

I libri del Fondo sociale europeo

ISSN 1590-0002

L'Isfol, Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, è un ente nazionale di ricerca dotato di indipendenza di giudizio e di autonomia scientifica, metodologica, organizzativa, amministrativa e contabile, così come stabilito nel decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419; ha sede in Roma, è sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed opera a supporto delle competenze dello Stato, delle Regioni e Province Autonome nel campo della formazione, delle politiche sociali e del lavoro al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione, al miglioramento delle risorse umane, all'inclusione sociale e allo sviluppo locale. È stato istituito con D.P.R. 30 giugno 1973 n. 478.

Presidente

Sergio Trevisanato

Direttore generale

Antonio Francioni

I libri del Fse

la Collana

**I libri del Fondo sociale europeo
raccolgono i risultati tecnico-scientifici
conseguiti nell'ambito del Piano di attività
ISFOL per la programmazione di FSE 2000 -
2006 "PROGETTI OPERATIVI: Azioni per
l'attuazione del Programma Operativo
Nazionale Ob. 3 AZIONI DI SISTEMA" e del
Programma Operativo nazionale Ob. 1
"ASSISTENZA TECNICA E AZIONI DI SISTEMA
(Misura II.1)"**

la Collana

**I libri del Fondo sociale europeo
è curata da *Isabella Pitoni*
responsabile del Progetto ISFOL
Informazione e Pubblicità per il FSE**



UNIONE EUROPEA
Fondo sociale europeo



**MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI**

Direzione Generale per le Politiche
per l'Orientamento e la Formazione

ISFOL

**LE AZIONI
DI SISTEMA NAZIONALI:
TRA CONOSCENZA,
QUALIFICAZIONE
E INNOVAZIONE**

Il volume rappresenta la sintesi dei risultati dell'attività di monitoraggio qualitativo delle azioni di sistema nazionali realizzata dall'Area Interventi Comunitari dell'ISFOL diretta da Olga Turrini nell'ambito del Programma Operativo Nazionale Ob. 3 "Azioni di sistema", Asse F, Misura 1, Azione 2 e del Programma Operativo Nazionale Ob. 1 "Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema", Asse I, Azione 1.

Il volume è a cura di *Roberto De Vincenzi*.

Sono autori del volume:

Roberto De Vincenzi (Introduzione);

Fulvio Pellegrini (Capitolo 1);

Roberto De Vincenzi e Fulvio Pellegrini (Capitolo 2);

Roberta Bassani e Giovanna Filosa (Capitolo 3);

Giovanna Ottaviani e Paola Paniccio (Capitolo 4);

Giovanna Filosa e Anna Picciolini (Capitolo 5);

Cristiana Abbafati e

Barbara Michelangeli (Capitolo 6);

Alessandra Biancolini

(Glossario, bibliografia e sitografia).

Box normativi:

a cura di *Roberta D'Agostino*.

Elaborazioni statistiche e grafiche:

Roberta Bassani.

Editing: *Francesco Lipa*.

All'attività di monitoraggio
ha collaborato la società T&D s.r.l.

Coordinamento della programmazione
editoriale e dell'editing della collana **I libri**
del Fondo sociale europeo:

Aurelia Tirelli

Con la collaborazione di:

Paola Piras

INDICE

PREFAZIONE	7
INTRODUZIONE	9
• PARTE PRIMA	13
1 • IL CONTESTO DI INTERVENTO DELLE AZIONI DI SISTEMA NAZIONALI	15
1.1 Le politiche attive del lavoro, di inclusione sociale e della formazione nello scenario europeo	17
1.2 ...e nello scenario nazionale	19
1.3 Le azioni di sistema nella programmazione nazionale di FSE 2000 - 2006	22
1.4 La struttura della programmazione di FSE rivolta alle azioni di sistema nazionali nel periodo 2000-2006	26
1.5 Il PON "Azioni di sistema" obiettivo 3	28
1.6 L'Asse II del PON "Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema"	34
2 • IL MONITORAGGIO DELLE AZIONI DI SISTEMA NAZIONALI: QUESTIONI DI METODO	39
2.1 Che cosa osserva il monitoraggio qualitativo delle azioni di sistema nazionali	41
2.2 La metodologia adottata dal monitoraggio qualitativo delle azioni di sistema nazionali	45
2.3 Monitoraggio dei sistemi e sistemi di monitoraggio	53
2.4 Monitoraggio e valutazione: differenze e sovrapposizioni	56
2.5 Verso la costruzione di un monitoraggio integrato	58
3 • L'ATTUAZIONE DELLE AZIONI DI SISTEMA NAZIONALI: L'ANALISI TRASVERSALE SUI PROGETTI E SULLE ATTIVITÀ CONSISTENTI	63
3.1 La dimensione quantitativa fisica e finanziaria dei progetti cofinanziati	65
3.2 Le attività realizzate per tipologia di progetto	74

• PARTE SECONDA	91
4 • L'INNOVAZIONE E LA QUALIFICAZIONE DEL SISTEMA DELLE POLITICHE DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	93
4.1 Introduzione	95
4.2 Il supporto del sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro	100
4.3 L'attuazione del progetto SPINN (approfondimento di analisi)	106
4.4 Le iniziative per legare economia del Mezzogiorno e italiani all'estero	122
4.5 La lotta contro l'esclusione sociale	124
4.6 Il mainstreaming di genere e le azioni positive per le pari opportunità	129
5 • LE AZIONI PER L'INNOVAZIONE E LA QUALIFICAZIONE DEL SISTEMA DELLE POLITICHE FORMATIVE	133
5.1 Introduzione	135
5.2 Il sostegno ai sistemi regionali di accreditamento delle strutture formative attraverso le task force consulenziali (approfondimento di analisi)	142
5.3 La qualità della formazione professionale	146
5.4 Il sostegno all'offerta formativa	148
5.5 L'innovazione del sistema della formazione continua e la sperimentazione di modelli di intervento innovativi (approfondimento di analisi)	151
6 • LE AZIONI PER LA QUALIFICAZIONE E L'INNOVAZIONE DEL GOVERNO DELLE POLITICHE FORMATIVE, SOCIALI E DEL LAVORO	159
6.1 Introduzione	161
6.2 L'innovazione e la qualificazione della P.A.	169
6.3 La promozione e l'accompagnamento delle politiche cofinanziate	177
6.4 La costruzione e lo sviluppo di un sistema nazionale di analisi e valutazione	179
• GLOSSARIO	183
• BIBLIOGRAFIA	197
• SITOGRAFIA	207

PREFAZIONE

Le azioni di sistema cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo rappresentano un importante elemento di novità introdotto dalla programmazione dei Fondi Strutturali per il periodo 2000-2006. La loro specificità le colloca all'interno del generale processo di qualificazione e innovazione delle politiche per l'*education*, il lavoro e le politiche sociali.

In un momento storico caratterizzato dal trasferimento di competenze dal centro alla periferia, esse si presentano come centrali, supportando e frainrendendo al coordinamento e all'armonizzazione degli interventi regionali coerentemente con le strategie definite in ambito comunitario in materia di promozione dell'occupazione e di crescita della competitività.

L'impostazione strategica delle azioni di sistema pone in evidenza la necessità di definire uno strumentario concettuale e analitico in grado di assolvere ad una funzione di sistema su quanto realizzato attraverso i Programmi Operativi Nazionali per l'obiettivo 3 e 1 senza trascurare la valorizzazione delle innovazioni introdotte e dei cambiamenti apportati.

L'analisi delle azioni di sistema realizzate nel 2000-2004 riesce a dare conto, in maniera organica, di un insieme complesso di interventi volti a supportare un ampio processo di riforma, per cui, il monitoraggio diventa la fonte informativa privilegiata per offrire un quadro puntuale ed esaustivo dello stato di attuazione complessivo che, allo stesso tempo, diventa funzionale alla conoscenza e alla pianificazione di percorsi valutativi di più alto livello. L'approccio metodologico adottato evidenzia la dimensione quantitativa e quella qualitativa dell'attuazione offrendo una base informativa originale in grado di rendere leggibile la complessità sistemica degli interventi realizzati.

La "sfida conoscitiva" da cogliere nel prossimo futuro è quella di ricostruire le relazioni esistenti tra azioni di sistema nazionali e l'implementazione delle politiche regionali, in termini di mainstreaming e di valore aggiunto offerto all'innovazione e qualificazione dei sistemi regionali di governo ed erogazione delle *policies*.

*Il Direttore Generale
della DG Politiche per l'Orientamento
e la Formazione Professionale
del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Aviana Bulgarelli*

INTRODUZIONE

Il monitoraggio qualitativo delle *azioni di sistema nazionali* (cofinanziate dal FSE obiettivi 3 e 1 attraverso il PON “Azioni di sistema” e l’Asse II del PON “Assistenza Tecnica e Azioni di sistema”) vuole contribuire allo sviluppo della base conoscitiva concernente le attività che, a livello nazionale, sono finalizzate alla *innovazione e qualificazione dei sistemi di programmazione ed erogazione di interventi di politiche del lavoro, di politiche sociali, di formazione professionale e dei sistemi di governo di tali politiche*. In quest’ottica, le azioni di sistema nazionali svolgono una funzione sia di snodo e raccordo con i processi di innovazione dei sistemi regionali, sia di supporto allo sviluppo delle azioni di sistema regionali.

Il volume si divide in due Parti. Nella Prima Parte vengono trattate le questioni più generali relative allo scenario europeo e nazionale che caratterizza le politiche e i sistemi di riferimento dei due Programmi considerati (Capitolo 1). Inoltre, essa comprende le questioni metodologiche principali che il monitoraggio qualitativo delle azioni di sistema nazionali si è trovato ad affrontare (Capitolo 2), e conclude fotografando in modo aggiornato la dimensione quantitativa delle realizzazioni (Capitolo 3) attraverso le basi informative che sui progetti risultano oggi disponibili.

Gli approfondimenti e l’analisi di dettaglio sulle *attività realizzate per ciascun ambito di sistema* (a cui è dedicata l’intera Parte II - Capitoli 4, 5 e 6), mirano a supportare, dal punto di vista informativo, i decisori e il complesso sistema di *governance* della programmazione nazionale, focalizzando l’attenzione sulla descrizione qualitativa delle attività realizzate per ciascuna Azione programmata, con un orientamento volto ad affrontare tale descrizione in base ad un’ottica sistemica e all’utilizzazione delle tipologie di progetto come da classificazione nazionale di FSE.

L’analisi qualitativa proposta in questo volume rappresenta la sintesi dei lavori che sul monitoraggio delle azioni di sistema nazionali sono stati realizzati nell’arco degli ultimi tre anni¹. Essa ha l’obiettivo di indicare i fattori principali che hanno concorso alla realizzazione delle attività in relazione agli obiettivi operativi perseguiti. Non viene dunque espresso alcun giudi-

¹ Essi sono, per la programmazione obiettivo 3: Rapporto di monitoraggio qualitativo sul primo periodo di attuazione del PON ob 3 (2000 - 2003), presentato al Comitato di sorveglianza del PON il 4 Febbraio 2004; Rapporto di monitoraggio semestrale sull’attuazione del PON ob. 3 (primo semestre 2004), consegnato al MLPS - UCOFPL a Luglio 2004. Per la programmazione obiettivo 1: Rapporto di monitoraggio qualitativo sul primo periodo di attuazione dell’Asse II di FSE del PON ATAS ob 1 (2000 - giugno 2004), presentato al Gruppo tecnico Risorse Umane il 16 Luglio 2004.

zio valutativo, ma vengono descritte, nel modo più dettagliato possibile, le attività realizzate o in corso di realizzazione. I risultati raggiunti e gli impatti determinati da tali realizzazioni sono oggetto di altre analisi e approfondimenti: in primo luogo quelle condotte dal valutatore indipendente del Programma.

La linea ispiratrice di questo lavoro è rappresentata dall'esigenza di restituire una "base di conoscenza" comprensibile e direttamente utilizzabile dai decisori e dal valutatore. A questo scopo, oltre alle considerazioni di carattere metodologico e alle descrizioni delle *attività consistenti*, il volume contiene una specifica Appendice quale risultato delle analisi svolte. La banca dati sulle attività consistenti realizzate o in corso di realizzazione per Programma operativo, Asse, Misura, Azione e Sotto Azione (riportata per esteso nel CD rom allegato al presente volume), rappresenta un supporto informativo utile a tutti gli altri attori a diverso titolo coinvolti nella realizzazione delle attività.

La visibilità degli interventi condotti consente, infatti, di stabilire sinergie tra Programmi, massimizzando gli investimenti pubblici a sostegno dei processi di riforma e di innovazione delle politiche formative, sociali e del lavoro in atto nel Paese e di qualificazione della Pubblica Amministrazione.

Per realizzare il monitoraggio qualitativo delle azioni di sistema nazionali, dopo aver ricostruito la cornice informativa che indica la quantità di progetti approvati e le loro caratteristiche sintetiche, sono state operate alcune scelte di metodo decisive:

- la prima è stata quella di valorizzare la partecipazione dei principali attori coinvolti nella implementazione dei due programmi di FSE analizzati nella raccolta di dati e informazioni significative e nella loro collocazione all'interno degli obiettivi e delle finalità perseguite. Questa scelta è stata suggerita dalla considerazione dell'interesse specifico di questi attori alla produzione di dati e informazioni riguardanti la messa in opera dei progetti. Ciò ha consentito sia di raccogliere dati e informazioni affidabili, in parte prodotte dai singoli sistemi informativi delle Amministrazioni responsabili, sia di avviare una riflessione sulla possibilità di promuovere una futura omogeneizzazione dei metodi e dei dati che caratterizzano i differenti sistemi di raccolta;
- la seconda è stata quella di procedere alla identificazione di cosiddette *attività consistenti*, attività, cioè, già realizzate o in corso di realizzazione per ciascuna Azione di Sistema programmata, che rappresentano, a seconda dei casi, l'insieme di più progetti (di dimensioni relativamente contenute e aventi le stesse finalità e obiettivi) oppure parti di un progetto quadro pluriennale, come nel caso dei grandi progetti dati in affidamento diretto a Formez, ISFOL, Italia Lavoro S.p.A., ai quali sono stati assegnati complessivamente il 40% dei finanziamenti disponibili;
- la terza, infine, è stata quella di scegliere tre progetti/attività (riconosciuti, con la committenza, come strategici rispetto al primo periodo di attuazione delle azioni di sistema nazionali) e di proporre un'analisi di dettaglio, calata a livello di progetto.

Infatti, al telaio conoscitivo costruito con il monitoraggio qualitativo dei programmi in oggetto sono stati aggiunti tre *approfondimenti analitici*: ci riferiamo a quello relativo al Progetto SPINN (Servizi Per l'Impiego Network Nazionale); all'analisi dell'azione a supporto dell'accreditamen-

to delle sedi formative, processo in grado di condizionare fortemente il funzionamento di una ampia gamma di attività trasversali ad essa connesse (integrazione dei sistemi di istruzione e formazione, sviluppo di attività di formazione permanente e formazione continua, promozione di politiche di inserimento di fasce deboli); ed, infine, all'analisi dell'azione di sperimentazione e diffusione di modelli innovativi di intervento di formazione continua.

La descrizione approfondita della messa in opera delle attività, riconsegnata attraverso la loro riconduzione ad *ambiti di sistema* e ad *ambiti operativi di intervento*, fornisce indicazioni importanti sulle caratteristiche dell'intero Programma (capacità di promozione, assistenza e accompagnamento dei sistemi regionali, capacità di costruzione di competenze di implementazione di sistemi di qualità rivolti alle persone, etc.) osservate anche attraverso la verifica della messa a regime di competenze di sistema a livello locale.

La raccolta e l'indicazione dei prodotti di ogni singola attività consistente concludono il ciclo conoscitivo attivato attraverso il monitoraggio qualitativo. La loro lettura *in orizzontale*, cioè quali prodotti per quella attività, evidenzia il livello effettivamente raggiunto delle realizzazioni. La loro lettura *in verticale*, cioè quali prodotti per es. per quella tipologia di progetto, è in grado di portare alla luce i caratteri più complessivi delle realizzazioni delineando un quadro di sintesi sostanzialmente inedito. Tale quadro ci riconsegna prevalenze, ricorsività, sovrapposizioni e fornisce originali informazioni di dettaglio sugli aspetti, non solo espliciti, dell'attuazione.

Le fonti informative utilizzate per la realizzazione del monitoraggio qualitativo delle azioni di sistema nazionali sono:

- il sistema di monitoraggio dei progetti cofinanziati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (SIPRO);
- i Rapporti di esecuzione dei Programmi operativi nazionali "Azioni di sistema" obiettivo 3 e "Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema" obiettivo 1, relativi alle annualità 2000, 2001, 2002 e 2003;
- le interviste dirette, semi strutturate, somministrate a tutti i responsabili delle singole Azioni o Sotto-Azioni programmate, ai referenti delle attività realizzate all'interno dei grandi progetti in affidamento diretto e alle assistenze tecniche impegnate a supportare nella gestione dei programmi e progetti le singole Amministrazioni titolari.

Infine, per l'analisi di profondità svolta su tre azioni di sistema cofinanziate nelle annualità 2001-2003 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (il Progetto SPINN finanziato dalla DG Mercato del Lavoro, l'Azione di supporto all'accreditamento delle sedi formative e l'Azione di sperimentazione e diffusione di modelli di formazione continua, finanziate dalla DG Orientamento e FP) si è proceduto, in primo luogo, utilizzando tutta la documentazione disponibile, come i progetti tecnici e le relazioni trimestrali sul loro stato di avanzamento. In secondo luogo, sono state realizzate specifiche e approfondite interviste dirette ai tre responsabili delle attività individuate come strategiche nell'ambito del primo periodo di attuazione delle azioni di sistema nazionali cofinanziate dal FSE.

parte PRIMA

capitolo 1

- **IL CONTESTO
DI INTERVENTO
DELLE AZIONI
DI SISTEMA NAZIONALI**

1.1 • LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO, DI INCLUSIONE SOCIALE E DELLA FORMAZIONE NELLO SCENARIO EUROPEO

Nel corso degli anni '90, attraverso numerosi passaggi (trattato di Maastricht del 1992, Consiglio europeo di Essen del 1994, Consiglio europeo di Amsterdam e vertice di Lussemburgo del 1997), l'obiettivo della piena occupazione è stato posto al centro delle politiche degli Stati membri e individuato come questione vitale per lo sviluppo economico dell'intera Unione Europea. Il processo di coordinamento tra gli Stati membri, caratterizzato dall'adozione di obiettivi e strumenti comuni concordati attraverso la definizione di una Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), risulta da contestualizzare a livello nazionale con i Piani Nazionali per l'occupazione (NAP).

Già nel vertice di Lussemburgo (novembre 1997) erano stati individuati quattro ambiti di intervento prioritari: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità, noti come “pilastri” della SEO, che delineavano, sul piano degli obiettivi generali e degli strumenti, la strategia dell'Unione. Ad essi sono stati riferiti gran parte degli interventi previsti nell'ambito dei programmi cofinanziati con il FSE approvati nel 2000.

Il Consiglio europeo di Lisbona (2000) ha ribadito le direttrici dell'intervento comunitario precedentemente definite e ha fissato alcuni obiettivi di medio periodo². In occasione dello stesso Consiglio sono state anche individuate nuove priorità (le questioni delle competenze e della mobilità, il *lifelong learning*, per fare qualche esempio) che sono state inserite con la programmazione FSE 2000-06 negli orientamenti per l'occupazione relativi al 2001.

Il Consiglio europeo di Barcellona (marzo 2002), ribadendo l'obiettivo della piena occupazione quale finalità prioritaria della SEO, ha precisato ulteriormente gli indirizzi della Strategia prevedendo:

- l'innalzamento dei tassi di occupazione e di partecipazione al mercato del lavoro, conformemente agli obiettivi di Lisbona;
- il miglioramento della qualità del lavoro e la promozione di posti di lavoro *produttivi*;
- la promozione di un mercato del lavoro solidale, attraverso la riduzione delle disparità sociali e territoriali.

Alla fine del 2002 e all'inizio del 2003, attraverso l'emanazione di alcune direttive e raccomandazioni (COM (2002) 629 del 20.11.2002 e COM (2002) 779 del 10.01.2003), la Commissione ha richiamato l'urgenza di migliorare e potenziare gli investimenti nella formazione, nella promozione di abilità di base a partire dal potenziamento delle competenze alfabetiche della popolazione dell'Unione, nello sviluppo delle nuove tecnologie al fine di rafforzare il processo di costruzione di una nuova società dei saperi capace di promuovere la coesione sociale e l'inclusione.

2 Ad esempio il tasso di attività generale al 70% o il tasso di attività femminile al 60% entro il 2010.

Il Consiglio Europeo di Bruxelles (marzo 2003), infine, nel richiamare gli obiettivi di Lisbona ha individuato alcuni ulteriori campi di intervento trasversali quali la riforma dei sistemi fiscali e previdenziali, il supporto all'innovazione e all'imprenditorialità, la promozione di uno sviluppo centrato sulla sostenibilità in riferimento all'ambiente e alle persone.

Da quanto descritto appare evidente come, dalla data di approvazione dei Programmi FSE ad oggi, la SEO si è arricchita di nuovi obiettivi orizzontali laddove a seguito delle modifiche connesse al processo di valutazione annuale, la gerarchia delle priorità degli orientamenti per l'occupazione si è attenuata e i pilastri hanno perso parte della loro coerenza intrinseca.

Peraltro, l'analisi delle realizzazioni e dell'andamento dei dati di contesto nei primi cinque anni di attuazione della SEO ha suggerito un suo arricchimento per renderla più adeguata a nuove sfide proprio partendo dalla constatazione del permanere di alcune difficoltà che, ancora oggi, affaticano lo scenario socio-economico europeo. Esse possono essere così sintetizzate (COM (2003) 6 del 14.01.2003):

- livelli di partecipazione al mercato del lavoro ancora insufficienti;
- persistenza della concentrazione della disoccupazione in alcune categorie (giovani, anziani, donne o persone in condizione di svantaggio);
- persistente disparità tra i sessi in materia di creazione di opportunità di lavoro, retribuzioni, etc.;
- stasi demografica che caratterizza i Paesi a capitalismo maturo con la conseguente crescita della spesa previdenziale;
- scarsa crescita della produttività del lavoro.

A partire, quindi, dagli obiettivi generali di Lisbona, centrati sulla ricerca della piena occupazione, sulla necessità di una più elevata attenzione al miglioramento della qualità e della produttività del lavoro e sulla costruzione di un mercato del lavoro tendenzialmente inclusivo, sono stati ridefiniti alcuni dei caratteri portanti della Strategia attraverso una ulteriore precisazione degli ambiti di intervento prioritari.

La Strategia Europea per l'Occupazione del 2003 si propone, quindi, di:

- realizzare misure attive e preventive per le persone disoccupate e inattive;
- migliorare le potenzialità retributive e relazionali del lavoro;
- fare leva sull'imprenditorialità per creare posti di lavoro migliori e più numerosi;
- trasformare il lavoro nero in lavoro regolare;
- promuovere l'invecchiamento attivo;
- accompagnare i processi migratori;
- promuovere l'adattabilità sul mercato del lavoro;
- investire sulle persone per tutto l'arco della vita;
- promuovere la parità tra i sessi e le pari opportunità;
- sviluppare la coesione sociale attraverso il sostegno all'integrazione e alla non discriminazione nel mercato del lavoro delle persone svantaggiate;
- ridurre i divari regionali in materia di occupazione.

1.2 • ...E NELLO SCENARIO NAZIONALE

Nel nostro Paese, a partire dalle considerazioni svolte in merito ai risultati del precedente ciclo di programmazione (1994-1999) e dato il permanere di alcune caratteristiche strutturali del nostro scenario socio-economico³ sono state programmate, realizzate e in seguito ri-programmate importanti riforme e/o modifiche sostanziali del quadro legislativo orientate a favorire le condizioni per il raggiungimento degli obiettivi definiti dalla SEO nel 2003.

Il contesto nazionale nel quale i Programmi finanziati dalla Comunità vanno ad intervenire appare, quindi, caratterizzato da significativi cambiamenti, che avviano o portano a conclusione processi di riforma sostanziali realizzati nel nostro Paese fin dagli anni '90.

In estrema sintesi, tali processi di riforma sono intervenuti in gran parte degli ambiti strategici, cioè sulla regolazione del mercato del lavoro e sui servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, sull'accompagnamento alla transizione tra scuola e lavoro, sulla rimozione di barriere all'accesso o all'inserimento delle persone svantaggiate, sugli assetti istituzionali e sulla conseguente ridefinizione di compiti e funzioni ai vari livelli di governo delle politiche (riforma quest'ultima tutt'ora in corso).

Di seguito descriviamo brevemente i principali mutamenti normativi che hanno caratterizzato questa "stagione" di riforme.

- La Legge 30/2003 "Delega al governo per la riforma del mercato del lavoro" e il successivo Decreto attuativo 276/2004 che, prevedendo una sostanziale equiparazione tra Servizi pubblici per l'Impiego e agenzie private, hanno di fatto ampliato in maniera significativa la platea dei soggetti abilitati all'esercizio delle attività di mediazione ed intermediazione prevedendo, altresì, la progressiva estensione del regime autorizzatorio ad altri soggetti (enti locali, associazioni, organismi bilaterali, università, istituti scolastici, consulenti del lavoro). La stessa legge delega prevede, inoltre, misure finalizzate a rendere più flessibile il mercato del lavoro (modifiche del contratto di lavoro a tempo parziale e di quello interinale; l'introduzione del lavoro intermittente o a chiamata, del lavoro a progetto; la tipizzazione dei contratti con prestazioni ripartite), il riordino dei contratti a contenuto formativo (apprendistato professionalizzante) incentivando per tale via una più consistente integrazione tra i sistemi di istruzione e formazione.
- Il D.lgs. 181/2000 e le modificazioni a questo apportate dal D.lgs. 297/2002 che ridefiniscono lo status di disoccupazione e orientano in forma preventiva il sistema dei servizi pubblici per l'impiego, definiscono i servizi (colloqui di orientamento e proposte di inserimento lavorativo o formative) che i Centri per l'Impiego (CPI) devono fornire agli iscritti per facilitare l'inserimento professionale.
- La Legge 53/2003 "Delega al governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale", che favorisce e sviluppa tale integrazione attraverso significative modifiche apportate all'i-

³ Si vedano, a tale proposito, i Rapporti di monitoraggio dei NAP, realizzati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dal 2001 al 2003.

stituto dell'obbligo formativo. Quest'ultimo oggi si sostanzia nel diritto-dovere all'istruzione e alla formazione per almeno 12 anni, ivi compresa la possibilità di un'alternanza scuola-lavoro, sotto la responsabilità di istituzioni scolastiche e formative, enti pubblici e privati, società non-profit e imprese, in conformità con il decreto attuativo della Legge 30/2003 che prevede, appunto, la possibilità che il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione possa essere esercitato anche tramite contratti di apprendistato.

- La legge delega in materia previdenziale (Legge 243/2004) che favorisce la permanenza nel mercato del lavoro dei lavoratori più anziani, contribuendo così ad innalzare i tassi di occupazione degli *over 55* nonché le innovazioni normative previste dalla Legge delega 30/2003 in merito alla liberalizzazione dell'età pensionabile e all'emersione del lavoro sommerso dei pensionati che dovrebbero produrre risultati analoghi.
- L'istituzione (art. 118 della Legge finanziaria 2001, in attuazione di quanto disposto dall'art. 16 della Legge 196/97) dei Fondi paritetici per lo sviluppo della formazione professionale continua, finanziati con il contributo integrativo dei datori di lavoro, e che finanziano i piani formativi aziendali, territoriali e settoriali concordati con le parti sociali che concorrono all'obiettivo di potenziare il sistema della formazione continua favorendo l'ingresso di nuovi attori in possesso di competenze specifiche.
- La messa a regime della Legge 328/2000 sull'assistenza che prevede una più stretta integrazione tra le politiche del lavoro e le politiche sociali locali e che ha il compito di sviluppare parallelamente azioni di prevenzione e lotta all'esclusione sociale. Tale messa a regime è stata agevolata dalla definizione del Piano d'Azione Nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale per il periodo 2003-2005).
- La Legge 73/2002 che, nel convertire il D.L. 12/2002, ha modificato le procedure per l'emersione automatica del lavoro non regolare previste dalla Legge 383/2001 introducendo la cosiddetta "emersione progressiva" (basata sulla presentazione preventiva di un piano individuale di emersione da parte delle imprese interessate).
- La Legge 289/2002 (legge finanziaria per il 2003) che rifinanzia le azioni volte al potenziamento dei servizi pubblici per l'impiego ed estende fino al 2006 il credito d'imposta sulle nuove assunzioni introdotto dalla Legge 388/2000.
- La Legge 189/2002 e il successivo D. L. 195/2002 (convertito in Legge n. 222/2002), che hanno consentito la più ampia regolarizzazione di lavoratori immigrati degli ultimi anni in Europa e hanno introdotto una nuova normativa per il controllo dei flussi migratori che ha tra i suoi aspetti più significativi la concessione del permesso di soggiorno nel nostro Paese subordinatamente all'esistenza di un contratto di lavoro. La sua applicazione (non priva di criticità organizzative e procedurali) ha permesso di regolarizzare nel corso del 2003 circa 700 mila cittadini extra-UE al netto di quelli riconosciuti come profughi di guerra o rifugiati politici (come previsto dai trattati internazionali).
- Il nuovo impianto istituzionale previsto dalla Legge Costituzionale 3/2001, cioè la riforma del titolo V, che (mentre una più ampia riforma della Costituzione è tuttora in via di definizione), attribuisce nuovi pesi e nuovi caratteri alla sussidiarietà e alla *governance* delle politiche locali e pone, altresì, la necessità di un riequilibrio tra l'affermazione di rinnovate e spiccate vocazioni territoriali e il potenziamento delle funzioni di indirizzo centrali e locali (nelle forme esclusive e concorrenti).

Da questo elenco appare evidente come il nostro Paese abbia accelerato gli sforzi in direzione di una trasformazione profonda delle condizioni per l'implementazione di un insieme di politiche, a partire da quelle genericamente definite politiche attive del lavoro. Peraltro, tale accelerazione è in qualche modo veicolata dalla presa d'atto di alcune peculiarità che ancora caratterizzano il nostro Paese nel quadro dei Paesi della Comunità. Parliamo dei caratteri della disoccupazione, delle caratteristiche dei nostri sistemi produttivi, delle differenze territoriali, degli strumenti del governo locale.

