



Unione europea
Fondo sociale europeo



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

ISFOL

Struttura nazionale di valutazione Fse

L'analisi della programmazione attuativa del Fse in Obiettivo 1 Gennaio- ottobre 2003

Progress

dicembre 2003

ISFOL
Struttura nazionale di valutazione Fse

L'analisi della programmazione attuativa del Fse in Obiettivo 1
Gennaio- ottobre 2003

Paola Martini
p.martini@isfol.it

Progress

Dicembre 2003

INDICE

	Introduzione	»	1
	Considerazioni di sintesi	»	2
	Parte prima: un quadro d'insieme	»	6
1	I bandi emessi	»	7
2	I soggetti emittenti	»	7
	Parte seconda: le politiche oggetto di intervento	»	9
1	Analisi delle misure messe a bando	»	10
2	Analisi delle tipologie di progetto messe a bando	»	11
3	Le tematiche trasversali	»	17
3.1	Società dell'informazione	»	17
3.2	Pari opportunità	»	18
3.3	Sviluppo locale	»	18
3.4	Economia sociale	»	19
	Parte terza: i destinatari degli interventi e i soggetti proponenti	»	20
1	I destinatari per età	»	21
2	I destinatari per condizione di svantaggio	»	21
3	I destinatari per condizione nel mercato del lavoro	»	21
4	I destinatari per titolo di studio	»	22
5	I soggetti proponenti	»	23
	Parte quarta: le caratteristiche progettuali	»	24
1	I settori e i profili professionali	»	25
2	I requisiti richiesti	»	25
3	Le priorità di intervento	»	27

4	Le forme di raccordo e partenariato	»	27
	Parte quinta: la tempistica dell'iter procedurale	»	29
1	La fase di chiamata e di selezione dei progetti	»	30
2	La fase di attuazione dei progetti	»	30
	Parte sesta: la fase di valutazione dei progetti	»	32
1	I criteri di valutazione adottati	»	33

Introduzione

La Struttura nazionale di valutazione dell'Isfol ha costruito un apposito archivio informatico in file maker per la raccolta e la schedatura dei documenti di programmazione attuativa (bandi di gara ed avvisi pubblici) adottati nel periodo di programmazione del Fse 2000-2006 dalle Autorità di gestione e da Enti da esse delegati appartenenti all'Obiettivo 3 e all'Obiettivo 1.

L'obiettivo è quello di avere un costante aggiornamento sulla programmazione attuativa delle Autorità di gestione e di verificare in itinere quali orientamenti provengono dalle stesse.

La banca dati consente di esaminare, in tempo reale, se e come gli aspetti innovativi e le specificità della nuova programmazione del Fondo sociale europeo stanno trovando concreta espressione nei bandi delle Autorità di gestione, verificando in itinere ciò che sta avvenendo nel territorio nazionale e seguendone l'evoluzione nel corso del periodo di programmazione.

L'alimentazione della banca dati permette di raccogliere informazioni riguardanti ad esempio le seguenti voci: bandi emessi per PO, misure e tipologie di progetto, destinatari delle misure, soggetti proponenti, tematiche trasversali quali le pari opportunità, lo sviluppo locale, la società dell'informazione e l'economia sociale, dati finanziari, griglie di valutazione per la selezione dei progetti, tempistica dell'iter procedurale.

Con il presente documento, che segue quello presentato dall'Isfol-Struttura nazionale di valutazione in occasione del Comitato di sorveglianza del Qcs Obiettivo 1 (2 luglio 2003) e del gruppo di lavoro risorse umane (8 luglio 2003), si intende offrire a tutti gli attori coinvolti nel processo di programmazione, gestione e valutazione delle politiche un aggiornamento, con riferimento al periodo gennaio - ottobre 2003, dell'analisi dei documenti di programmazione attuativa del Fse Obiettivo 1. Nell'analisi verranno prese in esame le principali attività messe a bando dalle Amministrazioni, evidenziando, in primo luogo, se e come si è modificata la domanda pubblica relativamente alle attività cofinanziate dal Fse e, in secondo luogo, le principali innovazioni introdotte a livello contenutistico e procedurale.

Considerazioni di sintesi

Nel periodo gennaio- ottobre 2003 sono stati rilevati 92 bandi di gara e avvisi pubblici (d'ora in poi "bandi") emanati nell'ambito dei Programmi operativi regionali (Por) e nazionali (Pon) Obiettivo 1 approvati dalla Commissione Europea; un numero molto elevato in rapporto a quanto finora registrato, tenendo conto che sono stati emanati 73 bandi nel biennio 2000-2001 e 86 nel 2002. Circa il 70% dei bandi emessi si concentrano in tre Amministrazioni: nella Regione Campania (30%), nella Regione Puglia (20%), nella Regione Sardegna (20%). Anche la programmazione attuativa della Regione Calabria è stata intensa con circa il 15% dei bandi emessi sul totale. Si registra una diminuzione dei bandi multimisura che rappresentano, nel periodo considerato, circa il 2% sul totale dei bandi.

Il maggior numero di bandi è stato emesso dalle Autorità di gestione (51), anche se la tendenza è al sostanziale riequilibrio tra le due tipologie di soggetti emittenti, dovuto anche alla nuova presenza degli enti delegati nel PO Molise e al significativo rafforzamento del loro ruolo nel caso della Campania. Sempre poco numerosi sono i casi di bandi emessi dagli organismi intermediari delle Sovvenzioni Globali o da altri soggetti.

Rispetto al triennio 2000-2002 si assiste pertanto ad un processo più incisivo di ampliamento dei soggetti emittenti ed in particolare del numero di enti delegati titolari di avvisi pubblici, che soprattutto nell'Obiettivo 1 avevano avuto un ruolo marginale fino a tutto il primo semestre 2002. Si rileva la presenza di 13 Province come soggetti emittenti, 5 in Campania (Avellino, Benevento, Caserta, Napoli, Salerno), tre in Calabria (Cosenza, Crotone, Reggio Calabria) e in Puglia (Brindisi, Foggia e Lecce), due in Molise (Campobasso e Isernia). In Sardegna è stato emesso un bando dal Comune di Assemini.

Nel periodo considerato la presenza delle Province si concentra su due misure: la misura A.1.1 dedicata ai servizi per l'impiego e la misura E.1.1 volta alla promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro. Sono infatti otto su tredici le Province che hanno messo a bando la misura A.1.1 e sei, di cui cinque in Campania, quelle che hanno messo a bando la misura E.1.1.

Limitata appare la programmazione attuativa delle Province nelle misure cofinanziate dal Fse in assi diversi da quello appositamente dedicato alle risorse umane (Asse III). Le misure messe a bando riguardano lo sviluppo delle competenze del potenziale umano e dell'imprenditorialità nel settore della cultura e del tempo libero, il sostegno allo sviluppo di programmi integrati di cooperazione tra enti locali territoriali e la formazione e l'apprendistato per i sistemi locali di sviluppo.

Le misure previste nel Quadro comunitario di sostegno Obiettivo 1 e finanziate dal Fse sono state quasi tutte messe a bando, salvo alcune misure in assi diversi da quello delle risorse umane e la misura relativa all'adeguamento del sistema della formazione professionale e dell'istruzione. Si conferma, però, rispetto a quanto rilevato nel triennio precedente, il diverso grado con cui sono state messe a bando le misure.

Permane la capacità di programmazione attuativa già dimostrata nel triennio 2000-2002 sulle politiche di inserimento e reinserimento lavorativo, anche delle categorie svantaggiate e sulle politiche volte a favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro (attraverso, ad esempio, interventi di formazione per il reinserimento lavorativo, incentivi alle persone per la formazione, percorsi integrati per l'inserimento lavorativo e per la creazione d'impresa).

Scarso è invece il rilievo assunto dalle politiche ricomprese nel policy field D, in particolare dagli interventi volti allo sviluppo della competitività delle imprese pubbliche e private, all'adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione (messi a bando solo nel Pon Atas- Ministero degli Affari esteri) e al miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico.

Permane, pertanto, come si era già rilevato nel primo triennio di programmazione, la difficoltà delle Amministrazioni regionali nel programmare interventi nell'ottica del rafforzamento della competitività dei sistemi, attraverso la promozione delle qualifiche dei lavoratori con interventi di formazione continua e con l'innalzamento del capitale umano di eccellenza. La promozione di sinergie tra il mondo della ricerca e quello delle imprese, che è considerata strategica nel Qcs Ob. 1 per realizzare sviluppo nel territorio, è risultata ad oggi di scarsa entità.

