per gli interventi sul lavoro), ma non necessariamente in tali piani sono enucleabili le attività specifiche di FSE.

Gli **indicatori di realizzazione** calcolati mettono dunque a raffronto le quantità fisiche e finanziarie approvate (con specifici atti formali) con quelle avviate e non quest'ultime con quelle programmate.

Tuttavia, sia pure limitatamente alla sola gestione finanziaria, sono stati calcolati **indicatori di capacità decisionale** attraverso il raffronto tra i finanziamenti relativi alle azioni approvate ed i finanziamenti programmati annualmente così come rilevabili dalle scansioni annuali contenute nei QCS, DOCUP, PO, POM.

Sono inoltre stati calcolati diversi **indicatori di impatto specifico** in particolare con riferimento a segmenti di popolazioni-obiettivo (i giovani con bassi livelli di scolarità, i disoccupati di lunga durata ecc.) più rilevanti anche se, il decollo solo parziale del FSE nel complesso del periodo considerato (1994,1995 e primo trimestre 1996) non permette ancora di registrare apprezzabili elementi di incidenza sulle diverse problematiche.

In parallelo alle rilevazioni citate ne sono state condotte altre tre: la prima attinente alla distribuzione delle attività formative per settore professionale, la seconda all'incidenza della popolazione femminile nell'ambito degli interventi di FSE. La terza, che riteniamo la più importante, ha portato ad effettuare anche rilevazioni sulle attività formative (sia pure limitatamente al 1995 ed alle variabili fondamentali: azioni, utenti e costi) finanziate dalle Regioni con risorse proprie.

Quest'ultima indagine ci ha permesso di valutare l'**indice di dipendenza** del sistema di formazione professionale delle Regioni dai finanziamenti comunitari (e cofinanziamenti collegati). Tale indice di dipendenza è superiore al 70%. Quindi, tutte le analisi strutturali e per indicatori compiute sull'attività cofinanziata sono fortemente rappresentative dell'intero sistema di formazione professionale non-scolastico in Italia.

### 1.5. L'ottica gestionale

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

Dal punto di vista dell'organizzazione si è potuto rilevare come, nell'ambito di cinque Regioni siano in atto profondi mutamenti di assetto. Ciò dovrebbe condurre nel breve periodo ad un superamento di quella separatezza tra le diverse funzioni che ha determinato in passato gran parte della scarsa efficienza gestionale.

In quasi tutte le Amministrazioni (sia regionali che non) si è rilevata una notevole inadeguatezza dei sistemi informativi. Tale inadeguatezza è dovuta, in parte alla configurazione organizzativa degli uffici che non favorisce il flusso delle informazioni, in parte agli effetti decisamente negativi prodotti dalla Legge n. 492, salvo rare eccezioni. Nel primo caso infatti sono stati creati sistemi troppo complessi o poco aderenti alle diverse esigenze di tipo gestionale, contabile e di controllo; nel secondo caso non si sono prese iniziative per attivare i finanziamenti da tanto tempo attesi. In molte Regioni nell'attesa

sono stati creati spezzoni di sistemi informativi che rispondono alle esigenze dei singoli servizi. Questo assetto "spontaneo" non favorisce un flusso informativo tra i servizi, ma ha spesso il vantaggio di essere molto aderente ai fabbisogni di chi ricopre una determinata funzione.

## 2. Il Fondo Sociale nel primo biennio di attuazione

Nel periodo 1994-1° trimestre 1996 sono state approvate in Italia 38.117 azioni cofinanziate dal FSE per un totale di 3.489 miliardi di lire (tutti gli obiettivi, Programmi operativi regionali e multiregionali). Nello stesso periodo, si registrano 29.208 azioni effettivamente avviate per un costo di 2.215 miliardi. Gli utenti finali delle azioni approvate e avviate (escluse quindi le attività di assistenza tecnica, ricerca ecc.) sono rispettivamente 639.908 e 429.800 (tab. 1). Le tabelle 2 e 3 riportano i dati disaggregati per le annualità 1994 e 1995.

Nonostante i ritardi e le difficoltà di avvio e attuazione degli interventi di Fondo Sociale Europeo, i dati presentano uno scenario di attività consistente sia per volume, laddove incide su una popolazione globale di soggetti in cerca di lavoro che, nel 1995, ammontavano a 2.725.000, sia per significato nelle politiche di formazione professionale nazionali e regionali. Nel rilevare le informazioni relative al FSE, abbiamo infatti scelto di raccogliere anche le informazioni relative alle attività formative finanziate esclusivamente con fondi propri delle Regioni, al fine di costruire un quadro nazionale ed esaustivo del sistema formativo italiano. Gli interventi cofinanziati dal FSE coprono (dati 1995) il 73% di tutte le risorse finanziarie approvate (il dato finanziario FSE comprende l'investimento comunitario, quello nazionale, regionale e dei privati), il 70% delle azioni formative e il 74% degli utenti finali. Le rispettive caratteristiche dei due sistemi formativi, quella regionale propria rivolta prevalentemente alla formazione di base dei giovani in uscita dall'obbligo scolastico, quella cofinanziata rivolta a diversificate tipologie di utenza che verranno ampiamente trattate in questo rapporto, evidenziano una funzione di sussidiarietà del FSE che si interseca e non sovrappone agli interventi esclusivamente nazionali.

L'incidenza degli interventi cofinanziati con il FSE rispetto all'area professionale e tecnica del sistema scolastico nazionale, (calcolata sugli studenti iscritti al primo anno degli IPS e ITS), è pari, come valore medio nazionale, al 20,7%, con una forte variabilità a livello regionale. Tale dato ci permette di affermare che, nell'ambito dell'offerta formativa nazionale, il peso dell'offerta cofinanziata dal FSE potrebbe essere in grado di integrare positivamente il sistema scolastico; integrazione ovviamente subordinata alla capacità di programmazione congiunta che prevenga i possibili fenomeni di sovrapposizione e di competizione.

Eppure l'Italia non riesce a spendere le risorse di FSE programmate e ad avviare velocemente le attività. Le cause della carente capacità decisionale vanno ricercate soprattutto nel ritardo con cui sono stati approvati i Programmi operativi (fine 1994). Di fatto, il 1994, è stato un anno "ponte" tra la vecchia e la nuova gestione del FSE, in cui si sono alternati impegni di programmazione pluriennali precedenti, contrattazioni con l'Unione Europea e nuove programmazioni. Ciò ha determinato in molti casi esiguità o completa assenza delle approvazioni, oppure ancora forti ritardi nella implementazione delle attività programmate a livello di PO.

Il ritardo di un anno non è tuttavia sufficiente a spiegare il basso livello di attuazione. Nel primo biennio di implementazione del FSE si è verificata una generalizzata incertezza sulla copertura finanziaria degli interventi dovuta alle difficoltà nell'adozione dell'apposita delibera del CIPE per il cofinanziamento nazionale. Per evitare il blocco delle attività, molte Amministrazioni regionali hanno anticipato con risorse proprie parte della quota nazionale. Inoltre, le procedure amministrative legate alla gestione dei bilanci regionali comportano ulteriori ritardi nell'utilizzo dei finanziamenti. Un ulteriore elemento che ha condizionato i tempi di approvazione delle attività cofinanziate va ricercato nell'applicazione delle recenti normative sulle modalità di affidamento della gestione degli interventi. La maggior parte delle Regioni e dei Ministeri titolari hanno adottato procedure di tipo concorsuale senza aver avuto preventivamente la possibilità di attrezzarsi sia sul piano della regolamentazione che dell'organizzazione dei servizi. Le caratteristiche dei processi programmatori attivati (bandi di gara) dipendono a loro volta dalla cultura amministrativa presente nei diversi contesti, dalle scelte di intervento, dagli assetti istituzionali regionali (deleghe) e da quelli organizzativi, dalle competenze attivabili. Di converso, l'adozione di procedure concorsuali sta provocando, oltre agli ovvi effetti di trasparenza, effetti positivi e di stimolo alle capacità di programmazione dei titolari di PO e sulla qualità delle azioni formative.

Ulteriori difficoltà sono rintracciabili sul versante della gestione finanziaria. Se un certo numero di Regioni si è organizzato con specifiche norme contabili per sostenere i cronici ritardi di erogazione delle quote di finanziamento nazionale, tuttavia rimangono tuttora pesanti le conseguenze dovute ai ritardi ed anche alle incertezze relative alle entrate. Tali problemi si ripercuotono direttamente sugli organismi che ricevono in affidamento le attività, in quanto anche per loro i costi reali delle stesse rimangono un'incognita fino al momento delle erogazioni finali. Tutto questo non agevola certo l'innovazione anche dal punto di vista della nascita di nuovi soggetti attuatori. Così paradossalmente si vanno in parte ad inficiare quelle che potevano essere le conseguenze positive delle procedure concorsuali per l'affidamento degli interventi ormai diffuse nell'ambito di quasi tutte le Amministrazioni regionali.

A questo proposito si può notare che la pratica delle "circolari/bando" se ha da un lato allungato i tempi di approvazione ed avvio delle attività, ha dall'altro non solo prodotto benefici effetti sul piano della trasparenza, ma anche rafforzato nell'ambito delle Amministrazioni l'attenzione ad una molteplicità di aspetti di tipo tecnico oltre che gestionale. Elaborare una "circolare" significa anche operare alcune scelte strategiche sulle tipologie di intervento, organizzare un formulario di

presentazione significa ripercorrere nel dettaglio tutte le fasi che caratterizzano un processo di formazione, allestire indicatori e griglie di rilevazioni significa ancora effettuare delle scelte, esprimere delle preferenze.

Infine l'effetto positivo forse più rilevante è quello per le Amministrazioni di poter disporre di una base su cui effettuare anche la valutazione e soprattutto il monitoraggio in itinere dei progetti.

Per quanto riguarda la valutazione sono poche le Regioni che hanno messo a punto decisioni e strategie al riguardo mentre, sul versante del monitoraggio, sono ormai numerosi i casi in cui si sono apportati notevoli cambiamenti nelle modalità della sua attuazione soprattutto con una rinata attenzione alle verifiche di contenuto e di qualità, oltre a quelle, indispensabili, di tipo formale.

Nonostante una congenita incoerenza tra dotazione organizzativa e obiettivi da perseguire, nelle Regioni si sta verificando una significativa crescita di competenze professionali ed un adeguamento delle strutture organizzative. Pur con marcate differenze tra Regioni, l'esperienza maturata nel precedente ciclo dei programmi comunitari costituisce oggi un punto di riferimento per le azioni di programmazione e gestione tecnico-amministrativa: i PO e DOCUP presentano un'analisi di contesto più ricca di dati e di interpretazioni, numerose sono le azioni messe a bando, più articolate sono le schede per la presentazione dei progetti, consistente è l'integrazione tra attività FSE e non FSE, più diffuso è il decentramento alle Province, maggiormente diversificata è l'offerta formativa, più impegno è stato dedicato alla valutazione dei progetti. Ovviamente questi consistenti cambiamenti hanno provocato il ritardo nell'attuazione dei PO. Sarebbe tuttavia errato giudicare le performance delle unità organizzative preposte al FSE con il parametro esclusivo del rispetto dei tempi previsti.

L'anno effettivo di avvio è il 1995. Questo anno registra anche un forte sovraccarico gestionale per tutti i titolari di PO in quanto, oltre alle attività previste hanno cercato, attraverso il meccanismo delle riprogrammazioni, di attivare parte degli interventi del 1994. Risultano infatti consistenti gli incrementi di attività e spesa: il 215% di azioni approvate in più rispetto al 1994, il 244% di allievi e il 288% di spesa.

Prendendo in considerazione gli obiettivi 1, 3 e 4, che costituiscono l'oggetto principale di questo rapporto, nel periodo 1994, 1995 e primo trimestre 1996 sono stati approvate dalle Regioni quasi 202 milioni di ore di formazione destinate a 360.241 utenti. Ogni allievo ha beneficiato in media di 560 ore di formazione. Il costo delle attività è stato pari a circa 2.625 miliardi di lire. Il costo medio per partecipante ammonta a 7.286.000 lire, quello ora/allievo a 13.000 lire. Sono 101.327 gli utenti dei Programmi operativi multiregionali (ad essi vanno aggiunti i 108.000 utenti residenti all'estero coperti dalle attività del Ministero degli Esteri) per un impegno finanziario di 565 miliardi circa.

Il sistema nel suo complesso risulta fortemente influenzato dalle scelte, in termini di tipologie di utenza e di attività, effettuate sia in sede di programmazione che, e ancor più di attuazione: sono infatti le azioni rivolte ai giovani e ai disoccupati di lunga durata che caratterizzano la formazione italiana. Nel

1994, queste attività pesano per il 74% di tutti i finanziamenti FSE approvati (obiettivo 1 in senso stretto, obiettivo 3, obiettivo 4, obiettivi 2 e 5b) e per il 44% degli allievi e il 41% delle azioni (il peso di azioni e allievi diminuisce rispetto al dato finanziario in quanto, fra le attività diverse dall'obiettivo 3, risultano consistenti ma non costose quelle del Ministero degli Affari Esteri rivolte prevalentemente alla formazione linguistica e culturale dei figli degli italiani residenti all'estero). Peso che si consolida nel 1995 con il 73% di impegno finanziario, il 49% degli allievi e il 46% delle azioni. Di converso, la formazione continua che doveva costituire l'elemento di innovazione del sistema più rivelante decolla lentamente nel 1994 per poi incrementare il proprio peso nel 1995 (rispettivamente per il 7% dell'impegno finanziario, il 12% degli utenti finali e l'8% delle azioni nel 1994 e per l'11%, il 24% degli allievi e il 16% delle azioni nel 1995), senza però riuscire ad avviare, almeno nei tempi di questa rilevazione, la maggior parte delle azioni approvate. Fanalino di coda delle attività di FSE, con un peso dell'1% delle risorse impegnate, sono gli interventi di rafforzamento del sistema e di assistenza tecnica che pur avrebbero dovuto costituire da supporto alle trasformazioni implicite nei nuovi obiettivi di programmazione. La rilevanza delle azioni più tradizionali e consolidate di formazione viene evidenziata dagli indici di capacità decisionale (approvato/programmato) e di efficienza attuativa (avviato/approvato) che spiegano l'effettiva realizzazione dell'attività: nel 1995, anno di entrata a regime del FSE, vengono impegnate risorse superiori di quelle programmate (123% in media nazionale, 118% dei PO regionali e 143% dei multiregionali), ma i tassi di realizzazione scendono al 60%<sup>2</sup>. Nell'ambito delle azioni dell'obiettivo 3 (incluse le azioni analoghe nei PO dell'obiettivo 1) la migliore performance ed efficienza si riscontra negli interventi rivolti ai giovani e alle fasce deboli su cui si esercita il tradizionale presidio del sistema formativo italiano.