La condizione italiana di disoccupazione/occupazione, ancora oggi, è caratterizzata, nelle regioni del Sud (Ob.1):

- dalla persistenza di bassi livelli di attività lavorativa della popolazione, da una disoccupazione strutturale di lunga durata che colpisce prevalentemente donne e giovani di ambo i sessi, anche quelli con elevato titolo di studio, dalla persistenza di un grave divario di genere nelle opportunità di inserimento lavorativo;
- dallo scarso dinamismo dell'imprenditorialità locale ingabbiata da un ritardo nel sistema dei servizi alle imprese, nella dotazione di infrastrutture tecnologiche e nel processo di internazionalizzazione del sistema imprenditoriale nel suo complesso.

Nelle Regioni del Centro-Nord (Ob.3) l'Italia si presenta, al contrario, come un Paese complessivamente in grado di affrontare le sfide della competitività e della globalizzazione nonostante che, anche in queste aree, si manifestino criticità legate soprattutto alla necessità di migliorare complessivamente la competitività dei sistemi produttivi locali, elevando la capacità di fare rete e di promuovere all'estero i prodotti.

A questi elementi vanno aggiunte quelle che possiamo definire le "differenze nelle prestazioni istituzionali", cioè le differenze nella capacità dei sistemi di governo locale di dirigere ed orientare i processi economico-sociali. Le Regioni del Sud si caratterizzano, anche in questo caso, seppur in presenza di esperienze locali virtuose e di qualità, per un ritardo del processo di ammodernamento di strutture e capitale umano e per una sostanziale difficoltà di portare con successo a termine la costruzione di quelle capacità di governo che sono presupposti strategici dei processi devolutivi promossi dalla riforma costituzionale.

Per tutte queste ragioni la stessa programmazione nazionale finanziata attraverso i Fondi comunitari - cioè lo strumento che richiama le principali linee strategiche previste dalle direttive comunitarie - è caratterizzata da una struttura che, per quanto generalmente connotata in coerenza con gli obiettivi strategici definiti nella programmazione comunitaria, a partire dalla SEO, si articola con strumenti specializzati coerenti con la natura territoriale degli interventi (Regioni Ob. 3 e Regioni Ob.1).⁴

⁴ Ci riferiamo ai due Complementi di Programmazione Ob.1 e Ob.3. Si ricorda al lettore, inoltre, che la schematizzazione del complesso sistema di obiettivi generali, obiettivi specifici, Asse, Misure e Azioni programmate attraverso il PON "Azioni di sistema" e all'Asse II del PON "Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema" è riportata nei paragrafi successivi.

1.3 • LE AZIONI DI SISTEMA NELLA PROGRAMMAZIONE NAZIONALE DI FSE 2000-2006

Per sostenere e accompagnare in un'ottica sovraregionale o nazionale l'adeguamento dei sistemi di governo e di erogazione delle politiche in oggetto, l'Italia ha ottenuto, per la programmazione di FSE 2000 - 2006, una dotazione finanziaria complessiva (sul PON obiettivo 3 "Azioni di sistema" e sull'Asse II del PON obiettivo 1 "Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema") di poco più di 878 milioni di Euro, articolata su linee di programmazione che, pur nel rispetto delle specificità territoriali, si sforzano di preservare contenuti operativi e approcci metodologici omogenei per tutto il territorio nazionale.

Se volessimo, però, sinteticamente indicare le finalità delle azioni di sistema nazionali che stiamo analizzando, potremmo sostenere che esse:

- agiscono a supporto dell'innovazione dei sistemi regionali, in integrazione con essi;
- consentono di acquisire elementi di *conoscenza* delle caratteristiche del sistema socioeconomico del nostro Paese;
- ne promuovono ed evidenziano le *trasformazioni e le innovazioni*;
- ne garantiscono la *diffusione*.

Per raggiungere queste finalità i Programmi analizzati utilizzano un complesso insieme di *interventi rivolti ai sistemi (o azioni di sistema)*, che si propongono di realizzare le più generali condizioni di efficacia delle politiche. Esse svolgono, cioè, un lavoro di messa in coerenza delle politiche realizzate nei vari ambiti territoriali.

Come verrà osservato in seguito, questa è una condizione necessaria ma non sufficiente perché i Programmi qui analizzati, nel loro complesso, svolgano le funzioni che sono state loro assegnate e raggiungano i risultati attesi. Si può sostenere che i PON si pongono a *garanzia della complessità*; si sforzano, cioè, di intervenire attraverso realizzazioni a carattere prevalentemente immateriale (consulenza e assistenza tecnica, servizi, elaborazione di modelli, ricerche, trasferimento buone pratiche, etc.) proprio su quei deboli legami tra differenti, ma sinergici, ambiti di politica pubblica (integrazione).

Ma guardiamo più da vicino cosa sono i Programmi nazionali cofinanziati dal FSE 2000 - 2006 finalizzati alla qualificazione e innovazione dei sistemi e che cosa fa effettivamente un'azione di sistema. Partiamo da alcune definizioni presenti nei documenti ufficiali, rimandando l'illustrazione dettagliata dell'architettura programmatica (aggiornata dalla recente ri-programmazione) all'Allegato al presente Capitolo.

Il Programma Operativo Nazionale "Azioni di sistema" è uno strumento (finanziato per circa 446 milioni di Euro) che ha il compito *"di sostenere, con una serie di interventi gestiti a livello nazionale, i principali processi di riforma e di innovazione nel campo delle politiche del lavoro e della formazione, garantendo ad esse una diffusione omogenea sul territorio nazionale, il necessario monitoraggio e l'interconnessione dei diversi dispositivi. Il ruolo del programma è*

in particolare quello di contribuire ad inserire i sistemi regionali, sui quali si incardina la concreta attuazione delle politiche in un quadro nazionale coerente con quanto richiesto dalla più generale strategia europea per l'occupazione".

Sul versante delle modalità di realizzazione di tali compiti, la programmazione è abbastanza dettagliata. Le previste azioni di sistema si sviluppano essenzialmente lungo alcuni filoni di attività che caratterizzano trasversalmente, pur con pesi ed accentuazioni diverse, l'impostazione dell'intera strategia attuativa. Esse sono:

- l'individuazione dei nodi e degli elementi sui quali focalizzare le azioni: stato di definizione e/o di attuazione delle normative, piste di lavoro tracciate da accordi e protocolli d'intesa, adempimenti concordati a livello di Quadro Comunitario di Sostegno;
- la definizione di indirizzi, la costruzione di linee guida, l'elaborazione di documenti quadro che costituiscano un riferimento per le Regioni per l'attuazione dei processi di riforma sul loro territorio;
- la definizione di modelli. Essa comprende la progettazione e lo sviluppo di prototipi, l'elaborazione di piani e studi di fattibilità;
- la sperimentazione dei modelli. Essa consiste nel testare sul campo i modelli elaborati, al fine di verificarne la validità e di apportare le necessarie correzioni, modifiche, ritature;
- la predisposizione degli strumenti di supporto: documentali, ma anche operativi (task forces di supporto alle Regioni, ecc.);
- il trasferimento delle buone pratiche sperimentate. Esso comprende l'identificazione e la modellizzazione delle buone pratiche, la definizione di metodologie diversificate per attuare azioni di vero e proprio mainstreaming;
- la diffusione ampia dei risultati delle azioni di sistema, con strumenti diversificati, che vanno dai convegni e seminari, alle pubblicazioni, all'utilizzo dei media e delle tecnologie dell'informazione;
- l'accompagnamento e l'osservazione dei processi di riforma, al fine di intervenire con gli opportuni adattamenti delle azioni di sostegno, o con l'individuazione di azioni nuove;
- il monitoraggio e la valutazione dei risultati degli interventi messi in campo.

A partire da queste funzioni appare evidente come la realizzazione delle azioni di sistema richieda l'adozione di una metodologia di lavoro fortemente improntata alla concertazione, alla collaborazione attiva, al raccordo tra i diversi soggetti coinvolti: le Regioni, le Amministrazioni centrali, in particolare quelle alle quali è affidata l'attuazione di misure o di parti di esse, le parti sociali.

Come abbiamo già detto in precedenza, seppur orientati da finalità strategiche omogenee i due Programmi operativi qui considerati presentano importanti differenze sulle quali è opportuno soffermarsi prima di passare alla descrizione delle attività di monitoraggio qualitativo.

In primo luogo, giova ricordare che l'intero lavoro qui svolto si sforza di restituire un quadro complessivo delle azioni realizzate nei vari ambiti territoriali. Questa descrizione è, pertanto, finalizzata ad evidenziare, in ultima analisi, solo alcune specificità utili a comprendere l'intero scenario evolutivo delle azioni di sistema. Peraltro, come ci sarà modo di osservare più

avanti, una delle condizioni di efficacia delle azioni di sistema nazionali descritte è la capacità di attivare circuiti virtuosi che consentano l'adeguata integrazione tra politiche locali e nazionali, tra strumenti di governo improntati alla *multilivel governance* e a spiccate logiche di sussidiarietà. In altre parole, molte delle azioni previste trovano la propria condizione di realizzazione efficace solo se riescono a rispondere a domande e bisogni posti sia a livello dell'integrazione delle politiche sia a livello di integrazione degli strumenti di gestione delle politiche.

A tal fine, in ambito di QCS Ob.1, è stata operata la scelta di caratterizzare il PON "Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema" (ATAS) a due livelli. Quello più propriamente coerente con le logiche che caratterizzano anche il PON Obiettivo 3 e quello più specializzato chiamato, assistenza tecnica, che si sostanzia in un consistente investimento rivolto al potenziamento dell'intera gamma delle competenze istituzionali per gestire le politiche locali. Priorità definite all'interno di queste attività sono la formazione di adeguate competenze gestionali della Pubblica Amministrazione locale ma, più in generale, il miglioramento della performance istituzionale dei sistemi regionali nel loro complesso.

Ci riferiamo, quindi, alla presenza concomitante di attività orientate, da un lato, al rafforzamento delle condizioni/prerequisiti per *fare sistema*, realizzato prevalentemente attraverso le assistenze tecniche al Programma e, dall'altro, allo sviluppo e il sostegno ad una fitta rete di attività orientate al miglioramento delle *performance* dell'intero sistema, perseguito attraverso l'innovazione e l'integrazione di differenti politiche. Altre tipicità della programmazione nazionale (sia Ob. 3 che Ob. 1) finalizzata alle azioni di sistema sono rintracciabili nello stimolo dato (attraverso le assistenze tecniche ai vari livelli) alle Regioni destinatarie degli interventi perché esse costituiscano e sviluppino una propria capacità di *lavoro* in relazione all'interpretazione e all'utilizzo dei supporti offerti dal Programma, inerenti agli aspetti più tipici della dimensione locale delle politiche (caratteri del territorio, qualità della regolazione, caratteri salienti dell'attività politico-istituzionale). In questo contesto tende, però, a prodursi una specifica difficoltà (che si trasforma in una vera e propria sfida dell'attuazione) insita nella realizzazione concreta, come si diceva, di un equilibrio possibile in termini di *multilevel governance* tra l'erogazione di orientamenti "macro" (linee guida ed indirizzi) e le attività di assistenza tecnica multilaterale di più semplice e immediata fruizione.

Il rafforzamento tecnico delle amministrazioni locali si rende altresì necessario in riferimento ai caratteri/principi del Programma stesso. Essi sono:

- la concentrazione, che impone alle Amministrazioni titolari di interventi cofinanziati di rendere i programmi, e le operazioni in essi contenute, coerenti con obiettivi specifici ben definiti e verificabili;
- l'integrazione, in base alla quale le Istituzioni presenti sul territorio (es. Regioni, Autonomie Locali, organi periferici dello Stato, ecc.) e le Amministrazioni centrali collaborano per la definizione e attuazione dei progetti;

- il decentramento, che rafforza il ruolo delle Regioni cui sono attribuite gran parte delle responsabilità in materia di programmazione e di selezione dei progetti e oltre il 70 per cento delle risorse finanziarie del QCS (sia obiettivo 1 che 3);
- la valutazione e la verificabilità dei risultati come elemento decisivo per dare vita a una programmazione ambiziosa negli obiettivi e credibile negli interventi funzionali a tali obiettivi;
- la premialità, ossia la predisposizione di strumenti incentivanti a favore delle amministrazioni che conseguiranno i risultati migliori nell'attuazione dei programmi.

Il PON ATAS (con una dotazione finanziaria complessiva di quasi 433 milioni di euro) rappresenta, inoltre, il principale strumento di supporto tecnico a favore delle Amministrazioni centrali non titolari di un proprio programma operativo, ma con responsabilità a carattere trasversale sui temi quali il lavoro, le pari opportunità, l'ambiente, la società dell'informazione, il patrimonio culturale e l'apertura internazionale del Mezzogiorno. Esso cerca di rendere disponibili per le Amministrazioni titolari di programmi (Regioni e Amministrazioni centrali) alcune importanti misure di accompagnamento alla fase di programmazione per garantire, attraverso l'elaborazione di linee guida, standard tecnici e operativi di riferimento, criteri di gestione dei programmi, con una particolare attenzione alla coerenza delle tipologie di intervento con le strategie di sviluppo del QCS e dei Programmi Operativi.

Infine, nel contesto operativo in cui si muovono le azioni di sistema nazionali si aggiungono ulteriori elementi di complessità conseguenti ai nuovi orientamenti della politica nazionale e comunitaria che sottolineano l'esigenza di maggiore efficienza attuativa del FSE attraverso il rafforzamento del partenariato, la semplificazione delle procedure, in considerazione sia di una più complessa articolazione operativa del processo di realizzazione degli interventi, sia dell'introduzione del vincolo del disimpegno automatico delle risorse previsto dai Regolamenti Comunitari.

In tale direzione muovono le azioni che sono finalizzate ad accelerare l'attuazione delle riforme dell'Amministrazione pubblica - in tutte le sue articolazioni organizzative e funzionali - ed a migliorare la sua efficienza, anche attraverso specifiche linee di assistenza tecnica rivolte a informatizzare le strutture amministrative, semplificare le procedure, riqualificare le risorse umane, rafforzare gli strumenti di analisi e conoscenza, responsabilizzare ulteriormente la dirigenza pubblica e individuare i meccanismi di incentivazione dei dipendenti pubblici più propriamente legati al merito, coerentemente con la nuova strategia di programmazione 2000-2006.

1.4 • LA STRUTTURA DELLA PROGRAMMAZIONE DI FSE RIVOLTA ALLE AZIONI DI SISTEMA NAZIONALI NEL PERIODO 2000-2006

Le azioni di sistema nazionali cofinanziate dal FSE 2000-2006 sono state elaborate e definite nell'ottica di una loro funzione di supporto e accompagnamento strategico ai processi di riforma e modernizzazione delle politiche formative e del lavoro recentemente avviati nel Paese. L'obiettivo fondamentale delle azioni di sistema nazionali è infatti quello di sostenere, con una serie di interventi gestiti a livello nazionale, i principali processi di riforma e di innovazione nel campo delle politiche del lavoro e della formazione, garantendo ad esse una diffusione omogenea sul territorio nazionale, il necessario monitoraggio e l'interconnessione dei diversi dispositivi.

Questa finalità è perseguita:

- assumendo come priorità:
 - la riforma dei Servizi per l'Impiego;
 - la riforma della formazione professionale nel generale processo di riqualificazione del sistema di *education* (istruzione + formazione);
 - l'integrazione tra i sistemi della formazione professionale, dell'istruzione e del lavoro;
- valorizzando cinque specifici aspetti, quali:
 - il coordinamento delle politiche per l'inserimento socio-professionale dei soggetti svantaggiati;
 - il sostegno al consolidamento di un sistema nazionale di formazione continua;
 - l'adeguamento delle competenze nella P.A.;
 - la strategia di *mainstreaming* di genere e la valorizzazione delle azioni positive;
 - la costruzione di un sistema nazionale di valutazione del FSE.

Dal punto di vista delle Amministrazioni coinvolte, come mostra lo schema seguente, la programmazione prevede una titolarità degli interventi articolata su sei Amministrazioni centrali, ognuna delle quali è chiamata a implementare i programmi attraverso la cosiddetta "programmazione attuativa" (predisposizione e pubblicazione di Bandi e Avvisi e valutazione ex ante delle proposte progettuali) e la gestione dei progetti (gestione amministrativa, sorveglianza e controllo).

PON "Azioni di sistema" Ob. 3 (FSE)	PON "Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema" Ob. 1 (FESR e FSE)
Autorità di gestione - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - DG per le politiche di Orientamento e FP	Autorità di gestione - Ministero dell'Economia - Dipartimento Politiche di Sviluppo
Organismi intermedi: - MLPS, DG Mercato del Lavoro - MLPS, DG Volontariato - Dipartimento Pari Opportunità - Dipartimento della Funzione Pubblica	Organismi intermedi Asse II (FSE): - MLPS, DG Orientamento e FP (Amministrazione capofila di FSE in Italia) - MLPS, DG Mercato del Lavoro - Dipartimento della Funzione Pubblica - Ministero degli Affari Esteri

Infine, i documenti di programmazione hanno individuato almeno tre soggetti ai quali affidare direttamente la realizzazioni di parti consistenti dei programmi:

- il Formez per le attività a titolarità del Dipartimento della Funzione Pubblica;
- l'Isfol per le attività a titolarità del MLPS - DG Orientamento e FP;
- Italia Lavoro per le attività a titolarità del MLPS - DG Mercato del Lavoro.

A questi tre vanno aggiunti: il Centro Internazionale di Formazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (CIF-OIL); l'ISTAT e la UnionCamere, quali affidatari diretti di specifiche azioni di sistema.

La struttura logica del PON "Azioni di sistema" e dell'Asse II del PON ATAS è articolata in Misure, ciascuna delle quali sottende una serie di Azioni (e nel caso del PON ATAS in Sotto Azioni), specificate nei relativi Complementi di Programmazione, necessarie al raggiungimento degli obiettivi operativi esplicitati. L'ampiezza e la natura degli obiettivi danno luogo ad una struttura di programmazione complessa e articolata, sia per quanto attiene alla varietà degli interventi previsti che agli ambiti di potenziale impatto.

All'interno dei Complementi di Programmazione, ciascuna Misura è declinata in una gamma di azioni di sistema, necessarie per il raggiungimento degli obiettivi operativi e dell'obiettivo specifico della Misura.

1.5 • IL PON “AZIONI DI SISTEMA” OBIETTIVO 3

Il contesto nazionale di riferimento per il Programma Operativo Nazionale “Azioni di sistema” ha subito, in questi ultimi mesi, significative modifiche che attengono principalmente al nuovo sistema di *governance* introdotto dalla riforma costituzionale, al nuovo quadro delle riforme del mercato del lavoro, dei Servizi per l'Impiego e del sistema di istruzione e formazione, ma anche alla nuova configurazione del sistema di formazione continua, alla ridefinizione della strategia nazionale per le politiche sociali e al rilancio delle politiche per le pari opportunità, con particolare riferimento alle politiche di conciliazione, che diventano cruciali al fine di consentire il raggiungimento dell'obiettivo di accrescere la partecipazione - ancora largamente insufficiente - delle donne al mercato del lavoro.

Tutto ciò ha indotto i programmatori a ritarare la strategia d'intervento, che, se per molti aspetti comporta il completamento di processi avviati nel primo periodo di programmazione, per altri richiede una ri-definizione di obiettivi e strategie di azione.

Le azioni di sistema si muovono anche nel quadro di riferimento dei più recenti indirizzi comunitari, che sono fondamentalmente ascrivibili a tre ambiti:

- il processo di Bruges-Copenaghen che ha rafforzato l'importanza degli obiettivi definiti nei Consigli europei di Lisbona, Stoccolma e Barcellona e che sanciscono il fatto che l'educazione e la formazione professionale rappresentano fattori chiave per l'incremento della cooperazione a livello comunitario e svolgono un proprio autonomo ruolo nella creazione della società europea. La dichiarazione di Copenaghen e la successiva Risoluzione del Consiglio del 19 dicembre 2002 sanciscono i principi per l'adozione del metodo del coordinamento aperto e della cooperazione rafforzata in materia di istruzione e formazione, con priorità allo sviluppo della dimensione europea, ai temi della trasparenza, dell'informazione e dell'orientamento, al riconoscimento delle competenze e delle qualifiche, alla garanzia della qualità;
- il percorso avviato con l'Agenda sociale europea approvata dal Consiglio europeo di Nizza nel dicembre 2000, che ha dato l'avvio ai Piani d'azione nazionali per l'inclusione sociale e che riafferma la stretta connessione tra la politica dell'occupazione ed il rafforzamento della coesione sociale. Tale percorso trova nel Piano d'azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale adottato dall'Italia per il periodo 2003/2005 un importante punto di riferimento;
- la nuova Strategia Europea per l'occupazione, che trova fondamento nella Decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione. I nuovi orientamenti identificano tre obiettivi generali e correlati tra loro: il raggiungimento della piena occupazione, il miglioramento della qualità e della produttività sul posto di lavoro ed il rafforzamento della coesione e dell'integrazione sociale. Questi tre obiettivi verranno perseguiti attraverso dieci orientamenti specifici, che non possono non essere tenuti presenti nella ridefinizione delle azioni di sistema nazionali, che hanno anche il compito di promuovere il loro raggiungimento, favorendo la convergenza dei sistemi regionali e locali verso gli obiettivi definiti a livello nazionale ed europeo, attivando forme di *benchmarking* e di trasferimento di buone pratiche.

In questo quadro, la ri-programmazione del PON ob. 3 conferma il rafforzamento dei sistemi nazionali di formazione, istruzione e lavoro per renderli in grado di rispondere agli obiettivi comunitari e di fronteggiare anche la nuova realtà che deriverà dal processo di allargamento. Al tempo stesso occorrerà accompagnare il decentramento istituzionale favorendo la crescita della qualità dei sistemi regionali evitando un aggravio dei divari, in particolare tra aree del Centro Nord e del Sud Italia. In termini operativi viene esplicitata la necessità accentuare ulteriormente forme di scambio, elaborazione comune di modelli e metodologie, la creazione di reti, la realizzazione di sperimentazioni, l'identificazione e il trasferimento di buone pratiche, fornendo consulenza e supporto al rafforzamento dei sistemi regionali.

Le azioni di sistema individuate dal nuovo documento di programmazione si rivolgono ai seguenti ambiti, orientando la definizione delle specifiche misure:

- il sostegno alla riforma del mercato del lavoro e agli obiettivi che essa persegue (soprattutto in termini di flessibilizzazione), il sostegno alla messa a regime del sistema dei Servizi per l'impiego, il rafforzamento della conoscenza e dell'informazione statistica;
- il supporto alle nuove linee di sviluppo del sistema della formazione professionale, sempre più integrato sia con il sistema dell'istruzione che con il sistema lavoro;
- il nuovo apprendistato;
- il rafforzamento della dimensione della *life long learning* nella sua duplice connotazione di dimensione trasversale alla quale si riconducono tutte le offerte formative e di ambito di offerta riconducibile a quella che è ormai riconosciuta come "formazione permanente" in quanto direttamente rivolta al cittadino a prescindere dalla sua collocazione o meno in ambito lavorativo;
- il sostegno al consolidamento del sistema di formazione continua, con l'obiettivo di contribuire alla conoscenza costantemente aggiornata e sistematica delle diverse tipologie di offerta, anche al fine di garantire la copertura delle diverse fasce di utenza e il raggiungimento dell'obiettivo dell'accessibilità alla formazione da parte di tutti i lavoratori;
- il supporto alle politiche di inclusione sociale, nell'ottica dell'integrazione tra politiche sociali e politiche del lavoro e il consolidamento dei sistemi di governo delle politiche stesse;
- il rafforzamento e l'implementazione delle politiche per le pari opportunità, con particolare riferimento al *mainstreaming* e allo sviluppo di azioni positive.

Le Azioni di sistema proposte con la ri-programmazione del PON obiettivo 3 per il periodo 2004 - 2006 sono raggruppate in nove misure e trovano una precisa rispondenza negli Assi e negli obiettivi specifici del QCS obiettivo 3.

Schema 1.1.1 - La definizione del secondo periodo di programmazione del PON "Azioni di Sistema" (2004-2006)

MISURE del PON "Azioni di Sistema" proposte con la ri-programmazione	AZIONI del COMPLEMENTO di PROGRAMMAZIONE del PON "Azioni di Sistema" proposte con la ri-programmazione	Linee d'intervento principali proposte con la ri-programmazione
A.1 Azioni di Sistema per rendere operativa la riforma del mercato del lavoro e sostenere il nuovo sistema a rete pubblico-privato per l'incontro domanda offerta	1. Sostegno ai SPI e alla creazione della rete tra SPI e tra questi e i servizi privati 2. Azioni di supporto all'attuazione della SEO 3. Azioni di supporto all'attuazione della riforma del mercato del lavoro	Diffusione assistita degli standard di funzionamento dei SPI; Supporto ai processi di formazione e riqualificazione e attività di cambio degli operatori SPI; Sviluppo del sistema di rete tra SPI e tra SPI e servizi privati; Attuazione dei nuovi dispositivi per l'inserimento al lavoro dei soggetti svantaggiati; Monitoraggio e valutazione congiunta delle attività dei SPI, della rete pubblico privata; Ottimizzazione dei processi di mobilità territoriale; Sviluppo di azioni di supporto alla Rete informativa di incontro domanda-offerta.
B1 Azioni di sistema per l'inclusione sociale	1. Azioni a supporto dell'integrazione tra politiche sociali e politiche del lavoro nel quadro delle priorità del NAP inclusione e del nuovo sistema di welfare 2. Azioni a supporto del nuovo sistema di governance e della promozione della qualità delle politiche	Analisi, monitoraggi e definizione modelli finalizzati ad arricchire il quadro conoscitivo ed evolutivo di tematiche quali: dispositivi di ultima rete di sicurezza sociale, le risorse umane nelle organizzazioni di welfare, standard di qualità dei servizi sociale e competenze professionali, responsabilità sociale dell'impresa.

Schema 1.1 - La definizione del secondo periodo di programmazione del PON "Azioni di Sistema" (2004-2006) - segue

MISURE del PON "Azioni di Sistema" proposte con la ri-programmazione	AZIONI del COMPLEMENTO di PROGRAMMAZIONE del PON "Azioni di Sistema" proposte con la ri-programmazione	Linee d'intervento principali proposte con la ri-programmazione
C1 Azioni di sistema per sostenere la riforma della formazione professionale, innalzare la qualità e promuovere l'apprendimento permanente	1. Accredimento delle strutture formative 2. Analisi dei fabbisogni professionali e formativi 3. Certificazione dei percorsi formativi, delle competenze e riconoscimento dei crediti formativi 4. Promozione della qualità delle risorse umane e dei supporti metodologici e organizzativi del sistema di formazione professionale 5. Orientamento 6. Apprendistato 7. Diritto-dovere all'istruzione e formazione 8. Formazione superiore 9. Formazione permanente 10. Semplificazione, ottimizzazione e benchmarking delle procedure	Implementazione e completamento dell'azione, monitoraggio dei sistemi di accreditamento; Completamento del processo di costruzione del sistema nazionale e del raccordo con i sistemi regionali, sviluppo di agganci con i sistemi operanti nell'istruzione formazione e nel mercato del lavoro, interconnessioni con il repertorio delle qualifiche per l'apprendistato; Libretto formativo, metodologie e modalità di riconoscimento delle competenze formali, non formali e informali, connessioni con i dispositivi europei, modalità per il riconoscimento delle qualifiche e dei crediti e per i passaggi da un percorso all'altro; Azioni a supporto dello sviluppo dell'e.learning, della mobilità, dello sviluppo dell'approccio lifelong learning e degli obiettivi fissati a livello europeo; Mappatura sistematica di azioni, soggetti, prodotti dell'orientamento; Definizione modelli operativi per le nuove tipologie di apprendistato, monitoraggi, sperimentazioni, analisi esiti, valutazione efficienza ed efficacia dei nuovi dispositivi; Supporto e monitoraggio del processo di collocazione del sistema di formazione professionale nel nuovo sistema di istruzione e formazione; Costruzione e sperimentazione di nuovi modelli di conti individuali di apprendimento, rafforzamento reti di soggetti coinvolti nel raggiungimento obiettivi di Lisbona.
C2 Azioni di sistema per lo sviluppo del sistema nazionale di analisi e valutazione	1. Analisi e valutazione 2. Sistema statistico-informativo 3. Analisi a supporto del QCS, complementarità e promozione del mainstreaming	Analisi e valutazione delle politiche e di tematiche rilevanti per il FSE; Sviluppo e coordinamento metodologico e scientifico della valutazione, analisi e modelli per la promozione della qualità dei sistemi formativi; Rafforzamento a livello nazionale e regionale del sistema statistico informativo; Analisi della complementarità con Iniziative e programmi comunitari, metodologie per il trasferimento buone pratiche, analisi tematiche rilevanti per il QCS.

Schema 1.1 - La definizione del secondo periodo di programmazione del PON “Azioni di Sistema” (2004-2006) - segue

MISURE del PON “Azioni di Sistema” proposte con la ri-programmazione	AZIONI del COMPLEMENTO di PROGRAMMAZIONE del PON “Azioni di Sistema” proposte con la ri-programmazione	Linee d'intervento principali proposte con la ri-programmazione
D1 Sostegno al consolidamento di un sistema nazionale di formazione continua	- Definizione e sperimentazione di modelli di formazione continua e diffusione di buone pratiche nel quadro delle priorità SEO - Azioni a sostegno del dialogo sociale - Azioni rivolte all'adattabilità dei soggetti interessati a situazione di crisi settoriale e locale	Analisi dell'evoluzione dell'organizzazione aziendale e del lavoro per promuovere politiche di anticipazione; Promozione di modelli e laboratori per lo sviluppo di sinergie tra flessibilità e sicurezza; Promozione e sperimentazione di modelli e strumenti per promuovere l'invecchiamento attivo, sviluppo e sperimentazione di modelli per favorire l'accesso alla formazione continua della manodopera immigrata, trasferimento buone pratiche per la formazione dei titolari di pmi, costruzione di una rete di tutor per la formazione continua; Promozione dell'acquisizione di metodologie e scambio di esperienze e buone pratiche sui processi programmatori e gestionali delle politiche della formazione e dell'occupazione.
D2 Promozione di un sistema di formazione continua nella P.A. a sostegno dell'innovazione e dei processi di governance	- Azioni a sostegno dello sviluppo e dei processi di governance locale - Sperimentazione di modalità di lavoro innovative e flessibili per favorire performances e processi lavorativi a servizio delle riforme in atto - Azioni e strumenti per sostenere e facilitare i processi di riorganizzazione interna alla P.A. locale anche attraverso il consolidamento e la qualificazione della funzione formazione - Trasferimento di innovazione nelle PA	Progetti interregionali di supporto ai processi di governance, anche attraverso benchmarking tra diverse realtà locali; Azioni a sostegno delle AdG per sviluppare in ottica di governance le diverse misure dei POR; Progetti di supporto ai processi di cambiamento delle organizzazioni e dei conseguenti processi lavorativi; Creazione di reti e sinergie tra gli enti locali che sperimentano nuove modalità di lavoro; Identificazione di processi e delle modalità di lavoro ottimali per gestire i processi di internazionalizzazione della P.A. locale; Identificazione e diffusione di casi di buone prassi di processi lavorativi e competenze professionali legate alla gestione del dialogo sociale e al partenariato pubblico/privato; Azioni e strumenti per sostenere e facilitare i processi di riorganizzazione attraverso implementazione di modelli di formazione continua improntati all'efficienza e all'efficacia; Riorganizzazione delle strutture/uffici, che a diverso titolo sono responsabili della formazione del personale.