Per quanto riguarda le misure di sistema, quali quella dei servizi all'impiego e dell'adeguamento del sistema della formazione e dell'istruzione, si rileva il peso rilevante assunto nell'Obiettivo 1 dalla misura A.1.1, mentre si conferma la scarsa priorità attribuita alla misura C.1.1, come già registrato nel 2002, da imputare in parte alla rilevanza che questo tipo di interventi hanno avuto in fase di avvio della programmazione.

Nel periodo considerato è stata messa a bando circa la metà delle tipologie di attività individuate nella classificazione approvata e condivisa nelle sedi istituzionali e assunta come base del monitoraggio per le attività cofinanziate dal Fse. Le assenze sono riconducibili essenzialmente alle seguenti linee di attività:

- alcune forme di work experiences (piani di inserimento professionale, borse lavoro, Lpu), legate a dispositivi nazionali che non trovano più larga applicazione;

- formazione nell'ambito dell'apprendistato all'interno dell'obbligo formativo e nel post obbligo formativo;
- formazione post obbligo formativo e post diploma;
- alta formazione nell'ambito dei cicli universitari;
- formazione per la creazione d'impresa;
- incentivi alle persone per la mobilità geografica per il lavoro e la ricerca di lavoro;
- incentivi alle imprese per l'innovazione tecnologica e organizzativa;
- incentivi alle imprese per l'occupazione (aiuti all'assunzione, aiuti alla trasformazione di forme di lavoro atipico in contratti di assunzione, incentivazione del part time)
- incentivi derivanti da dispositivi nazionali per la cui attuazione sono necessarie forme di relazioni industriali, quali job sharing, job rotation;
- alcune azioni di sistema, in particolare finalizzate al trasferimento di buone prassi e alla creazione di reti e partenariati nell'ambito dei sistemi dell'istruzione, della formazione e della loro integrazione.

Le politiche per l'invecchiamento attivo continuano a non rappresentare un ambito prioritario e significativo d'intervento anche nel 2003. Infatti non è presente alcuna iniziativa che preveda esplicitamente un'età minima di 55 anni per l'accesso.

Per quanto riguarda il miglioramento della qualità dei sistemi di educazione e formazione, sebbene la misura relativa all'adeguamento dei sistemi (C.1.1) non sia stata messa a bando, si è rilevata un'attenzione verso questo tema da parte delle Amministrazioni che hanno promosso interventi trasversali alle diverse misure a sottolineare l'intento, dei soggetti emittenti i bandi, di perseguire l'obiettivo del miglioramento dei sistemi sui diversi segmenti della filiera educativo – formativa (dalla dispersione scolastica alla formazione post – laurea).

Nel caso della misura dedicata all'inclusione sociale, l'analisi per tipologia di progetto ha messo in evidenza il forte orientamento verso interventi con finalità occupazionale, spesso concepiti come percorsi definibili "protetti", che vedono azioni integrate sostenute da incentivi e/o da servizi di accompagnamento (formazione finalizzata al reinserimento lavorativo, percorsi integrati per l'inserimento lavorativo, servizi alle persone).

Relativamente alle priorità trasversali del Fse, un'altra area di innovazione della programmazione 2000 – 2006, si rileva che nei primi dieci mesi del 2003 questa finalità è stata assunta in circa il 20% dei bandi, anche se in maniera differenziata, in quantità e modalità di conseguimento della singola priorità.

Il tema dell'economia sociale non risulta prioritario nella programmazione attuativa del Fse, che considera invece in misura più significativa la necessità/obbligo di

raccordare gli interventi per l'inclusione sociale con il sistema degli attori operanti sul territorio, con la finalità di massimizzare l'efficacia degli interventi.

Con riferimento ai destinatari, in generale si rileva dai bandi una sostanziale coerenza tra la finalità delle specifiche misure e le tipologie prevalenti di destinatari, che vedono i disoccupati, i lavoratori a rischio di disoccupazione, o le persone in Cig straordinaria e mobilità più presenti nella misura preventiva e in quella curativa, gli occupati in tutto il policy field sull'adattabilità e nelle misure di sistema, gli inattivi (studenti, laureati, giovani drop out del sistema scolastico e formativo) nella prevenzione della dispersione scolastica e formativa e nella misura dedicata all'alta formazione.

La programmazione attuativa relativa al 2003 conferma una tendenza verso l'ampliamento dei gruppi bersaglio a target di utenza su cui è cresciuta l'attenzione sociale negli ultimi anni. I disabili continuano a rimanere una delle categorie prevalenti, anche in ragione del supporto che il Fse sta fornendo al collocamento obbligatorio e quindi all'attuazione della legge 68/99, anche se più elevata è la presenza di extracomunitari e minoranze etniche e gruppi di destinatari altrettanto significativi sono individuabili nei detenuti o soggetti a provvedimento giudiziario e nei tossicodipendenti ed ex tossicodipendenti. Risulterebbe quindi perseguito l'obiettivo, assunto dalla gran parte dei programmi, di puntare ad un ampliamento della platea delle tipologie di soggetti e di diversificare in tal modo le politiche di intervento.

Nel complesso della programmazione, le tipologie di titolo di studio più ricorrenti nei bandi sono l'obbligo scolastico, il diploma e la laurea. Tale prevalenza è determinata dal fatto che solo per alcune misure, e interventi al loro interno, il titolo di studio costituisce un requisito di accesso alle attività. Infatti le frequenze maggiori si rilevano nella misura dedicata alla prevenzione (dove l'accesso alle attività è riservato a chi è in obbligo scolastico o già lo possiede) e in quella dell'alta formazione (dove i requisiti di accesso si dividono tra il possesso del diploma o della laurea). A queste si aggiunge la misura dedicata alla ricerca e sviluppo, dove le poche frequenze rilevate si concentrano tutte sulla laurea.

Tra i soggetti proponenti gli organismi sono quelli prevalenti su tutte le misure, tranne quella relativa alla valutazione dei programmi. Numerose sono le tipologie di organismi rilevabili nei bandi a sottolineare ancora una volta l'ampliamento dei campi di intervento Fse e, quindi, il rilievo che stanno assumendo anche tipologie di soggetti diverse dalle tradizionali strutture formative.

Entrando nel merito della tempistica attesa dalla programmazione attuativa il periodo intercorso tra la data dell'atto di adozione del bando e la data di sua pubblicazione è

pari a circa 30 gg. per oltre un terzo dei bandi considerati. Per quanto riguarda il periodo che intercorre tra la pubblicazione del bando e la data di scadenza per la presentazione dei progetti, nel 25% dei bandi dell'Obiettivo 1 tale periodo è inferiore ai 30 giorni, mentre nel 12% dei casi è superiore ai due mesi, anche in questo caso con un'ampia variabilità tra i diversi PO. La tempistica di selezione dei progetti è calcolabile per circa il 10% dei bandi dell'Obiettivo 1; nel complesso si registrano valori medi inferiori a due mesi e la maggioranza dei bandi prevede la selezione in un arco temporale tra 20 e 40 giorni dalla scadenza del bando o dalla presentazione del progetto.

PARTE PRIMA: UN QUADRO D'INSIEME

1. I bandi emessi

Nel periodo gennaio- ottobre 2003 sono stati rilevati 92 bandi e avvisi pubblici (d'ora in poi "bandi") emanati nell'ambito dei Por e Pon Obiettivo 1; un numero molto elevato in rapporto a quanto finora registrato, tenendo conto che sono stati emanati 73 bandi nel biennio 2000-2001 e 86 nel 2002. Circa il 70% dei bandi emessi si concentrano in tre Amministrazioni: nella Regione Campania (30%), nella Regione Puglia (20%), nella Regione Sardegna (20%). Anche la programmazione attuativa della Regione Calabria è stata intensa con circa il 15% dei bandi emessi sul totale.

Il maggior numero di bandi è stato emesso dalle Autorità di gestione (51), anche se la tendenza è al sostanziale riequilibrio tra le due tipologie di soggetti emittenti, dovuto anche alla nuova presenza degli enti delegati nel PO Molise e al significativo rafforzamento del loro ruolo nel caso della Campania. Sempre poco numerosi sono i casi di bandi emessi dagli organismi intermediari delle Sovvenzioni Globali o da altri soggetti.

Si assiste pertanto ad un processo di ampliamento dei soggetti emittenti ed in particolare del numero di enti delegati titolari di avvisi pubblici, che soprattutto nell'Obiettivo 1 avevano avuto un ruolo marginale fino a tutto il primo semestre 2002.

Nel periodo gennaio- ottobre 2003 non si registrano bandi relativi ai seguenti PO: Sicurezza, Sviluppo imprenditoriale locale, Ricerca e sviluppo tecnologico.

Rispetto al triennio 2000-2002 si registra una diminuzione dei bandi multimisura che rappresentano, infatti, circa il 2% sul totale dei bandi emessi.