La storia, la composizione strutturale della disoccupazione italiana, le regole e le caratteristiche dell'offerta formativa hanno permesso da un lato l'implementazione e la realizzazione delle azioni formative rivolte ai giovani, con parametri elevati di efficienza interna e costi contenuti, ma in parte hanno ostacolato, dall'altro lato, la diversificazione e l'innovazione del sistema sia in termini di utenza diversa da quella giovanile sia in termini di tipologie di intervento che non siano solo caratterizzate dalla formazione d'aula. E' stato recentemente siglato fra il Governo e le parti sociali il *Accordo per il lavoro* teso a introdurre nel sistema italiano obiettivi e regole che avranno certamente ricadute rilevanti anche sull'attuazione del FSE: il rinnovamento, anche istituzionale, dei sistemi di istruzione e formazione; l'innalzamento dell'obbligo scolastico; il ridisegno dei percorsi formativi anche nell'ambito dei contratti a causa mista; la creazione di un sistema di formazione continua; la promozione dell'occupazione attraverso nuove forme di politiche del lavoro e di azioni formative ad esse integrate.

Il quadro evidenzia innanzitutto una estrema eterogeneità delle strategie formative messe a punto dalle Regioni nell'attivare gli interventi previsti, soprattutto per le utenze meno presidiate dal sistema

---

<sup>2</sup> I dati di avvio sono tuttavia sottostimati in quanto, dati i tempi lunghi che intercorrono fra l'approvazione e l'avvio dei progetti, non contengono azioni che verranno implementate in tempi successivi a quelli della nostra rilevazione (dopo il marzo 1996).

formativo come i disoccupati di lunga durata, gli esclusi sociali e le donne. Anche se le durate medie dei corsi evidenziano un'opzione nettamente orientata alla qualificazione professionale, esiste una propensione in alcune Regioni a esplorare nuovi percorsi. Citiamo a questo proposito soprattutto le Regioni del Nord Ovest (Piemonte, Liguria, Toscana) che sperimentano per i disoccupati di lunga durata attività più brevi, anche finalizzati al recupero delle competenze di base, alla rimotivazione al lavoro.

Due anni di attuazione non sono ancora sufficienti per permetterci di effettuare un bilancio sul raggiungimento o meno delle finalità strategiche enunciate nei QCS, è possibile tuttavia tracciare alcune ipotesi sulle tendenze in atto nel sistema:

- più che di integrazione delle diverse offerte formative, il primo biennio di attuazione evidenzia la compresenza dell'offerta formativa regionale con quella scolastica e universitaria. La partecipazione dei nuovi soggetti istituzionali, Il Ministero della Pubblica Istruzione e dell'Università, alle azioni cofinanziate dal FSE, costituisce un evento rilevante nel sistema formativo italiano che va certamente nella direzione del coordinamento e della concertazione delle diverse voci che compongono il coro del sistema formativo. Inoltre, l'ingresso dei due Ministeri nell'area della formazione professionale sta comportando una ridisegno di parte dei *curricula* e delle opportunità offerte dal sistema scolastico: le azioni di orientamento, la formazione post qualifica e post diploma inserite negli istituti professionali e tecnici di stato, i diplomi universitari, i dottorati e i corsi di specializzazione post laurea evidenziano una trasformazione del sistema formativo in senso lato verso contenuti più professionalizzanti, verso competenze spendibili direttamente sul mercato del lavoro. In questo senso si può affermare una tendenza verso l'integrazione, soprattutto come raccordo fra due culture e concezioni della formazione, in passato fortemente divergenti. Ancora in costruzione risulta invece l'integrazione fra i due sistemi, in termini di coordinamento, progettazione e gestione congiunta nonché di certificazione e riconoscimento reciproco dei crediti formativi. Nel Mezzogiorno, a fronte di un decollo lento dell'attività delle Regioni, il Ministero della Pubblica Istruzione nel solo 1995 ha approvato azioni di formazione post qualifica e post diploma per 33.500 studenti, ovvero un volume pari a quello di tutti gli utenti previsti dai progetti approvati nell'asse giovani dalle Regioni del Mezzogiorno (35.909);
- il QCS dell'obiettivo 3 prevede di destinare una quota del 20% della spesa ad azioni rivolte ai giovani con meno di 20 anni per contrastare il fenomeno della disoccupazione di lunga durata collegata ad un deficit formativo iniziale. Tale linea di azione risulta pienamente utilizzata: nel primo biennio di attuazione si registra un peso complessivo dell'asse giovani sul totale dell'obiettivo 3 pari al 67,5%.N nel quadro di queste attività quelle relative alla qualificazione di base dei giovani in uscita dall'obbligo scolastico, alla formazione degli apprendisti e degli studenti di IPS e ITS incide per il 48% delle risorse finanziarie di tutto l'asse (67% di tutti gli utenti finali dell'asse) e quindi per il 32% delle risorse finanziarie approvate per tutto l'obiettivo in esame. Come diffusamente evidenziato in questo rapporto, il sistema formativo italiano ha una consolidata tradizione ed esperienza di intervento verso le fasce giovanili a rischio di emarginazione dal

mercato del lavoro e riesce quindi a sviluppare un volume consistente di attività finalizzate a tali tipi di utenza;

- l'obiettivo relativo alla valorizzazione dei nuovi bacini di impiego risulta di difficile valutazione in quanto mancano sia una definizione univoca del settore, sia informazioni sulle singole azioni che permettano di misurare adeguatamente la portata del fenomeno. Abbiamo tuttavia cercato di effettuare una stima approssimativa in proposito da cui emerge come il 25% delle risorse finanziarie approvate nel 1995 riguardi attività in qualche modo riferibili ai bacini d'impiego: audiovisivo, ecologia e ambiente, servizi socio-educativi e spettacolo;
- non risulta raggiunto l'obiettivo di privilegiare i percorsi di alternanza scuola-lavoro: le azioni rivolte ai giovani apprendisti e contrattisti di formazione e lavoro hanno avuto una minima implementazione (3% di tutti gli utenti dell'asse giovani), con un impatto specifico sulla popolazione di riferimento praticamente nullo (0,38%) Il tema dell'alternanza è stato oggetto del recente *Accordo per il lavoro* che, oltre a stabilire la rilevanza della componente formativa nei contratti a causa mista, ha tracciato le linee per una revisione di tali istituti contrattuali;
- buona risulta l'efficienza di attuazione degli interventi rivolti alle fasce deboli. In questo caso si sono raggiunti i target quantitativi stabiliti nell'obiettivo 3 (8,6% di tutte le risorse approvate contro il 8% di quelle programmate ) soprattutto grazie al fatto che l'area del "disagio" è da lungo tempo al centro delle attività del sistema formativo italiano. Le strutture formative specializzate hanno complessivamente sviluppato una buona capacità di intervento su soggetti che richiedono modalità di recupero personale e professionale individualizzate, mirate e improntate a schemi e modelli pedagogici non scolastici;
- infine, risulta ancora debole la diffusione delle attività di orientamento, di rilevazione dei fabbisogni, nonché di valutazione e assistenza tecnica. Nonostante la bassa performance dell'asse a ciò finalizzato si stanno ora avviando, sia a livello centrale che regionale, numerose attività di rafforzamento sistemi.

### **3. Bilancio dell'obiettivo 3**

#### **3.1 I giovani: gli utenti chiave degli interventi di FSE**

Le azioni formative rivolte ai giovani costituiscono il fulcro del primo biennio di attuazione del FSE, in continuità con la tradizione del sistema formativo italiano. Nei documenti di programmazione degli obiettivi 1 e 3 il peso delle azioni a favore dei giovani preventivato è, rispettivamente, pari al 47,6% sul totale dell'obiettivo 3 nelle Regioni del Centro-Nord, al 54,7% nelle Regioni del Mezzogiorno e al 42% nei Programmi multiregionali. L'incidenza degli interventi a favore dei giovani, pur rappresentando l'elemento di maggior impegno relativo finanziario e strategico, veniva in fase di

programmazione ridimensionato rispetto ad un passato recente (1990-92) in cui le attività formative di base e di secondo livello dirette all'utenza giovanile avevano pesato per circa l'80%<sup>3</sup>. Gli obiettivi programmatori diretti a diversificare le attività cofinanziate dal FSE anche verso gli altri segmenti della popolazione disoccupata e/o a rischio di emarginazione dal mercato del lavoro si integravano, inoltre, con la componente del sistema formativo regionale che agisce esclusivamente con risorse proprie ancora fortemente assate sulla formazione di base dei giovani in uscita dall'obbligo scolastico.

I dati di attuazione mostrano ancora uno sbilanciamento verso l'asse "giovani" che viene a coprire circa il 67% delle risorse approvate. Il peso degli utenti costituisce il 67% di tutte le attività ascrivibili all'obiettivo 3, peso che si accentua nelle Regioni del Mezzogiorno (74%) rispetto al Centro-Nord (65%); molto accentuata appare tale incidenza anche nei Programmi multiregionali (54% punti).

Dai dati relativi all'asse "Giovani" si evince che uno degli obiettivi strategici indicati nei documenti di programmazione, ovvero la riduzione della durata degli interventi di formazione, è stato attuato solo in parte in quanto permangono percorsi lunghi, soprattutto nelle qualificazioni di I livello. Carenti sono le sperimentazioni nel campo dell'innovazione metodologica e organizzativa, della formazione a distanza, l'alternanza scuola-lavoro, la certificazione dei crediti, l'integrazione tra sistemi, il collegamento con servizi alla formazione che avrebbero permesso una sostanziale riduzione dei tempi di "aula".

La performance delle azioni a favore dei giovani mostra quindi indicatori di efficienza interna positivi, la capacità decisionale supera il 100% (112,6% in media di impegno rispetto alla programmazione del primo biennio) con punte del 200% in alcune Regioni del Mezzogiorno. Discreta risulta anche essere l'efficienza attuativa (70% delle attività avviate rispetto a quelle approvate), in particolare nelle Regioni del Centro-Nord.

Perché, a fronte di risultati deboli degli indicatori di efficienza interna, le azioni rivolte ai giovani mostrano un peso positivo e in controtendenza? La risposta va ricercata nella struttura consolidata del sistema formativo italiano. Per tradizioni storiche legate sia al come sono nati e come si sono sviluppati i principi e le finalità della formazione professionale in relazione alla formazione scolastica e la relativa offerta formativa, sia alle caratteristiche del mercato del lavoro, la formazione si è fortemente caratterizzata come filière alternativa alla scuola secondaria, come strumento di transizione dei giovani meno scolarizzati verso il lavoro. Fino agli anni 1980, la formazione professionale era equivalente alla formazione di base e qualificazione dei giovanissimi, nell'ultimo decennio il baricentro delle attività ha iniziato a spostarsi verso la formazione di secondo livello ovvero post-diploma e, ora anche verso azioni integrate con il sistema scolastico. Ciò ha implicato la costruzione e il consolidamento di un'offerta formativa, di *curricula* e metodologie didattiche finalizzate ai giovani, più attente ai fabbisogni espressi dall'utenza (deficit di conoscenze e di *skills*

---

<sup>3</sup> In particolare, per il 79,4% di spesa effettivamente sostenuta e per il 81,8% di utenti finali.

professionali) che ai fabbisogni della domanda di lavoro e di sviluppo economico locale. Le Amministrazioni titolari dei Programmi operativi scontano così la carenza di una offerta formativa in gran parte inadeguata per rispondere ai fabbisogni professionali e occupazionali emergenti anche se in certi casi competente sul versante dei fabbisogni collegati al disagio sociale (*drop-out*, disabili ecc.).

Nel periodo considerato in questo rapporto (1994, 1995 e primo trimestre 1996), i partecipanti alle azioni approvate (PO e POM) negli assi “Giovani” degli obiettivi 1 e 3 sono stati 199.693.

Prendendo il 1995 come anno di riferimento per misurare l’impatto specifico degli interventi, emerge come i 149.459 giovani previsti dai progetti approvati incidano per il 13,9% sui giovani (15-24 anni) in cerca di occupazione in Italia. E’ questo un dato rilevante che indica una buona copertura delle politiche formative sul segmento di popolazione, i giovani, più esposto a rischio di disoccupazione. In alcune aree territoriali, tale copertura supera il 50% (Valle d’Aosta e Provincia autonoma di Bolzano) e il 20% (Emilia Romagna, Abruzzo e Molise). Se il monte ore approvato nel 1995 per gli interventi rivolti ai giovani avesse in ipotesi riguardato tutti i giovani disoccupati, ognuno di loro avrebbe potuto partecipare in teoria ad una attività corsuale di circa 60 ore, questo dato del tutto indicativo può portare a riflettere sulla opportunità di allestire interventi di durata più breve rispetto alle attuali 800 ore (in media) anche al fine di aumentare la “massa critica” dei partecipanti e dunque l’impatto del FSE sulle popolazioni e problematiche-obiettivo.

Al fine di riaccorpere e analizzare i dati delle azioni rivolte ai giovani (asse 2 nel Centro- Nord e 72C nel Mezzogiorno) provenienti dalle diverse Regioni - che, come si è visto, hanno suddiviso in modo differenziato le aree di intervento - è stato necessario ridefinire come segue le misure :

- 2.1 Giovani usciti dalla scuola dell'obbligo, *drop-out* di più di 15 anni, formazione di primo livello
- 2.2 Apprendisti e CFL (contratti a causa mista)
- 2.3 Giovani qualificati, diplomati, formazione di secondo livello, laureati, lauree brevi
- 2.5 Iscritti agli istituti professionali di stato e istituti tecnici di stato

Nelle Regioni del Mezzogiorno è prevista anche un asse 72D per gli aiuti all'assunzione.

All’interno dell’asse le diverse misure sono analizzate nelle tabelle 4, 5 e 6.