Schema 1.1 - La definizione del secondo periodo di programmazione del PON "Azioni di Sistema" (2004-2006) - segue

MISURE del PON "Azioni di Sistema" proposte con la ri-programmazione	AZIONI del COMPLEMENTO di PROGRAMMAZIONE del PON "Azioni di Sistema" proposte con la ri-programmazione	Linee d'intervento principali proposte con la ri-programmazione
E1 Azioni di sistema per sostenere il mainstreaming e le azioni positive per le pari opportunità tra uomini e donne	5. Azioni a sostegno dell'applicazione del mainstreaming e della diffusione di una cultura delle pari opportunità tra uomini e donne 6. Azioni di supporto per l'applicazione della SEO, della riforma del lavoro e per lo sviluppo di politiche attive del lavoro in una prospettiva di mainstreaming di genere	Proseguimento e implementazione delle linee guida VISO; proseguimento delle rilevazioni statistiche in grado di cogliere le differenze di genere a livello territoriale e settoriale; supporto, indirizzo e orientamento per l'attuazione dei programmi; implementazione della rete delle pari opportunità; individuazione di temi innovativi per la sperimentazione di forme di sostegno all'ingresso e permanenza delle donne nel mercato del lavoro, anche in chiave di conciliazione, azioni di sensibilizzazione, implementazione della rete delle pari opportunità.
F1 Spese di gestione, esecuzione, monitoraggio e controllo del QCS e del PON	7. Azioni di accompagnamento al QCS 8. Azioni di accompagnamento al PON	Coordinamento dal punto di vista organizzativo e funzionale delle azioni di attuazione del QCS, al fine di favorire un processo di integrazione tra le diverse aree e soggetti istituzionali; Assistenza e supporto tecnico e organizzativo ai Comitati di Sorveglianza, ai gruppi tecnici istituiti nell'ambito del QCS; Coordinamento dal punto di vista organizzativo e funzionale dell'accompagnamento al PON; Assistenza e supporto tecnico e organizzativo al Comitato di Sorveglianza, al Comitato di pilotaggio; Monitoraggio del PON.
F2 Altre spese di assistenza tecnica del QCS e del PON	9. Valutazione del QCS e del PON 10. Informazione e pubblicità del QCS	Valutazione del QCS in conformità con le decisioni tecniche che verranno assunte congiuntamente fra lo Stato membro e Commissione europea. Valutazione del PON in conformità con le decisioni tecniche assunte nel Gruppo Tecnico Valutazione del Comitato di Sorveglianza del QCS.

3 • L'ASSE II DEL PON “ASSISTENZA TECNICA E AZIONI DI SISTEMA”

Il PON ATAS obiettivo 1, gestito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), è finalizzato al perseguimento dell'obiettivo generale di soddisfacimento dei bisogni dei soggetti istituzionali coinvolti nel processo di programmazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali. Esso è articolato in base a due macro linee di attività e al coordinamento delle missioni di sviluppo affidate al FESR e al FSE:

- Asse I - Assistenza tecnica e coordinamento delle politiche di sviluppo regionali (FESR);
- Asse II - Formazione della Pubblica Amministrazione ed azioni di sistema per le politiche per l'inserimento al lavoro e l'adeguamento del sistema formativo (FSE) a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - DG Orientamento e FP.

Dal punto di vista della programmazione finanziaria si evidenzia una ripartizione coerente con gli obiettivi prefissati. In particolare, il peso finanziario dei due Assi, in base ai quali è strutturato il Programma, è distribuito in modo relativamente uniforme: il 46% sull'Asse I (FESR) e il 54% sull'Asse II (FSE).

L'Amministrazione capofila di FSE in Italia, nonché titolare dell'Asse II è chiamata a gestire la Misura II.1 mentre il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri è titolare della Misura II.2.

Nell'ambito della Misura II.1 alcune Azioni sono state affidate ad altre Amministrazioni Centrali competenti in materia (Organismi Intermedi).

Le iniziative programmate contribuiscono al conseguimento di alcuni obiettivi specifici del PON ATAS: il rinnovamento del sistema delle politiche del lavoro e della formazione attraverso l'incremento del rendimento economico e sociale degli investimenti in tali politiche (obiettivo specifico n. 5); l'accrescimento dell'efficacia degli interventi di formazione, informazione ed assistenza al cambiamento organizzativo della Pubblica Amministrazione (obiettivo specifico n. 6), la semplificazione amministrativa (obiettivo specifico n. 2).

L'Asse II (FSE) è caratterizzata da due Misure: la II.1 “azioni di sistema per le politiche per l'inserimento al lavoro, l'adeguamento del sistema formativo e la valorizzazione degli italiani all'estero”, a cui è assegnato il 67% delle risorse economiche del FSE (corrispondenti al 36% del totale programmato sull'intero PON ATAS), e la Misura II.2 “sviluppo ed adeguamento delle strutture e del personale impegnati, con funzioni diverse, nelle attività di programmazione, coordinamento, gestione, sorveglianza e controllo dei programmi dei Fondi Strutturali”, la cui quota finanziaria è del 33% del totale del FSE, pari al 18% dei finanziamenti totali del Programma.

Schema 1.2 - La struttura di programmazione del PON "ATAS"

OBIETTIVO GENERALE DEL PON ATAS	
Contribuire al conseguimento di risultati in termini di soddisfazione dei bisogni dei soggetti istituzionali coinvolti nel processo di programmazione degli interventi cofinanziati dai Fondi Strutturali	
OBIETTIVI SPECIFICI	ASSE e MISURE
1. Assicurare il coordinamento, la sorveglianza e la valutazione del QCS, nonché un'adeguata informazione e comunicazione. Promuovere la piena integrazione del partenariato. Garantire l'assistenza del MEF alle Amministrazioni responsabili della programmazione e dell'attuazione di Programmi Operativi.	ASSE I Misura 1.1 - Azioni di preparazione, sorveglianza, monitoraggio, valutazione, controllo e assistenza tecnica ASSE I Misura 1.4 - Azioni di Comunicazione, informazione e pubblicità
2. Conseguire più elevati livelli di semplificazione amministrativa	ASSE I Misura 1.1 - Azioni di preparazione, sorveglianza, monitoraggio, valutazione, controllo e assistenza tecnica ASSE I Misura 1.2 - Azioni di assistenza tecnica e supporto per l'organizzazione e la realizzazione delle attività di indirizzo, di coordinamento e orientamento delle Amministrazioni Centrali (non titolari di PON ma con competenze "trasversali", di attuazione e/o di coordinamento indirizzo) ASSE II Misura II.1 - Azioni di sistema per le politiche per l'inserimento al lavoro, l'adeguamento del sistema formativo e la valorizzazione degli italiani all'estero
3. Contribuire all'efficienza ed all'efficacia della programmazione operativa regionale attraverso azioni "centrali" di indirizzo ad assistenza tecnica	ASSE I Misura 1.2 - Azioni di assistenza tecnica e supporto per l'organizzazione e la realizzazione delle attività di indirizzo, di coordinamento e orientamento delle Amministrazioni Centrali (non titolari di PON ma con competenze "trasversali", di attuazione e/o di coordinamento indirizzo)
4. Incrementare l'informazione statistica territoriale e sulle variabili "orizzontali" per migliorare la misurabilità degli effetti dei programmi strutturali; adeguare il sistema di monitoraggio dei conti pubblici territoriali e degli investimenti pubblici	ASSE I Misura 1.3 - Azioni per l'ampliamento, approfondimento ed integrazione della conoscenza economico statistica del territorio
5. Accompagnare e consolidare i processi di rinnovamento del sistema delle politiche del lavoro e della formazione, incrementare il rendimento economico e sociale degli investimenti nelle politiche del lavoro, della formazione, e della valorizzazione delle risorse umane	ASSE II Misura II.1 - Azioni di sistema per le politiche per l'inserimento al lavoro, l'adeguamento del sistema formativo e la valorizzazione degli italiani all'estero
6. Accrescere l'efficacia degli interventi di formazione, informazione ed assistenza al cambiamento organizzativo rivolti alla Pubblica Amministrazione nell'ambito della programmazione comunitaria 2000-2006	ASSE II Misura II.2 - Sviluppo ed adeguamento delle strutture e del personale impegnati, con funzioni diverse, nell'attività di programmazione, coordinamento, gestione, sorveglianza e controllo dei programmi dei Fondi Strutturali

L'articolazione delle Misure di intervento e delle Azioni previste nell'Asse II è riportato nello schema seguente.

Schema 1.3 - Sintesi delle Misure e delle Azioni dell'ASSE II del PON "ATAS"

Misure	Azioni
Misura II.1 Azioni di sistema per le politiche per l'inserimento al lavoro, l'adeguamento del sistema formativo e la valorizzazione degli italiani all'estero	A) Azioni di sistema per le politiche per l'inserimento al lavoro; B) Adeguamento del sistema formativo; C) Integrazione tra il sistema di formazione professionale, il sistema scolastico, l'Università e il mondo del lavoro; D) Iniziative specifiche di animazione e promozione di legami stabili tra l'economia del Mezzogiorno e gli italiani residenti all'estero; E) Analisi e valutazione delle iniziative cofinanziate dal FSE.
Misura II.2 Sviluppo ed adeguamento delle strutture e del personale impegnati, con funzioni diverse, nelle attività di programmazione, coordinamento, gestione, sorveglianza e controllo dei programmi dei Fondi Strutturali	Azione 1 Sostegno alle pubbliche amministrazioni nella gestione dei fondi strutturali; Azione 2 Adeguamento del sistema formativo per la Pubblica Amministrazione; Azione 3 Sostegno alle politiche di sviluppo locale; Azione 4 Sostegno ai processi di cambiamento della Pubblica Amministrazione; Azione 5 Supporto alle Amministrazioni Centrali responsabili di attività di indirizzo e coordinamento.

Nel corso del primo semestre 2004, infine, il Ministero dell'Economia (Autorità di gestione del Programma), in raccordo con tutte le Amministrazioni coinvolte nell'attuazione ha avviato la fase di ri-programmazione del PON ATAS. Il nuovo contesto operativo del PON ATAS tiene conto della revisione di metà percorso del Quadro Comunitario di Sostegno ob.1, capitalizza le lezioni e l'esperienza della prima fase di programmazione 2000-2003 nonché i nuovi orientamenti di politica nazionale e comunitaria. Quello che è più rilevante nel nuovo contesto - oltre ai nuovi indirizzi comunitari e alle riforme delle politiche nazionali (ampiamente trattate in precedenza) è il nuovo quadro strategico che si profila dal processo di riforma delle politiche di coesione nella prospettiva del nuovo ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013 e che porta in primo piano gli obiettivi per il perseguimento delle strategie tracciate dai Consigli europei.

Per il nuovo Asse II del PON ATAS l'efficacia del programma risiede nella capacità delle azioni di sostegno di produrre un consistente valore aggiunto in termini di attività e di strumenti necessari (studi, ricerche, formazione, tutoraggio, assistenza alla specificazione dei programmi o all'implementazione delle politiche o all'elaborazione di progetti).

In generale, le azioni previste sono riconducibili ad *azioni di sistema*, ovvero attività di indirizzo, orientamento e coordinamento, principalmente in materia di politiche del lavoro e formazione (per es. linee guida, standard di riferimento nell'erogazione di servizi, modelli di accreditamento del sistema formativo, modelli di certificazione dei processi formativi, delle competenze e dei crediti, diffusione di *best practices*, ecc.), rivolte alle amministrazioni con compiti di programmazione e gestione, al fine di assicurare coerenza e unitarietà alla strategia di intervento a tutti i livelli di programmazione nel rispetto delle specificità territoriali e settoriali.

**Schema 1.4 - Sintesi delle Misure e delle Azioni dell'ASSE II del PON "ATAS"
proposte dalla ri-programmazione dell'Asse II del PON ATAS (2004-2006)**

MISURA II.1	A) Azioni di sistema per rendere operativa la riforma del mercato del lavoro, sostenere il nuovo sistema a rete pubblico-privato per l'incontro domanda offerta e supportare l'attuazione della nuova SEO nell'ambito della strategia di Lisbona.
	B) Azioni di sistema per sostenere la riforma della formazione professionale, innalzare la qualità e promuovere l'apprendimento permanente nel quadro della strategia di Lisbona e della SEO.
	C) Sostegno alla formazione nell'ambito della programmazione integrata e dello sviluppo locale.
	D) Iniziative specifiche di animazione e promozione di legami stabili con gli italiani all'estero per lo sviluppo del territorio.
	E) Azioni di sistema per lo sviluppo del sistema statistico informativo della formazione professionale e del sistema di analisi e valutazione del FSE.
MISURA II.2	1. Sostegno alle Pubbliche Amministrazioni per la gestione dei fondi strutturali; 2. Adeguamento del sistema formativo per la Pubblica Amministrazione; 3. Sostegno alle politiche di sviluppo locale; 4. Sostegno ai processi di cambiamento della Pubblica Amministrazione; 5. Supporto alle Amministrazioni centrali responsabili di attività di indirizzo e coordinamento.

capitolo 2

- **IL MONITORAGGIO
DELLE AZIONI
DI SISTEMA NAZIONALI:
QUESTIONI DI METODO**

2.1 • CHE COSA OSSERVA IL MONITORAGGIO QUALITATIVO DELLE AZIONI DI SISTEMA NAZIONALI

L'architettura della programmazione di FSE 2000-2006 relativamente alle azioni di sistema nazionali e alla loro "missione" principale (ovvero quella di operare - attraverso la riqualificazione di modelli, metodi e risorse - per la riforma dei sistemi di formazione professionale, del lavoro e delle politiche di inclusione sociale, per l'integrazione tra sistemi e per l'innovazione nella PA), richiede l'adozione di una metodologia di analisi articolata, in grado di rendere visibili e descrivibili le strategie e le modalità attuative assunte nell'ambito di ogni Misura, Azione e Sotto-Azione programmata. Queste devono essere correlate con l'evoluzione dei sistemi stessi al fine di rispettarne la complementarità con la programmazione regionale. Ciò richiede di osservare contestualmente la dimensione processuale degli interventi (intesa come sviluppo, diffusione e condivisione di norme, metodi e procedure) e quella riferibile al risultato atteso in termini di innovazione sui sistemi. Tali aspetti trovano l'ambito centrale di applicazione nell'Azione e Sotto-Azione, per il risalto che queste assumono nella programmazione. Ogni Azione e Sotto-Azione prevista, infatti, è caratterizzata da una omogeneità, che si traduce nella finalità generale di indurre risultati specifici e autonomi, pur se integrabili all'interno della più generale struttura per obiettivi specifici.

Nei documenti di programmazione, il monitoraggio qualitativo è finalizzato ad assicurare alle Amministrazioni pubbliche competenti (Autorità di gestione e Organismi intermedi) e alla Commissione, la costruzione di una capacità di osservazione utile alla restituzione di un'informazione ampia e puntuale sulla realizzazione dei Programmi. Essa deve, cioè, poter consentire l'acquisizione di elementi conoscitivi per procedere sia alla determinazione e descrizione dei caratteri salienti dell'implementazione sia, se necessario, ad una modifica delle strategie qualora queste non assicurino il raggiungimento degli obiettivi programmati.

Per "fare monitoraggio" è necessario utilizzare le informazioni già esistenti e predisporre adeguati sistemi di raccolta, non solo adeguati rispetto alle tradizionali dimensioni di qualità dei sistemi di monitoraggio come, ad esempio, l'adozione di standard informativi, la realizzazione di livelli di completezza e aggiornamento delle informazioni, l'informatizzazione e lo sviluppo di funzionalità telematiche, ma soprattutto adeguati alla natura e all'articolazione specifica che caratterizza i progetti.

Essi si sviluppano, come abbiamo visto nel Capitolo precedente, all'interno di *intenzionalità strategiche* caratterizzate:

- dalla trasversalità e sussidiarietà delle azioni e dei livelli di gestione;
- dalla molteplicità degli attori coinvolti istituzionali e non;
- dalla distribuzione dei risultati su più livelli e su più Azioni;
- dall'alto grado (almeno quello previsto) di integrazione delle Azioni;
- dalla presenza di un meta livello incardinato nella produzione di prototipi e modelli potenzialmente utilizzabili per l'avanzamento stesso dei Programmi (PON ATAS);
- dalle molteplici attività di monitoraggio e valutazione complessivamente orientate alla conoscenza e al superamento delle criticità dell'implementazione del Programma (a partire dalle criticità evidenziate nel precedente ciclo programmatico).

I Programmi operativi qui analizzati agiscono sul funzionamento e sull'integrazione dei sistemi ognuno dei quali si muove e si sviluppa sia secondo logiche sue proprie (di singola politica pubblica) sia all'interno di logiche connesse alla pluralità degli ambiti di realizzazione (di sistema). Essi sono, dunque, caratterizzati dalla trasversalità di obiettivi e risultati attesi e interagiscono con le politiche a cui fanno riferimento sia dal punto di vista dei processi decisionali (strategia) sia dal punto di vista dei processi di realizzazione (implementazione). Il risultato d'insieme di queste interazioni è rappresentato da un *sistema aperto in continua evoluzione caratterizzato da confini incerti e da connessioni lasche*.

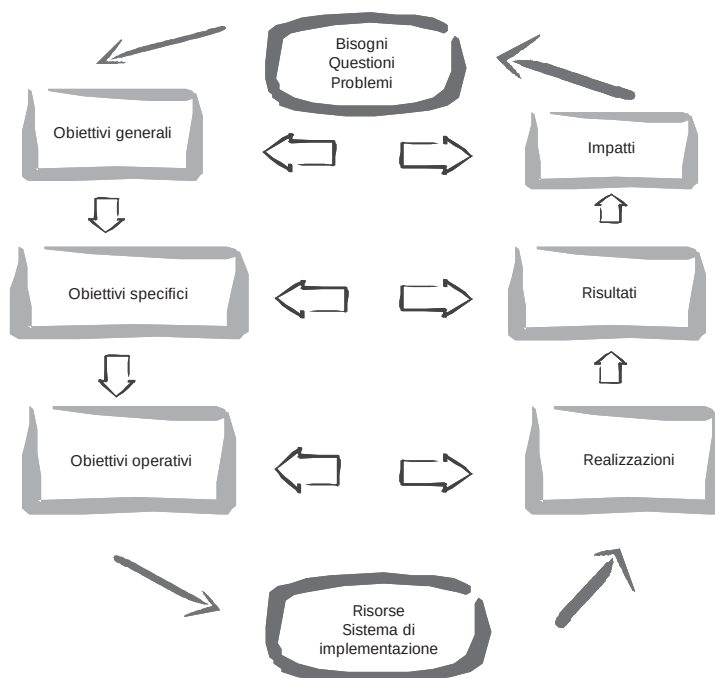
Il carattere di apertura e la complessità sistemica⁵ sono ampiamente rintracciabili nella continua interazione tra il contesto nel quale le azioni si realizzano (territori, organizzazioni, istituzioni), il processo di implementazione complessivo e i risultati ai quali questo processo consente di pervenire.

Le scelte operate, le decisioni assunte e i percorsi/processi avviati ai vari livelli e ambiti interagiscono con i risultati via via conseguiti evidenziando la necessità/utilità di registrare i cambiamenti avvenuti sia attraverso il monitoraggio dei Programmi, sia attraverso il monitoraggio dei singoli progetti, sia, infine, attraverso le attività valutative in itinere e finali realizzate e da realizzare (del QCS e dei singoli PON e POR).

La rappresentazione del Ciclo del Programma (Schema 2.1) suggerito dalla Comunità Europea consente di visualizzare con maggiore immediatezza le questioni rilevanti presenti in questo discorso. A partire da esso emergono, preliminarmente, alcuni importanti interrogativi metodologici: è possibile riconsegnare *le tracce della complessità* evidenziando, nei limiti conoscitivi che caratterizzano gli strumenti predisposti, alcune *immagini* sull'insieme dei processi a partire da una ricostruzione, il più possibile accurata, della messa in opera dei Programmi? Quali sono gli elementi/informazioni da raccogliere per effettuare questa ricostruzione? Qual è il livello più adeguato di approfondimento da realizzare? Quali sono i nessi possibili con gli strumenti di monitoraggio più tradizionali utilizzati e maggiormente consolidati?

5 "Non è il numero delle parti di un sistema a determinare il livello di complessità, bensì il numero e la qualità delle relazioni del sistema stesso, a livello di entrata nel sistema (input) elaborazione interna del sistema (throughput) ed uscita dal sistema (output). Anzi è la stessa nozione di relazione costitutiva della nozione di sistema. E il livello di complessità relazionale è certo riconducibile al frequente manifestarsi di meccanismi di retro-azione (feed-back) e riattivazione (feed-forward) dei processi sistemici stessi". Cfr. Cannavò L. (1999), *Teoria e pratica degli indicatori nella ricerca sociale*, Milano, Led Edizioni, pp. 16-17. Ad esempio uno dei terreni di sfida definiti dalla complessità relazionale delle azioni di sistema nasce dallo sfasamento possibile rilevabile in termini contenutistici e temporali, tra supporti erogati dalle Amministrazioni Centrali e attese espresse dalle Regioni; più propriamente questa tematica richiama sia la definizione dei contenuti dell'azione di assistenza tecnica sia le modalità stesse di costruzione dei fabbisogni che emergono ai/tra i vari livelli del sistema.

Schema 2.1 - Il Ciclo del Programma



Fonte: Commissione Europea, Means Collection, Vol. 1, 1999, pag. 88.

In termini generali è possibile sostenere che, anche se la conoscenza - prevalentemente a livello descrittivo - delle dimensioni quantitative e qualitative di una determinata politica (o grappolo di politiche), non ci dice ancora molto sulla sua validità intrinseca (efficacia), una adeguata ricostruzione del Programma ad essa sotteso, che descriva le relazioni tra azioni, misure e progetti, e tra questi e gli obiettivi posti in essere, può avere una sua utilità/validità. Essa può, infatti, consentire (preliminarmente) di ricostruire il Programma stesso, non in astratto, ma secondo precise e comprensibili logiche che estraggano, in via preferenziale, fattori trasversali relativamente ai temi progettuali e ai soggetti attuatori, ma soprattutto in relazione alle tipicità, alle ricorsività, alle priorità che emergono dall'osservazione di quanto effettivamente viene realizzato.

Tale ricostruzione può essere orientata ad evidenziare i deficit attuativi (in termini di avanzamento settoriale - Misura e/o Azione - in riferimento alle priorità indicate dal Programma) e a ridefinire i legami più evidenti (meccanismi) tra gli obiettivi del Programma e il suo impatto complessivo, sia con i contesti più squisitamente legati alla realizzazione (i destinatari ai vari livelli), sia con i caratteri stessi della strumentazione attuativa. Ci riferiamo ai criteri utilizzati per la messa a bando di selezionate "parti" del Programma⁶, all'avanzamento sostanziale dei Pro-

⁶ Al di là di quanto previsto dalla dimensione strategica del Programma e delle priorità da essa esplicitamente definite (teoria del programma) un rilievo importante assume lo studio dei meccanismi di allocazione delle risorse. I meccanismi di selezione predisposti per la realizzazioni dei progetti rappresentano fattori che orientano nel concreto il siste-

getti, all'individuazione di priorità "di fatto" perlopiù di tipo trasversale, alla realizzazione di processi partenariali e di integrazione tra le politiche, etc., elementi che più di altri *condizionano* l'effettiva messa in opera⁷. Questi fattori consentono di *farsi un'idea*, cioè di ricostruire un modello plausibile (Dahler - Larsen, 2002) di scoprire, cioè, come il programma funzioni effettivamente⁸.

La complessità dei PON, la pluralità di attuatori, gestori, priorità rende, infatti, di difficile lettura l'avanzamento effettivo delle azioni e consiglia il ricorso a letture parziali (studi di caso, surveys, approfondimenti tematici, etc.) più tipiche delle attività di valutazione, comunque mai risolutive in ragione degli interrogativi di *sistema* enunciati.

Ciò detto, però, è possibile attraverso alcune scelte circostanziate conseguire importanti risultati conoscitivi.

Il metodo di osservazione proposto attraverso questo monitoraggio qualitativo di cui, in questo capitolo, andremo a descrivere le caratteristiche metodologiche principali, se non può essere risolutivo per pervenire ad una conoscenza completa dei Programmi e dei loro effetti e va, comunque, pensato attivando le opportune connessioni con le altre tipologie di monitoraggio che documentano nel dettaglio il livello delle realizzazioni e il grado di avanzamento⁹ - riesce, a nostro avviso, ad illuminare i caratteri più generali dell'implementazione, soprattutto se osservati ad un livello *meso*, un livello, cioè, tendenzialmente coerente con la caratteristica di *sistema* dei Programmi stessi. Esso, inoltre, contribuisce a definire campi/metodi e oggetti originali di osservazione che vengono alla luce, in maniera spesso inattesa, nel corso dell'implementazione¹⁰.

ma degli interventi. Quella che abbiamo chiamato la strumentazione attuativa nella sua prima fase prevede la predisposizione di bandi di gara, criteri di selezione, barriere all'accesso che costituiscono i reali meccanismi che regolano gran parte dei processi di implementazione, almeno in riferimento alla pesatura tra Misure e Azioni. Oltre a definire le caratteristiche dell'offerta tali meccanismi sono in grado di orientare fortemente il comportamento dei gestori dei Progetti attraverso la valorizzazione di un set predefinito di specifiche competenze tecniche e organizzative.

7 Questo processo, fatte le opportune precisazioni metodologiche, può rappresentare un utile esercizio descrittivo preliminare che può sostenere la valutazione nella ricostruzione della teoria del programma. Cfr. A. Fasanella, N. Stame (a cura di) *"Realismo e ricerca sociale"*, in «Sociologia e Ricerca sociale», Anno XXIII, n. 68-69, 2002. Nello stesso volume P. Dahler - Larsen, *La costruzione sociale delle teorie del programma*, pp. 160-179.

8 L'approccio *theory-based* permette di scoprire, eventualmente, i motivi in base ai quali l'intervento ha dato luogo ad un insuccesso. Esso consente, altresì, ed è sicuramente il caso di programmi complessi, di operare meglio che attraverso teorie "orientate agli scopi", che consentono esclusivamente la registrazione del mancato raggiungimento degli obiettivi.

9 Ad esempio i Rapporti Annuali di esecuzione realizzati dalle Autorità di gestione.

10 Il carattere omogeneo delle realizzazioni (molte ricerche, molte guide, molti rapporti) ci informa in maniera problematica sia sulla mole di conoscenze raccolte sia, all'opposto sulle *routines* che caratterizzano le realizzazioni.

2.2 • LA METODOLOGIA ADOTTATA DAL MONITORAGGIO QUALITATIVO DELLE AZIONI DI SISTEMA NAZIONALI

Nel monitoraggio qualitativo delle *azioni di sistema nazionali*, si è scelto di sviluppare l'analisi "per livelli di approfondimento crescenti" a partire dalla cornice informativa che indica la quantità di progetti approvati (complessivamente 913 progetti dal 2000 al Giugno 2004) e le loro caratteristiche sintetiche. Sulla base delle informazioni standard relative ai progetti cofinanziati fornite dal sistema di monitoraggio SIPRO del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per l'Orientamento e la Formazione Professionale (MLPS -DGOFP), sono state prodotte delle specifiche elaborazioni quantitative, di cornice, sulle azioni realizzate, presentate nel paragrafo 3.1.

Ciononostante, *per il monitoraggio delle azioni di sistema l'unità progettuale non rappresenta un'unità di analisi comunque significativa e utilizzabile*. Il progetto o l'operazione, identificabile come azione di sistema, rappresenta un oggetto più difficilmente trattabile dal monitoraggio di programma. In primo luogo l'informazione legata alle azioni di sistema non è facilmente standardizzabile come, invece, lo è per i progetti rivolti alle persone (formazione, *work experience*, *voucher*, ecc.). Al contrario, in un programma incentrato sulle azioni di sistema convivono progetti fortemente eterogenei. È una eterogeneità di dimensione, di durata, di finalità, di soggetti coinvolti e perfino di procedure necessarie all'attuazione e gestione dei singoli progetti.

Per questo motivo, attraverso *un metodo di lavoro partecipato* che ha interessato tutti i principali attori coinvolti nell'implementazione delle azioni di sistema nazionali, si è pervenuti alla identificazione di cosiddette *attività consistenti* già realizzate o in corso di realizzazione per ciascuna Azione e Sotto-Azione di sistema programmata. La scelta di costruire una "categoria artificiale" nasce, dunque, dalla necessità di interpretare e riconsegnare in maniera più fruibile la complessità che caratterizza le azioni di sistema.

L'espressione *attività consistente* si riferisce a:

- uno o più progetti, aggiudicati a seguito di avviso di gara o, più diffusamente, a seguito di bando di gara a procedura aperta per appalto pubblico di servizi;
- una parte di un progetto quadro più ampio dato in affidamento diretto ad uno dei soggetti attuatori individuati dalla programmazione 2000-2006 (Formez, ISFOL, Italia Lavoro e ISTAT), che nel loro insieme assorbono circa il 40% delle risorse finanziarie.

Partendo dalla base informativa rappresentata dai Rapporti annuali di esecuzione (RAE, annualità 2000, 2001, 2002 e 2003) che descrivono, sia pure in maniera non standardizzata, le diverse attività portate a termine o in corso d'opera nell'ambito dei Programmi Operativi Nazionali (PON), sono state realizzate periodiche interviste a tutti i responsabili e referenti istituzionali delle Azioni, alle loro assistenze tecniche e ai referenti degli interventi operativi realizzati all'interno dei grandi progetti quadro programmati¹¹. Tali interviste, occasione di apprendimento

¹¹ Nell'arco delle annualità 2002 - 2004 sono stati periodicamente intervistati: per il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali DG Orientamento e FP: Rita Graziano (ex DIV. III) e Vera Marincioni (ex DIV. I); DG Mercato del Lavoro:

costante circa i ri-orientamenti assunti dalla programmazione attuativa e dalla realizzazione dei singoli interventi, hanno permesso di identificare e descrivere tutte le "attività consistenti" già realizzate o in corso di realizzazione. In questo modo, alla data di Giugno 2004, *sono state individuate 414 attività (224 a valere sul PON ob. 3 e 190 sull'Asse II del PON ATAS)*, ognuna delle quali è stata classificata in base agli elementi di classificazione disponibili.