2. I soggetti emittenti

Si rileva la presenza di 13 Province come soggetti emittenti, 5 in Campania (Avellino, Benevento, Caserta, Napoli, Salerno), tre in Calabria (Cosenza, Crotone, Reggio Calabria) e in Puglia (Brindisi, Foggia e Lecce), due in Molise (Campobasso e Isernia). In Sardegna è stato emesso un bando dal Comune di Assemini.

I bandi sono stati esaminati per verificare l'esistenza di eventuali gradi di "specializzazione" sulle politiche oggetto di intervento dei programmi, con particolare riguardo alle autorità di gestione e agli enti delegati. Nel periodo considerato la presenza delle Province si concentra su due misure: la misura A.1.1 dedicata ai servizi per l'impiego e la misura E.1.1 volta alla promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro. Sono infatti otto su tredici le Province che hanno messo a bando la misura A.1.1 (Salerno, Isernia, Campobasso, Brindisi, Foggia, Cosenza, Crotone, Reggio Calabria) e sei, di cui cinque in

Campania, quelle che hanno messo a bando la misura E.1.1 (Avellino, Benevento, Caserta, Cosenza, Napoli, Salerno). La programmazione attuativa della Provincia di Cosenza si articola invece su più misure: oltre alle due prese in considerazione sono stati messi a bando interventi nell'ambito della misura della prevenzione della disoccupazione di lunga durata, dell'inserimento e reinserimento dei disoccupati di lunga durata, dell'inserimento e reinserimento di gruppi svantaggiati, dello sviluppo della competitività delle imprese pubbliche e private con priorità alle Pmi, dello sviluppo e consolidamento delle imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini di impiego.

Limitata appare la programmazione attuativa delle Province nelle misure cofinanziate dal Fse in assi diversi da quello appositamente dedicato alle risorse umane (Asse III). Le misure messe a bando riguardano lo sviluppo delle competenze del potenziale umano e dell'imprenditorialità nel settore della cultura e del tempo libero, il sostegno allo sviluppo di programmi integrati di cooperazione tra enti locali territoriali e la formazione e l'apprendistato per i sistemi locali di sviluppo.

PARTE SECONDA: LE POLITICHE OGGETTO DI INTERVENTO

1. Analisi delle misure messe a bando

Le misure previste nel Quadro comunitario di sostegno Obiettivo 1 e finanziate dal Fse sono state quasi tutte messe a bando, salvo alcune misure in assi diversi da quello delle risorse umane e la misura relativa all'adeguamento del sistema della formazione professionale e dell'istruzione. Si conferma, però, rispetto a quanto rilevato nel triennio precedente, il diverso grado con cui sono state messe a bando le misure. Permane la capacità di programmazione attuativa già dimostrata nel triennio 2000-2002 sulle politiche di inserimento e reinserimento lavorativo, anche delle categorie svantaggiate e sulle politiche volte a favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Dall'analisi dei bandi ed avvisi pubblici il tema della promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro e di realizzazione del principio di pari opportunità sembra riscuotere un'attenzione crescente sia presso le Amministrazioni centrali sia presso quelle regionali che anche a livello provinciale hanno promosso interventi per cercare di attenuare le difficoltà incontrate dalle donne nel mercato del lavoro.

Scarso è invece il rilievo assunto dalle politiche ricomprese nel policy field D, in particolare dagli interventi volti allo sviluppo della competitività delle imprese pubbliche e private, all'adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione (messi a bando solo nel Pon Atas- Ministero degli Affari esteri) e al miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico.

Permane, pertanto, come si era già rilevato nel primo triennio di programmazione la difficoltà delle Amministrazioni regionali nel programmare interventi nell'ottica del rafforzamento della competitività dei sistemi, attraverso la promozione delle qualifiche dei lavoratori con interventi di formazione continua e con l'innalzamento del capitale umano di eccellenza. La promozione di sinergie tra il mondo della ricerca e quello delle imprese che è considerata strategica nel Qcs Ob. 1 per realizzare sviluppo nel territorio è risultata ad oggi di scarsa entità. Ciò può essere ricondotto sia alla novità di questa linea di intervento rispetto alle tradizionali competenze attribuite ai titolari di Fse, sia all'innovatività di alcuni strumenti previsti per l'implementazione della misura (voucher, sovvenzione globale). Inoltre, lo scarso peso finanziario attribuito alla misura può avere inciso sulle scelte di investimento delle Amministrazioni che hanno probabilmente privilegiato le misure con una più alta dotazione di risorse.

Per quanto riguarda le misure di sistema, quali quella dei servizi all'impiego e dell'adeguamento del sistema della formazione e dell'istruzione, si rileva il peso rilevante assunto nell'Obiettivo 1 dalla misura A.1.1, mentre si conferma la scarsa priorità attribuita alla misura C.1.1 come già registrato nel 2002, da imputare in parte alla rilevanza che questo tipo di interventi hanno avuto in fase di avvio della programmazione.

L'analisi della programmazione attuativa è stata anche condotta verificando il grado in cui i soggetti emittenti hanno dettagliato l'articolazione interna delle misure, precisando, per linea di intervento, particolari target di destinatari o beneficiari, riserve finanziarie, criteri di valutazione specifici.

Su questo punto, si conferma quanto già rilevato nel 2002 (ed in particolare nel secondo semestre) a proposito del maggior grado di precisazione che ha caratterizzato la redazione dei bandi. Rispetto alle precedenti analisi (e nonostante permangano, ad esempio, bandi in cui non sono individuabili le misure coinvolte), i soggetti emittenti hanno specificato maggiormente gli aspetti finanziari, di contenuto e di processo inerenti le azioni programmate.

Di conseguenza, sono aumentati rispetto al passato – in termini relativi – gli elementi di specificazione riguardanti le risorse finanziarie per misura e tipologia di progetto, i requisiti progettuali richiesti, le caratteristiche progettuali per quanto attiene i destinatari, la durata e i parametri di costo, le date relative alla scadenza, all'avvio e alla conclusione dei progetti ed altre variabili progettuali.

2. Analisi delle tipologie di progetto messe a bando

Per quanto riguarda le azioni cofinanziate dal Fse, dai bandi emergono elementi interessanti sia per individuare le tipologie di attività su cui si incentra la domanda pubblica sia per capire quali sono le loro caratteristiche e quindi connotarle dal punto di vista qualitativo.

Nell'ambito della misura dedicata ai **servizi per l'impiego** si rileva un ampio spettro di iniziative messe a bando. In particolare, le Province si sono attivate per acquisire risorse soprattutto materiali per il potenziamento dei locali adibiti alla fornitura di servizi all'impiego, ad esempio arredi, attrezzature informatiche, strumentazione telefonica, progettazione di layout (Provincia di Brindisi, Campobasso, Crotone, Foggia, Isernia, Reggio Calabria). Tra le attività messe a bando rientrano i servizi di orientamento e di consulenza (Campobasso, Salerno), gli incarichi di consulenza finalizzati alla progettazione, realizzazione e gestione di progetti di orientamento mirato e di stage formativi presso gli Istituti scolastici superiori del territorio (Brindisi), le attività di studio e di analisi di carattere economico e sociale finalizzati al miglioramento della qualità e della coerenza dei servizi per l'impiego (Reggio Calabria, Salerno), la creazione di elenchi di esperti per l'instaurazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (Cosenza, Isernia, Salerno). Infine, a queste attività, si aggiungono quelle volte a favorire la sensibilizzazione e la pubblicizzazione degli interventi (Salerno).

Con riferimento agli interventi di **prevenzione della disoccupazione di lunga durata** sono stati messi a bando in particolare azioni per l'orientamento al lavoro

(Benevento), attività per la selezione di docenti e tutors per l'attuazione di work experience (Calabria), progetti di formazione e stage mirati all'inserimento e reinserimento lavorativo (Calabria, Campania Sardegna). La programmazione attuativa risulta particolarmente concentrata e incentrata sulle azioni rivolte alle persone e sulle azioni di sistema, mentre le azioni di accompagnamento non risultano essere state messe a bando.

Per quanto riguarda gli interventi di supporto al conseguimento dell'obbligo formativo si rileva una scarsa diffusione a livello di PO da ricondurre probabilmente all'innovatività degli interventi previsti dal punto di vista progettuale, sia alla possibilità di ricorrere ad affidamenti diretti o a una gestione diretta delle attività.