All’interno delle singole misure, ogni Regione prevede diverse tipologie di intervento formativo con differenti durate. In linea di massima si possono così raggruppare:

- la qualificazione di I livello (post-obbligo) che può essere annuale, biennale e in qualche caso triennale;
- la specializzazione post-qualifica - in genere integrata con le scuole secondarie superiori - biennale;
- la qualificazione di II livello (post-diploma), quasi sempre annuale;

- la qualificazione superiore (post-laurea), annuale;
- l'aggiornamento/specializzazione ha in genere durata breve (dalle 100 alle 500 ore), ma in molti casi, quando si tratta di percorsi di qualifica non ancora riconosciuti dalla Regione e quindi non ascrivibile a nessuna delle categorie precedenti, può avere una durata annuale.

Nel 1995, anno di effettiva attuazione del FSE, la misura relativa alla formazione di base dei giovani usciti dalla scuola dell'obbligo e/o *drop-out*, il segmento più tradizionale della formazione regionale, registra un peso di circa il 31% dei finanziamenti dell'asse "Giovani" (38% di utenti) e valori positivi degli indicatori di efficienza interna. Nelle tipologie delle azioni risultano preminenti la qualificazione di primo livello; in alcuni, ma ancora pochi, casi sono stati inseriti moduli di orientamento nei percorsi di apprendimento. Molto carente è l'alternanza scuola-formazione-lavoro. Le azioni per il reinserimento e la qualificazione dei giovani *drop-out* nel lavoro o nei sistemi scolastici scontano la difficoltà di rimotivare questa difficile utenza unicamente con un'offerta formativa tradizionale ancora tutta centrata su attività d'aula lunghe (media di 907 ore a corso) e la scarsa flessibilità dei sistemi scolastici non ancora organizzati per una reale integrazione con le attività formative regionali.

Il costo/ora/allievo, circa 9.000 lire, risulta essere il più basso all'interno dell'asse "Giovani", questo identifica una formazione di tipo scolastico senza innovazioni tecnologiche, metodologiche e organizzative.

Gli interventi regionali relativi alla formazione di secondo livello, post qualifica, post diploma, post laurea e ai diplomi di laurea rappresentano la più importante innovazione reale all'interno dell'asse "Giovani". Questi coprono il 65% circa degli impegni finanziari (1995) e il 53% degli utenti finali, invertendo così le caratteristiche del sistema formativo che, ancora nel 1990-92 mostrava una composizione delle attività sbilanciata verso la formazione di base. La formazione di secondo livello costituisce una risposta adeguata dei sistemi formativi regionali alla sempre crescente scolarizzazione dei giovani e alla richiesta di manodopera qualificata da parte delle aziende.

Le tipologie di azioni maggiormente presenti sono la qualificazione post-diploma e post-laurea. La specializzazione post-qualifica è stata poco attivata in quanto è spesso inserita nei percorsi lunghi di prima formazione; l'aggiornamento breve su nuovi contenuti delle professionalità già in possesso degli utenti è reso difficile dalle scarse relazioni tra organismi attuatori e imprese e dalla carenza di analisi sui cambiamenti prodotti dall'utilizzo di nuove tecnologie e nuove modalità organizzative e produttive. E' ancora poco presente, nei sistemi regionali, la formazione all'imprenditorialità e le relative azioni di accompagnamento al lavoro autonomo e di tutoraggio alle nuove imprese.

La durata media, pari a 747 ore, è adeguata per i percorsi qualificanti, ma ancora troppo lunga per azioni di aggiornamento e attività flessibili di accompagnamento. Il costo/ora/allievo, pari a circa 17.000 lire, è sensibilmente più alto di quello relativo alla formazione di base e più congruente con il costo medio che dovrebbero caratterizzare interventi in cui siano presenti innovazioni metodologiche e organizzative.

Punto debole delle misure rivolte ai giovani sono le azioni dirette agli apprendisti e contrattisti di formazione e lavoro. Queste, con un'incidenza dell'1,8% dell'impegno finanziario dell'asse e il 3% degli utenti (1995) evidenziano come la formazione in alternanza non riesca a decollare e come i contratti a causa mista siano prevalentemente strumenti di politica del lavoro focalizzati sugli aspetti di flessibilità del rapporto di lavoro e di riduzione del costo del lavoro. Nella recente intesa tripartita *Accordo per il lavoro* si rinvia ad un successivo confronto fra Governo e parti sociali inteso a diffondere e valorizzare il profilo formativo dei contratti a causa mista.

Dall'analisi degli interventi realizzati nel primo biennio di gestione del FSE, emerge un modello di formazione breve (280 ore in media) congruente alla copertura del monte ore previsto dalla regolamentazione, prevalgono gli interventi gestiti direttamente dalle imprese e strettamente pertinenti allo specifico aziendale.

L'alto costo/ora/allievo, il maggiore all'interno dell'asse 2 - nelle Regioni del Mezzogiorno si arriva a una media di 26.436 lire - riflette due fenomeni in gran parte già constatati in altre situazioni ovvero: la difficoltà di aggregare gli utenti in "gruppi di apprendimento" (con conseguente lievitazione dei costi unitari) e l'incidenza del costo relativo alla quota parte di retribuzione.

Anche gli aiuti all'occupazione e alla mobilità geografica, in questi primi anni, sono stati pressoché inesistenti, i primi soprattutto a causa della non chiara definizione delle modalità del cofinanziamento nazionale. Le attività di *job creation* hanno interessato una minima parte dei percorsi formativi proposti; l'orientamento è stato scarsamente utilizzato come misura di accompagnamento; i percorsi individualizzati sono rimasti prevalentemente sulla carta degli "Indirizzi" delle Regioni più innovative.

### **3.2 L'integrazione fra i sistemi di formazione professionale delle Regioni e di istruzione pubblica**

La partecipazione di nuovi soggetti istituzionali, alcuni Ministeri, la SIG ecc., alle azioni cofinanziate dal FSE, costituisce uno degli elementi innovativi del periodo di programmazione 1994-99. Particolarmente rilevante è l'ingresso del sistema scolastico nelle attività formative professionalizzanti, soprattutto attraverso i POM dei Ministeri della Pubblica Istruzione e dell'Università nel Mezzogiorno, l'asse dedicato all'integrazione dei sistemi di formazione e istruzione nei PO delle Regioni del Centro-Nord e i POM del Ministero del Lavoro. Nelle intenzioni programmatiche, l'obiettivo consisteva nell'iniziare a rompere le barriere fra i due sistemi che, peraltro, presentano ancora diverse procedure di accesso, diversi *curricula*, diverse modalità di riconoscimento delle qualifiche. L'innalzamento dell'obbligo scolastico di prossima attuazione, i diplomi universitari, le iniziative post-diploma, hanno già profondamente mutato i tempi e i modi di entrata nel mondo del lavoro e di permanenza nei circuiti formativi e accorciato le distanze tra una formazione superiore eminentemente teorica e un primo livello di base utile a un inserimento precoce nei livelli più bassi delle gerarchie aziendali. D'altro canto le rilevanti trasformazioni delle modalità produttive e

organizzative del sistema delle imprese richiede un *mix* di competenze "trasversali" metodologiche, acquisibile con una buona istruzione di base, e specializzazioni più operative aggiornabili con percorsi brevi. In tale prospettiva, l'accordo tripartito del luglio 1996 ha stabilito: il prolungamento dell'obbligo a 16 anni - e in prospettiva a 18 anni - con una maggiore integrazione tra formazione e mercato del lavoro; l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio di un'unità di coordinamento tra gli istituti professionali/tecnici e i centri di formazione professionale regionali, attualmente dipendenti da due Ministeri differenti, nella prospettiva della "regionalizzazione" di tutti gli interventi di formazione professionale e fornendo, quindi, una più puntuale risposta ai bisogni locali.

Dall'analisi dei dati di attuazione risulta essere particolarmente rilevante l'azione sviluppata, nel Mezzogiorno, dal Ministero della Pubblica Istruzione. Le azioni previste dal POM coinvolgono la stessa fascia di utenza della formazione professionale regionale attraverso misure di formazione post-qualifica e post-diploma da realizzarsi nella scuola secondaria. Nell'ambito di tali misure, il totale della popolazione giovanile del Mezzogiorno coinvolto dalle azioni formative del Ministero della Pubblica Istruzione nel 1995 (azioni approvate e avviate) ammonta a 33.500 unità, un volume pari a quello di tutti gli utenti previsti dai progetti approvati nell'asse "Giovani" dalle Regioni del Mezzogiorno (35.909 allievi approvati di cui 22.457 effettivamente avviati nel 1995). L'entità dell'utenza interessata dal PO del Ministero della Pubblica Istruzione rispetto a quella del sistema della formazione professionale pone un problema di raccordo tra i due sistemi anche in termini quantitativi. Di fatto, nelle Regioni del Mezzogiorno, gli interventi cofinanziati dal FSE all'interno del sistema formativo statale stanno superando, in termini di volume di utenti giovani, il sistema formativo regionale.

Il rapporto con il sistema scolastico statale si presenta variegato nelle diverse realtà regionali. In quasi tutte è stata firmata una prima "intesa" tra Regione e Ministero - Direzione istruzione professionale - per la realizzazione di attività integrate, soprattutto con gli istituti professionali di stato impegnati nel rinnovamento di *curricula* nell'ambito del *Progetto '92*.

Gli elementi caratterizzanti di questi protocolli di intesa sono:

- l'utilizzo reciproco delle strutture e delle attrezzature e del personale;
- la promozione di interventi - che possono provenire dagli istituti e dalla Regione - per l'inserimento nei *curricula* di moduli relativi allo sviluppo economico regionale;
- una localizzazione dei Centri di formazione professionale e degli istituti secondari superiori più attenta alle esigenze locali;
- la realizzazione di iniziative concordate di post-qualifica e post-diploma i cui contenuti vanno individuati attraverso un'attenta analisi dei bisogni con la collaborazione delle parti sociali;
- la promozione di corsi biennali di qualifica per l'acquisizione da parte degli iscritti agli istituti superiori di un diploma di maturità integrata, sulla base di un'attenta analisi e di una progettazione comune e attraverso l'integrazione tra i sistemi formativi, sperimentando anche il riconoscimento reciproco di crediti formativi.

La prima fase di attuazione delle convenzioni è stata innovativa in quanto è stato possibile "professionalizzare" i *curricula* degli istituti superiori e in molte realtà questo ha significato uno sforzo progettuale e una ricerca di relazioni con il sistema delle imprese, ma nella maggior parte di casi ci si è limitati a finanziare proposte preconfezionate, non rispondenti ad una effettiva analisi condivisa a livello locale dei bisogni e dei profili, senza una partecipazione delle Regioni alle fasi di progettazione e gestione e a un processo di valutazione comune.

Si sono attivate soprattutto iniziative per la maturità integrata, mentre stenta a decollare un effettivo coordinamento dei centri e degli istituti sul territorio con un utilizzo reciproco di risorse e di *know-how* e con il coinvolgimento degli attori locali al fine di rinnovare e integrare i contenuti e le modalità delle azioni e di individuare e realizzare qualifiche innovative nell'ambito del post-diploma.

Gli istituti superiori spesso hanno preferito, per motivi finanziari, partecipare ai bandi regionali per attività formative di II livello, piuttosto che aderire ai Programmi operativi multiregionali promossi dai Ministeri della Pubblica Istruzione e del Lavoro si sono rivelati poco esperti come gestori, non essendo abituati alle procedure di rendicontazione e valutazione richieste dal FSE, non hanno tuttavia avuto difficoltà a reperire l'utenza e a mantenerla - difficoltà che hanno spesso incontrato altri organismi - e hanno proposto percorsi e contenuti interessanti ovvero di effettivo arricchimento dei curricula tradizionali.

Anche nella misura 3 dell'asse 3.2 vi è una parte di attività gestita dagli istituti superiori e, in qualche caso, anche dalle università; anche se negli anni 1994-95 sono solo Regioni del Centro-Nord che hanno avviato tale tipologia di azioni.

La durata e i costi medi di tali interventi sono mediamente bassi in quanto si tratta di moduli standard, spesso di informatica, gestione e problematiche del mercato del lavoro ovvero trattasi di tematiche trasversali in genere presenti nei moduli "di base" dei percorsi formativi regionali. Tuttavia, sempre con riferimento ai costi, le situazioni appaiono molto diversificate, si va da un costo massimo di circa 23.000 lire della Provincia di Trento a un minimo di 2.000 lire dell'Emilia Romagna, mentre la durata oscilla dalle 600 ore dell'Umbria alle 60 ore della Provincia di Trento.

Vi sono in quest'ambito alcune esperienze interessanti da segnalare.

In Lombardia, all'interno dei protocolli d'intesa con le Direzioni dell'Istruzione tecnica e dell'Istruzione professionale, vi è stata una forte azione di programmazione da parte della Regione, uno studio attento dei profili professionali che meglio si integravano con i *curricula* dei vari indirizzi della scuola secondaria superiore, la predisposizione di ordinamenti didattici ed un reciproco riconoscimento di crediti formativi. Fino al 1995 questa sperimentazione è avvenuta nell'ambito delle azioni non FSE, ma nel 1996 vi sarà un graduale passaggio di questo interventi, con nuove procedure e modalità, all'asse 3.2 misura 5 del FSE.

Un percorso analogo si sta attivando anche nella Provincia di Trento dove, oltre alla realizzazione di moduli professionalizzanti inseriti nei *curricula* degli istituti secondari, si sta definendo una nuova intesa con il Ministero della Pubblica Istruzione che consenta agli utenti del terzo anno dei corsi di formazione professione nel comparto industria e artigianato il rientro o la prosecuzione degli studi superiori al terzo anno dell'istruzione tecnica. Attualmente con opportunità corsuali di raccordo si preparano gli allievi, che dovranno sostenere una prova di selezione che valuterà capacità, conoscenze e motivazioni, al conseguimento del diploma di qualifica professionale rilasciato dal Ministero della Pubblica Istruzione.

In Valle d'Aosta, vista la specificità degli istituti professionali di competenza regionale, il sistema è di fatto fortemente integrato e sono all'esame nuovi provvedimenti per rendere questa integrazione maggiormente proficua. Anche l'Agenzia del lavoro, nell'ambito del progetto "Alternanza", ha realizzato moduli orientativi e stage per gli studenti frequentanti gli istituti tecnici e professionali, gli istituti magistrali ed i licei.