Ogni attività consistente individuata è stata dunque descritta e classificata in base ai seguenti elementi, che rappresentano la struttura delle 414 schede descrittive (una per ciascuna attività), riportate nel Cd-Rom allegato al presente volume:

- titolo attività;
- descrizione sintetica;
- titolarità;
- Regioni interessate;
- tipologia di progetto (da classificazione nazionale FSE);
- tipologia di intervento (da classificazione proposta nei documenti di programmazione);
- attività centrale o di supporto;
- stato di avanzamento (conclusa, in corso, avviata nel 2004);
- prodotti.

L'intento di offrire una rappresentazione qualitativa dell'attuazione viene perseguito con il presupposto che le *tipologie di progetto* rappresentino ambiti omogenei di azione e consentano di individuare risultati tipici e trasversali in termini di cambiamenti/innovazioni apportate ai sistemi.

La tipologia di progetto, a livello di articolazione della classificazione nazionale di FSE, a differenza della tipologia di azione¹², rappresenta un elemento classificatorio significativo e utile ai fini di una lettura approfondita delle realizzazioni (monitoraggio di programma). Infine, l'adozione delle tipologie di progetto ha il vantaggio di permettere il collegamento tra il monitoraggio quantitativo e qualitativo e tra questi e le attività analoghe svolte a livello regionale, andando a costituire alcuni embrioni di "filieri informative" che, se opportunamente struttura-

Anastasia Giuffrida e Alda Salomone; per la DG Volontariato e Politiche giovanili Marina Rebecchi e Romolo De Camillis; per il Dipartimento Pari Opportunità: Michele Palma; per il Ministero degli Affari Esteri DG Italiani all'estero e Politiche Migratorie Uff. II: Daniele Perico, Claudio Sicolo e Cristina Tirabassi; per il Dipartimento Funzione Pubblica: Adriana Piccolo; per Italia Lavoro: Danilo Mattocchia e Silvia Guarriello; per Formez: Anna Gammaldi; per ISFOL: Giorgio Allulli (Anna d'Arcangelo, Sandra d'Agostino, Emmanuele Crispolti e Claudio Franzosi); Gabriella Di Francesco (Elisabetta Perulli); Franco Frigo, Roberto Angotti, Domenico Nobili e Silvia Vaccaro; Mario Gatti e Mariagrazia Mereu; Fulvio Ghergo; Diana Gilli; Anna Grimaldi; Giovanna Indiretto; Claudia Montedoro (Viviana Ruggeri); Isabella Pitoni; Antonello Scialdone; Claudio Tagliaferro, Pietro Taronna e Stefano Volpi. Infine, di particolare utilità sono risultati gli scambi informativi con: Medea Gambesca e Cecilia Elia (Ecosfera), assistenza tecnica (in Ati con la società Engeeniring) al MLPS - DG Orientamento e FP; Alessandro De Bonis e Patrizia Orlando (PricewaterhouseCoopers GMS), assistenza tecnica al MLPS DG Mercato del Lavoro; Sabina Morelli (Apri), assistenza tecnica al MLPS - DG Volontariato; Monica Sensi, Pasqua Anglani (Apri) e Carmela Leone (Consedin), assistenze tecniche del Dipartimento della Funzione Pubblica; Laura Sposato e Marianna Abruzzese (ISRI), assistenza tecnica al Dipartimento Pari opportunità.

12 È auspicabile che anche per la prossima programmazione di FSE 2007 - 2013 sia utilizzato un sistema di classificazione nazionale dei progetti cofinanziati dal FSE (magari partendo dalla semplificazione e aggiornamento dell'attuale sistema) quale elemento minimo indispensabile per una lettura significativa delle realizzazioni. Cfr. ISFOL, *Linee guida per il monitoraggio e la valutazione del FSE 2000 - 2006*, pubblicazione CE, MLPS, ISFOL, Roma, 2001.

te, possono rappresentare le fondamenta per la realizzazione di un vero e proprio *sistema integrato di monitoraggio (quantitativo e qualitativo)*.

Oltre all'applicazione degli elementi classificatori di derivazione comunitaria o nazionale, ogni attività è stata connotata in base ad un giudizio (anch'esso condiviso con i responsabili e referenti delle singole azioni di sistema) volto ad evidenziarne il carattere "centrale" o di "supporto". La connotazione di "attività centrale" e "attività di supporto" è in riferimento al legame tra le sue finalità esplicite e gli obiettivi programmati, e non ad altri elementi come, ad esempio, la durata, il costo, etc.

Per ciascuna attività consistente sono stati poi individuati gli ambiti territoriali di intervento, ossia le aree regionali e, in alcuni casi specifici, l'ambito locale (aree provinciali e comunali). Naturalmente, nella maggior parte dei casi le attività, dal punto di vista territoriale, hanno un carattere trasversale oppure intervengono a livello sovra-regionale, se non addirittura nazionale.

Inoltre, si è cercato, non senza qualche difficoltà derivante dalla particolare natura degli interventi, di individuare i prodotti realizzati attraverso ciascuna attività. Si tratta di un esercizio che non può non "scontrarsi" con la frequente intangibilità della produzione connessa alle azioni di sistema e con la conseguente (ed inevitabile) esistenza di una zona di sovrapposizione tra ciò che può essere definito prodotto e ciò che rientra, invece, nelle modalità attraverso le quali si è realizzata un'attività¹³.

In questo contesto considereremo quindi prodotti qualsiasi tipo di output, finale o intermedio, tangibile - come le pubblicazioni, i rapporti di ricerca, i documenti, i siti web, cataloghi, etc. - o intangibile (o, più correttamente, "molto più che tangibile") come le comunità di competenza, i modelli innovativi, i processi di trasferimento, l'affiancamento consulenziale, l'assistenza tecnica, ecc.

Infine, per ciascuna attività è stato registrato lo stato di avanzamento temporale (anno di avvio ed eventuale anno di conclusione), per delineare lo stato dell'arte del più generale processo di implementazione dei programmi.

L'individuazione delle attività consistenti (complessivamente 414), l'analisi per tipologie di progetto e la successiva elaborazione di *cluster* capaci di individuare significative riduzioni del campo di osservazione, permettono una lettura delle connessioni e interdipendenze (o sovrapposizioni) esistenti tra le diverse attività realizzate. La possibilità di rintracciare tali connessioni (o magari i modelli di intervento) è legata alle più o meno esplicite capacità interpretative degli *indicatori di monitoraggio selezionati*, nonché alla possibilità di ricostruire relazio-

¹³ Un esempio esplicativo può essere rappresentato dall'attività realizzata attraverso le task force consulenziali, operanti in più ambiti di intervento quali: la diffusione degli standard dei SPI e la diffusione del modello di accreditamento delle strutture formative. In questi casi attività e prodotti possono risultare ampiamente sovrapposti. In questi casi attività e prodotti possono risultare ampiamente sovrapposti.

ni trasversali di più complessa natura ma con la maggiore immediatezza descrittiva. A tal fine, l'aggregazione delle linee di intervento previste (organizzato nei documenti programmatori in Misure, Azioni e Sotto Azioni) in *ambiti operativi di intervento* e *ambiti di sistema* permette una lettura sistemica di quanto è stato realizzato in riferimento alle azioni di sistema nazionali.

Lo schema successivo è implicitamente adottato nelle analisi sviluppate in questo volume. La logica che lo sottende è orientata, dunque, a facilitare la lettura delle realizzazioni evitando, come invece spesso accade nelle analisi che hanno come oggetto il FSE, di fare continuo riferimento a codici alfanumerici (Misure e Azioni) di identificazione delle specifiche politiche di intervento.

Nel nostro caso infatti, il FSE interviene per promuovere l'innovazione e la qualificazione di differenti *ambiti di sistema*: del lavoro e dell'inclusione sociale, della formazione e istruzione, ed infine, del governo delle politiche che questi sistemi sono chiamati ad attuare. Al loro interno risultano evidenti ambiti più specifici di intervento delle politiche sopra menzionate. In questo senso *gli ambiti operativi di intervento* rappresentano indicatori di lettura sistemica delle attività realizzate attraverso le azioni di sistema nazionali cofinanziate dal FSE.

Schema 2.2 - Relazione tra: ambiti di sistema, ambiti operativi di intervento, Misure, Azioni e Sotto Azioni

Azioni di sistema nazionali (Centro Nord e Sud)					
Ambiti di Sistema	Ambiti operativi di intervento		Misure	Azioni	SottoAzioni
Sistema delle Politiche del Lavoro e delle Politiche sociali	Riforma dei servizi pubblici per l'impiego	Politiche di inclusione	Centro Nord - A.1 Sud - II.1	Centro Nord - A.1.1-3 Sud - II.1.A	Sud - II.1.A.1
			Centro Nord - B1 Sud - I.2 (FESR)	Centro Nord - B.1.1-2	
		Pari opportunità	Centro Nord - E1 Sud - I.2 (FESR)	Centro Nord - E.1.1-2	
	Iniziative specifiche di animazione e promozione dell'economia del mezzogiorno e gli italiani residenti all'estero		Sud - II.1	Sud - II.1.D	
	Sistema della Formazione Professionale e dell'Istruzione	Innovazione e qualificazione del sistema Formazione Professionale	Accreditamento delle strutture formative	Centro Nord - C.1 Sud - II.1	Centro Nord - C.1.1 Sud - II.1.B
Analisi previsionale dei fabbisogni formativi			Centro Nord - C.1 Sud - II.1	Centro Nord - C.1.2 Sud - II.1.B	Sud - II.1.B.2
Orientamento			Centro Nord - C.1	Centro Nord - C. 1.5	
Formazione continua e dialogo sociale			Centro Nord - D.1 Sud - II.1	Centro Nord - D.1.1-3 Sud - II.1.B	Sud - II.1.B.3
Formazione permanente			Centro Nord - C.1 Sud - II.1	Centro Nord - C.1.9 Sud - II.1.B	Sud - II.1.B.4
Apprendistato e contratti d'inserimento			Centro Nord - C.1 Sud - II.1	Centro Nord - C.1.6 Sud - II.1.B	Sud - II.1.B.5
Diritto dovere all'istruzione e formazione			Centro Nord - C.1 Sud - II.1	Centro Nord - C.1.7 Sud - II.1.C	Sud - II.1.C.1
Formazione Superiore			Centro Nord - C.1 Sud - II.1	Centro Nord - C.1.8 Sud - II.1.C	Sud - II.1.C.2
Certificazione dei percorsi formativi, delle competenze e dei crediti			Centro Nord - C.1 Sud - II.1	Centro Nord - C.1.3 Sud - II.1.C	Sud - II.1.C.3

Schema 2.2 - Relazione tra: ambiti di sistema, ambiti operativi di intervento, Misure, Azioni e Sotto Azioni - segue

Azioni di sistema nazionali (Centro Nord e Sud)				
Ambiti di Sistema	Ambiti operativi di intervento	Misure	Azioni	SottoAzioni
Sistema di Governo		Promozione della qualità delle risorse umane e dei supporti metodologici e organizzativi del sistema di FP	Centro Nord - C.1.4 Sud - II.1.1.C	Sud - II.1.1.C.4
	Analisi e valutazione	Valutazione	Centro Nord - C.2.1 ed F.2.1-2 Sud - II.1.1.E	Sud - II.1.1.E.1
		Sistema statistico-informativo	Centro Nord - C.2.2 Sud - II.1.1.E	Sud - II.1.1.E.2
		Complementarietà	Centro Nord - C.2.3 Sud - II.1.1.E	Sud - II.1.1.E.3
	Innovazione e qualificazione della P.A.	Centro Nord - C.2 Sud - II.1.1	Centro Nord - D.2.1-4 Sud - II.2.1-5	
	Assistenza Tecnica informazione e Pubblicità	Azioni di accompagnamento del QCS	Centro Nord - F.1.1-2 Sud - I.1	
		Informazione e pubblicità del QCS e del PON	Centro Nord F.2.3-4 Sud - I.4	

Il risultato di questo esercizio di individuazione, classificazione e connotazione delle attività è riportato sinteticamente nelle *schede descrittive* proposte nel Cd-Rom allegato al volume. Nel loro insieme, le schede rappresentano una base informativa originale, formata appunto da 414 record standardizzati, che vanno ad alimentare un ricco database in costante aggiornamento e sul quale sono state effettuate diverse elaborazioni statistico-descrittive. Nei Capitoli seguenti, dunque, se ne illustrano (attraverso grafici e descrizioni) i risultati più significativi.

Le azioni di sistema hanno natura complessa e possono essere classificati in più tipologie. La complessità di ogni singolo progetto e la varietà degli interventi attraverso i quali si sviluppa, richiede di operare una distinzione tra:

- tipologie di progetto che identificano il risultato atteso per ciascuna azione in termini di qualificazione e innovazione dei sistemi (tipologie centrali);
- tipologie di progetto che ricomprendono altre attività (previste nell'azione) che si configurano come interventi di accompagnamento e supporto al processo di attuazione del modello di intervento (tipologie di supporto).

La realizzazione di una azione di sistema può essere qualificata facendo emergere quelle tipologie di progetto centrali, indicative dei risultati attesi, e il carattere di supporto di altre tipologie che invece sono funzionali al perseguimento del risultato prevalente dell'azione. A loro volta, i processi di attuazione dei modelli di intervento possono essere descritti attraverso *check list* che ricostruiscono fasi, attività, attori coinvolti, prassi e procedure utilizzate, output e risultati attesi, modalità e caratteristiche costitutive, grado di funzionalità e criticità.

L'adozione di una *check list standard* per ciascuna tipologia di progetto è in grado di rappresentare le realizzazioni secondo un elenco di items (o elementi di dettaglio) comuni, anche dal punto di vista del processo di attuazione oltre che del risultato atteso¹⁴.

È su questa base che sono stati svolti specifici approfondimenti analitici su attività individuate, dalla programmazione, come particolarmente strategici quali:

- il Progetto SPINN (Servizi per l'Impiego Network Nazionale), realizzato da Italia Lavoro SpA (all'interno del PON ATAS) e finalizzato all'accompagnamento e al consolidamento dei processi di riforma delle politiche del lavoro attraverso azioni di sistema dirette alla definizione di standard, individuazione e certificazione di modelli e assistenza tecnica ai SP¹⁵;

14 Assumendo come riferimento generale l'ipotesi secondo la quale anche l'implementazione di un dispositivo d'azione è un fattore esplicativo della sua realizzazione, efficacia ed efficienza, in grado dunque di qualificare i risultati conseguiti.

15 L'*analisi qualitativa di profondità* ha assunto come finalità principale l'identificazione del modello di intervento proprio di ciascuna Azione (sia sul percorso attuativo che sugli interventi di supporto funzionali al loro conseguimento) e i risultati attesi/effettivi derivanti dalla sua realizzazione. L'analisi, presentata nei paragrafi successivi, è stata condotta come segue: i) sono stati esaminati gli interventi programmati e ne è stata evidenziata la collocazione nelle tipologie di progetto e di intervento adottate dal Complemento; ii) è stato ricostruito il quadro della programmazione

- la “Diffusione del modello di accreditamento delle strutture formative”, quale azione di sistema realizzata da ISFOL, in grado di condizionare fortemente il funzionamento di una ampia gamma di attività trasversali ad essa connesse (integrazione dei sistemi di istruzione e formazione, sviluppo di attività di formazione permanente e formazione continua, promozione di politiche di inserimento di fasce deboli);
- l'azione di “Sperimentazione di modelli di Formazione Continua”, realizzata attraverso una pluralità di attori individuati tramite avvisi pubblici, ma anche attraverso specifici interventi promossi da ISFOL (i Laboratori per la FC).

Nella seconda Parte del volume, gli approfondimenti sono stati inglobati nella descrizione analitica delle attività realizzate, con una indicazione (approfondimento di analisi) nell'intestazione dei paragrafi che li contengono.

ne attuativa, sono state precisate le modalità che concorrono al conseguimento del modello di intervento proprio di ogni intervento, e quindi dei risultati attesi da ciascuno di essi; iii) per ciascun ambito di attuazione è stata condotta una analisi dei progetti cofinanziati e, in particolare, i progetti tecnici, le relazioni sul loro stato di avanzamento e sono state realizzate specifiche interviste dirette; iv) a ciascuna attività afferente alle tipologie identificate come centrali, è stata applicata la *check list* standard, dettagliata ulteriormente al suo interno al fine di descrivere le specificità attuative e di contenuto.

2.3 • MONITORAGGIO DEI SISTEMI E SISTEMI DI MONITORAGGIO

Il monitoraggio può essere definito come un'attività di rilevazione organizzata e costante nel tempo di informazioni relative ad un fenomeno, ad un'azione o ad un insieme di azioni (politiche) che si intende analizzare¹⁶.

Un adeguato sistema di monitoraggio deve poter:

- verificare l'avanzamento di un programma/progetto a livello finanziario, fisico e procedurale¹⁷.
- ottimizzare la gestione del programma attraverso l'aggiornamento periodico delle informazioni finalizzato alla formulazione di ipotesi previsionali, riconsegnando agli attori interessati una lettura delle connessioni visibili tra le diverse parti di un programma;
- fornire elementi informativi salienti alla valutazione contribuendo, per tale via, alla lettura della messa in opera di progetti e programmi realizzata attraverso la predisposizione e l'utilizzo di aggregazioni significative relative a processi e risultati;
- individuare e segnalare informazioni e indicazioni tratte dalla osservazione ravvicinata utili alla programmazione degli interventi nella varie fasi della messa in opera.

Se queste sono alcune indicazioni generali su come il monitoraggio rappresenti un'azione indispensabile alla conoscenza di che cosa un Programma metta in campo, occorre precisare, in riferimento alle azioni di sistema, come si concretizza questa azione e quali sono alcuni dei suoi caratteri specifici.

Nello specifico del nostro Paese nuove, e non del tutto risolte, sono le implicazioni in riferimento al complesso sistema della sussidiarietà di azioni e risultati scaturite da un generalizzato, e non ancora concluso, processo di devoluzione amministrativa, incentrato sulla coesistenza di funzioni esclusive e concorrenti dei vari livelli di governo, che definiscono un nuovo e complesso sistema delle responsabilità.

Questo processo modifica ampiamente la prospettiva attraverso la quale osservare e distinguere con certezza le attività più specificamente legate al monitoraggio e alla valutazione da quelle più generali di impostazione e gestione delle politiche¹⁸ (management). Esse tendono,

16 "Monitoring: an exhaustive and regular examination of the resources, outputs and results of public interventions. Monitoring is based on a system of coherent information including reports, reviews, balance sheets, indicators, etc. Monitoring system information is obtained primarily from operators and is used essentially for steering public interventions. When monitoring includes a judgement, this judgement refers to the achievement of operational objectives. Monitoring is also intended to produce feedback and direct learning. It is generally the responsibility of the actors charged with implementation of an intervention. For example: monitoring of the consumption of budgets, monitoring of the meeting of deadlines, monitoring of the percentage of SMEs in beneficiary firms, monitoring of the level of qualifications obtained by trainees". Cfr. Tavistock Institute in association with GHK, IRS (2003) *Glossary in Evaluating Socio Economic Development*, The Guide, Bruxelles.

17 Da notare che questa funzione rimane comunque diversa dalla "valutazione intermedia", che assume invece caratteristiche simili ad una valutazione vera e propria, condotta tuttavia a metà percorso e non alla fine del programma. Il monitoraggio si concentra principalmente sugli output e sugli eventuali primi risultati del programma o dell'intervento (*outcome*) e può prevedere l'attivazione di meccanismi di correzione degli eventuali scostamenti tra programmato e realizzato (segnalati dal mancato o parziale conseguimento dei risultati attesi, non dal mancato rispetto di procedure di realizzazione previste ex ante. Cfr. Palumbo M. (2001), *Il processo di valutazione*, Franco Angeli, Milano, p. 74.

18 Antonelli G., Novelli M. (a cura di) (2002), *Monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro per una nuova economia*, Bologna, il Mulino, pp. 8-9.

cioè, sempre più a incardinarsi nei processi attuativi come condizioni genetiche dell'attuazione, ingenerando ambiguità nelle logiche di raccolta di dati relativi al supporto alle decisioni strategiche e dati relativi all'ordinario controllo di gestione.

Inoltre, in riferimento allo specifico ambito della valutazione delle politiche pubbliche, la scarsità di informazioni che generalmente si riesce ad acquisire in merito ai risultati ottenuti e agli effetti prodotti ha limitato e limita ancora oggi le potenzialità di analisi, consentendo spesso la sola elencazione dei caratteri della spesa e/o la descrizione della struttura dei finanziamenti e il loro grado di avanzamento, esercizio di contabilità utile, ma, di per sé, da solo, poco fruibile in un'ottica valutativa.

A tale proposito è opportuno ricordare come, in Italia, la valutazione delle politiche e dei programmi cofinanziati, dopo un periodo di evoluzione significativa (maturata tra il 1994 e il 1999), che determinò la definizione di un "disegno valutativo ambizioso" per la programmazione 2000-2006¹⁹, sono state registrate delle inattese battute di arresto, specie sulla irrisolta questione della produzione di dati utili alla valutazione di efficacia. Le "attese conoscitive" che il disegno della valutazione ha generato all'inizio di questa programmazione di FSE, circa la misurabilità del grado di raggiungimento degli obiettivi e degli effetti creati dalle politiche cofinanziate, si sono rivelate decisamente eccessive²⁰.

Tra le implicazioni che queste questioni hanno avuto nel monitoraggio delle azioni di sistema nazionali, una particolarmente rilevante è legata alla affidabilità delle fonti²¹ e alla produzione di dati e informazioni che ne determinano ampiamente i caratteri. Non solo, la stessa asincronia tra tempi di raccolta e tempi di utilizzo delle informazioni consiglia il miglioramento della prestazione dell'intero sistema informativo delle politiche ai vari livelli. L'attivazione di processi di monitoraggio rigorosi appare, quindi, indispensabile sia per la raccolta e la sistematizzazione delle informazioni necessarie alla valutazione, sia per la verifica della congruità dei dati e delle fonti rispetto ai processi conoscitivi che si intende attivare²².

Del resto il problema di arrivare ad un adeguato livello di conoscenza sulle innovazioni realizzate, sulla costituzione di nuove reti indispensabili alla realizzazione di efficaci politiche del lavoro, sociali, della formazione, sul processo di dotazione di infrastrutturazione e sulla promozione di economie sociali, nonché sulla implementazione di capacità e competenze gestionali e di sistema da parte della PA, appare oggi cruciale.

Di fatto, la presenza di mercati del lavoro interconnessi, di nuove forme di lavoro, di nuove forme

19 Si vedano a tale proposito i lavori e la documentazione predisposta nell'ambito del Gruppo tecnico di valutazione del QCS obiettivo 3 e, con un livello di articolazione ancora più complesso, i materiali prodotti dal Sistema nazionale di valutazione (UVAL, ISFOL e INEA) in ambito QCS obiettivo 1.

20 L'esempio più immediato è dato dalla valutazione dell'impatto netto delle politiche formative sull'occupabilità che nel corso degli ultimi tre anni, a fronte di un impegno sul piano della definizione del disegno teorico e degli approcci metodologici più idonei, ha segnato traiettorie di regressione rispetto agli sviluppi fatti registrare nel corso degli ultimi anni '90, sul piano del coinvolgimento delle Amministrazioni responsabili delle rilevazioni sul campo e, quindi, rispetto alla produzione del dato.

21 Nei casi in cui le informazioni sugli interventi sono particolarmente carenti, le analisi tendono a fondarsi su fonti "deboli" ricavate da testimoni privilegiati ed osservatori o da *panel di testimoni o esperti*. Sulla debolezza di queste fonti esistono opinioni differenti cfr. Stake R.E. (2004), *Standards - Based & Responsive Evaluation*, Sage, London.

22 Per quanto i termini dati e informazioni vengano usati indifferentemente non dovrebbe sfuggire la consapevolezza che le informazioni sono effettivamente dati organizzati secondo criteri.

di sviluppo locale e di nuovi fabbisogni delle imprese, genera problematiche inedite per le attività di monitoraggio e di valutazione. Questo cambiamento generale di prospettiva ha, infatti, prodotto nel tempo un fabbisogno crescente e sempre più articolato e coerente al suo interno di informazioni utili alla descrizione di ogni processo come dell'insieme dei processi attivati.

Le impostazioni delle attività di monitoraggio che oggi si vanno affermando perseguono, quindi, finalità molto più ampie rispetto al passato, laddove nella loro utilizzazione ad esse viene richiesto di acquisire contestualmente una mole rilevante di informazioni sia sugli attori, sia sui processi, sia sui risultati.

Appare, perciò, fondamentale porsi nell'ottica di un significativo miglioramento della qualità dei sistemi di monitoraggio a partire da:

- la partecipazione diretta dei partner di progetto/programma alla produzione, raccolta e sistematizzazione dei dati/informazioni;
- la più accurata definizione delle informazioni da raccogliere attraverso l'uso di terminologie semplici, seppur codificate e di significato condiviso;
- lo sviluppo di supporti informatizzati e tecnologie telematiche a disposizione di tutti i soggetti interessati e non solo del management (specializzato nella raccolta di specifiche informazioni tipiche del controllo di gestione);
- la costruzione di ambiti di interfaccia tra i vari programmi capaci di creare raccolte omogenee e generali in ambito locale e nazionale veicolate dalla collaborazione tra le amministrazioni interessate ai vari livelli²³.

Grande utilità rivestirebbe, altresì, un'evoluzione dei sistemi di monitoraggio nazionali verso la costruzione di capacità di comunicazione pubblica (accountability)²⁴ a partire dalla raccolta di limitati, reperibili e significativi dati sulle realizzazioni in corso²⁵.

23 Commissione Europea, *Evaluation of the Quality of the Monitoring Systems of the ESF (Supplement to the Contents of the Guidelines for the Mechanisms of Monitoring and of Evaluation of the Interventions of the ESF - Period 2000-2006*, Bruxelles, 2002.

24 Per accountability si intende l'obbligo a rendere conto a specifici interlocutori esterni delle scelte fatte e dei risultati conseguiti. È evidente come l'informazione generata per l'accountability sia diversa, sia da quella prodotta a sostegno del management (controllo di gestione, controllo strategico) sia da quella generata per determinati scopi di apprendimento (*learning*). Le informazioni prodotte per l'accountability sono in genere periodiche, semplificate, descrittive, ma allo stesso tempo potenziali portatrici di conflitti almeno allo stato latente in quanto sviluppate all'interno di un rapporto in cui una parte si aspetta qualcosa da un'altra. Cfr. Martini A. Cais G. (2000), *Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistematizzazione concettuale*, in Palumbo M. (2000), *Valutazione 2000*, Franco Angeli, Milano.

25 La guida alla valutazione dello sviluppo socio-economico, che sostituisce e integra il MEANS, offre interessanti suggerimenti in questo senso. Cfr. Tavistock Institute in association with GHK, IRS (2003) *Evaluating Socio Economic Development*, The Guide, Bruxelles, p.142; European Commission, EC Structural Funds (1999), *Evaluating Socio-economic Programmes*, MEANS Collection, Voll. 1-6, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

2.4 • MONITORAGGIO E VALUTAZIONE: DIFFERENZE E SOVRAPPOSIZIONI

Le definizioni offerte dalla letteratura, mentre concordano sulla natura di supporto all'implementazione che caratterizza le attività di monitoraggio, che si svolgerebbero, quindi, nel corso dell'attuazione del programma, tendono a differenziarsi nel descrivere il rapporto che esse hanno con le attività di valutazione. Stame (1996, 7) definisce il monitoraggio come un sistema di raccolta di informazioni che possono anche essere utilizzate per la valutazione, ma questa, a differenza del monitoraggio, deve riferire i risultati agli obiettivi consentendo, al termine del processo, di esprimere un giudizio critico sulla politica in esame in vista di un suo eventuale miglioramento.

Scriven (1991, 4-5), a questo proposito, osserva che la valutazione è basata su due direttrici fondamentali: la prima consiste nella "raccolta e analisi dei dati necessari per il processo decisionale", la seconda consiste nella raccolta "necessaria per assegnare un valore o un beneficio netto, a partire da premesse valutative e/o da standard". Questa duplicità si riverbera nel fatto che anche il giudizio di valore (valutazione) su una determinata attività si scompone: negli aspetti di *merit*, cioè relativi al valore dell'attività in riferimento, quindi, a standard di qualità presenti in quella stessa attività; e negli aspetti di *worth*, cioè il valore inteso come la capacità di una certa attività di incontrare i bisogni dei destinatari. Se la valutazione deve svilupparsi su entrambi questi ambiti, essa deve essere alimentata, all'interno di ognuno di essi, da informazioni capaci di rispondere agli interrogativi conoscitivi prodotti.

In altre parole, efficacia interna ed efficacia esterna hanno bisogno ambedue di informazioni *ad hoc*, che per gran parte non sono sovrapponibili, seppur contribuiscono alla definizione unitaria del concetto di efficacia.

Ciò detto, non è raro il caso in cui il corretto funzionamento di una procedura di registrazione di un'informazione viene pensato come un *risultato buono in sé e autosostenibile*.

Ad esempio, nel caso della valutazione di progetti e/o programmi di una certa complessità, che necessitano quindi di una raccolta adeguata di informazioni sull'attuazione, non è facile *tenersi al riparo* dalla tentazione di far coincidere il buon esito di una azione con il buon esito della raccolta di informazioni su di essa, con il risultato, magari non previsto, di far coincidere il monitoraggio con la valutazione.

Altre ambiguità di significato non aiutano a differenziare adeguatamente la valutazione dall'audit²⁶ o dal monitoraggio. Esse sono, però, anche veicolate dal fatto che, in generale, la valutazione, nel suo svolgersi, risponde a diversi tipi di quesiti che presentano implicazioni tra loro "intrecciate" e concomitanti e che appartengono a campi semantici e organizzativi limitrofi ma non sovrapponibili quali: la descrizione degli aspetti salienti del programma (input - output - outcomes); la verifica della coerenza del programma con gli assetti normativi, gli standard di costo e di qualità; la presenza di legami causali tra input - output - outcomes (Che-

²⁶ L'audit è una attività di controllo che privilegia aspetti formali (rispetto di norme, standard, prescrizioni) ad esempio viene utilizzata nel percorso di accreditamento delle sedi formative come strumento di verifica dell'adeguamento agli standard previsti dalla normativa. Cfr CLARKE A. (1999), *Evaluation Research. An Introduction to Principles, Methods and Practice*, London, Sage.

limsky, 1985). Alcune di queste conoscenze, a volte molte, vanno ad alimentare anche l'audit o il monitoraggio.