Relativamente alle iniziative intraprese per favorire **l'inserimento e il reinserimento dei disoccupati di lunga durata** la programmazione attuativa si articola su più direttrici, dai percorsi formativi integrati per l'inserimento professionale e per la creazione d'impresa (Puglia), a attività formative corsuali (Puglia), da progetti di formazione e stage mirati all'inserimento e reinserimento lavorativo (Calabria), ad attività di accompagnamento (Cosenza). Sono stati previsti anche interventi di formazione individualizzata per soggetti a rischio di disoccupazione in particolari settori, ad esempio marittimo ed aeronautico (Campania) e attività di sistema per potenziare le strutture dei soggetti attuatori (Lecce).

Le **politiche per l'inclusione sociale** all'interno dei programmi operativi Fse sono sostanzialmente perseguite attraverso un'apposita misura, all'interno della quale (almeno per una parte delle risorse finanziarie) è previsto l'utilizzo di "piccoli sussidi", finalizzati al rafforzamento dell'economia sociale e di specifiche forme di inclusione delle categorie svantaggiate. Nell'ambito del policy field B sono stati attivati interventi indirizzati a favorire l'inclusione scolastica e formativa delle fasce deboli anche nell'ottica del reinserimento lavorativo (Basilicata, Campania, Cosenza), percorsi integrati che prevedono formazione, tirocini di orientamento e formazione e supporto all'inserimento (Basilicata), azioni di accompagnamento per favorire l'inserimento e reinserimento lavorativo di gruppi svantaggiati e per rimuovere gli ostacoli alla partecipazione delle attività (Basilicata, Cosenza). Tra le azioni di sistema sono state messe a bando iniziative di formazione degli operatori che lavorano nel sociale (Sardegna). E' stato inoltre emanato un avviso pubblico per l'attribuzione della sovvenzione globale relativa ai piccoli sussidi (Campania).

Il tema della **dispersione scolastica**, che rappresenta nel Mezzogiorno una forte criticità, è stato affrontato dalle Amministrazioni con iniziative volte ad informare i potenziali beneficiari e i vari attori interessati sui servizi attivati nelle scuole pubbliche con le risorse Fse in tema di prevenzione della dispersione scolastica e formativa (Calabria), con attività formative all'interno dell'obbligo scolastico in particolare in aree periferiche segnate da particolari marginalità (Campania), con interventi tesi alla creazione di modelli trasferibili di integrazione dell'offerta di istruzione e formazione

(Campania). Sono stati inoltre messi a bando interventi di sistema di formazione di docenti operanti con soggetti a rischio di insuccesso e/o di esclusione scolastica nelle aree a rischio (Campania), attività di costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli per la realizzazione di progetti integrati scuola, formazione, organismi territoriali (Sardegna) e, infine, interventi di accompagnamento rivolti anche alle famiglie (Campania).

In tale misura gli aiuti alle persone sono stati quindi affiancati sia da iniziative formative rivolte agli operatori intermedi, finalizzate al rinforzo delle competenze sul tema della dispersione, sia dall'offerta di servizi funzionali alla rimozione dei deficit di opportunità dovuti alle condizioni del contesto familiare e sociale.

La promozione di attività di orientamento, consulenza ed informazione evidenzia una tendenza della programmazione attuativa verso la costruzione di un sistema basato, in larga misura, anche sull'individualizzazione degli interventi, in linea con le evoluzioni dei sistemi di formazione a livello europeo.

Rispetto alla **formazione superiore e universitaria** le Amministrazioni hanno messo a bando sia corsi di istruzione e formazione tecnica superiore, IFTS (Basilicata, Campania, Sardegna), sia borse di studio di specializzazione post laurea e attività formative elevate (Basilicata, Campania, Puglia), sia incarichi di consulenza finalizzati alla progettazione, realizzazione e gestione di progetti di orientamento mirato e di stage formativi presso gli Istituti scolastici superiori del territorio (Brindisi). La programmazione attuativa risulta molto concentrata e le iniziative rivolte alle persone sono riconducibili a tre tipologie di progetto (Ifts, incentivi alle persone per la formazione, alta formazione post ciclo universitario).

Riguardo **all'istruzione e formazione permanente** sono state promosse iniziative per diffondere la formazione individualizzata attraverso la costituzione di cataloghi dell'offerta formativa (ad esempio nell'ambito del Progetto Vulcano in Sardegna), e percorsi di istruzione permanente e ricorrente mirati al recupero delle competenze di base e al rientro nella formazione (Miur- Scuola).

Poca attenzione, come già evidenziato, è stata data nei bandi allo sviluppo della **competitività delle imprese, all'adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione e al miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico**. Le poche iniziative intraprese riguardano interventi di formazione continua attraverso interventi di tipo corsuale, relativi all'aggiornamento, al perfezionamento e all'acquisizione di competenze dei lavoratori (Basilicata), di formazione di formatori, servizi formativi destinati ai dirigenti e ai funzionari dipendenti delle Amministrazioni pubbliche delle Regioni italiane Obiettivo 1 (Pon Atas- Ministero Esteri), voucher formativi per lo svolgimento di attività post lauream nei settori della ricerca e dell'innovazione (Campania, Sicilia).

L'obiettivo dello sviluppo del territorio attraverso lo **sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità, con priorità ai nuovi bacini di impiego, e l'emersione delle attività non regolari** è stato perseguito attraverso varie iniziative: attività formative per lo sviluppo dell'imprenditorialità nel settore della cultura e del tempo libero (Benevento), azioni di accompagnamento e tutoring per la creazione di impresa e lo sviluppo del terzo settore (Benevento), aiuti alle piccole imprese operanti nei nuovi bacini di impiego (Sardegna), percorsi integrati di cui destinatari sono ditte che operano in maniera non regolare e che hanno fatto richiesta di contributi per l'emersione (Campania). Gli interventi di accompagnamento previsti completano, con funzioni di servizio, il percorso di sostegno all'imprenditorialità e alla neo impresa.

Nell'ambito della misura relativa alla **promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro** sono state messe a bando numerose iniziative in linea con le scelte compiute nella fase di messa a punto della strategia del Fse sul tema delle azioni a favore delle donne. La promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro è stata perseguita attraverso un mix di interventi volti principalmente:

- a rimuovere gli ostacoli che si frappongono all'inserimento e reinserimento lavorativo;
- a promuovere l'inserimento lavorativo.

Nell'ambito del Pon Scuola sono state messe a bando iniziative per migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso la promozione di mirate scelte scolastiche e formative. Ciò viene promosso attraverso attività formative sulle problematiche delle pari opportunità rivolte a docenti e ad alunni delle scuole secondarie superiori e attraverso attività di orientamento, consulenza e informazione per donne, giovani e adulte.

In varie Province sono stati predisposti bandi ed avvisi pubblici in particolare per selezionare animatori di pari opportunità e esperti in legislazione sulle pari opportunità (Benevento, Caserta, Salerno), per affidare servizi/attività relativi a percorsi integrati per target specifici di utenza femminile (Avellino), per la progettazione, costituzione e gestione di Centri per l'occupazione femminile, per l'acquisizione di attrezzature informatiche (Avellino, Napoli) e per realizzare attività di comunicazione e di sensibilizzazione legate ai Centri per l'occupabilità femminili istituiti in alcune realtà provinciali (Avellino, Benevento).

Nell'ambito delle azioni rivolte alle persone sono stati messi a bando anche percorsi integrati di creazione d'impresa (Puglia) e di inserimento lavorativo (Campania) e progetti di formazione e stage per allievi che hanno conseguito un attestato di qualifica presso i centri regionali di formazione professionale (Cosenza). Le attività intraprese sono quindi riconducibili sia ad azioni rivolte alle persone, sia ad attività più propriamente di sistema sia infine ad azioni volte ad accompagnare gli interventi attraverso la pubblicità e la sensibilizzazione (Caserta).

Tra le attività promosse nell'ambito degli aiuti alle persone rientrano:

- interventi di orientamento, consulenza e informazione;
- interventi di formazione nell'ambito dell'obbligo formativo;
- percorsi integrati di inserimento lavorativo e di creazione d'impresa;

Le linee di intervento presenti nell'ambito delle azioni di sistema riguardano in particolare attività per il funzionamento degli organi di consultazione e concertazione dei programmi e per la costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli, mentre quelle di accompagnamento sono volte a informare e sensibilizzare i potenziali beneficiari e destinatari sulle attività collegate alla promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro. Non sono invece stati messi a bando interventi di monitoraggio e di valutazione delle iniziative, così come non appare incisiva la capacità programmatoria nell'ambito dei servizi alle persone e in particolare delle attività finalizzate a far conciliare gli impegni di lavoro con il tempo da dedicare alla famiglia.