In Emilia Romagna nel 1995 sono stati approvati diversi protocolli di intesa che riguardano, oltre agli istituti professionali, anche l'istruzione tecnica, i licei classici e la scuola non statale e che intendono sperimentare un raccordo nell'area del post-secondario non universitario. La Provincia di Modena ha previsto uno specifico progetto interregionale per la sperimentazione del riconoscimento di crediti formativi.

In quasi tutte le Regioni si sta andando alla firma di un nuovo accordo, anche là dove non sono state realizzate attività integrate e gli istituti superiori sono stati semplici attuatori di attività regionali di post-qualifica e post-diploma finanziate dal FSE o hanno aderito al PO a titolarità Ministero della Pubblica Istruzione.

Al fine di definire nuove modalità attuative diverse Regioni hanno avviato, con i finanziamenti previsti nell'asse 5 dell'obiettivo 3 "Rafforzamento sistemi", studi e ricerche:

- la Toscana ha previsto uno studio sui crediti formativi capitalizzabili;
- la Valle d'Aosta ha avviato una ricerca sulle modalità di integrazione tra istituti professionali, Regioni e sistema di formazione professionale e uno studio sui crediti formativi;
- la Liguria, nel Piano di rinnovamento del sistema formativo, ha individuato sette progetti tra cui uno sulla "Realizzazione sistema formativo integrato tra istruzione pubblica e formazione professionale".

Le nuove convenzioni che si vanno definendo ampliano il campo delle attività, includendo tutte le tipologie di scuola secondaria superiore, definiscono maggiormente i profili, individuano una specifica attività post-diploma. In qualche caso tentano di sperimentare modalità di progettazione congiunta e

di reciproco riconoscimento dei crediti formativi e intendono comprendere nell'accordo anche le attività finanziate dal PO a titolarità Ministero della Pubblica Istruzione.

Anche il PO "Ricerca, sviluppo tecnologico ed alta formazione", a titolarità del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica insiste sull'asse "Giovani" per quanto riguarda la misura 1, che comprende i diplomi universitari, i dottorati di ricerca, i corsi di specializzazione post-laurea e post-dottorato. Attualmente sono state assegnate nelle Regioni dell'obiettivo 1, 700 borse di dottorato (1995 e 1996). Stanno per essere approvati i diplomi universitari, che il PO fissa in numero di 9 l'anno. Volendo effettuare una stima dell'utenza coinvolta in un anno accademico, questa ammonta a 270 unità, a cui si può aggiungere il totale degli utenti dei corsi post-laurea e post-dottorato, che ammontano, come da PO, a 253 unità l'anno (totale complessivo 523 utenti l'anno).

Come si vede l'universo degli utenti coinvolti dal PO del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica è nettamente inferiore a quello del PO del Ministero della Pubblica Istruzione pertanto meno "concorrenziale" con il tradizionale sistema dell'offerta formativa regionale. Verosimilmente anche per la tipologia di utenza il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica non entra in competizione con il sistema della formazione professionale, in quanto si tratta di un'utenza disposta ad effettuare un percorso formativo lungo, di alto profilo e meno professionalizzante di un corso di formazione regionale. Resta comunque il fatto che il PO in questione auspica rapporti di collaborazione e di integrazione con le Regioni, soprattutto per quanto riguarda i diplomi universitari, senza per altro fissare i modi e le procedure di tali rapporti.

Risultano di peso più limitato gli interventi a titolarità regionale dedicati al finanziamento di percorsi che permettano agli alunni degli istituti professionali e tecnici di acquisire una qualifica professionale insieme al diploma di maturità (1,1% della spesa impegnata nell'asse e 4,7% di utenti).

Solitamente questi interventi vengono approvati all'interno di accordi o convenzioni Regione-Ministero e in quest'ambito, oltre alle azioni di post-qualifica integrata in collaborazione tra un istituto superiore ed un organismo di formazione regionale, sono previsti interventi di orientamento per gli allievi delle ultime classi. Si stanno avviando in qualche realtà regionale alcune interessanti esperienze di post-diploma integrato.

La durata (280 ore) e il costo/ora/allievo (9.463 lire) contenuti sono adeguati alla tipologia di intervento programmata fino ad oggi - moduli brevi inseriti nel *curriculum* scolastico - ma dovranno adeguarsi alle previste modificazioni verso percorsi integrati in un unico sistema a rete.

I finanziamenti messi a disposizione dal FSE rappresentano in generale la possibilità di sperimentare modalità innovative di formazione congiunta, tuttavia le informazioni raccolte in questa prima fase di valutazione evidenziano, allo stato attuale dei documenti programmatici e relativamente alle attività approvate: a) sovrapposizioni; b) carenza di coordinamento e progettazione e gestione congiunta tra i

due sistemi; c) segmenti importanti non coperti da nessuna iniziativa; d) unidirezionalità dei riconoscimenti (certificazione e crediti formativi). Nella maggior parte dei casi, non si può parlare di integrazione e di un uso coordinato delle risorse impiegate da Stato e Regioni nella formazione professionale, indubbiamente in certe aree si assiste ad una certa competizione tra istituzioni.

Fino ad oggi, salvo alcune interessanti eccezioni, solo le Regioni hanno riconosciuto agli studenti delle scuole secondarie superiori, con la frequenza di brevi cicli professionalizzanti, la possibilità di acquisire, oltre al diploma, una qualifica regionale (rilasciata dopo un regolare esame). Hanno incontrato invece notevoli resistenze tutte quelle iniziative volte a facilitare l'accesso degli utenti della formazione professionale regionale al sistema scolastico. Questo è dovuto anche alla mancanza di un sistema unico di riconoscimento delle qualifiche che preveda durate e contenuti similari facilmente certificabili.

### **3.3 I disoccupati di lunga durata : azioni di difficile avvio**

Di difficile attivazione risultano essere gli interventi a favore dei disoccupati di lunga durata, asse questo su cui, in sede di programmazione, si era deciso di investire il 27.3% delle risorse di obiettivo a titolarità regionale nel Centro-Nord, il 29% nel Mezzogiorno ed il 35% nei Programmi multiregionali. Nel primo biennio di attuazione sono stati approvati progetti per il 18% (19% degli utenti) dell'asse nel Centro-Nord, per l'11% (12% degli utenti) nel Mezzogiorno e per il 33% nei Programmi multiregionali. Nel complesso sono state approvate 2.201 azioni per 34.588 disoccupati (tab. 7). (La tabella 8 riporta i dati di avviamento delle azioni). Al valore negativo degli indicatori di realizzazione si associa uno scarso impatto specifico delle attività. Prendendo in considerazione i dati ISTAT del 1995 relativi ai disoccupati adulti con titolo d'istruzione basso, ovvero non superiore alla licenza media, l'incidenza dell'asse 1 (Centro-Nord + Mezzogiorno + POM) su tale popolazione di riferimento risulta pari al 3,3% (il 3,7% al Centro-Nord e l'1,3% al Sud).

Nel primo biennio di attuazione (1994-95), a livello nazionale, sono stati approvati il 50% dei finanziamenti disponibili e di questi ultimi il 66% si è effettivamente trasformato in attività formativa realizzata.

Il segno negativo degli indicatori di capacità decisionale e di efficienza attuativa hanno provocato, nell'ambito dei Comitati di sorveglianza del 1996 (1° semestre), la richiesta di alcune Amministrazioni regionali di rivedere le quote di programmazione e permettere un travaso di risorse dall'asse "Disoccupati" verso l'asse "Giovani".

La variabilità della capacità decisionale a livello regionale è decisamente elevata. Così, ad esempio, Valle d'Aosta, Piemonte, Emilia Romagna e Sardegna evidenziano una percentuale superiore o vicina al 100% la quale rappresenta una scelta strategica orientata a realizzare effettivamente un numero di corsi tale da permettere la spesa dell'intero importo programmato da PO per il biennio.

Nelle stesse Regioni è ampiamente riscontrabile una forte connessione tra capacità decisionale, (che dipende, in gran parte, dalla efficienza dell'Amministrazione titolare del PO e dai meccanismi di cofinanziamento nazionale), ed efficienza attuativa, (che invece oltre che dalla Amministrazione pubblica dipende anche dalla capacità realizzativa dei soggetti attuatori).

All'interno dell'asse relativo ai disoccupati di lunga durata si riscontrano performance differenziate tra le diverse misure. Il relativo maggior successo si rileva nelle attività formative a favore dei disoccupati di lunga durata in possesso di titolo di studio inadeguato e senza alcun titolo di studio che, nel 1995 anno di effettiva attuazione del FSE, hanno pesato rispettivamente per il 57% e il 33% dell'asse. Critiche risultano invece essere le misure rivolte ai lavoratori ex autonomi e soprattutto quelle a favore dei lavoratori in cassa integrazione o iscritti alle liste di mobilità. Queste ultime, in particolare hanno visto l'approvazione di progetti per soli 2371 utenti. Nel 1995, gli utenti dei progetti approvati iscritti alle liste di mobilità hanno rappresentato solo lo 0,2% della popolazione di riferimento. Si tratta di un impatto specifico pressoché nullo che dipende in parte dalla concomitante realizzazione degli interventi cofinanziati dal PO "Residui mobilità" del FSE (gestione 1989-93). Si rammenta infatti che, a cavallo del 1994 e del 1995, attraverso tale PO, su tutto il territorio nazionale sono stati realizzati circa 1.000 interventi per un coinvolgimento effettivo di 13.860 lavoratori in mobilità.

Le lunghe durate medie (620 ore) ed il basso costo unitario delle azioni formative (14.321) fanno ipotizzare che l'offerta formativa si sia orientata verso una tipologia di attività di tipo tradizionale, caratterizzate dall'erogazione, in aula, di conoscenze relative a profili di basso livello professionale. Simulando uno scenario alternativo, a parità di ore approvate in fase di programmazione attuativa annuale, nelle Regioni dove l'impatto specifico è più alto (ad esempio Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia) ad ogni disoccupato sarebbero spettate in media 40 ore formative, teoricamente sufficienti a diffondere su larga scala iniziative di rimotivazione, orientamento e bilancio di competenze. Attività che, per questa specifica tipologia di utenza, risultano particolarmente efficaci e, comunque, propedeutiche a qualsiasi altro tipo di attività formativa professionalizzante o mirata all'inserimento lavorativo.

Le analisi di campo effettuate fanno emergere con evidenza una diffusa "incertezza" nella predisposizione di attività tarate su una tipologia d'utenza particolare quale quella dei disoccupati. Si evidenziano inoltre: una notevole disomogeneità nella scelta dei soggetti attuatori delle iniziative e nella selezione dei progetti nei diversi contesti regionali nonché la diffusa mancanza di raccordo tra le Amministrazioni regionali, gli Osservatori regionali del mercato del lavoro e le Agenzie per l'impiego, sia nella fase di definizione dei fabbisogni, sia in quella di accompagnamento e di assistenza al *placement*. Pur registrando casi interessanti di programmazione di percorsi integrati orientamento - bilancio delle competenze - formazione (Valle d'Aosta e Liguria), o di attivazione di azione rivolte al recupero dell'obbligo scolastico (Piemonte), i dati quantitativi, unitamente alle indicazioni rilevate presso le Amministrazioni regionali, dimostrano una diffusa propensione dei sistemi formativi (Regioni e soprattutto soggetti attuatori delle azioni), a replicare anche per la particolare categoria d'utenza

quale quella dei disoccupati di lunga durata, tipologie di intervento definibili tradizionali e disegnate per utenze giovanili, sia per le durate medie per corso, come pure per i contenuti e le metodologie didattiche utilizzate.

Come già sottolineato, la misura 4 “Attività rivolta ai lavoratori in cassa integrazione e guadagno e iscritti alle liste di mobilità” si è rilevata quella più “problematica” sia in termini di efficienza attuativa delle azioni, sia in termini di dispersione degli allievi effettivamente iscritti nei corsi avviati. In riferimento alla individuazione degli allievi da avviare ai corsi assume particolare importanza il ruolo giocato dalle Commissioni regionali per l’impiego, per le quali è possibile registrare anche in questo caso una notevole disomogeneità di comportamento. Non in tutte le Regioni, infatti, la Commissione regionale per l’impiego si è pronunciata sulla obbligatorietà della frequenza ai corsi: ciò ha generato situazioni di elevato tasso di abbandono tra gli allievi contattati che ha aggravato una già critica mancanza di partecipanti dovuta a motivi “tecnici” (scadenza del trattamento di mobilità, pensionamenti, ecc.). Sempre nell’ambito delle attività rivolte ai lavoratori in cassa integrazione e guadagno e in mobilità, va inoltre dedicata una riflessione più approfondita sulle capacità professionali più adatte a saper coinvolgere e motivare i lavoratori provenienti per lo più dai settori produttivi dell’industria, per i quali i fenomeni del prepensionamento, degli esodi e della cassa integrazione hanno sviluppato, nell’arco di un decennio, una diffusa “cultura assistenzialistica”, caratterizzata da aspettative legate esclusivamente alla corresponsione del sussidio, cultura difficilmente trasformabile attraverso percorsi generici e impersonali di recupero motivazionale.

I modelli di progettazione e gestione dell’azione formativa impongono un approccio *tailor-made* ad una utenza che, in primo luogo è adulta, in secondo luogo può essere in possesso di un bagaglio di esperienze professionali passate, in terzo luogo vive una condizione di *stress* da incertezza sul proprio futuro. Sul versante delle competenze proprie delle istituzioni sarebbe opportuno ridisegnare le regole di:

- certificazione delle qualifiche, prevedendo la possibilità che le Regioni certifichino le *skills* acquisite anche attraverso durate corsuali inferiori alle 600 ore e capitalizzando, attraverso bilanci individuali delle competenze, capacità e conoscenze già acquisite dai lavoratori nelle precedenti esperienze professionali;
- programmazione degli interventi di FSE, introducendo una gestione più flessibile della programmazione delle azioni in modo da poter ancorare l’azione formativa vera e propria ai fabbisogni rilevabili attraverso una fase propedeutica di bilancio delle competenze e di orientamento; può risultare infatti inefficace avviare ai corsi lavoratori di cui non si conoscono competenze pregresse ed aspettative (importanza della variabile età);
- programmazione e attivazione delle azioni di accompagnamento al *placement*, di *follow-up* delle competenze e di servizi reali (consulenza, assistenza tecnica) previste negli attuali Quadri Comunitari di Sostegno, ma non ancora diffusamente adottate.