Riassumendo: i sistemi di monitoraggio possono, quindi, definirsi come *sistemi informativi strutturati in una prospettiva valutativa*. Il loro compito, non è quello di esprimere giudizi, ma di produrre informazioni, eventualmente, anche se non necessariamente, utili ad esprimere un giudizio. Tali sistemi, proprio perché connessi all'attuazione, necessitano di essere progettati *ex ante*, e saranno di particolare utilità nella valutazione in itinere e contribuiranno anche a fornire elementi informativi per quelle finali ed *ex post* (monitoraggio degli impatti) (Rossi, Lipsey Freeman, 1999). Resta il fatto che il monitoraggio si caratterizza, in ultima analisi, come un'attività *value free* (Condor, 1993) che fornisce dati alla valutazione, ma non si identifica con essa. A sua volta la valutazione è una attività che si avvale anche dei dati di monitoraggio ma la cui base informativa non si esaurisce con essi.

Riportiamo qui di seguito una tabella che riassume le questioni poste.

Monitoraggio	Valutazione
Informazione	Giudizio
È un'attività del management interno	È svolta per un committente esterno o interno
Riguarda tendenzialmente tutti gli aspetti della azione resi misurabili	Riguarda alcuni aspetti (critici o esemplari) dell'azione riferiti a problemi o esiti
Per ogni progetto	Per alcuni casi significativi o su un campione
Viene fatto con rilevazioni regolari	Può essere fatta in differenti momenti e in un solo colpo
Misura il raggiungimento di uno standard	Misura dei rapporti: efficacia, efficienza

Fonte: N. Stame (1998), *L'esperienza della valutazione*, Seam, Roma.

2.5 • VERSO LA COSTRUZIONE DI UN MONITORAGGIO INTEGRATO

La costruzione di adeguati sistemi di monitoraggio è correlata alla capacità di definire un set di indicatori in grado di informarci altrettanto adeguatamente sugli andamenti di un determinato fenomeno. La definizione di questo set è realizzata, prevalentemente, *ex ante* cioè in una fase che precede l'attuazione. Esso, pertanto, viene costruito a partire dalle strategie, dalle logiche attuative, dagli obiettivi e dai risultati su cui il Programma si fonda. Anche se costituisce il telaio attorno al quale sarà poi possibile parlare di efficacia o di efficienza o di successo di un Programma, esso ha il limite di essere prodotto in spiccate condizioni di *razionalità limitata* nelle quali risulta poco credibile indicare, *ex ante*, con certezza gli esiti e gli effetti di una azione/attività. Analisi e conoscenze pregresse del contesto e/o dei risultati di precedenti azioni contribuiscono al sostegno delle decisioni e del disegno strategico, ma non riescono ad eliminare le incertezze insite nell'attuazione (ad esempio, quell'indicatore ci informerà in maniera adeguata su quel fenomeno? Quel fenomeno accadrà nelle forme previste?).

Ma c'è di più. Nel caso di programmi complessi, come nel caso delle azioni di sistema nazionali, lo stesso risultato generale (l'efficacia del programma) si situa ad un metalivello, cioè quello prodotto dalle interconnessioni, largamente imprevedibili tra le realizzazioni, i risultati e gli impatti delle singole Azioni. Su queste interconnessioni, *ex ante*, al momento, cioè, della progettazione del sistema degli indicatori, possiamo fare solo ipotesi e previsioni.

Compito di un sistema di monitoraggio di qualità appare, quindi, quello di sforzarsi di migliorare, attraverso lo sviluppo di capacità autoriflessive degli attori coinvolti, le sue prestazioni anche in corso d'opera, cercando di rendere meno "complicato" il lavoro della valutazione.

A prescindere che si tratti di indicatori di realizzazione, di risultato o di impatto, l'insieme degli indicatori e i caratteri della costruzione stessa del sistema degli indicatori così come esplicitati in tutti i documenti programmatici di FSE 2000-06, ci informano concretamente sulla direzione verso la quale si è deciso di indirizzare le realizzazioni. Gli *indicatori di programma* incardinano le logiche che presiedono l'analisi dei contesti da trasformare, la quantità/qualità delle realizzazioni da attivare con i risultati attesi e individuano, altresì, precisi nessi tra la direzione, l'intensità e l'ampiezza degli interventi.

Ricostruire questi elementi e porli in comunicazione tra loro alla ricerca di nessi possibili (meccanismi) equivale a delineare una vera e propria *teoria del programma* (Chen, 1990). Essa definisce in maniera implicita ed esplicita le aspettative dei decisori e le metodologie e gli strumenti dell'implementazione e cioè la *filosofia che sottende alle trasformazioni auspiccate*. Gli indicatori rappresentano in questo contesto variabili alle quali è stata assegnata una *funzione indicale di una dimensione concettuale mediante un modello teorico* (Cannavò, 1999, 148).

È evidente che, a partire da assunti (obiettivi strategici) relativamente semplici (combattere la disoccupazione, garantire l'integrazione tra istruzione e formazione, promuovere le pari opportunità tra uomini e donne) una *teoria del programma* prevede la messa in opera di complessi sistemi di azione, ognuno dei quali dà vita ad una sua propria configurazione attuativa rispetto alla quale il sistema degli indicatori ci informa. Contribuire alla ricostruzione di una possibile *teo-*

ria del programma a partire dai nessi evidenti tra le realizzazioni (caratteri effettivi dell'implementazione) è quanto, seppur ad un livello solo embrionale, si è tentato di realizzare con il nostro lavoro, contribuendo al miglioramento di quella che può definirsi *valutabilità del programma*²⁷. Rossi, Freeman e Lipsey (1999) definiscono la *teoria del programma* come il set di assunzioni sulle relazioni tra la strategia e la tattica adottati da un programma e i benefici sociali che ci si aspetta che il programma produca. Essi distinguono, all'interno di tale teoria più generale, una teoria dell'impatto (*impact theory*), che individua le sequenze attraverso le quali ci si attende che il programma produca i mutamenti nelle condizioni sociali a cui è rivolto, e una teoria del processo (*program process theory*), che fornisce una descrizione di come il programma intende sviluppare le interazioni desiderate con i *target individuati* e come intende produrre servizi al suo interno.

Mentre la *program process theory* è stata ampiamente rintracciata nel corso del nostro lavoro attraverso la ricostruzione trasversale delle azioni e dei progetti, nonché attraverso la loro raccolta all'interno di *cluster tematici* individuati *ad hoc*, la *impact theory*, per le sue implicazioni con i risultati parziali e finali del programma, rimane il terreno privilegiato della attività valutativa. Entrambe, comunque, suggeriscono l'utilità di un'osservazione flessibile, non rigida, dell'implementazione, alla ricerca di connessioni lasche o potenziali. Un approccio diverso, allo stato attuale dell'avanzamento effettivo dei due programmi qui analizzati, avrebbe un compito sanzionatorio dei ritardi (deficit attuativi e ritardi di realizzazione), non sarebbe in grado di tenere in opportuna considerazione il carattere complessivamente incrementale che caratterizza la loro attuazione. Un approccio come quello che la *teoria del programma* suggerisce consente, altresì, di cogliere i nessi possibili, e in parte inattesi, tra obiettivi e realizzazioni (è il caso della raccolta dei prodotti/realizzazioni) seppur a partire, ed è questa una precisa scelta effettuata *ex ante*, dai descrittori individuati nei documenti di programmazione.

Il monitoraggio qualitativo delle azioni di sistema nazionali e i suoi prodotti (Rapporti) vanno pertanto ad arricchire e, in parte a completare, il sistema di osservazione dei Programmi aggiungendo ad essi, dal punto di vista della raccolta di informazioni salienti sull'attuazione, un *colpo d'occhio di sistema*. Perché questo colpo d'occhio migliori, è di straordinaria importanza la messa a punto ed il potenziamento della raccolta delle forme tecniche degli interventi e degli strumenti operativi utilizzati, che appaiono destinati, almeno in questo primo periodo di attuazione, a rimanere complessivamente in ombra. Ciò che oggi è più facile raccogliere, anche se si tratta di informazioni non sempre immediatamente disponibili, sono i dati concernenti i processi e i prodotti degli interventi. Questi dati ci avvisano, infatti, non tanto della bontà dei meccanismi di allocazione delle risorse quanto della loro produttività assoluta, dato comunque tutt'altro che da sottovalutare in ragione della *compliance* (rispetto delle regole e degli adempimenti) del programma.

27 "Prepare an analysis of the programmes and 'theory'. This should include assumed mechanisms for successful implementation, an assessment of their likely success in the real-world conditions of the programme. Logic models and programme theories are commonly thought of as appropriate tools for this analysis. Given the contextualised and complex nature of socio-economic development more complex tools such as 'realist' analyses of Context/ Mechanisms/ Outcome configurations; simulation or modeling; or Theory of Change Workshops may be useful". Cfr. Tavistock Institute in association with GHK, IRS, *Evaluating Socio Economic Development*, The Guide SOURCEBOOK 2: Methods & Techniques Evaluability Assessment, p. 2.

Ciò detto, ragioni legate alla coerenza e pertinenza in riferimento agli ambiti di programmazione e realizzazione indicati a livello europeo consigliano di non *perdere contatto* con l'insieme delle metodologie e delle strumentazioni suggerite dalla CE e dai documenti della programmazione nazionale in materia di politiche sociali, del lavoro, della formazione e delle pari opportunità.

La CE attraverso una documentazione recente (Tavistock Institute 2003) sottolinea la necessità di emancipare le esperienze nazionali da approcci fondati sull'esclusivo trasferimento di temi, problemi e metodi²⁸ suggeriti dalla documentazione istituzionale della Comunità. Le peculiarità, le specificazioni, gli apprendimenti rintracciabili nelle attività di monitoraggio qualitativo delle azioni di sistema nazionali, oggi, ci aiutano a pensare alla possibilità di migliorare la performance dei sistemi di osservazione (monitoraggio) nazionale, a partire da quello proposto, che si caratterizza come una esperienza limitata ma, a nostro avviso, di grande interesse.

Come abbiamo più volte sostenuto, i programmi considerati da questo monitoraggio sono molto complessi. Essi agiscono su più ambiti di politica pubblica attraverso azioni che, pur essendo realizzate in riferimento a tutto il territorio nazionale, si sviluppano a partire dalla dimensione locale, sono rivolti ad una gamma estremamente ampia di destinatari, coinvolgono differenti Amministrazioni pubbliche, realizzano prodotti e servizi di differente peso e impatto, sono attraversati da processi decisionali che coinvolgono organi di governo ai vari livelli e che producono ambiti negoziali nuovi e articolati.

Basterebbero queste poche osservazioni per evidenziare l'estrema difficoltà di riportare "a sistema" metodi e strumenti e di rintracciare in maniera univoca legami evidenti tra politiche, misure, azioni e progetti.

Rilevanza straordinaria assume, allora, una riflessione generalizzata sulla produzione dei dati e sulla raccolta delle informazioni utili a rappresentare e descrivere questa complessità.

Sulla difficoltà di costruire indicatori che rilevino "l'essenza" del fenomeno che si vuole descrivere si è già detto. Qui preme, però, sottolineare ulteriormente la duplicità che caratterizza questa difficoltà. C'è una difficoltà interna al processo di produzione del dato: tale produzione risponde di volta in volta alle logiche degli attori che producono quel dato sia in termini di rilevanza (quanto è importante produrre quel tipo di informazione) sia di pertinenza (quanto quel dato serve a descrivere il fenomeno a cui, in ultima analisi, si riferisce), sia di comparabilità (quanto quel dato aiuta a effettuare paragoni con altri tipi di informazioni prodotte in altri ambiti). Queste logiche sono, prevalentemente, alimentate dagli ambiti organizzativi che richiedono e presuppongono la produzione di quel dato.

28 "EC requirements to evaluate programmes 'across the board', which might be inappropriate in situations where programmes are multi-dimensional, involve a great number of stakeholders, and require, to be implemented, that many authorities at various level act. With such programs, EU requirements impose too much of a burden on evaluations and take away time and resources from investigating what the programmes are producing on the ground, for whom, and why. Reports tend to be generic and long. This might impair their use and negatively feedbacks on the perception of the importance of evaluation activities [...] An emphasis in the Italian public administration on programme implementation and formal regularity of procedures (rather than results) has been a limiting factor. There is also a tendency to see guidelines as a blueprint and to adopt them in a tokenistic and mechanical way, rather than to make them meaningful in the context of different programmes and policies". Cfr. Tavistock Institute in association with GHK, IRS, *Evaluating Socio Economic Development*, The Guide SOURCEBOOK 3: Capacity Building, p. 20.

In altre parole possono servire al controllo di gestione²⁹ di quella organizzazione o di quella amministrazione locale o di quella assistenza tecnica e, pertanto, potrebbero essere adeguati alle necessità informative di quel contesto ma non contenere il potenziale informativo necessario ad altri contesti e ad altri scopi³⁰.

Nelle attività svolte attraverso questo monitoraggio qualitativo, le interviste effettuate a coloro che direttamente producono le informazioni utili a questa raccolta hanno posto l'accento sulla necessità, da una parte di avere una griglia il più possibile condivisa delle informazioni da raccogliere (quella su cui è costruita la banca dati del monitoraggio qualitativo - riportata per esteso nel CD rom allegato - ha svolto ampiamente questo compito), dall'altra, di condividere e comprendere fino in fondo le logiche della raccolta, l'iter attraverso il quale quelle informazioni si sono poi trasformate, anche se in maniera ancora insufficiente, in strumenti conoscitivi.

Come abbiamo sostenuto in precedenza, ma soprattutto come dimostrano le esperienze di eccellenza che sul monitoraggio sono state maturate in alcuni contesti regionali³¹, un sistema di monitoraggio di qualità si costruisce utilizzando le "filieri informative" già esistenti, creandone (solo se necessario) di nuove proprio a partire alla partecipazione di tutti gli attori interessati alla produzione del dato. Tale partecipazione ha anche il valore di facilitare il compito di riconsegna pubblica dei risultati della raccolta (accountability), che sarebbe esaltata oltre che dalla efficacia descrittiva del set di informazioni in uso anche dall'ampia condivisione dei risultati conoscitivi ai quali si perviene.

29 Lippi dà questa definizione del "il sistema informativo che misura, elabora e sintetizza informazioni sullo stato delle prestazioni di una attività, in vista di una sua valutazione da parte del vertice. Cfr. Lippi A. (1998), "I politici, i burocrati e il controllo di gestione", *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1.

30 Adottando una prospettiva di medio-lungo periodo, sembrerebbe utile, se non necessario, aprire a tutti i livelli una riflessione sulla costruzione di un set informativo, il più possibile condiviso, realizzato a partire da un confronto tra i vari sistemi informativi utilizzati nell'attuazione, mettendo in comune informazioni salienti sui metodi di raccolta e sulle informazioni prodotte, in primo luogo, a livello di progetto.

31 Come, ad esempio, i sistemi di monitoraggio dei POR del Friuli Venezia Giulia, dell'Emilia Romagna, della Lombardia e della PA di Bolzano solo per citare i migliori quattro casi di eccellenza.

capitolo 3

- **L'ATTUAZIONE DELLE
AZIONI DI SISTEMA
NAZIONALI: L'ANALISI
TRASVERSALE SUI
PROGETTI E SULLE
ATTIVITÀ CONSISTENTI**

3.1 • LA DIMENSIONE QUANTITATIVA FISICA E FINANZIARIA DEI PROGETTI COFINANZIATI

Le azioni di sistema nazionali cofinanziate dal FSE relativamente al periodo di programmazione 2000 - 2006, presentano una dotazione finanziaria complessivamente di 878.473.536,00 euro di cui il 50,8% al Centro Nord (a valere sul PON "Azioni di sistema") ed il 49,2% al Sud (a valere sull'Asse II del PON "Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema").

Osservando l'andamento dell'attuazione al 31.03.2004 (tabella 3.1) risulta che l'impegno finanziario delle risorse assegnate è, come media nazionale, del 63,2% mentre i pagamenti risultano essere il 36,1% (spesa effettiva) della dotazione finanziata.

Analizzando lo stesso dato per ripartizione geografica, si evidenzia che a metà programmazione il Centro Nord ha impegnato il 47,8% delle proprie risorse finanziarie, mentre il Sud il 79,1%.

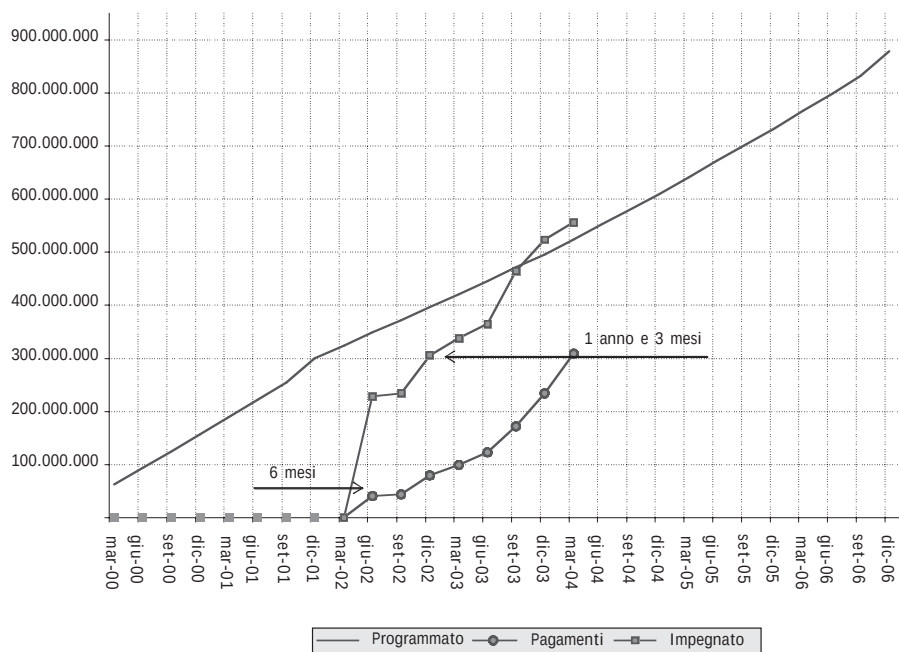
Tabella 3.1 - Risorse programmate, impegnate e spese per ripartizione geografica (01.01.2000 - 31.03.2004)

Ripartizione Geografica	Programmato (2000-2006) (a)	Impegnato al 31.03.04 (b)	Pagamenti al 31.03.04 (c)	Capacità d'impegno (b/a)	Capacità di Spesa (c/a)	Capacità di Utilizzo (c/b)
Centro Nord	445.859.536,00	213.185.576,08	137.341.585,89	47,8%	30,8%	64,4%
Sud	432.614.000,00	342.035.459,31	179.424.282,22	79,1%	41,5%	52,5%
Italia	878.473.536,00	555.221.035,39	316.765.868,11	63,2%	36,1%	57,1%
Centro Nord %	50,8%	38,4%	43,4%	-	-	-
Sud %	49,2%	61,6%	56,6%	-	-	-
Italia %	100%	100%	100%	-	-	-

Fonte: Elaborazione ISFOL - Area Interventi Comunitari su dati IGRUE - Ragioneria generale dello Stato.

Malgrado il tetto minimo di spesa previsto dal Regolamento del FSE al 31 dicembre 2002 (pari al 50% del programmato nell'annualità 2000, al di sotto del quale i Programmi operativi incorrevano nel "disimpegno automatico") sia stato superato, l'andamento della capacità di spesa effettiva (al di sotto del 42% al Centro Nord ed in media nazionale del 36%) è nettamente inferiore rispetto alla capacità d'impegno sia per il Centro Nord che per il Sud: ciò è dovuto ai tempi di assolvimento degli iter di controllo, contabilità e certificazione delle spese sostenute dai beneficiari finali (i soggetti pubblici o privati che realizzano i progetti), necessarie per effettuare appunto i pagamenti. Infatti, confrontando la variabile impegno e pagamento distribuito nel tempo (grafico 1.1), si nota come il tempo necessario alla spesa effettiva per raggiungere il livello registrato dagli impegni tende ad aumentare con l'incremento dell'ammontare complessivo di questi ultimi. Come si può osservare, mentre nel Marzo del 2002 il livello della spesa raggiunge il livello degli impegni registrati 6 mesi prima, nel Marzo del 2004 la spesa raggiunge il livello corrispondente degli impegni finanziari assunti 1 anno e tre mesi prima.

**Grafico 3.1 - Trends delle variabili finanziarie (programmato*, impegnato e speso)
(01.01.2000 - 31.03.2004)**



Fonte: Elaborazione ISFOL - Area Interventi Comunitari su dati della Ragioneria di Stato

* Il trend delle risorse finanziarie programmate è costruito sull'ipotesi di utilizzo delle risorse proposta nei documenti di programmazione originari (2000).

L'anno di inizio delle approvazioni dei progetti è avvenuta nel 2001. Alla data del 31 Marzo 2004, il numero di progetti approvati è di 913, di cui 533 in riferimento alla ripartizione geografica del Centro Nord e 380 relativamente alle aree del Sud Italia (tabella 3.2).

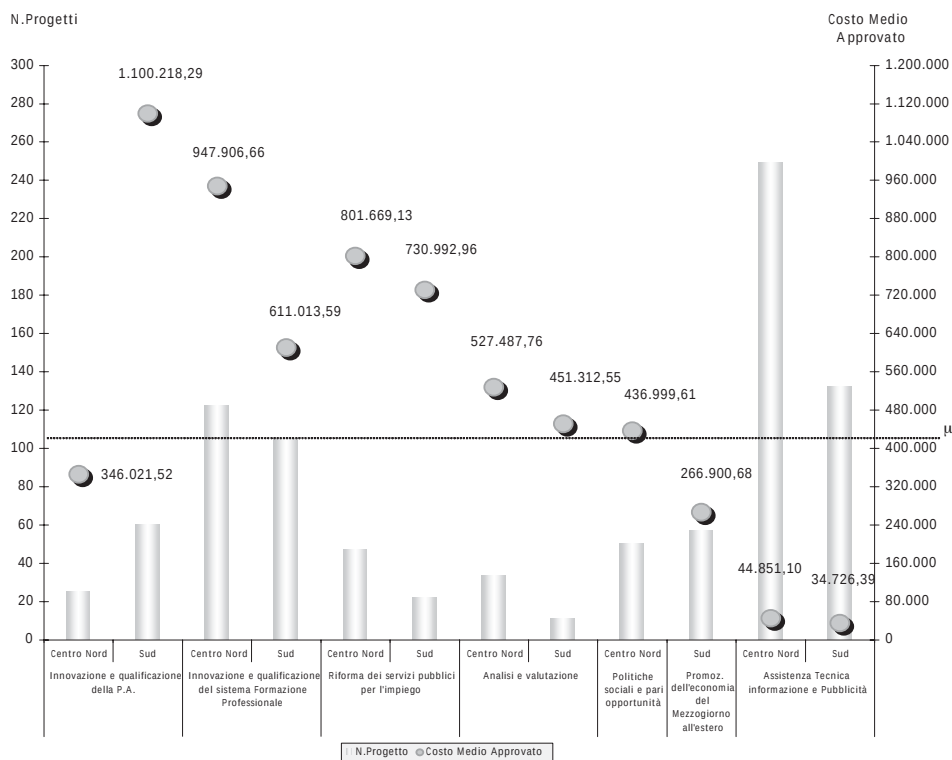
Il costo medio dei progetti approvati è di 419.947,02. Gli *ambiti operativi di intervento*³² nei quali i progetti presentano un costo medio inferiore alla media nazionale del complesso delle azioni di sistema, sono le "Politiche sociali e pari opportunità" e l'"Assistenza tecnica, informazione e pubblicità". Al contrario, quelli cui il costo dei progetti supera il costo medio, sono "Riforma dei servizi pubblici per l'impiego", "Iniziative specifiche di animazione e promozione dell'economia del mezzogiorno e gli italiani residenti all'estero" (presente solo in riferimento alle aree del Sud Italia), "Analisi e valutazione" ed infine "Innovazione e qualificazione della P.A.". In quest'ultimo ambito, troviamo, rispetto al Centro Nord, un più forte investimento per le

32 La corrispondenza tra *ambiti operativi di intervento* e gli Assi, le Misure e le Azioni del PON "Azioni di sistema" e dell'Asse II del PON "Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema" (e relativi Complementi di Programmazione) è stata esposta nel Capitolo 2 (schema 2.2).

aree del meridione, sia come dotazione finanziaria che come numero di progetti. Infine nell'ambito d'intervento "Innovazione e qualificazione del sistema Formazione professionale" trovano un importo approvato nel Centro Nord maggiore rispetto al Sud, pur avendo per entrambi una numerosità progettuale simile. (tabella 3.2 e grafico 3.1).

Quest'ultima differenza, come vedremo, in parte dipende dalle specifiche tipologie di progetto presenti con maggiore frequenza nelle aree del Centro Nord. Più in generale, ci riferiamo al fatto che a valere sulle aree del Centro Nord Italia si registra una spiccata tendenza a realizzare attività sperimentali, mentre, al contrario del Sud le scelte programmatiche attuative hanno privilegiato l'affiancamento consulenziale, la formazione degli operatori e la costruzioni di "reti di scambio".

Grafico 3.2 - Numero dei progetti approvati e loro costo medio per ripartizione geografica ed ambito operativo di intervento (01.01.2000 - 31.03.2004)



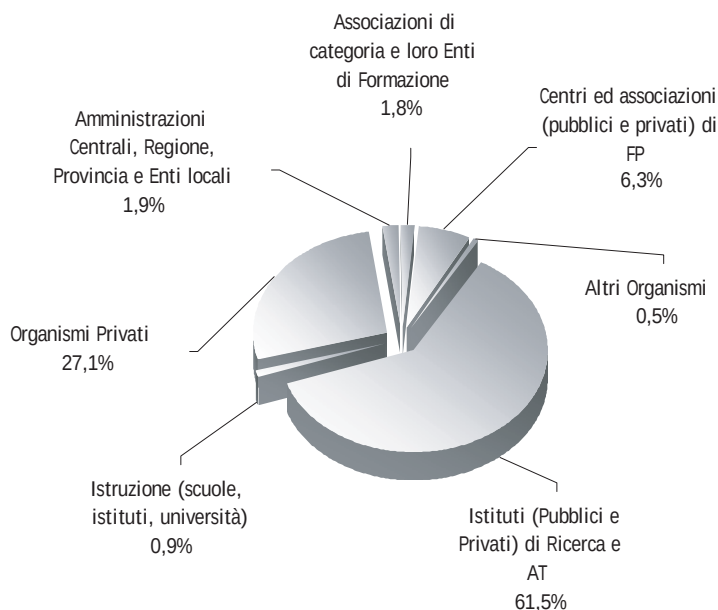
μ = costo medio delle azioni di sistema nazionali (progetti approvati).

Fonte: Elaborazione ISFOL - Area Interventi Comunitari su dati (SIPRO) MLPS - UCOFPL

La tipologia dei soggetti attuatori (beneficiari finali) dei 913 progetti è rappresentata in modo prevalente (grafico 3.3) dagli Istituti (Pubblici e Privati) di Ricerca e AT, con 233 progetti il cui peso è del 61,9% (importo finanziario approvato). Di questi, il numero maggiore risulta finanziato negli ambiti “Innovazione e qualificazione del sistema Formazione Professionale”, “Innovazione e qualificazione della P.A.” ed “Analisi e valutazione”. Con un peso finanziario inferiore (27,6%) si rilevano 488 progetti attuati dagli Organismi Privati ed Altri Organismi, il cui ambito operativo di intervento prevalente è l’“Assistenza Tecnica, informazione e Pubblicità” rappresentato da 361 progetti, come abbiamo visto in precedenza, con un importo finanziario di progetto mediamente molto basso (al di sotto dei 45 mila Euro).

I Centri ed associazioni (pubblici e privati) di FP, Associazioni di Categoria e loro Enti di Formazione e le scuole, Istituti e Università risultano titolari di 148 progetti (9,3%) operanti in modo preponderante nell’ “Innovazione e qualificazione del sistema Formazione Professionale”. Infine, le Amministrazioni centrali, Regione, Provincia e Enti locali risultano titolari di 33 progetti il cui peso è circa del 1,9%, l’ambito prevalente ricade nelle “Iniziative specifiche di animazione e promozione dell’economia del mezzogiorno e gli italiani residenti all’estero”.

Grafico 3.3 - Tipologia soggetti attuatori per importo finanziario approvato dal 01.01.2000 al 31.03.2004



Fonte: Elaborazione ISFOL - Area Interventi Comunitari su dati (SIPRO) MLPS - UCOFPL

La programmazione nazionale delle azioni di sistema cofinanziate dal FSE ha individuato alcuni soggetti “*in house*” (enti pubblici o partecipati dallo Stato)³³ alle Amministrazioni titolari di finanziamenti.

In altri termini, coerentemente con quanto previsto dalla programmazione 2000 - 2006, circa il 50% del totale dei finanziamenti approvati fino al Marzo 2004 sia in ambito ob 1 che in ambito ob. 3, non ha attivato procedure pubbliche di aggiudicazione, ma è stato affidato direttamente a soggetti che, a livello nazionale, sono istituzionalmente preposti ad intervenire, per conto delle Amministrazioni pubbliche di appartenenza, a sostegno dello sviluppo delle politiche cofinanziate dal FSE (tabella 3.2).

È il caso specifico dell'ISFOL a cui il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha assegnato direttamente il 23% delle risorse totali approvate. In particolare, all'ISFOL è stato richiesto, attraverso una programmazione dettagliata sulle Azioni di sistema programmate, di realizzare una parte degli interventi finalizzati alla qualificazione e innovazione del sistema di Formazione professionale e della sua integrazione con il sistema dell'Istruzione professionale e universitaria. Non solo, l'ISFOL realizza attività di monitoraggio, di ricerca (esplorativa e valutativa) sulle politiche attive del lavoro ma anche attività di Assistenza tecnica sul campo (come, ad esempio, le *task force* regionali sull'accreditamento delle strutture formative).