Negli **assi diversi dall'Asse III** sono state messe a bando attività a sostegno dell'imprenditorialità e, in particolare, percorsi integrati che prevedono azioni formative e di accompagnamento e tutoring per la creazione d'impresa e lo sviluppo del terzo settore (Benevento); attività di formazione continua; analisi e studi di carattere economico e sociale per la promozione dell'imprenditoria sociale (Avellino), attività formative finalizzate al reinserimento lavorativo nell'ambito dell'asse risorse culturali (Puglia) o volte a promuovere cataloghi di offerta formativa nel quadro di programmi di erogazione di assegni di studio (Sardegna).

In sintesi, prendendo in considerazione le macrotipologie di azione attivate nella programmazione attuativa del periodo gennaio - ottobre 2003, nell'ambito delle azioni rivolte alle persone, le Amministrazioni Obiettivo 1 hanno privilegiato le seguenti tipologie di progetto:

- formazione finalizzata al reinserimento lavorativo;
- incentivi alle persone per la formazione;
- percorsi integrati per l'inserimento lavorativo e per la creazione d'impresa;
- formazione all'interno dell'obbligo scolastico e formativo - percorsi scolastici.

Con riferimento alle azioni di sistema, in Obiettivo 1 sono state promosse in particolare attività di acquisizione di risorse, di orientamento, consulenza e formazione nell'ambito dei servizi all'impiego; interventi di costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli e di formazione degli operatori per qualificare i sistemi dell'offerta di formazione e istruzione; attività di studio e analisi di carattere economico e sociale e attività per il funzionamento degli organi di consultazione e di concertazione dei programmi cofinanziati.

A questi interventi si sono affiancate misure di accompagnamento, in particolare volte a favorire la sensibilizzazione, l'informazione e la pubblicità delle attività.

Emergono alcune ricorrenze in termini di tipologie di progetto che – nell'ambito di specifiche misure – sono presenti in più PO. In particolare:

A.1.1 - Servizi per l'impiego: acquisizione di risorse, orientamento, consulenza e formazione del personale

A.1.2 - Prevenzione della disoccupazione di lunga durata: work experience-tirocini, formazione finalizzata al reinserimento lavorativo

A.2.1 - Inserimento e reinserimento dei disoccupati di lunga durata: incentivi alle persone per la formazione (voucher), formazione finalizzata al reinserimento lavorativo, percorsi integrati per l'inserimento lavorativo e per la creazione d'impresa

B.1.1 - Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati: formazione finalizzata al reinserimento lavorativo, percorsi integrati per l'inserimento lavorativo, servizi alle persone

C.1.2 - Prevenzione della dispersione scolastica e formativa: Orientamento consulenza e formazione, formazione all'interno dell'obbligo scolastico, Orientamento, consulenza e formazione del personale del sistema di formazione, Servizi alle persone, Sensibilizzazione informazione e pubblicità

C.2.1 - Formazione superiore e universitaria: incentivi alle persone per la formazione, Ifts, Sensibilizzazione informazione e pubblicità

C.3.1- Istruzione e formazione permanente: formazione permanente-aggiornamento professionale e tecnico, incentivi alle persone per la formazione

D.1.1 - Sviluppo della competitività delle imprese pubbliche e private con priorità alle Pmi: orientamento consulenza e formazione del personale del sistema di formazione, formazione per occupati

D.2.1 e D.2.2 - Sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini di impiego e sostegno al lavoro regolare e all'emersione delle attività non regolari: percorsi integrati per la creazione d'impresa

E.1.1 - Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro: formazione per il reinserimento lavorativo, costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli, percorsi integrati per la creazione d'impresa, assistenza tecnica alla programmazione, attuazione e controllo dei PO, sensibilizzazione, informazione e pubblicità.

Nel periodo considerato è stata messa a bando circa la metà delle tipologie di attività individuate nella classificazione approvata e condivisa nelle sedi istituzionali e assunta come base del monitoraggio per le attività cofinanziate dal Fse. Le assenze sono riconducibili essenzialmente alle seguenti linee di attività:

- alcune particolari forme di work experiences legate a dispositivi nazionali, (piani di inserimento professionale, borse lavoro, Lpu) che non trovano più larga applicazione;

- formazione nell'ambito dell'apprendistato all'interno dell'obbligo formativo e nel post obbligo formativo;
- formazione post obbligo formativo e post diploma;
- alta formazione nell'ambito dei cicli universitari;
- formazione per la creazione d'impresa;
- incentivi alle persone per la mobilità geografica per il lavoro e la ricerca di lavoro;
- incentivi alle imprese per l'innovazione tecnologica e organizzativa;
- incentivi alle imprese per l'occupazione (aiuti all'assunzione, aiuti alla trasformazione di forme di lavoro atipico in contratti di assunzione, incentivazione del part time)
- incentivi derivanti da dispositivi nazionali per la cui attuazione sono necessarie forme di relazioni industriali, quali job sharing, job rotation;
- alcune azioni di sistema, in particolare finalizzate al trasferimento di buone prassi e alla creazione di reti e partenariati nell'ambito dei sistemi dell'istruzione, della formazione e della loro integrazione.

Le politiche per l'invecchiamento attivo continuano a non rappresentare un ambito prioritario e significativo d'intervento anche nel 2003. Infatti non è presente alcuna iniziativa che preveda esplicitamente un'età minima di 55 anni per l'accesso.

Per quanto riguarda il miglioramento della qualità dei sistemi di educazione e formazione, sebbene la misura relativa all'adeguamento dei sistemi (C.1.1) non sia stata messa a bando, si è rilevata un'attenzione verso questo tema da parte delle Amministrazioni che hanno promosso interventi trasversali alle diverse misure a sottolineare l'intento, dei soggetti emittenti i bandi, di perseguire l'obiettivo del miglioramento dei sistemi sui diversi segmenti della filiera educativo – formativa (dalla dispersione scolastica alla formazione post – laurea).

Nel caso della misura dedicata all'inclusione sociale, l'analisi per tipologia di progetto ha messo in evidenza il forte orientamento verso interventi con finalità occupazionale, spesso concepiti come percorsi definibili "protetti", che vedono azioni integrate sostenute da incentivi e/o da servizi di accompagnamento (formazione finalizzata al reinserimento lavorativo, percorsi integrati per l'inserimento lavorativo, servizi alle persone).

3. Le tematiche trasversali

3.1 Società dell'informazione

Nel complesso della programmazione attuativa del periodo gennaio - ottobre 2003 la società dell'informazione rappresenta una priorità indicata in circa il 20% dei bandi.

E' una priorità con specificazioni differenziate, a seconda della rilevanza che il tema ricopre rispetto al tipo di misura o azione interessata, soprattutto in riferimento ad ambiti professionali o formativi regolamentati o a percorsi/profili consolidati.

Talvolta sono indicate le aree tematiche in cui attuare la priorità, riconducibili al sistema dell'apprendimento (mediante l'utilizzo di tecnologie nella progettazione ed erogazione di moduli riferibili all'apprendimento di tecnologie multimediali e informatiche), al mondo del lavoro e al sistema delle imprese. Si rinvia invece spesso all'offerta progettuale l'ideazione delle modalità di conseguimento della priorità stessa.

Si rileva che il peso che la priorità riveste all'interno dei PO è influenzata dalle caratteristiche di questi ultimi e dalle finalità specifiche delle azioni previste e dei bandi adottati.

3.2 Pari opportunità

Nel complesso della programmazione attuativa del periodo gennaio - ottobre 2003 le pari opportunità tra uomini e donne rappresentano una priorità esplicitamente prevista in circa il 20% dei bandi Obiettivo 1.

Le modalità più ricorrenti di perseguimento delle pari opportunità sono le seguenti:

- un obiettivo quantificato di presenza delle donne nelle attività finanziate, oppure una presenza che rifletta orientativamente la partecipazione delle donne al mercato del lavoro;
- la presenza di moduli informativi ed orientativi sulle pari opportunità nei percorsi formativi;
- la presenza di moduli di formazione riguardanti le specificità di genere e il tema delle pari opportunità.

3.3 Sviluppo locale

Lo sviluppo locale rappresenta una priorità esplicitamente prevista in circa il 20% dei bandi. Nel caso dello sviluppo locale, una valutazione in merito al grado di conseguimento atteso della priorità deve tenere in conto anche del peso che il tema riveste come requisito di accesso (in termini di priorità settoriali e territoriali, di collegamento con piani di sviluppo locale, di concertazione obbligatoria) e del riflesso che le politiche locali hanno direttamente in termini di declinazione delle azioni programmate, soprattutto dal punto di vista settoriale e territoriale.