Sul versante degli enti gestori delle azioni formative, l'innovazione nell'approccio e nella realizzazione di attività mirate a queste tipologie di utenza implica "l'abbandono" di modelli e *curricula* consolidati nel campo della formazione rivolta ai giovani in transizione verso il mercato del lavoro, percorso questo che se da un lato stimola e permette flessibilità, ricerca di nuove soluzioni e forte sperimentabilità, dall'altro lato comporta, soprattutto per gli organismi formativi altamente strutturati, il superamento dei vincoli dovuti alla presenza di strutture fisiche e personale docente stabile inadeguati a nuove e diverse tipologie di utenza e di intervento. Non volendo qui analizzare né le cause, né le possibili soluzioni alle rigidità presenti nel sistema formativo, quali l'estensione della cassa integrazione ai dipendenti degli enti di formazione, si indicano solo alcune linee di possibile intervento:

- azioni diffuse di rimotivazione, di bilancio delle competenze individuali e collettive e di orientamento da realizzarsi non attraverso azioni corsuali tradizionali, ma sperimentando moduli brevi e disegnati sulle caratteristiche specifiche dell'utenza. Sperimentazioni efficaci sono state ad esempio realizzate attraverso i *job-club* lombardi (per tipologie di lavoratori già in possesso di titoli di studio superiori), le azioni *retravailler* rivolte specificamente alle donne;
- selezione dei disoccupati da avviare ad azioni di riqualificazione sulla base dei fabbisogni emersi ed espressi nelle propedeutiche attività di bilancio delle competenze e di capitalizzazione quindi di capacità e conoscenze pregresse. Formazione di gruppi di partecipanti omogenei anche rispetto ai titoli di studio di base;
- progettazione di corsi brevi, modulari, organizzati su base *part-time*;
- introduzione di stage mirati, anche come "ponte" fra l'esperienza professionale pregressa e il percorso di reinserimento al lavoro;
- creazione di metodologie didattiche finalizzate ad una utenza adulta. E' rilevante e fortemente innovativa la metodologia didattica realizzata nei corsi di recupero dell'obbligo scolastico dei lavoratori in mobilità gestiti dalla Regione Piemonte (PO "Residui FSE");
- certificazione finale dell'azione formativa;
- progettazione e implementazione di azioni di *follow-up*, nel tempo, delle competenze acquisite nei corsi di riqualificazione, quali, ad esempio, alcune giornate di aggiornamento e assistenza tecnica nell'arco di 1-2 anni dal termine dell'azione formativa.

Fra gli elementi principali di innovazione di questo periodo di programmazione del FSE, la possibilità di incremento (di finanziamento quindi) dei percorsi integrati di reinserimento al lavoro, può costituire uno strumento efficace di rafforzamento delle politiche del lavoro già consolidate a favore dei lavoratori disoccupati. Nonostante che tali percorsi siano previsti nei documenti di programmazione sia delle aree del Centro-Nord che nel Mezzogiorno, questa strumentazione non è ancora stata attivata, anche perché dovrebbe implicare, con tutte le conseguenti difficoltà di raccordo, la gestione congiunta di *stakeholder* e di più attori quali le Amministrazioni regionali su più Assessorati (formazione, lavoro, industria), i centri di informazione per i disoccupati dei Comuni, le Agenzie per l'impiego, ecc. Partendo dalle esperienze positive di *out-placement* si possono disegnare pacchetti di servizi che possono soddisfare i bisogni specifici occupazionali e professionali dei beneficiari e delle imprese di reinserimento. Analogamente, risulta tuttora aperto e scarsamente attivato il campo

del lavoro autonomo e di creazione di piccola impresa. Sono molte le opportunità offerte dalla programmazione attuale del FSE e dalle leggi di settore, da incentivi nazionali e regionali. Si potrebbero ipotizzare percorsi integrati di orientamento alla cultura imprenditoriale, di formazione imprenditoriale, assistenza alla progettazione, assistenza allo *start-up* e *tutorship* nel primo periodo di vita dell'impresa (individuale o collettiva). Queste iniziative dovrebbero essere associate alle leggi nazionali e regionali di incentivazione al lavoro autonomo ed alla creazione di impresa, anche in raccordo con le attività in corso di attivazione da parte della Società per l'Imprenditorialità Giovanile nelle aree dell'obiettivo 1, 2 e 5b. Interessante risulterà in proposito monitorare gli esiti dell'applicazione del decreto n. 181/aprile 1996 che incentiva la creazione di piccole cooperative e il lavoro autonomo dei lavoratori disoccupati.

### **3.4 I soggetti a rischio di esclusione sociale**

Gli interventi rivolti ai soggetti a rischio di esclusione sociale (migranti, immigrati e nomadi; portatori di handicap fisico e mentale; detenuti, ex detenuti e tossicodipendenti; adulti disoccupati di età avanzata e persone indigenti) costituiscono il segmento più bilanciato del FSE: a fronte di un peso dell'asse pari al 11,9% delle risorse di obiettivo nelle Regioni del Centro-Nord, del 9,5% nel Mezzogiorno e del 3% nei Programmi multiregionali (solo Centro-Nord) previsto nei documenti di programmazione, nel primo biennio sono state impegnate risorse pari al 10,3 % nel Centro-Nord, all'11% nel Mezzogiorno e al 4% nei multiregionali. Il parametro dell'efficienza attuativa, pari al 95% nel 1994 (media Italia) e al 77% nel 1995 mostra, inoltre, il buon livello di realizzazione degli interventi.

Le tabelle 9, 10 e 11 riassumono i dati disaggregati nel 1994, 1995 e 1° trimestre 1996. In breve, con circa 210 miliardi di progetti approvati per 17.893 utenti finali (1994- 1° trimestre 1996), l'asse rivolto alle fasce deboli rappresenta un volume di offerta significativo anche se comunque distante, in media e salvo eccezioni, da quello destinato ai giovani o ai disoccupati: tuttavia, trattandosi di interventi indirizzati a tipologie molto precise di persone (e per molti versi numericamente limitate), la loro rilevanza complessiva è tutt'altro che trascurabile. Le tipologie di intervento promosse in questo asse rispondono, in generale, ad un'esigenza di recupero sociale di soggetti e richiedono particolari e delicate competenze da parte degli operatori e dei gestori dell'offerta.

L'area del cosiddetto "disagio" o "debolezza" (composta tradizionalmente dai disabili, dai reclusi e dai tossicodipendenti) è da lungo tempo al centro dell'intervento delle strutture operanti a vario titolo nel sistema della formazione professionale. Esse hanno, in molti casi, sviluppato una capacità di intervento efficace su soggetti che richiedono modalità di recupero personale e professionale estremamente individualizzate, mirate e improntate a schemi e modelli operativi tendenzialmente non-scolastici. In particolare, i settori della disabilità fisica e del disagio psichico sono quelli che nell'ambito dello svantaggio, per ragioni di tipo storico e culturale, hanno ricevuto la maggiore attenzione ed il presidio più continuativo da parte del sistema formativo. Solamente negli ultimi anni, invece, si è venuto proponendo il problema delle "nuove povertà" o delle "nuove emergenze sociali"

connesso soprattutto, almeno per l'Italia, con i processi di immigrazione terzomondiale, da un lato, e con i processi di “marginalizzazione” che interessano un numero crescente di persone (anche adulte) su tutto il territorio nazionale, dall'altro. Queste considerazioni vanno tenute presenti per meglio comprendere il quadro analitico degli interventi attivati il quale risente, soprattutto nel biennio di avvio del FSE 1994-1999, della diversa “familiarità” di presidio delle diverse misure, da parte del sistema dell'offerta.

La diversa esperienza influisce anche sulle caratteristiche qualitative delle azioni avviate, infatti, soprattutto per i disabili e le fasce deboli tradizionali, è ormai abbastanza diffuso il ricorso a percorsi “integrati” composti da momenti di orientamento, preformazione, (ri)motivazione e formazione (ai quali spesso si affianca, ma in modo non sempre coordinato, la possibilità di usufruire di aiuti all'inserimento lavorativo). Per queste persone, quindi, è frequente l'impiego di metodologie articolate che, riconoscendo la specificità dei soggetti coinvolti nelle azioni, mette a loro disposizione percorsi non solo di tipo formativo ma finalizzati ad un più complessivo recupero di tipo umano e professionale. Diversamente, il più recente intervento sull'area dell'immigrazione e della indigenza adulta sconta una minore solidità metodologica e un tasso maggiore di sperimentalità.

I dati evidenziano una decisa concentrazione delle azioni (approvate ed avviate) sulle misure rivolte ai disabili fisici o psichici (47% degli utenti dell'asse) ed ai detenuti/tossicodipendenti (38%), due aree nelle quali (come già segnalato in precedenza) è consolidata la presenza della formazione professionale. In particolare, per la misura che si configura come preponderante (quella dei disabili), l'avvio dell'attività è stato in parte realizzato allocando sull'asse interventi rivolti a giovani con il solo obbligo scolastico che le strutture erano già abituate a programmare e realizzare.

Gli interventi per adulti disoccupati di età avanzata e per le persone indigenti (azioni approvate per soli 385 soggetti) si caratterizzano per essere i meno avviati a livello regionale. La ragione di questa esiguità di intervento è da ricercarsi principalmente nel fatto che per queste utenze si tratta di attivare non tanto interventi di tipo formativo in senso stretto, quanto piuttosto interventi integrati contenenti servizi reali, aiuto o accompagnamento.

Sulla misura 2 “Disabili” sono stati in alcuni casi “dirottati” interventi rivolti ai disabili che venivano già realizzati dalle Regioni con finanziamenti propri. Questo ha consentito, da un lato, di rinforzare l'intervento su un'area di utenza sicuramente critica e, dall'altro, di avviare in tempi abbastanza rapidi l'utilizzo dei fondi disponibili. La conferma che si è trattato, nella maggior parte delle Regioni, di uno “spostamento” sul FSE di interventi già sperimentati è ricavabile sia dalle caratteristiche temporali degli interventi (la durata media, soprattutto in termini di approvato, è elevata e in genere assimilabile alle annualità dei corsi “lunghi” post-obbligo) sia da indicazioni esplicite contenute nelle programmazioni regionali.

Un ragionamento simile può essere fatto anche in relazione alla misura riguardante i reclusi ed i tossicodipendenti. Si tratta anche in questo caso di due utenze che tradizionalmente la formazione

professionale ha presidiato ma che, salvo eccezioni, si muovono su volumi inferiori a quelli attivabili per la formazione rivolta ai disabili. Proprio a proposito dei dati di realizzazione effettiva, il quadro ricostruibile evidenzia come le misure riguardanti gli immigrati/nomadi e i reclusi/tossicodipendenti siano quelli che, in maniera generalizzata, fanno registrare gli scarti maggiori soprattutto in termini di utenza. Sembrerebbe pertanto porsi, per queste misure, un problema di “tenuta” dei partecipanti il che conferma peraltro quanto già noto agli operatori del settore: nel caso dei reclusi però si tratta probabilmente di una scarsa “tenuta” tendenzialmente legata a decisioni a loro esterne (trasferimenti, permessi, eccetera) mentre per gli immigrati/nomadi, gli ex-reclusi ed i tossicodipendenti essa appare più strettamente connessa con dinamiche di tipo personale (spostamenti, mobilità sul territorio) o fattori culturali (soprattutto per gli immigrati terzomondiali). In ogni caso questo resta il problema principale almeno per una parte significativa dell’utenza di asse.

In relazione a ciò la soluzione può essere identificata nella realizzazione di percorsi di durata breve con forte connotazione modulare e puntuale attenzione alle caratteristiche specifiche dell’utenza; i problemi subentrano infatti quando gli obiettivi di professionalizzazione o di recupero più generale che si intendono perseguire non sono raggiungibili (dati i livelli di partenza degli interessati) in tempi brevi e si rende pertanto necessario attivare percorsi di durata medio-lunga (finalizzati ad esempio all’ottenimento di un’qualifica). In questo caso, il rischio di “cadute” è più reale con il conseguente impatto negativo sull’utilizzo ottimale delle risorse finanziarie ed una più generale perdita di efficienza degli interventi. Sembra pertanto necessario attivare forme di sperimentazione innovative cercando di valorizzare (nel senso della diffusione in chiave di “*best practices*”) quei modelli di intervento che si sono dimostrati adeguati nelle diverse realtà regionali.

In generale, l’analisi dei dati 1994 e 1995 evidenzia, per gli interventi a titolarità regionale un concentrarsi delle azioni intorno a due tipologie “miste”:

- a) la formazione integrata con componenti di orientamento (in entrata o in uscita verso il mercato del lavoro);
- b) la formazione integrata, oltre che con l’orientamento, anche con interventi finalizzati a rimotivare o a recuperare le competenze possedute e perse.

Più rara appare, invece, la presenza di interventi coordinati con aiuti (anche finanziari) all’assunzione (se si esclude il collegamento con il cosiddetto “collocamento obbligatorio”) o con supporti (anche finanziari) all’avvio di attività imprenditoriali. Ancora meno diffusa è la individualizzazione degli interventi anche se qualche caso di eccellenza a questo proposito non manca (ad esempio nella Provincia di Trento).

La carenza principale degli interventi sembra essere quindi il collegamento tra le componenti più tipicamente formative dell’intervento (orientamento, preformazione, formazione, rimotivazione, ecc.: tutte più o meno presenti) e quelle più decisamente riconducibili al supporto concreto per l’ingresso nel mercato del lavoro (quali aiuti all’assunzione, sostegno all’avvio d’impresa, eccetera). Le ragioni

di questo scarso collegamento (presente solo occasionalmente in qualche Regione settentrionale) sono numerose e a questo proposito va senz'altro evidenziato che:

- l'utenza di riferimento presenta diffusi caratteri di criticità: tipicamente, infatti, i destinatari degli interventi oggetto della analisi si configurano come utenze problematiche dal punto di vista formativo. La loro problematicità è riconducibile sia a componenti di tipo personale (presenza di deficit di vario genere, caratterizzazioni culturali e valoriali particolari, “storie individuali” complesse, eccetera) sia a fattori legati ai percorsi professionali e lavorativi (spesso non lineari, marginali, frammentati, irregolari) sia, infine, a fattori connessi con le situazioni contingenti degli interessati (ad esempio, la reclusione o la non conoscenza della lingua italiana);
- questa criticità dell'utenza ha spinto il sistema ad investire maggiormente su modalità di tipo formativo adeguate alle specificità di utenza (abbastanza diffuse) piuttosto che sulla costruzione di “pacchetti integrati” formazione/avvio al lavoro i quali devono confrontarsi anche con la frammentarietà, del quadro istituzionale in materia di politica del lavoro, che caratterizza la quasi totalità delle Regioni italiane (ad eccezione forse della Liguria);
- infine, la prevalenza (all'interno degli interventi rivolti a fasce deboli) delle azioni destinate ai disabili (per i quali è dominante ai fini dell'inserimento lavorativo il ruolo del collocamento obbligatorio, delle cooperative del terzo settore o dei laboratori protetti gestiti in collegamento con i servizi sociali o sanitari) ha fatto sì che non venissero ad oggi sperimentati in maniera diffusa modelli di accompagnamento al lavoro riguardanti utenze che, diversamente dai disabili, non possono contare su percorsi istituzionali privilegiati per l'inserimento lavorativo.