Sempre il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha riconosciuto in Italia Lavoro S.p.a. (assegnandogli il 7% delle risorse totali impegnate) il soggetto in grado di realizzare, attraverso l'Assistenza tecnica sul campo (*task force* consulenziali ai Centri per l'Impiego) e le sperimentazioni, una serie di interventi concentrati sulla qualificazione e innovazione del sistema dei servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Infine, per rimanere ai tre progetti quadro più consistenti in termini finanziari³⁴, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha approvato il progetto quadro del Formez (pari al 10,2% del totale dei finanziamenti impegnati) per la realizzazione di una serie considerevole di iniziative, di assistenza, formazione e consulenza, tutte finalizzate alla qualificazione e innovazione delle risorse umane impegnate nella Pubblica Amministrazione.

Tabella 3.2 - Peso % degli affidamenti diretti ai grandi Progetti quadro

Ente Attuatore	Importo Approvato	Peso %
ISFOL	€ 88.550.089,75	23,10%
FORMEZ	€ 39.346.016,56	10,26%
Italia Lavoro S.p.A.	€ 26.551.251,14	6,92%

33 Libro Verde relativo ai partenariati pubblico privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e della concessioni COM (2004) 327.

34 Ma l'elenco degli affidamenti diretti vede anche altri soggetti pubblici a cui sono stati affidati finanziamenti per la realizzazione di specifiche azioni di sistema nazionali.

Tabella 3.2 - Peso % degli affidamenti diretti ai grandi Progetti quadro - segue

Ente Attuatore	Importo Approvato	Peso %
Altri soggetti affidatari diretti	€ 25.860.682,15	6,74%
Totale affidamenti diretti	€ 180.308.039,60	47,03%
Aggiudicazione attraverso procedure pubbliche (Bandi e Avvisi)	€ 203.103.589,16	52,97%
Totale	€ 383.411.628,76	100%

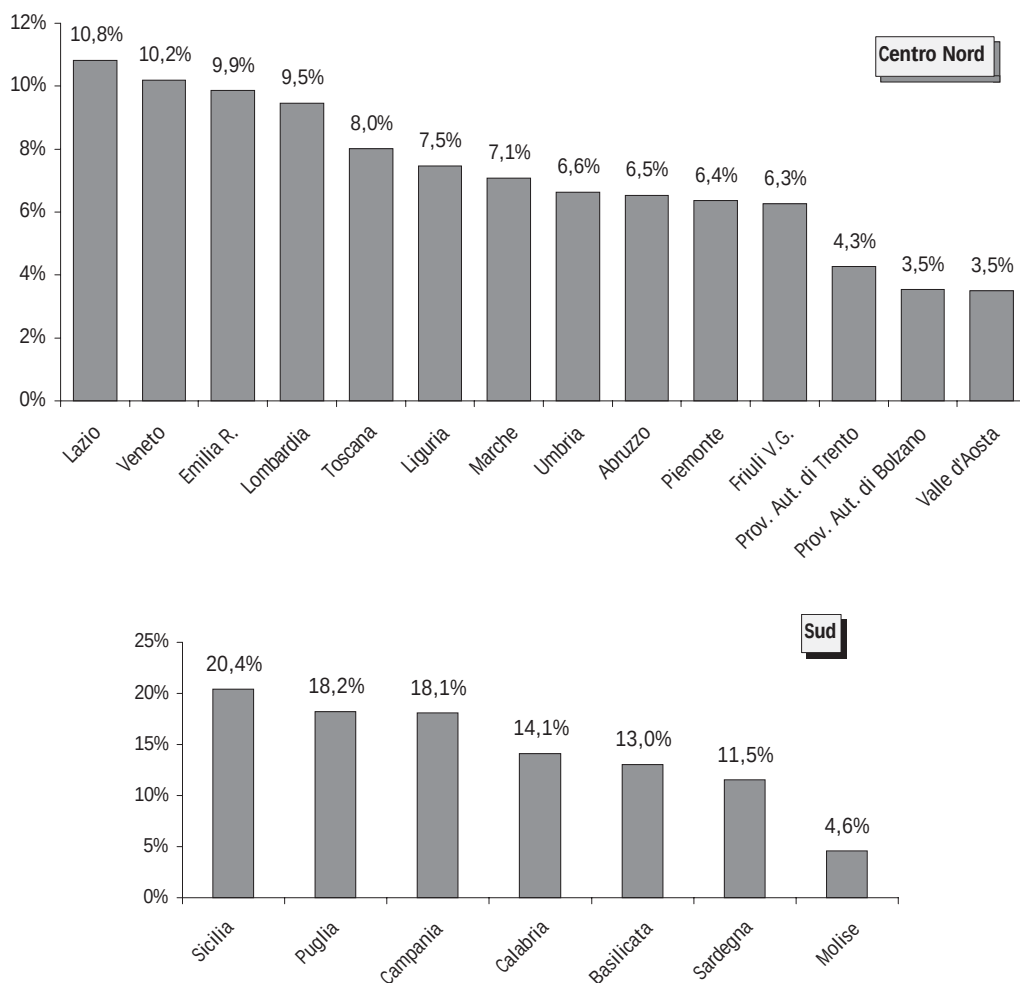
SPECIFICAZIONE METODOLOGICA

L'elaborazione dei dati relativi alle variabili fisiche quali: le aree regionali (localizzazione), destinatari dei progetti e la tipologia dei soggetti attuatori, è stata effettuata tenendo in considerazione "la numerosità dei progetti" ponderata con la variabile "importo approvato" sul singolo progetto. Il dato statistico così costruito consente di mettere in evidenza il peso dei diversi progetti realizzati o in corso di realizzazione. Tale scelta trova motivazione nell'elevato grado di eterogeneità che caratterizza l'universo dei progetti finanziati dal Programma in termini di caratteristiche, ambiti/obiettivi, ma soprattutto, in termini di dimensioni. Pertanto considerare solo la variabile "numerosità dei progetti" avrebbe determinato una fotografia della dimensione progettuale non adeguata.

Nell'ambito delle azioni di sistema non sempre è possibile e legittimo associare al progetto l'informazione sulla localizzazione. Molti progetti, infatti, intervengono attraverso strumenti (si pensi alla costruzione dei siti web) e modalità (ad esempio i gruppi di lavoro o la costituzione delle cosiddette "comunità di competenza") che non consentono l'individuazione della dimensione localizzativa.

Le aree regionali, ossia gli ambiti territoriali esplicitamente coinvolti nell'attuazione dei progetti, sono indicate in un sottoinsieme di 185 progetti, di cui 111 progetti approvati per il Centro Nord e 74 per il Sud. La loro distribuzione ponderata per il relativo dato finanziario, evidenzia che il "coinvolgimento regionale" è distribuito in modo relativamente coerente rispetto alla dimensione delle singole regioni, come si può osservare dal grafico 3.4.

Grafico 3.4 - Livello di coinvolgimento delle aree regionali nella realizzazione di 185 progetti approvati (Centro Nord 111 e Sud 74 progetti, per un totale di 1022 indicazioni multiple ponderate in base alla dimensione finanziaria dei progetti) dal 01.01.2000 al 31.03.2004

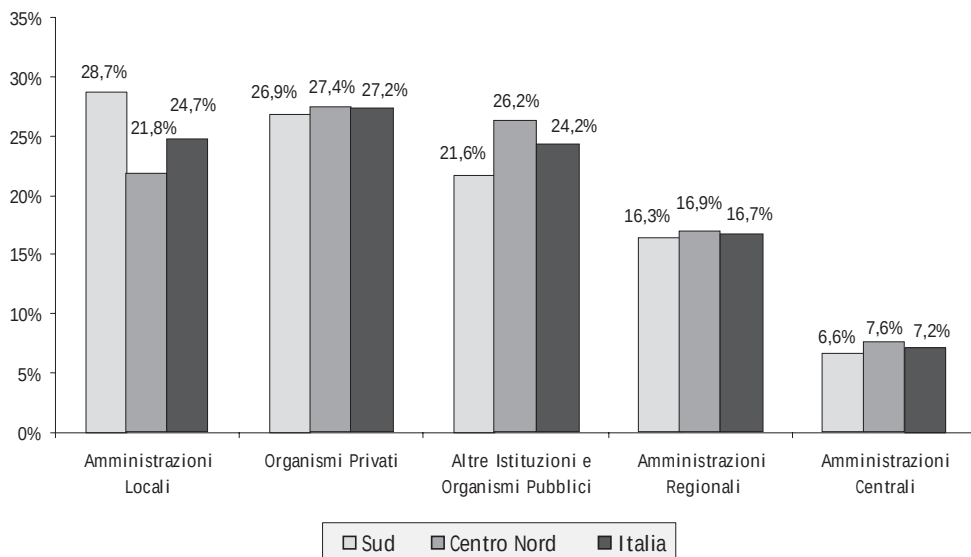


Fonte: Elaborazione ISFOL - Area Interventi Comunitari su dati (SIPRO) MLPS - UCOFPL

All'interno della distribuzione dei progetti approvati, si rileva un sottoinsieme di 174 progetti in cui è presente la variabile "tipologia di destinatari". Anche in questo caso, la natura trasversale delle azioni di sistema nazionali non consente di rilevare, per tutti i progetti approvati, questa variabile.

Il 48,6% di questo sottoinsieme di progetti ha come destinatari degli interventi le strutture e le risorse umane operanti nella P.A., soprattutto a livello decentrato: le Amministrazioni regionali (16,7%), e le Amministrazioni locali (Province e Comuni - 27,7%). Nel restante 51,4%, invece, i destinatari sono gli Organismi Privati (27,2%) e le Altre Istituzioni e Organismi Pubblici (24,2%) (grafico 3.5).

Grafico 3.5 - Tipologia dei destinatari dei progetti approvati distinti per ripartizione geografica (Centro Nord 96 e Sud 78 progetti per un totale di 278 indicazioni multiple ponderate in base alla dimensione finanziaria dei progetti) dal 01.01.2000 al 31.03.2004



Fonte: Elaborazione ISFOL - Area Interventi Comunitari su dati (SIPRO) MLPS - UCOFPL

Tabella 3.3 - Numero di progetti approvati e loro costo medio per, anno di approvazione, ripartizione geografica e ambito operativo di intervento (01.01.2000 - 31.03.2004)

Ambiti di sistema	Ambiti Operativi	Anno di Approvazione	Ripartizione Regionale	N. Progetto	Costo Medio €	
Sistema delle Politiche del Lavoro e delle Politiche sociali	Riforma dei servizi pubblici per l'impiego	2001	Sud	17 9	676.197,02 415.862,56	
		2002	Centro Nord Sud	8 6	1.208.495,46 965.150,97	
		2003	Centro Nord Sud	16 3	1.031.983,41 2.182.531,72	
		2004 *	Centro Nord Sud	6 4	566,95 145,27	
	Pari opportunità e politiche sociali	2001	Centro Nord	19	322.961,70	
		2002	Centro Nord	16	250.878,29	
		2003	Centro Nord	12	271.386,79	
		2004 *	Centro Nord	10	180.637,27	
	Iniziative specifiche di animazione e promozione dell'economia del mezzogiorno e gli italiani residenti all'estero	2001	Sud	5	248.642,50	
		2002	Sud	4	399.574,30	
		2003	Sud	41	463.621,23	
	Totale				176	516.043,26

Tabella 3.3 - Numero di progetti approvati e loro costo medio per, anno di approvazione, ripartizione geografica e ambito operativo di intervento (01.01.2000 - 31.03.2004) - segue

Ambiti di sistema	Ambiti Operativi	Anno di Approvazione	Ripartizione Regionale	N. Progetto	Costo Medio €
Sistema della Formazione Professionale e dell'Istruzione	Innovazione e qualificazione del sistema Formazione Professionale	2001	Centro Nord Sud	45 13	828.122,94 638.515,32
		2002	Centro Nord Sud	54 75	736.133,37 522.416,25
		2003	Centro Nord Sud	21 17	1.826.742,75 980.853,45
		2004 *	Centro Nord	2	133.140,00
Totale				227	792.075,06
Sistema di Governo	Innovazione e qualificazione della P.A.	2002	Centro Nord Sud	17 25	211.796,35 959.094,81
		2003	Centro Nord Sud	8 35	631.250,00 1.201.020,77
	Analisi e valutazione	2001	Centro Nord Sud	19 4	393.731,68 254.356,25
		2002	Centro Nord Sud	7 4	679.835,17 460.641,28
		2003	Centro Nord Sud	7 3	738.192,59 701.482,67
	Assistenza Tecnica informazione e Pubblicità	2001	Centro Nord Sud	118 2	21.876,11 409.241,00
		2002	Centro Nord Sud	67 65	36.231,54 4.219,31
		2003	Centro Nord Sud	54 61	106.348,31 57.171,98
		2004 *	Centro Nord Sud	10 4	41.622,06 913,61
	Totale				510
Italia				913	419.947,02

Fonte: Elaborazione ISFOL - Area Interventi Comunitari su dati (SIPRO) MLPS - UCOFPL

* Il dato 2004 è riferito al primo trimestre e non rappresenta un dato consolidato.

3.2 • LE ATTIVITÀ REALIZZATE PER TIPOLOGIA DI PROGETTO

Nel presente paragrafo spostiamo l'attenzione dal progetto all'attività consistente. Com'è stato ampiamente spiegato nel paragrafo 2.2. del presente volume, il progetto o l'operazione, identificata come azione di sistema nazionale, rappresenta un oggetto difficilmente trattabile dal monitoraggio di programma. All'interno delle azioni di sistema nazionali, infatti, convivono progetti fortemente eterogenei. È una eterogeneità di dimensione, di durata, di finalità, di soggetti coinvolti e perfino di procedure necessarie all'attuazione e gestione dei singoli progetti.

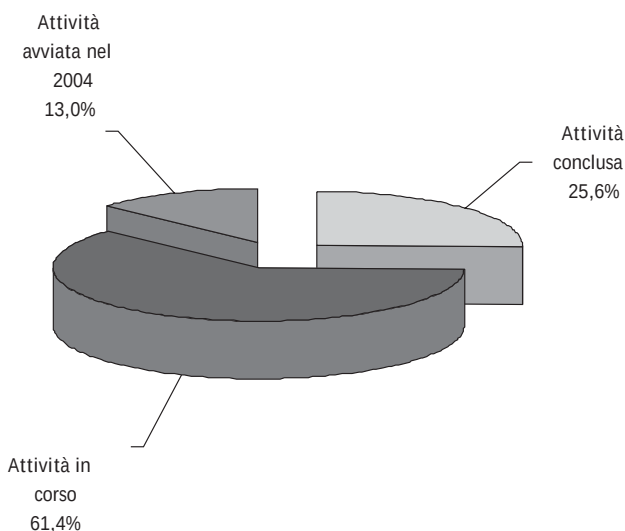
Per questo motivo, attraverso un metodo partecipativo, che ha coinvolto cioè tutti gli attori a vario titolo impegnati nell'implementazione dei programmi, sono state rintracciate le *attività consistenti* attraverso un duplice processo (di scomposizione e di accorpamento) applicato alternativamente rispetto ai singoli progetti. I grandi progetti dati in affidamento diretto a Formez, ISFOL, Italia Lavoro e ISTAT sono stati scomposti in base alle attività principali realizzate al loro interno (che non hanno visibilità nella banca dati dei progetti - SIPRO). Al contrario, i progetti più delimitati, sulla base delle finalità e degli obiettivi espressi, sono stati accorpati in attività singole (ad esempio, tutti i progetti di trasferimento buone prassi realizzati attraverso l'Avviso 1/2001 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali DG Orientamento e FP, nella banca dati da noi costruita, risultano un'unica attività consistente).

Infine, ogni attività è stata classificata in base agli elementi classificatori definiti in ambito nazionale ed è stata connotata in base alle principali caratteristiche qualitative³⁵.

Nel periodo compreso tra il 2000 e Giugno 2004 risultano realizzate o in corso di realizzazione 414 attività consistenti. Più di due terzi (308) sono attualmente in fase di svolgimento e, di queste, 254 risultano avviate prima della riprogrammazione di metà periodo, mentre 54 sono state avviate nel corso del 2004. Risultano invece concluse 106 attività consistenti.

³⁵ L'illustrazione di questo metodo di rilettura delle realizzazioni è ampiamente trattato nel paragrafo 2.2 del presente volume. L'elenco completo delle attività consistenti organizzato per ambito di sistema, ambito operativo di intervento (Misure, Azioni e SottoAzioni) e ripartizione geografica è riportato per esteso nel CD rom allegato alla presente pubblicazione e comprende tutte le caratteristiche qualitative rilevate.

Graf. 3.6 - Attività concluse, in corso ed avviate nel periodo 01.01.2000 - 30.06.2004



Fonte: Elaborazione ISFOL - Area Interventi Comunitari

Disaggregando i dati relativi allo stato di avanzamento delle attività per l'area geografica di riferimento, si può constatare che non sussistono sostanziali differenze tra Regioni del Centro Nord e quelle del Sud per quanto riguarda l'andamento temporale complessivo delle attività. Anche se il Centro Nord ha avviato e sta portando avanti un maggior numero di attività, tuttavia sembra che le due ripartizioni geografiche procedano sostanzialmente di pari passo.

Tabella 3.4 Attività concluse, in corso ed avviate nel periodo 2000 - 30.06.2004

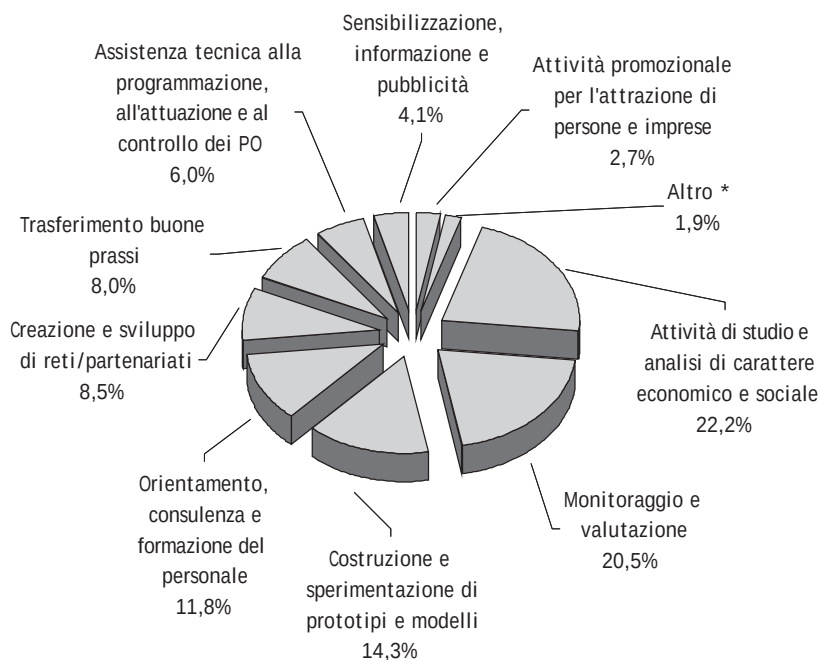
Stato di avanzamento	Regioni	v.a.	%
Attività conclusa	Centro Nord	52	12,6%
	Sud	54	13,0%
Attività in corso	Centro Nord	139	33,6%
	Sud	115	27,8%
Attività avviata nel 2004	Centro Nord	33	8,0%
	Sud	21	5,1%
Totale	Centro Nord	224	54,1%
	Sud	190	45,9%
	Italia	414	100%

Fonte: Elaborazione ISFOL - Area Interventi Comunitari

L'innovazione nei sistemi promossa nelle azioni di sistema nazionali si è concentrata sostanzialmente, sia nel Sud che nel Centro Nord, su sei tipologie di progetto (Graf. 3.7):

- la conoscenza delle realtà socio economiche di riferimento (analisi e studi a carattere economico e sociale);
- la predisposizione di basi di dati utili al monitoraggio e alla valutazione dei risultati conseguiti attraverso l'attuazione delle politiche cofinanziate (monitoraggio e valutazione);
- l'applicazione di modelli innovativi (costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli);
- la diffusione delle soluzioni e delle pratiche finalizzate alla qualificazione delle risorse umane impegnate nella implementazione delle politiche (attraverso la consulenza e la formazione);
- l'organizzazione e la messa a regime di modalità e luoghi fisici o virtuali di confronto e di disseminazione (costruzioni di reti e di partenariati);
- la diffusione e disseminazione di prassi operative di eccellenza (trasferimento buone prassi).

Graf. 3.7 - Tipologie di progetto attivate nel periodo 2000 - Giugno 2004
(v.% sul totale delle 414 attività rilevate)³⁶



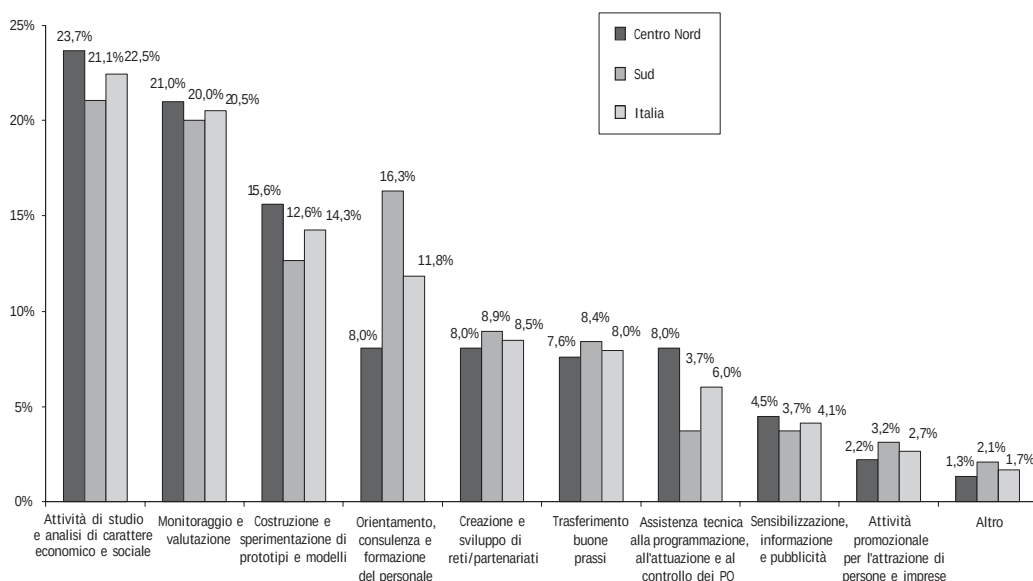
Fonte: elaborazione ISFOL - Area Interventi Comunitari

* Il termine *Altro* raggruppa le tipologie di progetto che presentano una numerosità inferiore a 5 (le tipologie di progetto sono "Certificazione di qualità e accreditamento soggetti attuatori", "Adeguamento ed innovazione degli assetti organizzativi").

³⁶ Tra queste 414 attività, 396 sono cofinanziate dal FSE e 18 dal FESR. Quest'ultimo, infatti, nelle regioni del Sud (Ob. 1) finanzia le attività appartenenti all'Asse I (Assistenza tecnica e coordinamento delle politiche di sviluppo regionali). In particolare, per omologia rispetto alle corrispondenti attività che nel Centro Nord sono finanziate dal FSE, abbiamo preso in considerazione, nella presente pubblicazione, le attività del FESR riguardanti l'Assistenza Tecnica, l'informazione e pubblicità, le Pari Opportunità e le Politiche Sociali, ed abbiamo applicato a queste attività lo stesso sistema di classificazione adottato per le azioni finanziate dal FSE, al fine di rendere omogenee e confrontabili tra loro attività che ricadono in differenti linee di finanziamento.

La distribuzione delle tipologie di progetto fra Centro Nord e Sud Italia risulta sostanzialmente omogenea, eccezion fatta per l'“Orientamento, consulenza e formazione degli operatori”, tipologia di progetto maggiormente diffusa negli interventi rivolti alle aree del mezzogiorno. Al contrario, la “Costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli”, anche se in termini relativi, ha riguardato maggiormente le aree centro settentrionali.

Graf. 3.8 - Tipologie di progetto attivate nel periodo 2000 - Giugno 2004 per ripartizione geografica (v.% sul totale delle 414 attività rilevate)



Fonte: elaborazione ISFOL - Area Interventi Comunitari

* Il termine Altro raggruppa le tipologie di progetto che presentano una numerosità inferiore a 5 (le tipologie di progetto sono “Certificazione di qualità e accreditamento soggetti attuatori”, “Adeguamento ed innovazione degli assetti organizzativi”).

È sulle prime sei tipologie di progetto, che complessivamente rappresentano oltre l'85% delle attività realizzate o in corso di realizzazione, che concentriamo la nostra attenzione, cercando di rintracciarne il contenuto, gli ambiti prevalenti, le finalità che ne sottendono l'attuazione e i prodotti più significativi realizzati.

Su un totale di 414 attività, realizzate o in corso di realizzazione, oltre il 40% è rappresentato dalla costruzione di significative basi di conoscenza, di lettura e analisi dei fenomeni socio economici, nonché di verifica dei risultati delle politiche messe in atto attraverso il Fondo Sociale Europeo (FSE). Il 22,2% del totale delle attività, infatti (grafico 3.7), fa riferi-

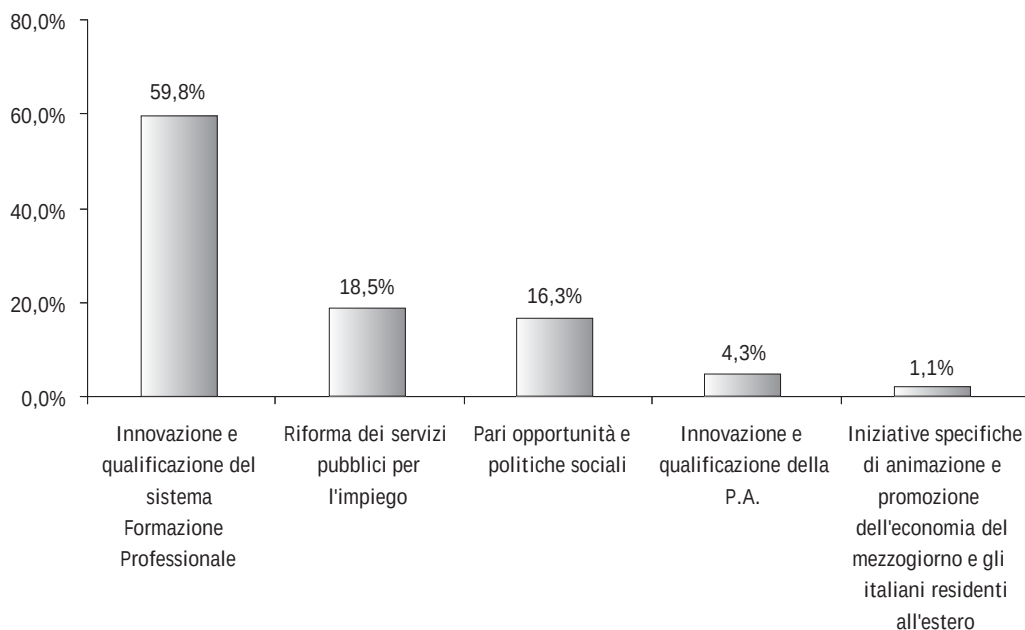
mento alla tipologia di progetto “Attività di studio e analisi a carattere economico e sociale” e una percentuale di poco inferiore (20,5%) riguarda la tipologia di progetto “Monitoraggio e Valutazione”.

Attività di studio e analisi a carattere economico e sociale

Alla data di rilevazione (Giugno 2004) sono state realizzate o sono in corso di realizzazione 92 attività afferenti allo “Studio e analisi a carattere economico e sociale”, prevalentemente nell'ambito delle aree “Innovazione e qualificazione del sistema Formazione” (59,8%), “Riforma dei servizi pubblici per l'impiego” (18,5%) e “Pari opportunità e politiche sociali” (16,3%) (grafico 3.9).

Rispetto al totale delle 92 attività consistenti, 25 risultano concluse, 67 in corso di realizzazione, di cui 15 avviate nel 2004.

Graf. 3.9 - Distribuzione delle 92 attività afferenti alla tipologia di progetto “Attività di studio e analisi di carattere economico e sociale” per ambito operativo d'intervento



Fonte: elaborazione ISFOL - Area Interventi Comunitari

Le ricerche realizzate o in corso di realizzazione hanno avuto come principale oggetto di analisi:

- l'offerta e la domanda di formazione, relativamente a tutte le filiere formative, ma con una particolare attenzione alla formazione continua, alle caratteristiche dell'offerta di formazione per i disoccupati ed ai modelli europei di erogazione dei servizi formativi. Sono stati investi-

gati in particolare i legami tra la qualificazione delle risorse umane e le potenzialità espresse dai sistemi locali;

- il mercato del lavoro e, in particolare, le dinamiche occupazionali, le caratteristiche degli utenti dei Servizi per l'Impiego (SPI) e lo sviluppo locale.

Con la finalità di accrescere la conoscenza dei fenomeni connessi all'integrazione tra risorse e strumenti di intervento, sono stati realizzati, soprattutto in riferimento alle aree meridionali, studi ed indagini volti a definire quali condizioni risultano maggiormente efficaci ad innescare lo *sviluppo locale*, rispetto alle dinamiche del mercato del lavoro, degli assetti istituzionali, normativi e organizzativi e alle caratteristiche dell'offerta e della domanda di formazione. Ciò rende evidente come questo tema, individuato dalla programmazione come trasversale e strategico, sia stato preso in giusta considerazione nella realizzazione delle attività finalizzate alla costruzione di una conoscenza adeguata delle condizioni socio economiche dei contesti di riferimento.

Più in generale, i risultati delle attività di indagine sono sempre stati illustrati e diffusi fra le Amministrazioni e gli attori socio economici, ponendo l'accento sul loro carattere strumentale, di supporto ed accompagnamento alle funzioni di programmazione e attuazione delle politiche. Durante la realizzazione delle attività di ricerca si è potuto constatare come lo scenario in cui si è andati ad operare è, in modo crescente, articolato e complesso, perché sempre più connesso al carattere locale assunto dall'implementazione delle politiche pubbliche, sia quelle volte ad agevolare l'occupazione che quelle volte a favorire l'inclusione sociale, anche attraverso i percorsi integrati di formazione e inserimento lavorativo³⁷.