L'affermazione della priorità dello sviluppo locale viene accompagnata dall'indicazione di quattro principali tipologie di modalità di perseguimento:

- il raccordo con altre azioni o programmi esplicitamente finalizzati allo sviluppo locale (ad esempio i Pit);

- le relazioni con i fabbisogni di sviluppo territoriale e settoriale;
- il raccordo con i sistemi di rilevazione della domanda di lavoro e dei fabbisogni professionali e formativi, per orientare gli interventi verso le professionalità maggiormente richieste dal mercato del lavoro;
- il legame con il partenariato locale, attraverso la promozione di reti e network tra gli attori dello sviluppo economico e sociale al fine di rafforzare i processi di sviluppo locale.

3.4 Economia sociale

L'economia sociale rappresenta una priorità affermata in misura meno significativa rispetto alle tre priorità trasversali del Fse.

Anche in questo caso risulterebbe parziale un giudizio sul grado di attuazione della priorità che non prendesse in considerazione in primo luogo la previsione di Sovvenzioni Globali per la concessione di piccoli sussidi, ed in secondo luogo la rilevanza che stanno assumendo sia la formazione di profili nel settore socio-sanitario, sia gli operatori delle organizzazioni del terzo settore come destinatari di specifiche azioni, soprattutto formative.

**PARTE TERZA: I DESTINATARI DEGLI INTERVENTI
E I SOGGETTI PROPONENTI**

1. I destinatari per età

Le indicazioni presenti nei bandi sono molto frammentate; è possibile perciò solo individuare tendenze generali. Emerge in particolare come le frequenze che riguardano esclusivamente le classi giovanili siano prevalenti.

La quota residua è rappresentata da indicazioni su valori minimi o massimi di età che comprendono al loro interno sia giovani che adulti e per le quali la rilevanza delle diverse componenti deve essere rimandata all'analisi dei dati di monitoraggio.

Nel caso della prevenzione della dispersione nella maggior parte dei bandi è richiesta l'età di obbligo scolastico o formativo mentre nella formazione permanente l'accesso è consentito a chi ha superato l'età dell'obbligo formativo. La misura preventiva e quella curativa suddividono l'età dei destinatari in maniera pressoché equivalente tra giovani (non solo in età di obbligo) e adulti.

2. I destinatari per condizione di svantaggio

La programmazione attuativa relativa al 2003 conferma una tendenza verso l'ampliamento dei gruppi bersaglio a target di utenza su cui è cresciuta l'attenzione sociale negli ultimi anni.

I disabili continuano a rimanere una delle categorie prevalenti, anche in ragione del supporto che il Fse sta fornendo al collocamento obbligatorio e quindi all'attuazione della legge 68/99, anche se più elevata è la presenza di extracomunitari e minoranze etniche e gruppi di destinatari altrettanto significativi sono individuabili nei detenuti o soggetti a provvedimento giudiziario e nei tossicodipendenti ed ex tossicodipendenti. Risulterebbe quindi perseguito l'obiettivo, assunto dalla gran parte dei programmi, di puntare ad un ampliamento della platea delle tipologie di soggetti e di diversificare in tal modo le politiche di intervento.

Nel complesso delle misure si registra una equilibrata distribuzione tra più categorie di utenza, quattro delle quali sono prevalenti (portatori di handicap, extracomunitari e immigrati, detenuti ed ex detenuti, tossicodipendenti ed ex tossicodipendenti).

3. I destinatari per condizione nel mercato del lavoro

L'esplicitazione delle tipologie di destinatari all'interno dei bandi risponde spesso all'esigenza di specificare particolari target – tra quelli ammissibili alla misura – di azioni mirate, mentre in larga misura viene tralasciata l'indicazione di quei destinatari automaticamente associabili ad una determinata tipologia di progetto, anche in virtù

di disposizioni normative (ad es. l'obbligo scolastico e formativo). E' per tale motivo che all'interno della misura preventiva e di quella curativa si dà un evidente risalto agli occupati, ed in particolare ai lavoratori dipendenti, o che nella misura di formazione continua siano presenti destinatari disoccupati.

In generale, tuttavia, vi è una sostanziale coerenza tra la finalità delle specifiche misure e le tipologie prevalenti di destinatari, che vedono i disoccupati, i lavoratori a rischio di disoccupazione, o le persone in Cig straordinaria e mobilità più presenti nella misura preventiva e in quella curativa, gli occupati in tutto il policy field sull'adattabilità e nelle misure di sistema, gli inattivi (studenti, laureati, giovani drop out del sistema scolastico e formativo) nella prevenzione della dispersione scolastica e formativa e nella misura dedicata all'alta formazione.

Nell'ambito della formazione per occupati sono individuati come potenziali destinatari non solo i lavoratori dipendenti, ma anche i lavoratori stagionali, i lavoratori part time e i soci di cooperative, mentre la formazione permanente ha come target principale o i lavoratori occupati la cui professionalità è a rischio di obsolescenza o i disoccupati che intendono aggiornarsi.

Nella misura dedicata alla promozione della partecipazione femminile, il target, laddove specificato, è rappresentato:

- da donne inoccupate, a bassa scolarizzazione, con titolo di studio debole a rischio di marginalizzazione;
- da donne attive, anche diplomate e laureate, la cui posizione occupazionale può essere rafforzata;
- da lavoratrici atipiche e lavoratrici nel sommerso.

4. I destinatari per titolo di studio

Nel complesso della programmazione, le tipologie di titolo di studio più ricorrenti nei bandi sono l'obbligo scolastico, il diploma e la laurea.

Tale prevalenza è determinata dal fatto che solo per alcune misure, e interventi al loro interno, il titolo di studio costituisce un requisito di accesso alle attività. Infatti le frequenze maggiori si rilevano nella misura dedicata alla prevenzione (dove l'accesso alle attività è riservato a chi è in obbligo scolastico o già lo possiede), e in quella dell'alta formazione (dove i requisiti di accesso si dividono tra il possesso del diploma o della laurea). A queste si aggiunge la misura dedicata alla ricerca e sviluppo, dove le poche frequenze rilevate si concentrano tutte sulla laurea.

Nella misura preventiva si assiste invece a una più equilibrata distribuzione tra titoli di studio, poiché accanto al sostegno all'obbligo scolastico e a quello formativo la

misura viene largamente utilizzata per attività di qualificazione post-diploma e post-laurea.

5. I soggetti proponenti

Tra i soggetti proponenti gli organismi sono prevalenti su tutte le misure, tranne quella relativa alla valutazione dei programmi. La concentrazione per misura è analoga sia per gli organismi che per le imprese (con il rilievo specifico assunto, in quest'ultimo caso, dalla formazione continua), ad indicare che – indipendentemente dalla tipologia di soggetto individuato come beneficiario – l'elemento più rilevante è rappresentato dal differente grado con cui i soggetti emittenti hanno ritenuto opportuno specificare per misura i soggetti beneficiari.

Numerose sono le tipologie di organismi rilevabili nei bandi che si possono aggregare su due grandi categorie –le Regioni, le Province e gli enti locali da un lato e gli enti di formazione e i soggetti del sistema dell'istruzione dall'altro – a sottolineare ancora una volta l'ampliamento dei campi di intervento Fse, e quindi il rilievo che stanno assumendo anche tipologie di soggetti diverse dalle tradizionali strutture formative.

In particolare, i soggetti del sistema formativo e dell'istruzione sono prevalenti nelle misure sulla prevenzione della dispersione, sull'alta formazione, sulla formazione permanente e continua, sulla ricerca e sviluppo. L'analisi per misura fa emergere - oltre ad una presenza pressochè analoga dei due gruppi di soggetti nel caso della misura di adeguamento dei sistemi e in quella finalizzata a promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro – una relativa specializzazione richiesta che si basa sulla prevalente finalità formativa, o meno, della singola misura.

PARTE QUARTA: LE CARATTERISTICHE PROGETTUALI

1. I settori e i profili professionali

Nel complesso della programmazione attuativa si nota una concentrazione in quattro settori dei cosiddetti “nuovi bacini d’impiego” (turismo, ambiente, informatica, beni culturali).

Alcuni tra i più rilevanti settori Orfeo (trasporti, turismo, distribuzione commerciale) sono specificati con particolare riferimento alle attività formative (o ai percorsi integrati) finalizzati all’inserimento lavorativo. Il risultato è coerente con l’obiettivo assegnato a tali tipologie di progetto, quello di collegarsi alla domanda espressa dal tessuto produttivo locale, che viene esplicitata in questi casi in termini di fabbisogni di qualificazione e aggiornamento settoriale.

Le tipologie più ricorrenti in cui i settori economici sono richiamati riguardano la formazione per occupati, i percorsi integrati per la creazione d’impresa, gli incentivi alle persone per la formazione.

I settori Orfeo sono presenti anche nell’ambito delle azioni di sistema, e più specificamente nelle attività formative rivolte agli operatori della formazione, dove prevalgono le frequenze relative ai settori dei nuovi bacini d’impiego.