L'insieme e l'interazione di questi tre aspetti ha dunque provocato una caratterizzazione tipologica degli interventi a titolarità regionale nel senso di un'azione formativa con uno scarso raccordo effettivo con tipologie diverse di intervento (anche perché in molti casi il quadro normativo sugli aiuti all'assunzione è in via di definizione e di razionalizzazione proprio a seguito degli stimoli del FSE, è questo il caso della Liguria e dell'Emilia Romagna).

### **3.5 Le pari opportunità fra uomini e donne sul mercato del lavoro**

Gli interventi rivolti a promuovere l'ingresso ed il reingresso delle donne nel mercato del lavoro non sono solo trasversali a tutte le azioni di FSE, ma oggetto di specifiche misure. Si è ritenuto infatti di progettare interventi appropriati, con approcci metodologici adeguati, con organizzazioni flessibili delle attività e con una definizione diversa dei percorsi di reinserimento, in presenza di una categoria di utenza con esigenze profondamente diverse dalle altre categorie previste dal FSE. Nei documenti di programmazione, le azioni dirette alle pari opportunità pesano rispettivamente per l'8% e il 6,9% delle risorse di obiettivo nelle Regioni del Centro-Nord e del Mezzogiorno e per l'8% dei Programmi multiregionali. I dati di attuazione del primo biennio mostrano difficoltà di avvio (peso delle risorse approvate pari al 6% e al 4,5%) nel 1994, ma di raggiungimento degli obiettivi programmatici nel 1995 (7,1% nel Centro-Nord, 5,8% nel Mezzogiorno e 9% nei multiregionali).

La tabella 12 riassume i dati disaggregati nel 1994 e 1995. In breve con circa 123 miliardi di progetti approvati per 13.883 utenti finali (1994 - 1° trimestre 1996), l'asse rivolto alle donne rappresenta un volume di offerta significativo, soprattutto in quanto tarato su specifici fabbisogni.

L'estrema differenziazione dei percorsi femminili nel mercato del lavoro e l'esistenza di una segmentazione dell'offerta femminile tra fasce forti e fasce deboli di lavoratrici ha indotto il decisore istituzionale a progettare misure specifiche per le donne in possesso di un diploma difficilmente spendibile sul mercato, di bassa scolarità o di basso status sociale oppure residenti in zone a scarsa occupazione. Interventi specifici in questo senso sono stati pensati per la formazione ed il supporto di *job creation*, tali da ribaltare il processo di emarginazione sociale e di inattività forzata ed il conseguente riflusso delle donne in circuiti di precarietà. Accanto a questa tipologia di utenza l'asse finalizzato alle pari opportunità si rivolge ad un ulteriore gruppo di donne che desidera reinserirsi nel circuito lavorativo dopo un lungo periodo di inattività connesso a problemi di gestione del nucleo familiare. La difficoltà indotta da questo gruppo riguarda l'individuazione di percorsi composti di reinserimento capaci da un lato di formulare processi professionali che tengano conto delle risorse, preferenze e condizionamenti personali e dall'altro di valutare le possibilità e i limiti del mercato del lavoro. Le tipologie di azioni previste delineano un'ampia e diversificata metodologia formativa che risponda alle esigenze di flessibilità e personalizzazione degli interventi. Le azioni di formazione professionale sono infatti di durata variabile in relazione alle condizioni dei soggetti interessati.

Le due tipologie di utenza femminile menzionate sono quelle che, nel primo biennio di FSE, hanno esaurito quasi completamente l'insieme degli interventi sull'asse donne mostrando, inoltre, elevati tassi di efficienza attuativa. Il successo relativo di queste azioni è legato alla congiunzione di obiettivi formativi (qualificazione) ad una offerta formativa che, pur necessariamente non specializzata al femminile, presenta una forte tradizione di formazione di base e qualificante. Le durate medie di tali misure risultano infatti essere lunghe (superiori alle 600 ore) e presentano costi unitari nettamente inferiori a quelli delle misure più innovative. Maggiori difficoltà di avvio e realizzazione si riscontrano negli interventi non tradizionali e finalizzati a obiettivi specifici mirati quali l'acquisizione di profili culturalmente considerati come tipicamente maschili e l'inserimento in settori in cui le donne sono sottorappresentate. Una considerazione particolare va effettuata sulle iniziative formative a carattere imprenditoriale che, soprattutto a partire dal 1995, hanno iniziato a ricoprire un peso rilevante nel complesso delle azioni (anche in considerazione del fatto che non tutte le Regioni hanno attuato tale tipologia d'intervento): lo sviluppo di una offerta e di metodologie formative finalizzate all'imprenditorialità femminile è stato certamente stimolato, sia dalle opportunità offerte dagli strumenti politico-finanziari del governo italiano, sia dall'esperienza maturata attraverso i programmi comunitari IRIS e NOW.

### **3.6 La presenza femminile nelle attività del FSE**

Al di là dell'asse e delle misure specificamente dedicate allo sviluppo delle pari opportunità, abbiamo cercato di ricostruire la presenza femminile nel complesso del FSE: nel primo biennio di attuazione le

donne costituiscono il 44% circa dell'utenza complessiva con picchi di concentrazione nelle misure rivolte ai disoccupati di lunga durata (63% degli utenti totali di asse, obiettivo 1 e 3) e di "rarefazione" nell'obiettivo 4 (24% degli utenti totali di obiettivo). Nel 1995, anno di effettiva implementazione di tutte le attività si conferma, subendo addirittura una notevole crescita, l'utenza prettamente femminile degli interventi rivolti ai disoccupati. In particolare sembrano configurarsi quasi tutte al femminile le attività rivolte ai "cassa integrati" ed ai lavoratori iscritti nelle liste di mobilità (85,8%), nonostante l'universo di riferimento sia equamente distribuito fra i due generi. La conferma riguarda anche gli interventi formativi di secondo livello rivolti ai giovani dove le donne rappresentano circa il 70% degli allievi nei corsi avviati.

I dati evidenziano un duplice fenomeno riconducibile ad un'unica interpretazione: le azioni formative rivolte alla popolazione in condizioni di precarietà sul mercato del lavoro - i disoccupati di lunga durata e gli ex occupati in mobilità - attraggono la popolazione femminile, così come le azioni formative di secondo livello rivolte ai giovani. Le donne sembrano quindi sfruttare maggiormente le occasioni di formazione per migliorare la propria professionalità e colmare quel deficit di opportunità ancora così forte nel mercato del lavoro italiano. In questi dati troviamo una conferma della tendenza della popolazione femminile italiana relativa alla maggiore riuscita scolastica e nel crescente livello di qualificazione rispetto ai coetanei uomini. A fronte di una così rilevante domanda di formazione da parte delle donne in condizione di ricerca di lavoro, che sembra riuscire a trovare una risposta nel sistema formativo più consolidato, non si sta sviluppando una domanda delle imprese e dell'offerta formativa ad esse collegate per la formazione continua delle donne occupate. Le donne partecipano di meno alle attività formative organizzate dalle aziende sia perché sono le stesse aziende ad investire poco sul personale femminile sia perché, a causa dei tempi, dei programmi e delle sedi scelte per l'organizzazione di questi corsi di formazione, sono spesso inconciliabili con gli impegni familiari della donna. Inoltre le donne spesso si concentrano nei lavori più atipici (*part-timers*, stagionali, ecc.) o nelle piccole e medie imprese dove risulta più difficile l'organizzazione delle attività formative.

Siamo, in sostanza, di fronte a modelli di attuazione che contrastano con la tendenza sociale e culturale di trasformazione del ruolo della donna nella società post-industriale come soggetto economico differente e portatore di novità in termini di tempi e modalità di lavoro. Risultano, inoltre, completamente assenti le cosiddette "azioni di sostegno e di accompagnamento" che non prevedono un'azione diretta di formazione per le donne, ma interventi indiretti atti a facilitare l'accesso e la permanenza delle donne all'interno del mercato del lavoro (promuovere la flessibilità nei modelli organizzativi, creare servizi di assistenza all'infanzia, agli anziani, ecc.).

Ciò contrasta con quanto affermato dalle raccomandazioni espresse dal Governo italiano che riscontra, nonostante i progressi realizzati sul terreno della parità tra uomini e donne, un deficit di opportunità, che si configura in parte come "culturale" e attribuibile all'inerzia dei comportamenti di imprese, istituzioni e parti sociali, in parte come "strutturale" spiegabile con la carenza di servizi. E, come emerge chiaramente dai dati, tale deficit non appare giustificato dal *background* formativo mediamente posseduto dalle donne.

## 4. Bilancio dell'obiettivo 4: la formazione continua

L'obiettivo 4, pur con un peso relativamente esiguo dei finanziamenti rispetto agli importi complessivi del FSE (17% del finanziamento complessivo di FSE e quota nazionale), ha finalità di notevole importanza: l'adeguamento dei lavoratori alle trasformazioni industriali ed all'evoluzione dei sistemi di produzione con priorità per quelli minacciati dalla disoccupazione (asse 2) e la progressiva istituzione di un sistema di formazione continua (assi 1 e 3).

Nel 1994 in Italia sono state cofinanziate a titolo dell'obiettivo 959 azioni, con 20.934 utenti coinvolti, per un costo totale di 61,3 miliardi. Tale dato si riferisce alla sola attività regionale poiché il Ministero non ha attivato azioni in questa annualità. Nel 1995 i valori hanno subito un incremento notevole passando a 4.022 azioni approvate, 103.369 allievi e una spesa di 279 miliardi. Di questi 50,8 miliardi sono a carico del Ministero del Lavoro (tab. 13).

I dati di programmazione dell'obiettivo 4 disaggregati per assi individuano in maniera evidente l'opzione di destinare il maggior numero di risorse all'asse 2, ovvero all'asse per la formazione degli occupati: nel 1994 l'asse 2 rappresenta infatti l'83,9% di tutta la programmazione a valere sulle risorse dell'obiettivo 4. Gli assi 1 e 3 appaiono quindi del tutto residuali: l'asse 1 rappresenta il 2,4%, mentre l'asse 3 il 3,7%.

L'analisi dei dati relativi all'approvazione, considerando l'obiettivo 4 nel complesso, (attività formative in senso stretto + anticipazione/assistenza tecnica), evidenzia quanto segue: esso costituisce appena il 7% di tutte le attività approvate cofinanziate dal FSE nel 1994, con un costo complessivo di 61,3 miliardi. Tale percentuale si porta all'11% nel 1995, anno in cui in cifre assolute l'obiettivo 4 registra un importo finanziario pari a 277 miliardi.

Mettendo in relazione i dati dell'approvato con quelli del programmato si evince la difficoltà ad attivare azioni in questo obiettivo: la capacità decisionale complessiva registra infatti un valore pari al 17,5% (tab. 14). Tale difficoltà è particolarmente rilevante per gli assi 1 e 3 che presentano valori rispettivamente di 0,9% e 4,6% a fronte del 20,5% dell'asse 2. Nel 1995 la capacità decisionale migliora nettamente registrando un 79,4% complessivo articolato tra i vari assi nel modo seguente: asse 1 53,9%, asse 2 86,7%, asse 3 12,3%.

Gli indici di efficienza interna sono in questo obiettivo più contenuti di quelli che si rilevano per le azioni finalizzate ai soggetti in cerca di occupazione: nel complesso delle Regioni italiane, nel primo biennio di attuazione, la capacità decisionale (risorse approvate su programmate) risulta essere del 50% e l'efficienza attuativa (avviato su approvato) 44,6%.

Eppure, nonostante l'ampiezza del fenomeno della disoccupazione in Italia (problematica di riferimento dell'obiettivo 3, principalmente), gli utenti potenziali dell'obiettivo 4 sono in numero ancor più rilevante visto che la popolazione di riferimento è data dagli occupati sia pure in determinate imprese e mansioni.

D'altra parte anche la sola analisi dei livelli di scolarità degli occupati sia dipendenti che autonomi è sufficiente a stimare l'ampiezza dell'utenza potenziale dell'obiettivo 4.

Nel periodo 1994 - 1° trimestre 1996, i lavoratori effettivamente avviati ad azioni di formazione continua sono 45.800 (i progetti approvati riguardano 128.513 lavoratori, tuttavia molti di questi ed in particolare quelli multiregionali, non sono stati ancora avviati al momento della nostra rilevazione)

I dati nazionali denotano una caratterizzazione dell'obiettivo 4.2 che, pur destinato ad attività formative come l'obiettivo 3, assume una fisionomia peculiare. Le caratteristiche che si rilevano riguardano la durata generalmente breve degli interventi, che si aggira mediamente intorno alle 130 ore, e il livello elevato del costo ora/allievo, che registra valori medi intorno alle 20.000 lire. E' evidente che la natura degli interventi finanziati dall'obiettivo 4 è, o dovrebbe essere, diversa da quella dell'obiettivo 3 in primo luogo perché le azioni prevalenti riguardano percorsi di aggiornamento e riqualificazione solitamente di breve durata, in secondo luogo perché gli utenti cui sono destinate le azioni sono lavoratori occupati, le cui modalità di coinvolgimento, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, sono diverse da quelle di un corso di formazione di I o II livello.