Scendendo nel dettaglio degli interventi di studio e analisi più significativi realizzati³⁸ nell'ambito della formazione, si può rilevare che le indagini e le ricerche, concluse o tutt'ora in corso, si sono focalizzate principalmente sui seguenti temi:

- gli atteggiamenti e i comportamenti dei lavoratori rispetto alla formazione continua, sia nelle micro, piccole e medie imprese che nelle grandi imprese;
- la domanda formativa e i fabbisogni formativi³⁹ (ad es. di formazione linguistica) e professionali in diversi settori (ad es. artigianato), sia da parte degli utenti che degli operatori della formazione (formazione docenti e formatori);
- l'orientamento, le competenze e i fabbisogni formativi degli operatori del settore e la funzione del tutorato;
- l'abbandono scolastico relativo ai giovani in età dell'obbligo formativo (ora definito diritto/dovere all'istruzione e formazione);

37 Hanno contribuito alla sostanziale diversificazione delle politiche sociali a livello locale anche i mutamenti intervenuti nel panorama istituzionale con la modifica del Titolo V della Costituzione (riguardante la riforma in senso federalista della struttura dello Stato, processo di riforma tutt'ora in corso a livello politico e parlamentare), modifica che ha determinato importanti implicazioni a livello territoriale per l'attuazione della Legge quadro 328/2000, la "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

38 La totalità delle attività censite e ordinate per Asse, Misura, Azione e (per le attività realizzate nelle Regioni del Sud) Sottoazione, è compresa nell'appendice su CD-rom allegata al presente volume.

39 Cfr. ad esempio l'indagine Excelsior realizzata da Unioncamere.

- la qualità dell'*e-learning*, la *blended learning* e la figura del tutor on line;
- il ricorso al tirocinio e i contratti di apprendistato in azienda;
- la formazione continua nella contrattazione collettiva e nella concertazione.

La maggior parte di queste ricerche si sono concentrate sia sul livello locale (regionale) sia sul livello nazionale, effettuando spesso confronti e comparazioni con altre esperienze realizzate in diversi Paesi europei, in un'ottica di *benchmarking* (soprattutto per quanto riguarda, ad esempio, gli standard di certificazione dei percorsi formativi).

Da notare come le ricerche che rientrano nell'ambito dell'istruzione e della formazione professionale siano spesso intrecciate e interconnesse con quelle che riguardano lavoro e occupazione, quasi a sottolineare le sinergie e le trasversalità che attraversano il sistema istruzione e formazione e il sistema lavoro. Una politica che si proponga di "fare sistema" non può non tenere conto, infatti, delle interdipendenze che intercorrono tra i sistemi di riferimento, anche per superare il fossato che spesso divide la formazione (primaria, secondaria e universitaria) dalle esigenze espresse dal mondo del lavoro.

Anche le ricerche riguardanti il mercato del lavoro hanno fornito preziosi dati e informazioni, in particolare su:

- l'emersione del lavoro nero e non regolare;
- la mobilità geografica dei lavoratori;
- l'andamento del mercato del lavoro a livello locale;
- le politiche regionali e nazionali per il lavoro ed in particolare gli effetti delle politiche sull'allungamento della vita attiva;
- gli utenti degli Spl e la qualità percepita dei servizi;
- lo sviluppo locale, in relazione sia ai PIT che al decentramento istituzionale in atto.

Queste analisi costituiscono una base conoscitiva e informativa indispensabile per una piena attuazione della riforma dei Servizi per l'Impiego, riforma a sua volta collegata con l'attuazione della legge 30/2003 recante delega al Governo in materia di occupazione e di mercato del lavoro) e con tutti gli altri dispositivi volti a facilitare l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro.

Infine, è utile segnalare alcune ricerche che si inscrivono nell'ambito delle Politiche sociali e per le Pari Opportunità, come ad esempio le indagini sulle imprese sociali e sulle organizzazioni del volontariato, sui dispositivi di sicurezza sociale di ultima rete e sull'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati (disabili, soggetti a rischio di povertà, immigrati, disoccupati di lungo periodo etc.), sugli strumenti pattizi e sulla concertazione territoriale e decentrata, sull'attività della rete centri antiviolenza nelle aree metropolitane e sulle condizioni professionali e salariali delle donne.

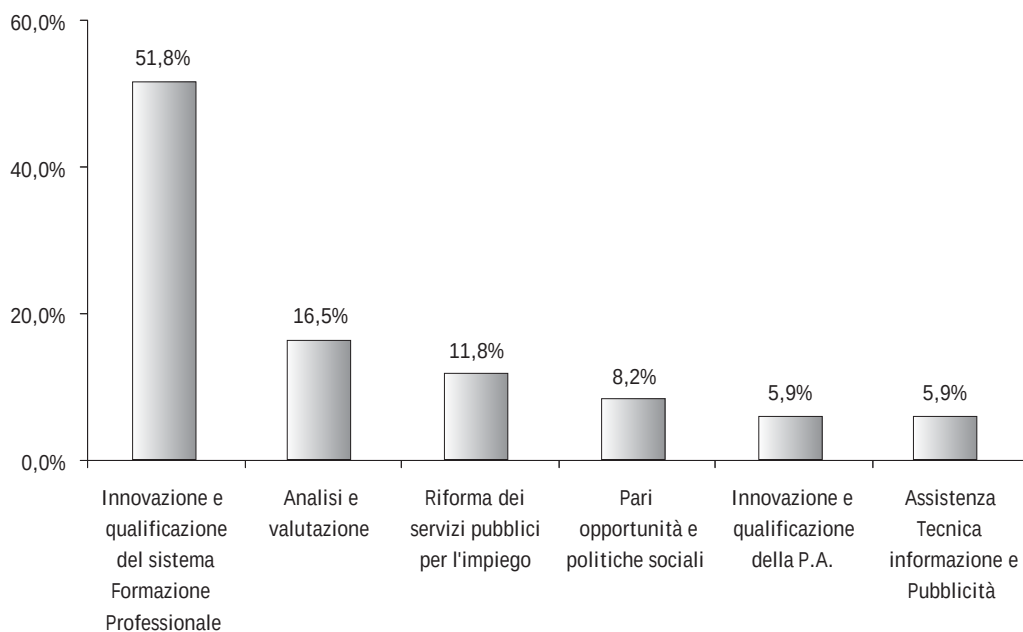
I prodotti realizzati, le banche dati, le mappature, i rapporti di ricerca e i risultati delle indagini costituiscono un'ampia documentazione e una preziosa strumentazione metodologica a disposizione sia degli "addetti ai lavori" che del vasto pubblico. Tale documentazione ha con-

tribuito ad arricchire, tra l'altro, siti e portali internet (cfr. i siti www.eformazionecontinua.it e www.itenets.org) e una vasta manualistica ad uso dei tutor e dei formatori.

Monitoraggio e valutazione

La tipologia di progetto “Monitoraggio e valutazione” comprende 85 attività consistenti, che hanno contribuito, assieme alle attività di studio ed analisi, alla costruzione di significative basi di conoscenza sullo stato dell’arte delle politiche programmate. In questo caso specifico, l’attenzione è puntata sulla costruzione di sistemi di raccolta di dati standardizzati, sulla individuazione dei risultati conseguiti, sull’efficacia delle politiche e sugli effetti generati dagli interventi. Più della metà delle attività di monitoraggio (51,8%) riguardano l’“Innovazione e qualificazione del sistema della Formazione Professionale”, ma sono ben rappresentate anche le attività relative “Analisi e valutazione” (16,5%) e “Riforma dei Spl” (11,8%) (grafico 3.9).

Graf. 3.10 - Distribuzione delle 85 attività afferenti alla tipologia di progetto “Monitoraggio e valutazione” per ambito operativo d'intervento



Fonte: elaborazione ISFOL - Area Interventi Comunitari

Nell’ambito di questa tipologia di progetto sono stati realizzati e sono in corso di realizzazione interventi di monitoraggio quali-quantitativi:

- sull’apprendistato e su tutte le filiere formative (formazione iniziale o ex obbligo formativo, formazione post diploma, formazione superiore - IFTS e formazione continua);

- sui livelli di scolarità e di qualificazione della popolazione italiana e delle forze di lavoro, anche in rapporto al raggiungimento degli obiettivi europei in materia di istruzione e formazione;
- sulle esperienze condotte a livello regionale e nazionale in tema di certificazione, standard, crediti formativi e di applicazione degli standard minimi delle competenze di base e trasversali.

In termini più generali, ad oggi risultano implementate azioni e prodotti strumentali al raggiungimento dell'obiettivo di costruire un sistema nazionale integrato di monitoraggio, analisi e valutazione e tra gli interventi più significativi in tale direzione possiamo elencare: la definizione delle linee guida metodologiche nazionali per il monitoraggio e la valutazione del FSE; l'individuazione e la razionalizzazione degli indicatori di monitoraggio da utilizzare, in particolare, per l'analisi del contributo del FSE alla Strategia Europea per l'Occupazione (SEO); il coordinamento di specifici gruppi di lavoro e l'estensione, definita nell'ambito dello stessi gruppi, delle modalità di rilevazione degli effetti occupazionali prodotti all'interno delle singole filiere, in merito sia a singole tematiche che alle politiche attive del lavoro; e infine, la definizione del modello di valutazione della qualità dei sistemi formativi.

Tutte queste iniziative hanno spesso posto in rilievo la necessità di sviluppare un sistema di criteri e metodi di valutazione condiviso con tutte le amministrazioni responsabili, e di rafforzare la costruzione di un sistema statistico informativo nazionale sulla formazione professionale e, più in generale, sulle diverse forme di politica attiva del lavoro in grado di migliorare le basi di conoscenza settoriali (di fonte statistica e amministrativa) e superare, per il livello sovraregionale, le attuali lacune informative. La disorganicità dello scenario di riferimento nel quale operano l'ISTAT, l'ISFOL, le Regioni, le Province e le Amministrazioni centrali rende difficile, infatti, la disponibilità di dati omogenei che consentano la descrizione, l'analisi, la comparazione e la valutazione puntuale delle *policies* nazionali implementate. In questo ambito, nel 2004 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (DG per l'Orientamento e la FP) attraverso una specifica convenzione con ISTAT, ha avviato un intervento di costruzione/razionalizzazione delle rilevazioni sui destinatari delle iniziative di formazione professionale, nel quale è previsto l'ampliamento della già esistente indagine sul destino dei diplomati, ai qualificati attraverso i corsi di FP regionali. Tale iniziativa si inserisce nel più ampio progetto di razionalizzazione delle fonti statistiche, finalizzato alla costruzione e messa a regime di un adeguato sistema statistico sulla formazione professionale.

La razionalizzazione degli strumenti di rilevazione si è resa indispensabile anche per la descrizione periodica e sistematica del funzionamento e degli sviluppi del sistema dei Spl, mentre un ambito operativo di intervento sul quale le azioni di sistema nazionali intendono intervenire nell'immediato futuro riguarda la valutazione dei risultati della riforma del mercato del lavoro.

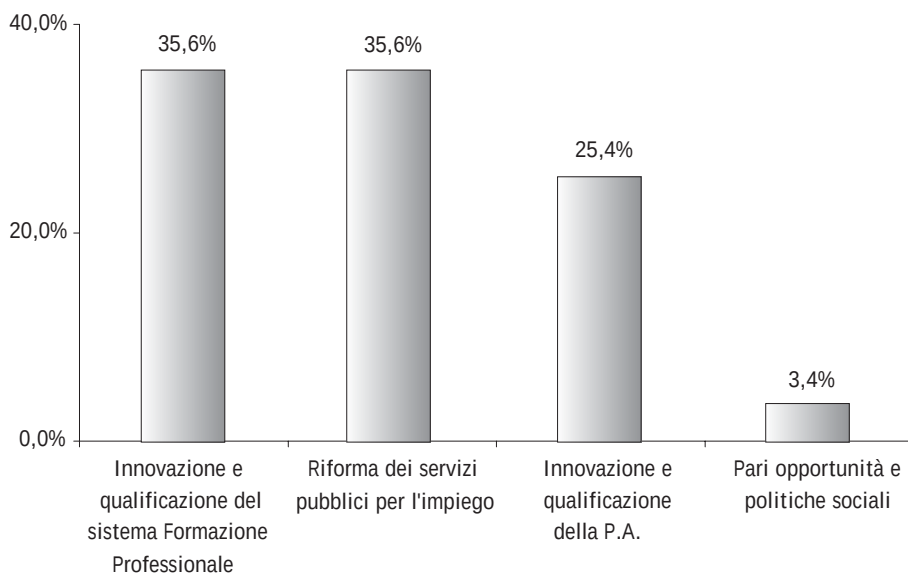
Costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli

Se le attività di studio e ricerca e di monitoraggio e valutazione (quindi le due tipologie di progetto prevalenti descritte in precedenza) prefigurano l'insieme delle attività orientate alla *conoscenza* dei contesti di azione nonché dei comportamenti organizzativi attivati a livello nazio-

nale e locale⁴⁰, la tipologia di progetto “Costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli” si caratterizza, complessivamente, per il sostegno offerto alla sistematizzazione delle conoscenze/scoperte e ad una loro implementazione. Si tratta, spesso, di progetti al cui interno si fa strada la “logica dello sviluppo incrementale”, di modelli di azione, di tipologie utilizzabili, di costruzione di conoscenze stabili usate per acquisire ulteriori conoscenze sui contesti e sui sistemi. Appare quindi utile, da questo punto di vista, evidenziare come l'insieme delle attività progettuali individuate sia riconducibile (nel complesso) ad uno sforzo di sistematizzazione delle conoscenze.

Come emerge dal grafico 3.11, le 59 attività progettuali relative a tale tipologia fanno riferimento prevalente a tre ambiti operativi d'intervento: “Innovazione e qualificazione del sistema Formazione Professionale” e “Riforma dei SPI”, che mostrano la stessa percentuale di attività consistenti (35,6%) e “Innovazione e qualificazione della Pubblica Amministrazione (P.A.)”, con il 25,4% di attività. Queste ultime risultano equiripartite tra azioni che, a vario titolo, sono orientate al sostegno delle attività della P.A. in materia di gestione dei Fondi strutturali, di adeguamento del proprio sistema formativo nonché alle promozione e al sostegno delle politiche di sviluppo locale.

Graf. 3.11 - Distribuzione delle 59 attività afferenti alla tipologia di progetto “Costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli” per ambito operativo d'intervento



Fonte: elaborazione ISFOL - Area Interventi Comunitari

⁴⁰ In realtà le attività di valutazione riconsegnano anche spiegazioni, modelli di intervento, metodologie, prototipi e caratteri prevalenti relativi alle buone pratiche e al loro trasferimento.

Guardando, più nello specifico, al contenuto dei progetti, ci troviamo di fronte ad un consistente sforzo di dotare l'intero sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro di conoscenze, competenze e modelli organizzativi adeguati ai nuovi compiti posti dalla riforma del mercato del lavoro. Attraverso di essi, sembra trasparire il tentativo, esperito per mezzo di alcune sperimentazioni locali e la costruzione di gruppi di sostegno e di supporto (*task forces*), di costruire una rete efficiente di servizi locali (regionali e provinciali) e di dotarli di nuove competenze per un più adeguato funzionamento dell'intero sistema degli Spl, anche in riferimento a temi trasversali "storici e/o emergenti" quali le pari opportunità e le nuove emigrazioni. Tale tentativo può avvalersi anche della riduzione del *gap* conoscitivo sui caratteri peculiari dei mercati del lavoro locali, grazie alle attività di studio e analisi di carattere economico e sociale sopra descritte.

In riferimento all'insieme delle attività e dei prodotti relativi all'area Formazione, emerge un'attenzione allo sviluppo ed alla riconsegna di conoscenze di sistema acquisite attraverso innovative attività di laboratorio e di sperimentazione locale, ad esempio: il Laboratorio Interregionale delle Regioni per la certificazione e gli standard ed il Lab.com, Laboratorio delle Competenze, nonché, sempre nell'ambito della formazione, i laboratori su "Formazione Continua individuale", "FAD on line", "Apprendimento organizzativo", "Formazione on the job" e "Micro-impresa e Formazione continua".

Tra i progetti ad alto contenuto innovativo sono da segnalare quelli realizzati nell'ambito dell'Avviso 6/2001, tema 1 (sperimentazione di modelli di formazione continua legati ai mutamenti dell'organizzazione del lavoro) e tema 2 (creazione e diffusione di modelli e strumenti di formazione continua connessi alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con particolare riferimento alle piccole e micro imprese), e i progetti "Formazione continua nei sistemi locali d'impresa" e "Coast to coast", finalizzato, quest'ultimo, ad un raffronto tra buone pratiche sulla formazione continua.

A queste attività si accompagna la definizione dei nuovi compiti delle agenzie formative (accreditamento), nonché la messa a regime di attività di elaborazione e di sintesi realizzate attraverso la produzione di strumenti di lavoro (manuali, guide, pubblicazioni e software) ad uso degli operatori locali: formatori, docenti, tutor aziendali etc.

Per quanto riguarda i Spl, la costruzione e la sperimentazione di prototipi e modelli si è avvalsa soprattutto del sostegno di *task forces consulenziali* qualificate, finalizzate a definire le strategie di incontro tra domanda e offerta di lavoro, dedicate a favorire le pari opportunità o impegnate nella progettazione e nello sviluppo di una pluralità di interventi svolti sul territorio, quali ad esempio la realizzazione di corsi di formazione e di attività di affiancamento *on the job*, la creazione di laboratori esperienziali per gli operatori e di un sito web ed intranet dedicato, attività di *networking* per gli operatori del mercato del lavoro locale, scambi e visite guidate in CPI d'eccellenza, analisi dei fabbisogni.

Le attività di sperimentazione, che hanno coinvolto non solo i Spl, ma anche le imprese, il territorio e i target di utenza specifici (soggetti svantaggiati, immigrati, disabili, donne, giovani), hanno riguardato sia i modelli organizzativi che le modalità di offerta dei servizi e le metodologie di intervento.

Anche il processo di innovazione della Pubblica Amministrazione si è avvalso di diverse attività sperimentali, riguardanti soprattutto la formazione e riqualificazione dei dipendenti in diverse Regioni del Sud e del Centro-Nord. Tra queste attività possiamo annoverare: l'analisi della domanda e dell'offerta formativa (soprattutto universitaria) rivolta agli operatori della P.A. e la realizzazione di un insieme integrato di servizi evoluti (accompagnamento all'innovazione organizzativa, sviluppo di competenze, etc.) attraverso l'utilizzo di laboratori, tecnologie web (telelavoro) e ambienti informativi intranet dedicati.

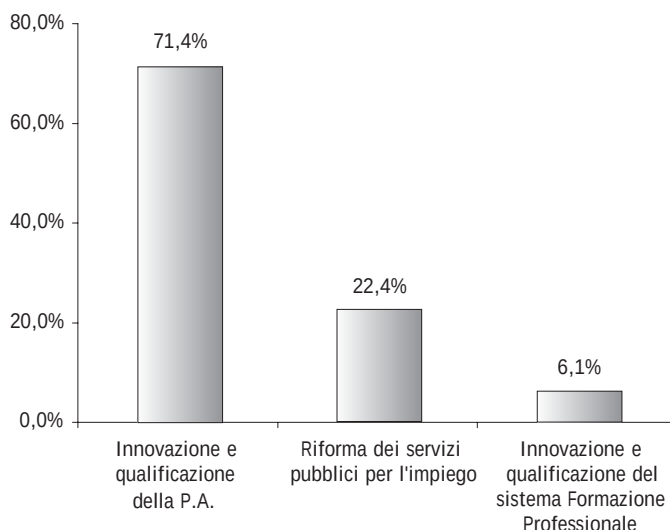
Tra i prodotti più significativi di tale sperimentazione possiamo elencare: la modellizzazione della gestione dei Fondi Strutturali (audit), la predisposizione di modelli di bilancio delle competenze a supporto di percorsi di riqualificazione degli operatori nella P.A. e i rapporti sulla verifica di fattibilità della formazione a distanza (FAD) rivolta al personale della P.A..

La promozione di prototipi/modelli formativi e di competenze di *sistema* tra gli attori locali (progettazione integrata) si sforza di qualificare e sostenere iniziative e attività riconducibili allo sviluppo locale sia in modo diretto ed esplicito (anche attraverso forme di partenariato o di accordo come ad esempio i "Patti Formativi Locali"), sia come attività a carattere trasversale centrate sulla predisposizione più complessiva di strumenti e metodi.

Orientamento, consulenza e formazione

L'innovazione e la qualificazione dei sistemi passa necessariamente attraverso la trasmissione, diffusione e divulgazione di conoscenze aggiornate e di soluzioni e metodologie efficaci tra gli attori coinvolti nella programmazione, gestione e attuazione delle politiche. È a questa finalità che rispondono le 49 attività consistenti realizzate o in corso di realizzazione afferenti alla tipologia di progetto "Orientamento, consulenza e formazione". (grafico 3.12)

Graf. 3.12 - Distribuzione delle 49 attività afferenti alla tipologia di progetto "Orientamento, consulenza e formazione" per ambito operativo d'intervento



Fonte: elaborazione ISFOL - Area Interventi Comunitari

La netta maggioranza delle attività di formazione e orientamento realizzate o in corso di realizzazione riguarda (71,4%) l'ambito "Innovazione e qualificazione della P.A.", seguono, con il 22,4% le attività realizzate per la "Riforma dei SPI". Si tratta di un dato non casuale: i processi in atto di cambiamento, di innovazione e di riforma dell'Amministrazione Pubblica e, nello specifico, dei Centri Pubblici per l'Impiego sono quelli che più necessitano di un costante supporto in termini consulenziali e di orientamento, per superare la fase di sperimentazione ed entrare in una fase di attuazione concreta e messa a regime delle riforme in atto.

Nell'ottica della riqualificazione e dello sviluppo delle competenze degli operatori e delle figure apicali della Pubblica Amministrazione, acquistano peso sempre maggiore le attività rivolte alla fornitura di servizi formativi/informativi, che utilizzano canali tradizionali (formazione in aula, *workshop*, incontri seminariali) e strumenti innovativi (formazione a distanza, banche dati on-line, comunità virtuali). Tali iniziative hanno la finalità di supportare la diffusione di profili e competenze professionali riconosciute sempre più come strategiche, che vanno dalla gestione dei Fondi Strutturali e comunitari e degli investimenti pubblici, alla gestione del personale e delle risorse umane, allo sviluppo di *know how* e competenze specifiche (gestionali, manageriali, tecniche).

Nei Spi la consulenza, oltre che alla formazione per il management e gli operatori, è finalizzata anche alla creazione di dispositivi per l'inserimento nel mercato del lavoro di soggetti svantaggiati (disabili, detenuti), alla costruzione di un repertorio di metodologie di intervento, alla messa a punto di strategie per l'emersione del lavoro non regolare.

All'interno delle 49 attività rilevate per questa tipologia di progetto è possibile rintracciare tre "modalità di intervento" prevalenti, ovvero:

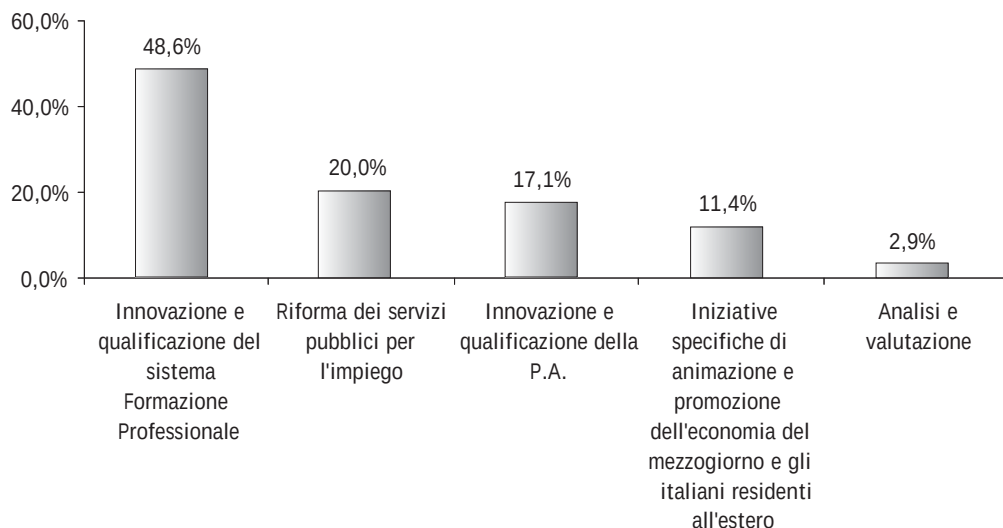
- 1** l'attività consulenziale di tipo specialistico;
- 2** l'attività più tradizionale di aggiornamento degli operatori e dei formatori;
- 3** la definizione di percorsi articolati.

Questi ultimi individuano la qualificazione o la ri-qualificazione come l'ultimo passaggio di un'attività di supporto di tipo polivalente, spesso composta da interventi di creazione di reti e comunità di competenze, di mappatura di fabbisogni e da servizi informativi di tipo tradizionale (guide operative, manuali) e/o multimediale e interattivo: mediateche, cd-rom, siti web dedicati (come, ad esempio, www.telelavoro.formez.it, il portale www.formaparti.sociali.it etc.), software e corsi on line.

Creazione e sviluppo di reti/partenariati

Il grafico seguente, relativo alle attività presenti nel cluster denominato "Creazione e sviluppo di reti/partenariato", evidenzia la netta prevalenza dell'ambito "Innovazione e qualificazione del sistema Formazione Professionale" con il 48,6% delle attività consistenti. Seguono l'ambito "Riforma dei SPI", con il 20%, "Innovazione e qualificazione della P.A." (17,1%) e "Iniziative specifiche di animazione e promozione dell'economia del mezzogiorno e gli italiani residenti all'estero" (11,4%) (grafico 3.13).

Graf. 3.13 - Distribuzione delle 35 attività afferenti alla tipologia di progetto "Creazione e sviluppo di reti/partenariati" per ambito operativo di intervento



Fonte: elaborazione ISFOL - Area Interventi Comunitari

Non a caso le attività realizzate in quest'ultimo ambito di intervento, specifico per le aree del Sud Italia, rientrano prevalentemente in questa tipologia di progetto. Tale azione, infatti, è esplicitamente orientata, attraverso osservatori, reti e scambi di esperienze, alla ricerca di una valorizzazione incrociata di risorse conoscitive, economiche (generali e di nicchia), culturali presenti nel sistema di relazioni istituzionale (Ambasciate, Comites), formale (Associazionismo economico e culturale) e informale (numerosi reti locali) tra il nostro Paese e i connazionali residenti all'Estero⁴¹. La costruzione di competenze di rete, di sistemi di promozione, di collaborazione e di assistenza in attività progettuali orientate allo sviluppo locale e alla valorizzazione dell'*expertise* in possesso dei nostri connazionali già residenti all'estero rappresentano i nodi problematici affrontati attraverso queste attività. Dal punto di vista più squisitamente organizzativo e istituzionale, le progettualità attivate tendono, altresì, a migliorare la costruzione di *frames* istituzionali fondati su competenze regionali e sub-regionali.

Per quanto riguarda, invece, la Formazione, è utile qui segnalare la presenza di attività che mostrano una certa propensione al rafforzamento di collaborazioni e reti orientate alla conoscenza del contesto produttivo locale. Tale conoscenza è indispensabile per il potenziamento delle capacità previsionali e strategiche dei percorsi di sviluppo locale centrati sulla formazione e qualificazione delle risorse umane⁴².

⁴¹ Cfr. in particolare i programmi Iternets (International Training and Employment Networks) e Pptie (Programma di Partenariato Territoriale con gli italiani all'Estero).

⁴² Tra l'altro, una delle attività promosse nel 2004 persegue esplicitamente un obiettivo di miglioramento dei processi "di governo", essendo orientata alla costruzione di strumenti di regia e di consolidamento delle conoscenze, dei metodi e dei linguaggi relativi all'analisi dei fabbisogni formativi.

L'implementazione del sistema a rete delle analisi sui fabbisogni professionali e formativi è diretta e potenziata dalla "Cabina di regia" (promossa all'inizio del 2004 dal MLPS) che ha lo scopo di rilanciare, attraverso un forte coordinamento istituzionale, l'integrazione metodologica, il miglioramento dei flussi informativi, l'omogeneizzazione dei linguaggi e il perseguimento degli obiettivi.

Da segnalare inoltre l'esistenza, in questa tipologia, di azioni volte allo sviluppo di culture e di competenze esperte indotte dall'avvento della società dell'informazione presso i *policy makers* della formazione professionale, attraverso il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche (come ad esempio l'assistenza tecnico informatica al sito EuropaLavoro o, su un piano più contenutistico, il progetto Scift Aid).

Anche nell'ambito della riforma dei Spl⁴³ e dell'innovazione della P.A. l'attività di *networking* ha una funzione servente, di strumento indispensabile per lo scambio di informazioni, esperienze e buone prassi a livello locale, nazionale ed europeo tra gli operatori del settore, attraverso anche visite, gemellaggi, convegni e *workshop*. In particolare si segnala, tra i progetti realizzati nell'ambito della qualificazione della P.A., la messa in rete delle biblioteche specializzate sui temi rilevanti per la Pubblica Amministrazione e l'adeguamento delle competenze del personale addetto.

Se ci riferiamo, più nello specifico, alle principali attività realizzate, emerge l'estrema varietà e la presenza di numerosissime aree di lavoro che sembrano far trasparire il ricorso, per molti versi equidistribuito, alle modalità di rete per il partenariato locale, come una metodologia in via di consolidamento e percepita come supporto di sistema. Questo contribuisce a spiegare la presenza di diversi prodotti incentrati sulla creazione di reti sinergiche, di comunità di competenze, di luoghi reali (visite guidate) e virtuali (siti internet, forum, newsgroup) di confronto e di scambio di esperienze e risorse.

Trasferimento buone pratiche

Per rimanere nell'ambito tematico dello scambio di esperienze, sono state rilevate 33 attività consistenti afferenti alla tipologia di progetto "Trasferimento buone pratiche": è ancora una volta prevalente l'ambito "Innovazione e qualificazione del sistema Formazione Professionale", con il 45,5% delle iniziative. Seguono "Innovazione e qualificazione della P.A." (33,3% delle attività) e "Riforma dei SPI" (12,1%) (grafico 3.13)

Non è un caso che le attività afferenti a tale tipologia siano legate prevalentemente a processi di innovazione e di riforma. Il trasferimento di buone prassi, infatti, costituisce un potentissimo strumento per la creazione di *mainstreaming* e per il consolidamento e la messa a regime di esperienze innovative.