Scarse risultano le informazioni relative ai settori economici Istat di riferimento delle attività non formative.

I profili professionali cui finalizzare le iniziative messe a bando sono stati previsti in pochi casi: le figure professionali più ricorrenti sono quelle legate al settore turistico alberghiero, a quello culturale e informatico, a quello domiciliare per anziani.

2. I requisiti richiesti

Nei bandi emessi ricorrono diverse tipologie di requisiti obbligatori a cui i progetti devono attenersi. Escludendo i requisiti che attengono alle priorità trasversali o di altra natura, le concentrazioni più significative si rilevano nel caso delle attività formative, con particolare riguardo a: progetti integrati, modularità degli interventi, approccio individualizzato, impiego di metodologie attive, progettazione secondo le unità formative capitalizzabili, presenza di fasi di valutazione.

Quasi altrettanto rilevanti risultano gli elementi obbligatori relativi al contenuto delle attività, al cui interno è prevalente la presenza di stage o tirocini, e si osserva una diffusa richiesta del modulo obbligatorio sulla sicurezza sul lavoro e del modulo di informazione e sensibilizzazione alle tematiche dell’ambiente e dello sviluppo sostenibile.

Segue la richiesta dell'attestazione della qualifica e della certificazione delle competenze, da considerarsi tuttavia una rappresentazione parziale dell'importanza effettiva di tale requisito, che costituisce spesso una componente/condizione di base per la realizzazione di specifiche attività (si veda ad esempio il caso dell'obbligo formativo).

A livello di tipologia di progetto, le iniziative su cui insistono in prevalenza i requisiti obbligatori sono l'orientamento, consulenza e informazione, la formazione all'interno dell'obbligo scolastico e formativo- percorsi scolastici, la formazione per il reinserimento lavorativo, i percorsi integrati per l'inserimento lavorativo e per la creazione d'impresa, la formazione continua, gli incentivi alle persone per la formazione, gli Ifts, la formazione permanente e i servizi alle persone.

Il mix di condizioni è tuttavia diverso, essendo incentrato sulla struttura progettuale, nel caso ad esempio della formazione continua e/o sugli elementi che possono rafforzare le probabilità di un inserimento occupazionale (stage, progetti integrati, partenariato, attestati di rilascio della qualifica).

Altri requisiti indicati nei bandi riguardano la durata degli interventi, i destinatari previsti, i parametri di costo. Per quanto attiene alla durata e ai destinatari si assiste ad un'ampia variabilità di valori, in ragione delle specifiche attività coinvolte.

Nel caso della durata emergono diverse configurazioni che presentano valori differenziati e con forti oscillazioni anche all'interno delle stesse tipologie di progetto. Ad esempio nei percorsi integrati per la creazione d'impresa si passa da 300 ore a 1000 ore, nella formazione finalizzata al reinserimento lavorativo si passa da 250 ore a 800 ore, nella formazione continua da 30 ore a 1200 ore, negli incentivi alle persone per la formazione da 800 ore a 2400 ore. Standard di durata più omogenei si rilevano per l'aggiornamento culturale nella formazione permanente (di breve durata).

Una analoga variabilità si riscontra nel caso dei destinatari previsti, che presentano una forte oscillazione anche all'interno della tipologia di progetto, evidentemente in ragione della specificità delle configurazioni attuative adottate. L'esempio più significativo è rappresentato dai percorsi integrati di inserimento lavorativo, in cui (tralasciando i valori estremi) i destinatari previsti oscillano da 10 a 22.

L'analisi della normativa richiamata nei bandi non presenta evidenze di particolare rilievo dal punto di vista valutativo. Si conferma dunque una struttura standard degli avvisi, nella quale la normativa costituisce la base giuridica che funge da premessa alla descrizione degli interventi richiesti. La normativa richiamata può essere tipologizzata come segue:

- i regolamenti comunitari che disciplinano i fondi strutturali;
- se pertinenti, i regolamenti comunitari sugli aiuti di Stato;

- leggi e accordi o atti di indirizzo e orientamento nazionali, nel caso di iniziative disciplinate a livello generale, in merito alle loro modalità attuative;
- leggi e atti regionali di regolamentazione dei settori del lavoro, della formazione, dell'istruzione;
- atti di approvazione dei PO e dei documenti di programmazione;
- indirizzi, direttive attuative, programmi pluriennali e annuali, norme di gestione, regionali e provinciali;
- accordi e protocolli regionali e/o locali;
- delibera di Giunta che ha dato avvio alla procedura di bando;
- nel caso di appalti pubblici di servizi e forniture, i riferimenti alla normativa comunitaria e nazionale applicabile.

3. Le priorità d'intervento

Nei bandi dell'Obiettivo 1 si individuano alcune specifiche priorità di intervento, anche se ciò non è riscontrabile in tutti i programmi operativi.

Entrando nel merito delle priorità richiamate si possono individuare le seguenti tipologie prevalenti:

- garanzia dell'esito occupazionale degli interventi;
- specifiche modalità attuative quali i percorsi integrati, gli interventi individualizzati, l'integrazione e concertazione tra soggetti;
- ambiti settoriali e/o territoriali di intervento.

4. Le forme di raccordo e partenariato

Le forme di raccordo e partenariato richieste nei bandi e avvisi pubblici sono state rilevate attraverso due modalità prevalenti:

- accordi e protocolli formalizzati, classificati a partire dai modelli previsti dalla legge 662/96;
- forme non standardizzate di accordo tra soggetti, che costituiscono un requisito o una priorità che i progetti devono contenere.

Le forme di raccordo e partenariato tra soggetti sono richieste poche volte nei bandi; esse, tuttavia, pur non rappresentando un orientamento particolarmente significativo della programmazione attuativa, soprattutto in termini di diffusione nelle linee di intervento attivate, si caratterizzano prevalentemente per il loro orientamento verso la ricerca di relazioni e raccordi con soggetti del territorio di riferimento degli interventi, presenti nella quasi totalità delle misure.

Relativamente agli accordi formalizzati, si osserva la presenza di alcune tipologie di accordi standardizzabili, con la prevalenza dell'intesa istituzionale di programma.

Nel caso delle forme non standardizzate di accordo tra soggetti, il riferimento principale riguarda le relazioni che i soggetti proponenti devono stabilire con le associazioni datoriali e di categoria, e con le parti sociali, nonché con le imprese, da ricollegarsi prioritariamente all'obiettivo di garantire la coerenza con il contesto socio-economico e con i fabbisogni professionali dei sistemi produttivi locali.

PARTE QUINTA: LA TEMPISTICA DELL'ITER PROCEDURALE

1. La fase di chiamata e di selezione dei progetti

In termini di periodo di validità, circa un terzo dei bandi dichiara esplicitamente una durata, pari in media a 1 anno.

Va rilevato che questa variabile ha un significato residuale, in quanto di per sé non costituisce un riferimento cogente né per le risorse finanziarie (vincolate sostanzialmente all'annualità di bilancio e che possono variare nel tempo in ragione di scelte diverse da quelle iniziali), né per le azioni messe a bando, anch'esse modificabili all'interno del periodo di validità dichiarato.

Entrando nel merito della tempistica attesa dalla programmazione attuativa il periodo intercorso tra la data dell'atto di adozione del bando e la data di sua pubblicazione è pari a circa 30 gg. per oltre un terzo dei bandi considerati.

Per quanto riguarda il periodo che intercorre tra la pubblicazione del bando e la data di scadenza per la presentazione dei progetti, nel 25% dei bandi dell'Obiettivo 1 tale periodo è inferiore ai 30 giorni, mentre nel 12% dei casi è superiore ai due mesi, anche in questo caso con un'ampia variabilità tra i diversi PO, dovuta alla presenza di bandi "aperti" che prevedono il finanziamento dei progetti fino ad esaurimento delle risorse disponibili, tramite selezione sulla base della data di presentazione dei progetti.

La tempistica di selezione dei progetti è calcolabile per circa il 10% dei bandi dell'Obiettivo 1; nel complesso si registrano valori medi inferiori a due mesi e la maggioranza dei bandi prevede la selezione in un arco temporale tra 20 e 40 giorni dalla scadenza del bando o dalla presentazione del progetto.

2. La fase di attuazione dei progetti

Numerosi bandi prescrivono - al fine di contenere la durata di realizzazione dei progetti - i termini di avvio e conclusione delle attività finanziate.

In particolare, i bandi richiedono l'avvio delle attività secondo modalità/vincoli diversi, con il seguente dettaglio:

- una data prestabilita;
- un termine dalla stipula della convenzione;
- un termine dalla notifica al beneficiario dell'approvazione del contributo;
- un termine dalla concessione del contributo, oppure dall'approvazione o pubblicazione delle graduatorie.