La risposta alle situazioni di crisi è risultata relativamente più sollecita rispetto all'obiettivo di anticipare e agevolare l'adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali. Il decisore pubblico ha ritenuto prioritario dare la precedenza ai casi reali di crisi piuttosto che ai casi potenziali di trasformazione; i secondi comportano infatti capacità programmatiche, dispositivi e strumentazioni previsionali di cui non solo le istanze regionali sono per lo più carenti, ma che sono oggettivamente complesse e per loro natura scarsamente attendibili, soprattutto in assenza di chiare linee di politica industriale non solo a livello locale, ma anche a livello nazionale.

Più in generale è difficile far decollare interventi che in un certo qual modo presentano consistenti elementi di novità: è difficile coinvolgere, motivare (e forse anche informare) le imprese, ancor più i singoli lavoratori nonché mettere insieme un'offerta formativa attrezzata in maniera idonea. D'altra parte, a prescindere da quelli di tipo istituzionale, sono proprio questi i motivi per cui in Italia la formazione continua stenta a decollare.

Si deve però notare che l'interpretazione italiana dei Regolamenti comunitari, come desumibile dal DOCUP e dai sottoprogrammi, è andata nel senso di "cogliere l'occasione" per stimolare in Italia la nascita, almeno in embrione di un segmento fondamentale del sistema formativo; in altre parole la

nascita di tale sistema è in sostanza l'obiettivo implicito dell'obiettivo 4, ma la sua assenza è la determinante principale delle difficoltà di decollo dei relativi interventi.

Il primo biennio di attuazione mostra non solo, come detto, la difficoltà di decollo di un sistema di formazione continua, ma nel quadro dell'articolazione per tipologie di intervento del FSE (assi e misure), una relativa maggior difficoltà proprio delle attività di anticipazione, di supporto alla programmazione e di assistenza tecnica ovvero di quanto doveva sostenere la nascita del sistema. Fino al marzo 1996 sono 162 le azioni approvate nei Programmi operativi regionali e multiregionali per importi di circa 24 miliardi a fronte di azioni specificamente formative pari a 5.191 per importi di 357 miliardi.

L'analisi dei dati relativi alle attività approvate e quindi avviate negli assi 1 e 3 dell'obiettivo 4, ma soprattutto il rapporto tra le prime e i dati di programmazione, evidenzia in maniera più eclatante le difficoltà di realizzazione dell'obiettivo 4 nel paese nel corso dei primi tre anni di programmazione. Si nota inoltre una ancora più scarsa attivazione dell'asse 3 rispetto all'asse 1.

Nel 1994 solo due azioni sono state approvate per un costo complessivo di 1 miliardo. Nel 1995 le azioni passano a 156 unità con un costo totale di 70,9 miliardi

Per quanto riguarda il rapporto tra quanto avviato e quanto approvato si denota una efficienza attuativa maggiore rispetto al già illustrato asse 2: generalmente infatti le azioni che vengono approvate si avviano con le stesse caratteristiche in termini fisici e finanziari di quelle dell'approvazione, in altre parole alla decisione segue l'azione e non vi sono cadute. Il numero esiguo delle azioni e la loro stessa natura è forse sintomo di una maggior finalizzazione delle azioni e quindi di una più attenta programmazione a livello regionale.

L'analisi aggregata dei dati per il complesso del paese non è sufficiente per evidenziare le diversità che sono emerse nel corso del triennio in Italia tra il Centro-Nord e il Sud, diversità attribuibili solo in parte ad una diversa programmazione. Se si passa ad esaminare separatamente le due circoscrizioni geografiche, e le relative variazioni tra gli anni delle variabili, si notano alcuni elementi interessanti.

Al Centro-Nord i tassi di attivazione, riferiti all'approvato, variano consistentemente nel corso delle due annualità: in particolare si passa da 539 azioni e 16.003 allievi nel 1994, a 3.429 azioni e 85.472 utenti nel 1995. Anche le risorse finanziarie utilizzate appaiono nettamente più cospicue nella seconda annualità con 194 miliardi di lire a fronte di 43,6 del 1994. La durata media e il costo medio ora/allievo diminuiscono passando rispettivamente da 138 a 112 ore e da 22.546 lire a 19.319 lire. Tale impennata è attribuibile, al ritardo di approvazione del DOCUP dell'obiettivo 4 per cui le Regioni hanno riprogrammato gran parte delle risorse non spese nel 1994 sull'anno successivo. E' anche vero che la novità insita nei contenuti e nelle finalità dell'obiettivo ha trovato "impreparate" le Regioni, solitamente impegnate in attività formative più tradizionali rispetto alla formazione per gli

occupati. Ciò appare ancor più evidente per gli assi 1 e 3 destinati ad attività di studio e ricerca finalizzati alla creazione di un sistema di formazione continua.

Nel Sud i valori appaiono sostanzialmente stabili tra i due anni, sintomo di una maggiore difficoltà al Sud ad attivare azioni a titolo dell'obiettivo 4: 416 azioni nel 1994 e 437 nel 1995 con un dato relativo agli allievi pari a 4.889 unità nel 1994 e 5.190 nel 1995, con una variazione percentuale del 6,2%. Anche la durata media si attesta su un valore medio di 137 ore. Le risorse finanziarie dei due anni hanno subito addirittura una flessione del 32,3%, passando da 16,7 miliardi di lire nel primo anno a 11,3 miliardi di lire nel secondo. La variabile che risente di una maggiore instabilità tra i due anni è il costo medio ora/allievo che passa da 24.236 lire nel 1994 a 15.994 lire nel 1995.

Tale andamento sembrerebbe però non confermato dai dati relativi al primo trimestre del 1996: in questa fase si ha già un dato di approvazione finanziaria di 9,4 miliardi di lire, con 129 azioni e 2.051 utenti. Tali dati si riferiscono esclusivamente all'asse 2.

La difficoltà ancora più marcata che nel nord del paese ad avviare l'obiettivo 4, ovvero a coinvolgere le aziende nelle attività formative nasce da una serie di ragioni: l'assenza o quasi di unità produttive di una certa dimensione; una maggiore instabilità della produzione, la quale determina a sua volta una marcata carenza di piani di investimento nelle risorse umane.

Inoltre si può riscontrare al Sud un minore "attivismo" delle organizzazioni datoriali in relazione ad una proficua utilizzazione delle opportunità che il FSE offre. Le Amministrazioni regionali operano con una notevole difficoltà rispetto alle rappresentanze delle parti datoriali, mentre sul versante dei sindacati dei lavoratori, come è normale in aree a forte tensione occupazionale, si verifica una prevalente attenzione ai problemi dei disoccupati che non a quelli dei soggetti che sono inseriti al lavoro.

Pur in un quadro complessivo non del tutto soddisfacente, dal rapporto di valutazione che qui presentiamo si desumono tuttavia risultati importanti in termini di efficienza conseguiti in alcune Regioni e non solo nell'ambito degli interventi strettamente formativi, ma anche in quello delle azioni di accompagnamento e di assistenza tecnica. Ci sembra, tuttavia, che il risultato principale conseguito dall'obiettivo 4 sia stato quello di aver contribuito ad imprimere una notevole accelerazione a processi già in corso che sono finalmente approdati alla stipula del recente *Accordo per il lavoro*. In base a tale accordo tripartito si potrà assistere ad un più stringente e fattivo ruolo delle parti sociali, sia in termini di esplicitazione della domanda di formazione, che di elaborazione di orientamenti e proposte che facciano da reale supporto alla presa di decisione da parte delle Amministrazioni titolari dei programmi.

Il rapporto con il sistema scolastico statale si presenta variegato nelle diverse realtà regionali. In quasi tutte è stata firmata una prima "intesa" tra Regione e Ministero - Direzione Istruzione Professionale - per la realizzazione di attività integrate, soprattutto con gli istituti professionali di stato impegnati nel rinnovamento di *curricula* nell'ambito del *Progetto '92*.

## 5. I settori di attività

A livello nazionale, l'analisi evidenzia una certa divaricazione tra l'articolazione per tipologie settoriali di intervento delle azioni di FSE approvate dalle Regioni nell'ambito della programmazione 1995 e la corrispondente struttura dell'occupazione: l'offerta di azioni formative è sottorappresentata (in misura decrescente) nel caso dell'edilizia, del commercio e dell'agricoltura, ha un peso relativo quasi corrispondente alla distribuzione degli occupati per le attività di trasformazione industriale ed è sovrarappresentata nel settore terziario (tab. 15).

Oltre la metà delle azioni approvate (il 53,1% del totale) si concentra solo in 5 settori: gestione (12,6%), informatica (11,2%), meccanica e metallurgia (10,9%), ecologia e ambiente (10,1%), lavori di ufficio e servizi amministrativi (8,3%). Poco significativa, al contrario, è l'incidenza sul sistema formativo degli interventi rivolti al settore chimico (0,3%) ed all'industria tessile (0,5%).

Le azioni rivolte alla creazione di impresa ed alla formazione di taglio imprenditoriale (soprattutto preparazione ed aggiornamento dei quadri direttivi aziendali) non sono molto rilevanti (circa il 7,5% del totale), ma caratterizzano tutti i settori considerati ad eccezione di quello chimico, dei trasporti, dell'abbigliamento e dei beni culturali. Va notato, inoltre, che l'apporto di queste azioni è particolarmente significativo nelle attività di rilevanza ecologica ed ambientale (30%) vale a dire per uno dei settori indicati come "nuovi bacini di impiego" dal Libro Bianco *Crescita, Competitività ed Occupazione* di Delors.

Ancor meno significativa appare la presenza di azioni configurabili come "percorsi integrati" (appena il 2,2% del totale) la cui diffusione, tuttavia, riguarda più della metà dei settori analizzati (16 settori). In particolare, il 90% di questi interventi innovativi riguarda le iniziative di tipo intersettoriale (46%) e gestionale (14,4%), i servizi socioeducativi (13,6%), le azioni rivolte al turismo (8%) ed all'industria alberghiera (8%).

Il sistema formativo nazionale di FSE, in sintesi, risulta fortemente caratterizzato dalle scelte operate dalle Regioni per attuare l'obiettivo 3: azioni consistenti verso alcune attività produttive tradizionali (meccanica e metallurgia) ed altre connesse alle innovazioni di tipo tecnologico (informatica) ed organizzativo (gestione e lavori di ufficio).

Nell'ambito dell'obiettivo 4, emergono le iniziative di tipo gestionale pertinenti soprattutto allo sviluppo del controllo qualitativo nei processi produttivi e delle competenze manageriali e organizzative (soprattutto verso le piccole e medie imprese). Inoltre, tra le azioni di rilevanza ambientale spiccano quelle rivolte a nuove figure professionali aziendali (ad esempio l'esperto di impatto ambientale e le attività di aggiornamento del personale rese necessarie dall'applicazione della

normativa emanata in tema di sicurezza sui luoghi di lavoro).

## 6. Gli interventi a sostegno delle aree a declino industriale

L'obiettivo 2 dei Fondi strutturali interviene per riconvertire Regioni o parti di esse gravemente colpite dal declino industriale. In Italia le aree interessate possono essere ricondotte a due tipologie principali: aree più ampie, sede di grandi imprese, spesso a carattere pubblico, che sono state dismesse oppure ridimensionate; aree più limitate, nella maggior parte dei casi coincidenti con i distretti industriali locali, in gran parte costituiti da piccole e medie imprese attualmente in difficoltà in quanto si trovano ad affrontare problemi di concorrenza internazionale o di adeguamento tecnologico. Di conseguenza, le strategie di intervento disegnate nei singoli documenti di programmazione risultano differenziate nelle diverse Regioni.

Gli obiettivi generali dei documenti di programmazione sono identificabili, nella generalità dei casi, nel contenimento del ridimensionamento della base occupazionale e nella valorizzazione del capitale umano, nella riqualificazione dei processi produttivi e dei prodotti per ampliare e migliorare la produzione degli operatori economici delle aree d'intervento e per migliorare la competitività sui mercati del sistema produttivo, nella creazione di un ambiente favorevole allo sviluppo, nella duplice veste di ambiente economico e fisico. In molte Regioni vengono delineati anche obiettivi che riguardano strategie economiche diverse, legate allo sviluppo di nuovi bacini d'impiego, in particolare per quanto concerne la riqualificazione ambientale e la valorizzazione dei beni ambientali e culturali, con conseguente sviluppo del settore turistico.

Anche per quanto concerne la tipologia d'utenza, la programmazione dei diversi titolari assume caratteri notevolmente diversi che sono stati ricondotti a tre macro tipologie:

- interventi rivolti esclusivamente agli occupati (Piemonte ed Emilia), per la quale sono previste azioni rivolte a imprenditori, quadri, tecnici e operai occupati soprattutto nelle piccole e medie imprese coinvolte in processi di riconversione;
- interventi rivolti quasi esclusivamente ai disoccupati (Liguria, Veneto e Friuli), al cui interno sono previsti interventi di qualificazione di II livello e di alta formazione rivolta ai giovani (fino a 32 anni) e di formazione rivolta ai disoccupati adulti;
- interventi a carattere misto (Lazio, Lombardia, Marche, Umbria e Toscana).

Si tratta dunque di tipologie formative ascrivibili a quelle presenti negli obiettivi 3 e 4, ma che dovrebbero concorrere strettamente e unitamente ai finanziamenti del FESR allo sviluppo economico di ben precise aree.

Il peso percentuale degli investimenti dedicati alle azioni di tipo formativo (del FSE) sul totale degli investimenti comunitari (FSE + FESR) per Regione è mediamente pari al 20,7% e mostra una oscillazione che va dal 29,7% della Liguria al 14,7% delle Marche (la Valle d'Aosta è atipica con una percentuale irrisoria del 2,6%).

Le risorse programmate nel sessennio risultano pari a 658,2 miliardi di lire. Nel biennio 1994-1995 sono state approvate complessivamente 4.010 azioni (345 nel 1994 e 3.665 nel 1995) per il coinvolgimento previsto di 49.755 allievi, un monte ore di 12.374.016 e un costo approvato di 186 miliardi e 335 milioni di lire. Si noti che più della metà delle azioni approvate nel biennio riguarda la Regione Piemonte (2.517 azioni, 153 nel 1994 e 1.165 nel 1995). Di valore negativo è la capacità decisionale (approvato/programmato) registrata nel primo biennio di attuazione (28,3%); indici superiori alla media sono rilevabili in Piemonte (46,3%), Veneto (45,4%), Toscana (36,5%) ed Emilia Romagna (30,4%) (tab. 16).