Vista la prevalenza dei termini a partire dalla stipula della convenzione oppure dalla notifica dell'approvazione del contributo, emerge la tendenza a legare i termini di avvio delle attività a variabili oggettive e pubblicizzate, che riducono i margini di incertezza dei soggetti beneficiari in merito alla data di partenza della prescrizione, con evidenti riflessi positivi sulla possibilità di rispettare la durata complessivamente prevista per la realizzazione delle attività.

Relativamente alla tempistica prevista per l'avvio delle attività (nei casi diversi dall'individuazione di una data prestabilita), si osserva una concentrazione nell'intervallo temporale 45-70 giorni. Si tratta di termini che potrebbero essere ritenuti "fisiologici" poiché al loro interno devono essere realizzate - a cura del soggetto beneficiario - tutte le azioni preparatorie all'avvio vero e proprio delle attività.

Molto più elevato è il numero dei bandi che vincolano la data di conclusione delle attività. La maggiore attenzione dedicata ai termini di conclusione delle attività - piuttosto che al loro avvio - può essere imputata alla rilevanza assegnata al conseguimento dell'obiettivo finale di completamento delle attività e di spesa delle risorse finanziarie.

Relativamente alla tempistica prevista per la conclusione delle attività (nei casi diversi dall'individuazione di una data prestabilita), si osserva infatti una significativa concentrazione nell'intervallo tra 7 e 12 mesi. I valori che si osservano per l'intervallo oltre 12 mesi sono nella quasi totalità riferiti al Pon di sistema, data la particolarità delle iniziative finanziate.

Nei bandi analizzati si rilevano altri tipi di vincoli temporali, a volte associati a quelli già analizzati. Si tratta di una gamma molto variegata non riconducibile a tipologie ricorrenti, quanto piuttosto a specificazioni collegate ad una determinata linea di intervento all'interno delle misure.

Così, ad esempio, nel caso di attività di stage si pone il vincolo relativo al periodo entro il quale i soggetti promotori devono individuare le aziende ospitanti (e da parte di quest'ultime gli allievi); nel caso di progetti complessi si prevedono tempi di realizzazione più ampi (a volte triennali) per la formazione iniziale e per progetti innovativi; per i voucher si stabilisce l'arco temporale entro il quale questi dovranno essere fruiti.

PARTE SESTA: LA FASE DI VALUTAZIONE DEI PROGETTI

1. I criteri di valutazione adottati

Le informazioni contenute nei bandi sono risultate di grande eterogeneità, dando luogo ad una serie molto ampia di configurazioni di griglie di valutazione, anche in virtù della varietà di interventi programmati e delle specifiche terminologie adottate da ciascun soggetto emittente.

Dal punto di vista metodologico si è reso necessario ricondurre la varietà dei casi riscontrati ad uno standard di griglia di valutazione, al fine di poter evidenziare analogie e difformità tra tipologie di interventi e ambiti territoriali della programmazione Fse. I macro-item standard adottati per l'analisi si riferiscono a:

- Progetto;
- Soggetto;
- Economicità;
- Innovazione e trasferibilità;
- Integrazione, partenariato e reti;
- Priorità.

La griglia standard è stata applicata alle tipologie di progetto – o a loro gruppi omogenei – calcolando il peso di ciascun macro-item sul totale, attraverso un processo di normalizzazione che ha ricondotto alla stessa base quantitativa di riferimento (pari a 100) griglie di valutazione diverse anche da questo punto di vista.

Emerge quanto segue:

- nel caso delle attività di orientamento si osserva una distribuzione interna dei punteggi più omogenea rispetto alla media, a causa del minor peso dato al progetto. Questo risultato dipende dalle caratteristiche delle attività che configurandosi come servizio territoriale all'utenza con un certo grado di innovatività comporta una maggiore rilevanza assegnata al soggetto e alle forme di partenariato;
- una spiccata prevalenza del peso di un criterio rispetto agli altri si riscontra invece nelle attività formative. In particolare la preferenza è sul criterio progetto;
- gli incentivi alla formazione sono valutati essenzialmente su due aspetti: il soggetto, vale a dire le caratteristiche soggettive dei proponenti in termini di percorso scolastico pregresso, condizione professionale e motivazioni; l'economicità, valutata sulla base della quota di costo di cui si fa carico il proponente;
- la preponderanza del macrocriterio Progetto è visibile in quasi tutte le tipologie di progetto di sistema, salvo in quella relativa all'acquisizione di risorse nei servizi per l'impiego e in quella del monitoraggio e valutazione, dove prevale il Soggetto;

- nel caso delle attività di accompagnamento si è di nuovo in presenza di una distribuzione dei punteggi più uniforme, dove si riscontra, rispetto alla media, un peso più elevato del criterio dell'economicità probabilmente per il prevalere al loro interno delle attività di servizio;
- la diffusione su quasi tutte le tipologie di progetto del macrocriterio **Priorità**, ad indicare l'obiettivo generalizzato dei soggetti emittenti di introdurre nelle griglie di valutazione elementi di giudizio fondati sulla rispondenza dei progetti a specifiche esigenze settoriali e territoriali, non limitate al perseguimento delle priorità trasversali del Fse.

In media, il macrocriterio **Progetto** fa registrare circa 50 punti. Relativamente ai criteri di valutazione facenti parti del macro item Progetto, va precisato che in molte delle griglie di valutazione l'esame dei progetti viene effettuato tramite criteri di natura generale e non ulteriormente dettagliati al loro interno. In alcuni casi, tuttavia, nell'ambito del Progetto vengono specificati i criteri valutativi di dettaglio ad esempio la qualità progettuale in termini di completezza della struttura progettuale e di coerenza con gli obiettivi del bando. Si evidenzia come, all'interno dei punti medi assegnati al macro item Progetto, il micro item più valorizzato sia proprio quello della Qualità progettuale. Si registra, inoltre, il valore assunto dal criterio Occupabilità, ossia dalla presenza nel progetto di indicazioni su sbocchi occupazionali coerenti e/o certificati.

Per quanto concerne i criteri di valutazione facenti parti del macro item **Soggetto**, le frequenze più significative si rilevano per quei criteri che valutano le competenze dei soggetti proponenti in termini di Capacità attuativa (cioè organizzazione, strumenti e risorse strutturali) — ed Esperienza che insieme concentrano più della metà del punteggio medio complessivamente registrato per il macro criterio (17 punti medi). Va inoltre rilevata la presenza di un criterio di natura generale (Soggetto) utilizzato in genere in caso di griglie non dettagliate in sede di bando. Nell'ambito delle attività di monitoraggio e valutazione i punteggi medi più significativi si rilevano per l'Esperienza, mentre per quanto riguarda la tipologia degli incentivi alle imprese sociali, (dove vengono registrati i bandi per l'affidamento dell'incarico di organismo intermediario delle Sovvenzioni Globali piccoli sussidi) viene valorizzata in particolar modo e premiata la Capacità attuativa, in coerenza, in quest'ultimo caso, con la specifica forma di intervento che prevede l'esternalizzazione completa della funzione.

Relativamente ai criteri di valutazione facenti parti del macro item **Priorità**, così come per il Progetto, esiste un micro item di carattere generale **Priorità** dove sono stati concentrati i criteri di valutazione facenti genericamente riferimento al rispetto delle priorità esplicitate nei documenti di programmazione comunitaria. A parte questo caso, emerge la prevalenza assegnata alla valutazione delle priorità trasversali del Fse, con una sostanziale equivalenza tra tali priorità.

Si evidenzia come, all'interno dei 16 punti medi assegnati al macro item Priorità, il micro item Priorità e l'insieme delle priorità trasversali del Fse facciano registrare punteggi analoghi (tra 6 e 7 ciascuno) .

Relativamente ai criteri di valutazione facenti parti del macro item **Economicità**, sono stati ricompresi tutti i criteri finalizzati a valutare il prezzo offerto per la prestazione del servizio, in maniera comparata rispetto alle altre proposte. Nei bandi e nelle tipologie di attività in cui è stato indicato il criterio dell'economicità (in particolare attività di accompagnamento e attività di sistema riguardanti l'acquisizione di risorse) si rileva un punteggio pari a circa 30 punti.

Per quanto riguarda i criteri di valutazione facenti parte del macro item **Innovazione – trasferibilità – diffusione**, va innanzitutto rilevato come i soggetti emittenti abbiano esplicitato il criterio in termini generali, senza alcun dettaglio interno, attribuendo in media 10 punti.

Relativamente ai criteri di valutazione nell'ambito del macro item **Integrazione – partenariato - reti**, si registra la prevalenza della creazione di reti a cui viene assegnato un punteggio di circa 5 punti.