L'efficienza attuativa (avviato/approvato), nel biennio, registra un valore medio nazionale pari a 64,2% (dati finanziari, 92,7% nel 1994 e 60,5% nel 1995). Gli utenti finali che hanno effettivamente partecipato alle azioni dell'obiettivo 2, fino al marzo 1996, sono 26.144.

In termini di durate medie c'è da sottolineare come queste si attestino, per il 1994 sulle 228 ore/corso e nel 1995 sulle 170 ore/corso.

## **7. Gli interventi a sostegno delle aree a declino rurale**

L'esame complessivo dei 13 DOCUP relativi alle aree italiane interessate dall'obiettivo 5b, finalizzato all'analisi delle azioni cofinanziate dal FSE, evidenzia alcune caratteristiche comuni a tutti i piani e le forme di intervento ed essi correlate.

La struttura di programma prevalente è rappresentata da un asse prioritario "Risorse umane" a cui si collega un sottoprogramma (FSE) ed una serie di misure. A questa tipologia corrispondono 11 DOCUP, con l'eccezione della Valle d'Aosta - che non propone interventi FSE nelle aree obiettivo 5b, in quanto la modesta dimensione fisica del territorio interessato, ha indotto la Regione a concentrare gli interventi sugli obiettivi 3 e 4 - e l'Emilia Romagna che ha collegato il sottoprogramma FSE ad altri assi di sviluppo del Piano, in relazione ad una precisa impostazione settoriale della programmazione degli investimenti, delle infrastrutture e degli interventi di valorizzazione delle risorse umane.

Una caratteristica ulteriore generale, consiste nella diffusa presenza di un numero abbastanza elevato di sottoprogrammi (FESR, FEOGA e FSE) ed in un altrettanto consistente numero di misure: la struttura generale dei DOCUP (media semplice per tutte le forme di intervento esaminate) risulta infatti composta da 5,4 assi, 2,2 sottoprogrammi FESR ed 11,2 misure collegate; 1,7 sottoprogrammi FEOGA e 8,8 misure collegate; 1 sottoprogramma FSE e 4,1 misure collegate.

Questa “proliferazione” di unità elementari di gestione dei programmi (misure e sottoprogrammi), se da un lato risponde all’esigenza di affrontare linee di intervento diversificate - che abbracciano il settore primario, le attività industriali ed artigianali, il terziario ed i servizi, le infrastrutture territoriali, l’ambiente, i beni culturali e la valorizzazione delle risorse umane - determina di per sé un elemento di fragilità della programmazione consistente nel rischio di “dispersione” degli investimenti e, quindi, di possibile mancato raggiungimento della “massa critica” necessaria per conseguire i miglioramenti strutturali delle aree rurali occorrenti per il raggiungimento delle condizioni di sviluppo “autosostenuto”.

La considerazione sopra accennata si riflette naturalmente anche nell’analisi strutturale degli assi “Risorse umane” i quali, nella maggioranza dei DOCUP, presentano un’impostazione fortemente “settorializzata”, che si sostanzia nella definizione di molteplici azioni specifiche la cui conseguente dotazione finanziaria comporta una stima di impatto sulla popolazione di riferimento molto spesso assai esigua.

Occorre inoltre considerare che il *target* delle misure formative “settoriali” è, a sua volta, molto spesso ramificato nelle varie categorie di utenti rispetto alla condizione professionale (occupati, inoccupati, disoccupati, giovani in cerca di prima occupazione, ecc.), il che rende talvolta ancora più contenuto l’impatto degli interventi, almeno nello scenario di breve e medio periodo.

Il livello di integrazione delle attività FSE rispetto al resto dei DOCUP, tenuto conto della rispondenza tra linee di investimento FESR e FEOGA e misure formative, può ritenersi in genere elevato. Occorre precisare, tuttavia, che tale integrazione è riferibile al contesto socioeconomico di riferimento, nel senso di indirizzare lo “sforzo” formativo attuato con l’attuazione del DOCUP alla creazione, o al miglioramento, di profili professionali adeguati rispetto agli investimenti produttivi settoriali. Ciò rappresenta sicuramente un valido supporto per il miglioramento delle condizioni dello sviluppo locale, anche se in termini quantitativi, la stima dei profili professionali in uscita è, come accennato prima, piuttosto modesta.

Quasi tutti gli assi “Risorse umane” hanno adeguato la propria impostazione ai suggerimenti operati in sede di valutazione *ex-ante*, recependo l’opportunità di introduzione di misure specifiche di rafforzamento dei sistemi e di misure “trasversali” consistenti in interventi finalizzati:

- a favorire il ricambio generazionale (specialmente nel settore agricolo) attraverso azioni di sensibilizzazione sulle opportunità dello sviluppo locale e della partecipazione alle organizzazioni

professionali, azioni di supporto allo sviluppo di progetti d'impresa e di orientamento alla creazione di legami intersettoriali (filieri di prodotto, *marketing* e commercializzazione di prodotti di qualità, garantiti da marchi e/o denominazioni e attestazioni), azioni di tutoraggio ed assistenza alle nuove imprese;

- all'introduzione e sperimentazione di progetti innovativi nel campo dell'informatica e delle telecomunicazioni, attraverso interventi di alfabetizzazione degli imprenditori e degli addetti sull'uso delle moderne tecnologie nella produzione e gestione delle attività, progetti di avviamento di forme di telelavoro, progetti di formazione a distanza;
- alla ricerca e sviluppo di posti di lavoro nei "nuovi bacini di impiego";
- al trasferimento dei risultati della ricerca al mondo produttivo.

Tale adeguamento degli assi "Risorse umane" rappresenta sicuramente un notevole contributo migliorativo, soprattutto per la possibilità di avviare e sperimentare nuovi strumenti formativi nei contesti rurali delle aree 5b, le quali sono spesso caratterizzate da difficili condizioni di accesso e di dotazione di strutture per la formazione che rendono problematica la partecipazione ad attività corsuali di tipo tradizionale.

L'elemento qualificante della maggior parte dei Piani di sviluppo e dei programmi analizzati, è rappresentato proprio dalle previste azioni innovativa di natura trasversale che, in definitiva, rispondono all'esigenza di concentrare l'attenzione sulle cause di "impoverimento strutturale" (demografico, economico, ecc.) delle aree rurali e sulle cause di esclusione o "marginalizzazione" dai circuiti di sviluppo economico e sociale che i Piani stessi si propongono di rimuovere.

Lo stato di attuazione complessivo degli assi "Risorse umane" contenuti nei DOCUP obiettivo 5 delle Regioni e Province autonome<sup>4</sup> evidenzia un ritardo generalizzato di notevole entità: nel primo biennio di attuazione sono stati approvati progetti per un importo pari all'11% del volume finanziario della programmazione globale FSE per l'obiettivo 5b-Italia (579,2 miliardi per il periodo 1994-99). E' tuttavia necessario considerare che la maggior parte delle Amministrazioni ha dato concreto avvio alle attività solo nell'anno 1995 (l'unico asse che ha registrato approvazioni ed avvio nel 1994 è quello della Toscana) e che, quindi, la rappresentazione delle capacità decisionali si riferisce ad un intervallo temporale in molti casi inferiore ai 12 mesi.

Il volume delle attività approvate e avviate è riassumibile nei seguenti indicatori fisici e finanziari:

- dati riferiti all' "approvato": 1.014 azioni; 15.698 allievi; monte ore pari a 3.893.247; spesa prevista pari a 62 miliardi di lire circa;
- dati riferiti all' "avviato": 513 azioni; 7.131 allievi; monte ore pari a 2.887.490; spesa prevista pari a 40,6 miliardi di lire (tab. 17).

---

<sup>4</sup> La Regione Valle d'Aosta non rientra nel computo, in quanto le rispettive azioni formative di interesse per le aree 5b sono state inserite nei PO relativi all'obiettivo 3 e 4

Ai dati suddetti, tutti riferiti ad azioni corsuali, occorre sommare una spesa approvata dalla Regione Toscana (per l'anno 1995) per azioni di altra natura, che ammonta a 994.000.000 di lire ed una spesa approvata ed avviata dalla Regione Umbria (anno 1994, azioni non corsuali) di importo pari a 2,4 miliardi di lire.

L'efficienza attuativa risulta quindi pari al 65% delle risorse finanziarie e al 45% degli utenti finali.

## **8. Il rapporto tra gli interventi cofinanziati e gli altri interventi regionali**

Nell'economia del presente lavoro sono state rilevate in tutte le Regioni, per la quota di attività non cofinanziata, le variabili attinenti al numero delle azioni e degli utenti nonché gli importi. Non è stato viceversa possibile rilevare, in tutte le Regioni e sempre con riferimento alle attività non cofinanziate le variabili attinenti alla durata in ore delle attività (e dunque il monte ore totale, le durate medie, il costo orario ecc.).

Ritenendo tuttavia interessante effettuare alcune prime analisi che permettano di individuare le differenze esistenti tra gli interventi cofinanziati e non, sono state raccolte tali ultime informazioni limitatamente a 11 delle 17 Regioni e Province autonome in cui sono presenti interventi finanziati con risorse proprie delle Amministrazioni.

La prima variabile descrittiva delle differenze è rappresentata dalla durata media delle azioni di gran lunga più elevata nell'ambito dell'attività "non FSE" (641 ore) rispetto a quella cofinanziata (377 ore).

Come si vede, nelle Regioni in cui le attività non cofinanziate hanno un certo rilievo, la durata media delle azioni cofinanziate è inferiore a quella che si riscontra per la media nazionale. Si può dunque presumere che in questi contesti l'intervento "istituzionale" riguardi soprattutto la formazione di base per i soggetti privi di qualificazione, mentre venga riservata all'intervento cofinanziato la finalità di rispondere ai fabbisogni di riqualificazione, orientamento ed aggiornamento di soggetti già in possesso di qualificazioni o occupati.

Tali opzioni appaiono particolarmente evidenti in Piemonte, Provincia di Trento, Liguria e Marche.

Non mancano tuttavia Regioni in cui la durata delle azioni cofinanziate è più ridotta delle rimanenti, è il caso questo ad esempio della Toscana, in cui le attività non cofinanziate sono molto ridotte e

riguardano in gran parte i corsi abilitanti all'esercizio di determinati mestieri (cosiddetti corsi REC, ad esempio) per loro natura di durata particolarmente breve.

Ancora più significativo appare il dato relativo al costo medio (per ora/allievo) delle azioni, pari a quasi il doppio nell'ambito delle attività FSE rispetto a quello delle attività gestite con risorse proprie delle Regioni. Questo dato conferma le ipotesi già in passato avanzate in molte sedi per cui le "risorse proprie" delle Regioni tendono a finanziare la parte del sistema che avendo caratteristiche di permanenza delle strutture e ricorrenza delle attività consegue anche maggiori "economie di scala".

Per economie di scala non si intende tanto quelle conseguibili con la numerosità delle azioni concentrate in una singola struttura quanto quelle che derivano da un ammortamento nel tempo dei costi. Le attività "a progetto" che caratterizzano come abbiamo visto ampie quote dell'intervento cofinanziato hanno un ciclo di vita molto breve, pertanto i costi di progettazione, impianto ed avvio delle attività richiedono spesso di essere ammortizzate in una sola edizione corsuale. Diverso evidentemente è il caso di quegli interventi che si ripetono per più edizioni. Vantaggi ed inconvenienti delle due situazioni sono noti. In generale si può dire che le due modalità dovrebbero integrarsi. Per alcune qualificazioni, tipologie di azioni ed utenze è possibile e forse anche auspicabile prevedere una certa stabilità di intervento, per altre tipologie di azione solo l'intervento flessibile, anche se più costoso è effettivamente efficace. Ogni situazione andrebbe analizzata separatamente e ci sembra che tali valutazioni siano quelle prettamente attinenti al livello dei titolari dei singoli PO.

L'indice di dipendenza dal FSE sul complesso dell'intervento realizzato dalle Regioni è pari al 61,3% in termini di azioni, al 65,4% in termini di utenti ed al 68,3% in termini di spesa (tab. 18).

L'indice di dipendenza totale calcolato includendo nell'intervento FSE anche la quota relativa ai POM è pari al 69,6% in termini di azioni, al 74,3% in termini di utenti ed al 73,2% in termini di spesa.

La dipendenza dai finanziamenti comunitari presenta una non rilevante variabilità tra circoscrizioni geografiche mentre differenze notevoli appaiono dal confronto tra le singole Regioni; l'analisi, effettuata in questo caso con esclusione dei POM, mette in evidenza i seguenti fenomeni:

- il Mezzogiorno appare più "dipendente" dal FSE rispetto al Centro-Nord in termini di spesa (rispettivamente 71,8 e 65,8), ma meno in termini di numero di utenti (rispettivamente 62,2 e 66,5);
- in 11 Regioni il grado di dipendenza dal FSE in termini finanziari è superiore al 90% ed in 4 di queste (tutte del Mezzogiorno) è pari al 100%;
- le Regioni (o Province) in cui il grado di dipendenza risulta più contenuto sono in prevalenza quelle a statuto autonomo o speciale, con eccezione della Lombardia che, ancora nel 1995, per ragioni particolari, non aveva attivato se non una minima parte del FSE.

L'indice di dipendenza dal FSE si può stimare in aumento nei prossimi anni nella misura in cui andrà, come prevedibile, migliorando la capacità da parte delle Amministrazioni di utilizzare in maniera più soddisfacente i finanziamenti comunitari disponibili.

A tale proposito occorre tenere conto del fatto che nel complesso vi è una correlazione inversa tra l'utilizzazione delle risorse FSE e l'attivazione delle risorse proprie delle Amministrazioni.

Questo in linea generale, anche se non mancano situazioni in cui è presente un costante investimento delle Amministrazioni su una "quota fissa, istituzionale" del sistema. In tali contesti la maggiore attivazione del FSE dovrebbe causare un incremento netto delle azioni e del numero degli utenti.

Anche in tali casi si assisterà tuttavia ad un incremento dell'indice di dipendenza in quanto pur rimanendo costante lo stanziamento su "risorse proprie" aumenterà la quota di stanziamento FSE e relativo cofinanziamento. Un incremento parallelo sia della spesa su "risorse proprie" delle Amministrazioni, sia di quella FSE è infatti poco realistica da prevedere.