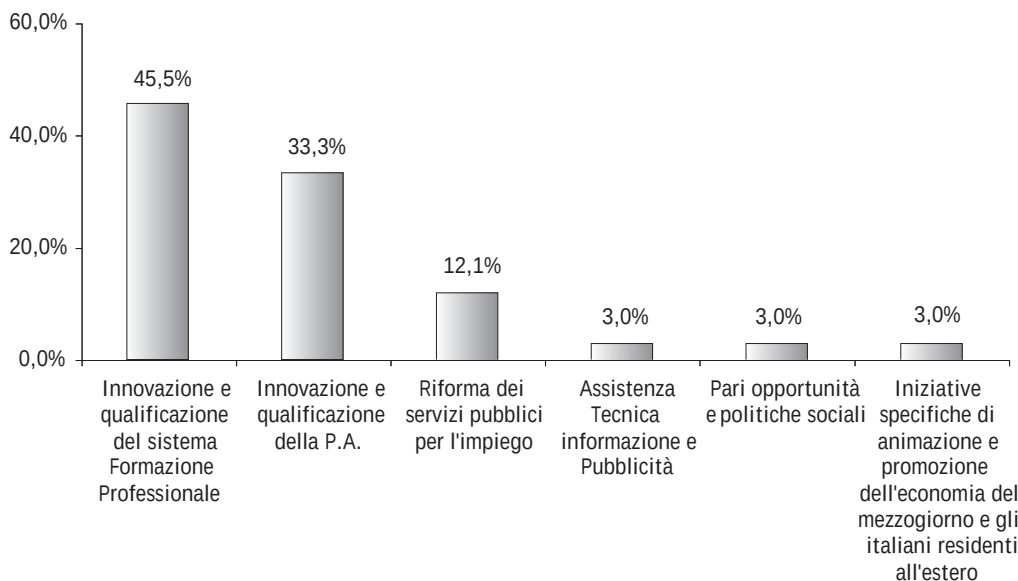
In quest'ottica, tra l'altro, nel periodo 2002 -2003 sono stati realizzati 90 progetti di trasferimento di esperienze innovative⁴⁴ (45 al Centro Nord e 50 al Sud) sperimentate nel periodo

43 Cfr. progetto Spinn realizzato da Italia Lavoro S.p.A.

44 Avvisi 1 e 5 del 2001. Per la descrizione approfondita dell'iniziativa di trasferimento buone pratiche si veda: ISFOL, *Trasferimento di buone pratiche. Analisi dell'attuazione*, Vols. 1 e 2, I Libri del FSE, pubblicazione CE - MLPS, Roma, 2004.

1994/1999. E proprio per agevolare la diffusione e la disseminazione delle *Best Practices* realizzate in ambito nazionale, nel giugno 2004 è stato dato avvio alle procedure per l'assegnazione di finanziamenti (un milione e ottocento mila euro) da destinare alla realizzazione di un "Catalogo nazionale delle buone pratiche" realizzate attraverso il FSE (Programmi operativi e Iniziativa Equal) e il Programma Leonardo.

Graf. 3.14 - Distribuzione delle 33 attività afferenti alla tipologia di progetto "Trasferimento buone pratiche" per ambito operativo di intervento



Fonte: elaborazione ISFOL - Area Interventi Comunitari

In particolare, nell'ambito della Formazione professionale, la disseminazione delle buone pratiche riguarda principalmente:

- percorsi di orientamento innovativi (ad es. "Passo alla pratica step-one");
- i contenuti della formazione professionalizzante;
- esperienze di eccellenza nel campo dell'apprendistato e dei tirocini, dell'obbligo formativo, della formazione permanente e della formazione integrata superiore;
- l'implementazione ed il supporto tecnico di un modello integrato di controlli delle attività cofinanziate dal FSE;
- le sperimentazioni del voucher formativo e di servizio, nonché di altri strumenti simili (*individual learning account*).

Nell'ambito della P.A. ci si è avvalsi prevalentemente di banche dati on line e di laboratori per la diffusione delle iniziative di innovazione organizzativa/gestionale e dei percorsi formativi per l'adeguamento delle competenze delle Amministrazioni regionali e locali. In particolare, in

Campania e Basilicata sono stati costituiti laboratori di sperimentazione e di diffusione sulle tematiche dell'accesso agli atti, della trasparenza e della privacy. Sono stati messi a punto modelli specialistici di sportelli unici per le attività produttive specializzati per ambiti territoriali e filiere produttive e sportelli sociali/uffici di cittadinanza in alcune comunità del Centro Nord (Toscana).

Completano il quadro le attività di trasferimento buone prassi realizzate nell'ambito dei Spl. Tra queste possiamo annoverare la diffusione di esperienze significative e per il trasferimento di metodologie e modelli e la raccolta di esperienze italiane ed europee a supporto di attività di *benchmarking*.

La disseminazione di prassi eccellenti e innovative si avvale di canali differenziati: attività di diffusione (creazione di siti web, forum, organizzazione di seminari e convegni); iniziative di scambio di informazioni e di personale (incontri bilaterali, comunità tematiche, visite di studio); creazione di prodotti quali *compendia*, rapporti e banche dati.

parte SECONDA

capitolo 4

- **L'INNOVAZIONE
E LA QUALIFICAZIONE
DEL SISTEMA
DELLE POLITICHE
DEL LAVORO E DELLE
POLITICHE SOCIALI**

4.1 • INTRODUZIONE

La scelta di considerare in un unico capitolo l'attuazione delle azioni di sistema nazionali relative alle politiche del lavoro e le politiche sociali trova ragione nelle loro strette interconnessioni e nelle numerose interdipendenze esplicitate sempre più diffusamente nei documenti di programmazione a livello comunitario e nazionale, nei quali si rileva un forte orientamento volto a costruire le condizioni per una maggiore e migliore occupazione nel quadro della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO)⁴⁵. Ciò significa adottare politiche attive in grado di intervenire sulla complessità del fenomeno della disoccupazione in Italia, in primo luogo favorendo il sistema pubblico e privato di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro; in secondo luogo intervenendo su alcuni degli elementi che caratterizzano la disoccupazione, come ad esempio, la sua durata, specie se connessa a condizioni di debolezza socioeconomica degli individui.

Nell'ambito delle politiche finalizzate all'inclusione sociale, bisogna sottolineare che la marginalità e la precarietà lavorativa sono sempre più strettamente legate non solo al livello di reddito, ma anche alla instabilità e vulnerabilità sociale ed economica. Accanto ai tradizionali segmenti di popolazione a rischio di esclusione si assiste all'emergere di nuove forme di povertà in strati di popolazione in cui i fattori "di rischio" emarginanti sono un basso livello d'istruzione o la fragilità della struttura familiare (le famiglie monoparentali). Inoltre le nuove forme di lavoro che si stanno diffondendo rapidamente e che vengono definite "atipiche" (assumendo come tipico il rapporto di lavoro dipendente, per lo più a tempo indeterminato) portano con sé tratti distintivi di marginalità, rispetto al sistema dei diritti riconosciuti ai "lavoratori tipici", e di precarietà, come la discontinuità lavorativa e l'incertezza dell'impiego⁴⁶.

Per quanto riguarda la presenza delle donne nel mercato del lavoro, è sempre più evidente l'importanza del tema della "conciliazione" fra l'attività lavorativa e gli impegni familiari e l'esigenza di diffondere un'ottica di genere nella lettura dei fenomeni per costruire una cultura di genere che, nell'adozione di politiche attive e passive del lavoro, guidi i processi di ridefinizione dei servizi alle famiglie⁴⁷.

Il giro di boa rappresentato dalla riprogrammazione del FSE ha implicato alcuni significativi cambiamenti, derivanti dalle modifiche alla normativa nazionale così come dai più recenti indirizzi comunitari. A livello nazionale vanno registrati mutamenti nel sistema di governo in seguito all'applicazione della riforma costituzionale (Titolo V, Parte II della Costituzione), della riforma del mercato del lavoro (Legge n. 30/03 e d.lgs. n. 276/03), e alla ridefinizione della strategia nazionale per le politiche sociali e per le politiche per le pari opportunità, con particolare riferimento alle politiche di conciliazione, viste come cruciali per accrescere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

⁴⁵ Si veda in merito il Piano di Azione Nazionale per l'Occupazione e il Piano di Azione Nazionale contro la Povertà e l'Esclusione sociale, definiti ambedue, per il periodo 2003-2005, ed il NAP Occupazione 2004 a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e disponibili su www.welfare.gov.it.

⁴⁶ Cfr. Incagli L. e Rustichelli E., *Il tanto e il poco del lavoro flessibile*, Franco Angeli, Milano 2002

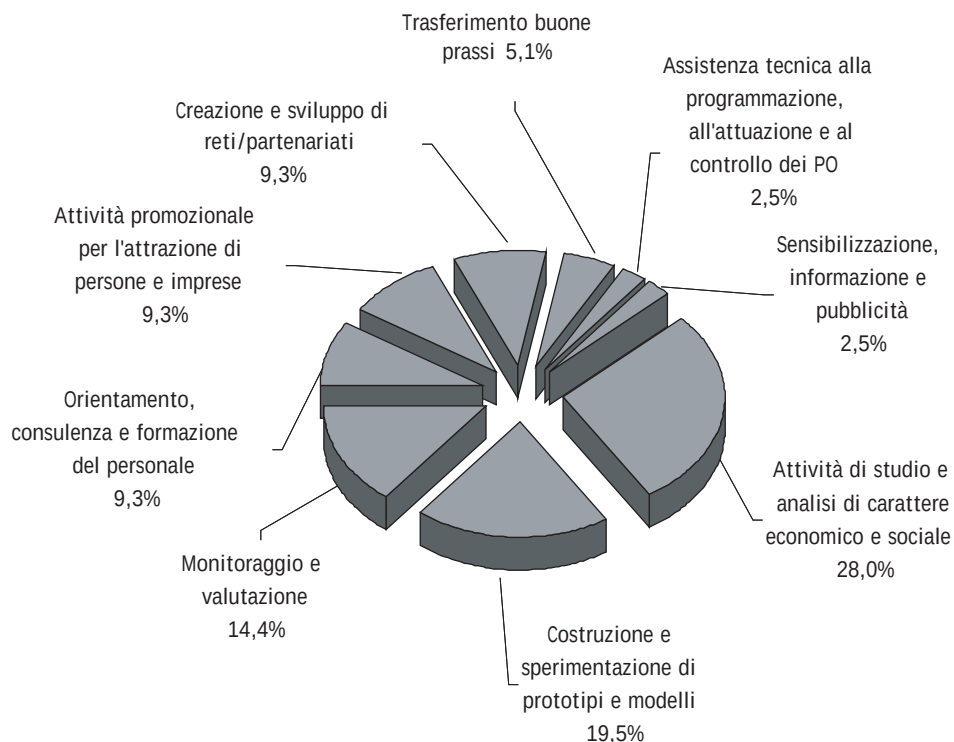
⁴⁷ Cfr. Addabo T., *Ai confini della disoccupazione: posizioni lavorative instabili e sottooccupazione*, in Lucifera C. (a cura di), *Mercato, occupazione e salari: la ricerca sul lavoro in Italia*, Vol 2., Mondadori Università, 2003, pagg. 323-344.

Schema 4.1 - Relazione tra: ambiti di sistema, ambiti operativi di intervento, Misure, Azioni e Sotto Azioni

Azioni di sistema nazionali (Centro Nord e Sud)				
Ambiti di Sistema	Ambiti operativi di intervento	Misure	Azioni	SottoAzioni
Sistema delle Politiche del Lavoro e delle Politiche sociali	Riforma dei servizi pubblici per l'impiego	Centro Nord - A.1 Sud - II.1	Centro Nord - A.1.1-3 Sud - II.1.A	Sud - II.1.A.1
	Politiche sociali e pari opportunità	Politiche di inclusione sociale	Centro Nord - B.1.1-2 Sud Progetto finanziato dall'Asse I	
		Politiche per le Pari opportunità di genere	Centro Nord - E.1.1-2 Sud Progetto finanziato dall'Asse I	
	Iniziative specifiche di animazione e promozione dell'economia del mezzogiorno e gli italiani residenti all'estero	Sud - II.1	Sud - II.1.D	

Nel periodo 2000 - giugno 2004 gli interventi realizzati nell'ambito del sistema del lavoro e delle politiche sociali a livello nazionale vedono la tipologia di intervento riconducibile all'“Attività di studio e analisi a carattere economico sociale” attestarsi ad un valore del 28%. Le altre tipologie di progetto esprimono tutte valori percentuali più bassi. In particolare, la “costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli” registra il 19,5% delle attività realizzate, mentre “monitoraggio e valutazione” assume un peso percentuale del 14,4% sul totale delle attività complessivamente attivate in questo ambito.

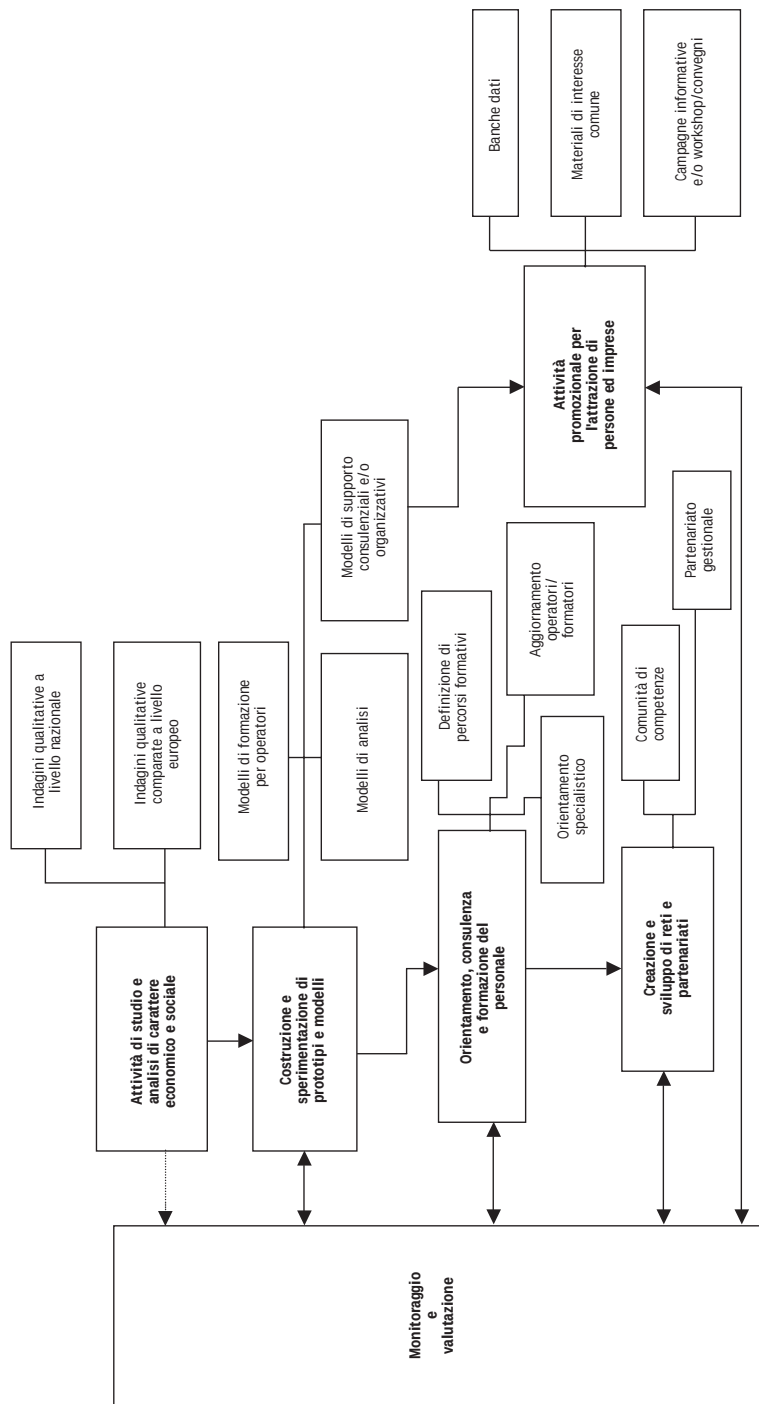
Grafico 4.1 - Distribuzione delle tipologie di progetto attivate nell'ambito di sistema Lavoro e Politiche sociali (su di un totale di 118 attività consistenti)



Una percentuale del 9,3% viene rilevata per tre tipologie di progetto: “Orientamento, consulenza e formazione del personale”, “Attività promozionale per l'attrazione di persone e imprese”, e “creazione e sviluppo reti e partenariati”.

Il diagramma di flusso di seguito riportato, evidenzia non solo il nesso logico tra le tipologie di progetto maggiormente rilevate, ma propone anche una analisi volta a tipicizzare gli interventi posti in atto. Come si evince dal diagramma, la tipologia di progetto “monitoraggio e valutazione” è finalizzata ad accompagnare e sovrintendere l'intero processo attuativo.

Schema 4.2 - Diagramma di flusso delle tipologie di progetto nell'ambito del sistema lavoro e politiche sociali



La logica sottesa al diagramma di flusso vede l'azione di sistema articolarsi attraverso l'"attività di studio e analisi di carattere economico e sociale" connotata da indagini soprattutto di tipo qualitativo, volte a evidenziare le esperienze maggiormente significative presenti nel territorio. Alle analisi qualitative a livello nazionale, si affiancano analisi di tipo qualitativo a livello europeo.

La qualificazione e l'innovazione del sistema lavoro e politiche sociali, analogamente a quanto succede in altri ambiti di intervento, viene perseguita attraverso le attività realizzate e classificate con la tipologia di progetto "costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli", nel cui ambito sono state individuate tre categorie di modelli: modelli di supporto consulenziale e/o organizzativo, modelli di analisi, che trovano origine nell'osservazione e analisi della realtà nazionale e regionale e che per lo più forniscono strumenti di rilevazione e/o linee guida, e, infine, modelli di formazione per operatori del sociale.

Nella categoria di modelli di tipo consulenziale e organizzativo, sembra innestarsi la terza tipologia di progetto "attività promozionale per l'attrazione di persone e imprese". Si tratta di una tipologia relativa alla disponibilità di un'insieme di strumenti utili a far conoscere, ai potenziali fruitori, i servizi offerti dai SpI, nonché a fornire occasioni di confronto su temi legati alla riforma del mercato del lavoro.

L'"orientamento, la consulenza e la formazione del personale", nella specificazione della definizione di percorsi formativi, dell'orientamento specialistico e dell'attività di aggiornamento degli operatori/formatori, si situa logicamente e temporalmente tra le tipologie di progetto "costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli" e "creazione e sviluppo di reti e partenariati". La formazione del personale e il suo orientamento, infatti, diventano imprescindibili per l'attuazione dei modelli e delle sperimentazioni predefinite.

Chiude il processo attuativo l'attività di "creazione e sviluppo di reti e partenariati", indispensabile per l'avvio e per l'implementazione di quella rete concertativa necessaria all'attuazione dell'azione di sistema.

In generale, il percorso attuativo realizzato nell'ambito del sistema lavoro e politiche sociali mostra un'articolazione attuativa piuttosto complessa, che pare scaturire in larga parte dall'esigenza di accelerare la messa in opera della riforma del mercato del lavoro.

4.2 • IL SUPPORTO DEL SISTEMA DI INCONTRO TRA DOMANDA E OFFERTA DI LAVORO

La modifica profonda della disciplina del servizio pubblico di collocamento, si è collegata al più generale processo di decentramento, che ha attribuito nuove funzioni a Regioni ed Enti Locali. In particolare, alle Regioni sono attribuite le competenze in materia di legislazione, organizzazione amministrativa, valutazione e controllo dei servizi all'impiego (Sistema regionale per l'impiego), mentre alle Province vanno le competenze relative all'erogazione dei servizi sul territorio (Centri per l'impiego).

Nell'ottica della realizzazione delle nuove forme di organizzazione dei servizi e per assicurare standard minimi nei diversi contesti territoriali, è stato raggiunto un accordo in materia di standard minimi di funzionamento dei servizi per l'impiego⁴⁸, che definisce appunto le funzioni essenziali atte a garantire livelli minimi nell'erogazione di prestazioni e pari opportunità di fruizione dei servizi. A tale accordo è seguito quello sulle Linee guida per la definizione di azioni per l'avvio della funzionalità dei servizi all'impiego⁴⁹, che ha definito i principi minimi indispensabili all'attività ulteriore di individuazione di standard qualitativi e quantitativi, in linea con le migliori pratiche a livello comunitario⁵⁰.

Fondamentale nelle politiche del lavoro del nostro Paese, è la legge n. 30/2003, finalizzata ad avviare una riforma del mercato del lavoro, volta ad aumentare l'occupazione, accrescendone la qualità, attraverso regole, modulabili e adattabili alle esigenze dei lavoratori e delle imprese.

Si è trattato di una legge delega: per renderne operative le disposizioni, il Governo è stato delegato ad emanare in tempi stretti uno o più decreti legislativi. Il D.lgs. 276 del 10 settembre 2003, corretto in parte dal D.lgs. 251/04, ha provveduto quindi a ridefinire il sistema di collocamento e della intermediazione di manodopera, nonché a introdurre nuove tipologie contrattuali più flessibili, a riordinare i contratti a contenuto formativo, e la certificazione dei rapporti di lavoro.

In materia di incontro della domanda e offerta di lavoro, con l'obiettivo di snellire e semplificare le procedure e modernizzare e razionalizzare il sistema di collocamento pubblico, viene aperto l'ingresso a nuovi attori sulla scena e sono promosse forme di coordinamento e raccordo tra attori pubblici e privati. Dietro espressa autorizzazione potranno operare sul terreno dell'intermediazione di manodopera anche le agenzie di lavoro inter-

48 Accordo tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Regioni e Province autonome, Province, Comuni e Comunità montane, sancito presso la Conferenza unificata, il 16 dicembre 1999.

49 Sancito in Conferenza Unificata il 26 ottobre 2000.

50 Comunicazione della Commissione Europea COM (1998) 641 del 13 novembre 1998 - *"Modernizzare i servizi pubblici per l'impiego per sostenere la strategia europea per l'occupazione"*.

nale, i consulenti del lavoro, gli enti o organismi bilaterali costituiti da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro più rappresentative a livello nazionale o territoriale ed, infine, le università e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado.

Dal punto di vista contrattuale, accanto a un riordino dei contratti a contenuto formativo (come l'apprendistato e i contratti di formazione) e di tirocinio, si punta ad una maggiore flessibilità del lavoro a tempo parziale e si dà il via a nuove, almeno nella denominazione, tipologie di contratto.

Il job on call (lavoro a chiamata) permette a un'impresa di chiamare un lavoratore a seconda delle esigenze produttive. Il job sharing (lavoro diviso) prevede che un'unica prestazione può essere condivisa da due lavoratori che si spartiscono retribuzione, orario e contributi. Con lo staff leasing (affitto di squadra) le aziende possono rivolgersi ad un terzo somministratore nel caso di necessità di manodopera. I rapporti di collaborazione coordinata e continuativa vengono trasformati in rapporti di lavoro autonomo "a progetto".

È prevista inoltre la certificazione dei rapporti di lavoro, attraverso un meccanismo, su base volontaria, di controllo preventivo sui rapporti da instaurare, meccanismo di controllo affidato ad apposite commissioni, per ridurre il contenzioso nell'applicazione di essi. Il Decreto Ministeriale del 21 luglio 2004 ha stabilito la composizione delle suddette Commissioni di certificazione, istituite presso le Direzioni provinciali del lavoro e le Province. ed ha delineato le modalità del procedimento di certificazione di loro competenza.

A partire dal contenuto di tali accordi, la Direzione Generale per il Mercato del Lavoro del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha realizzato il *Masterplan dei servizi per l'impiego: linee di organizzazione*⁵¹, con l'obiettivo di allestire un quadro di riferimento certo entro cui sviluppare la riforma dei Spl. La logica del *Masterplan* è quella di concordare obiettivi quantitativi e standard qualitativi di funzionamento condivisi, fissando le fasi temporali per il raggiungimento di un'efficienza misurabile in risultati oggettivamente apprezzabili.

Il periodo 2000 - giugno 2004 ha visto un considerevole impegno finalizzato alla messa a regime di un nuovo sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Il processo di trasformazione è stato centrato appunto sull'organizzazione dei Spl.

Al quinto anno di attuazione del processo di ridisegno dell'intero sistema, le indagini sul contesto e sui risultati ottenuti fanno rilevare importanti differenze, sia nel conseguimento di diversi livelli di performance, sia per quanto riguarda l'impatto della strategia complessivamente attivata. La situazione di contesto dei Spl si presenta differenziata nelle regioni del Centro

⁵¹ Concertato con Regioni, Province e Parti sociali e adottato formalmente, per le Regioni del Centro Nord, nella seduta del Comitato di Sorveglianza del QCS del 20 dicembre 2000. Esso si articola in masterplan regionali.

Nord rispetto a quelle meridionali: nel Mezzogiorno troviamo grandi dislivelli sia per quanto riguarda gli assetti organizzativi che le *performance* relative all'erogazione dei servizi⁵². Si rileva inoltre la presenza di sistemi fortemente strutturati e centralizzati in cui la Regione si connota come Ente su cui si articola l'intera struttura, mentre altrove invece l'asse erogativo si sposta anche sul settore privato, integrandolo nel complessivo sistema di offerta. Va detto che anche la situazione di contesto meridionale si presentava fin dall'avvio caratterizzata da forti elementi di difficoltà e presenta quindi un ritardo di attuazione, sia relativamente agli standard nazionali, sia rispetto alle aree del Centro Nord⁵³.

Nella prima fase della programmazione, cioè nel periodo 2000-2003, gli interventi realizzati miravano quindi specificamente a sostenere il decollo dei Spl: quasi tutti i servizi previsti nel *Masterplan* sono ormai erogati ad un livello medio, con punte di eccellenza per i servizi di accoglienza e intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. È stata sviluppata la rete dei Centri per l'Impiego a livello nazionale: si tratta di un sistema formato da 320 Centri nel Centro Nord e da 207 Centri diffusi in tutte le regioni meridionali, a responsabilità regionale e locale. Pur con differenze a livello territoriale, la rete dei Spl sta raggiungendo gli standard europei definiti dal *Masterplan* nazionale: uno sviluppo che si sta muovendo verso la realizzazione di un sistema di rete di servizi pubblico-privato, che vede la partecipazione attiva dei diversi attori a livello locale, divenendo il centro di convergenza sia delle politiche attive dell'occupazione che delle politiche di inclusione sociale⁵⁴.

Il sostegno e decollo dei Spl è una delle priorità operative volte a sostenere il passaggio da politiche passive a politiche attive del lavoro, secondo la logica di prevenire i processi che portano all'esclusione di una parte della popolazione dal mondo del lavoro, cercando invece di inserire e/o reinserire in esso le persone inattive o disoccupate. Il ruolo ricoperto dalle azioni di sistema nazionali si è intrecciato, spesso in maniera virtuosa, con i cambiamenti in atto degli assetti organizzativi e strutturali delle politiche occupazionali, contribuendo così al processo evolutivo del sistema del mercato del lavoro in generale e dei Spl in particolare. In particolare nelle regioni meridionali, si è passati in generale da una logica di assistenza tecnica, a volte concepita come funzione di supplenza alle carenze degli organici, a una logica di rafforzamento, che deve essere implementata con azioni di sistema, volte a sviluppare una rete di servizi pubblici e agenzie private capaci di divenire snodo strategico delle nuove politiche per l'occupazione.

Nel Mezzogiorno è più difficile che altrove muoversi sul mercato del lavoro a livello individuale: di qui il peso che hanno i canali informali di ricerca del lavoro, che hanno però lo svantaggio di funzionare solo localmente e di escludere (sia pure non intenzionalmente) gli individui meno socializzati. I tempi della ricerca di lavoro si allungano quindi anche per carenza di informazione sulle occasioni di lavoro, sulle modalità contrattuali disponibili, sulle occasioni for-

52 Cfr. ISFOL, *Formazione del personale Spl nelle Regioni ob. 1*, Monografie Mercato del lavoro n. 8/2003.

53 Cfr. Seminario Isfol per operatori, *L'attività dei Centri per l'Impiego nelle regioni obiettivo 1. Sfide ed opportunità*, Roma 16 dicembre 2003.

54 Cfr. Isfol, *Rapporto di monitoraggio dei servizi per l'impiego*, giugno 2003.

mative. La mancanza dei Spl impedisce all'area di avvantaggiarsi pienamente delle modifiche legislative introdotte negli anni recenti in termini di flessibilità, indebolisce la capacità contrattuale degli individui, riduce complessivamente la trasparenza dei processi di collocamento dei lavoratori nei posti di lavoro. L'assenza dei Spl inibisce, anche nell'operatore pubblico, la capacità di disegnare interventi efficaci di politica attiva del lavoro, poiché alla scarsa conoscenza da parte dei disoccupati del mercato del lavoro si associa la scarsa conoscenza da parte dell'operatore pubblico dei disoccupati, delle loro caratteristiche e necessità.

La messa a regime del sistema dei Servizi per l'Impiego è quindi un presupposto irrinunciabile per contrastare preventivamente il fenomeno della disoccupazione, contrasto che si realizza attraverso un'attenta diffusione di informazione, di attivazione di esperienze lavorative e di indirizzo a specifici percorsi formativi.

Nella programmazione 2000-2006 (sia Ob. 1 che Ob.3), il focus delle azioni di sistema per le politiche del lavoro è quindi costituito dalla riforma del sistema dei Spl. Sono state perseguite azioni capaci di assicurare il superamento del servizio pubblico di collocamento. Gli interventi realizzati hanno dato attuazione ai documenti di programmazione, che auspicavano da un lato la creazione di un mercato del lavoro efficiente fondato su un sistema efficace di Spl, in grado di incrementare le occasioni di lavoro, dall'altro la promozione delle nuove tipologie contrattuali utili ad adattare l'organizzazione del lavoro ai mutamenti dell'economia, nonché ad allargare la partecipazione al lavoro di soggetti a rischio di esclusione sociale.

L'intervento di sostegno al decollo del sistema dei Spl ha tenuto conto:

- della rilevanza funzionale e organizzativa del Servizio all'Impiego in senso ampio, dalla struttura di accoglienza alle risorse preposte, per un corretto e mirato funzionamento del servizio stesso. Soprattutto al fine di ridurre le disparità strutturali inizialmente esistenti fra i Spl e favorirne il processo di cambiamento, sono stati attuati interventi quali la sperimentazione e diffusione di modalità organizzative, la somministrazione di consulenze specialistiche e la progettazione congiunta di modalità operative integrate fra Spl e Agenzie private di lavoro interinale;
- degli interventi di progettazione e sperimentazione di dispositivi operativi omogenei per l'erogazione di servizi specialistici da parte dei Spl, attraverso la promozione di iniziative di scambio e di gemellaggio;
- del ruolo strategico del monitoraggio dei Spl e della loro attuazione, monitoraggio inteso come raccolta sistematica ed elaborazione delle informazioni generate dall'attività dei Spl.

In termini di realizzazione, l'intervento per il decollo dei Spl si è sviluppato su tre linee principali:

- supporto diretto ai Spl, attraverso l'assistenza tecnica a livello territoriale, sperimentazioni e attività consulenziale;
- costruzione di basi di conoscenza, sia con indagini e ricerche specifiche, che con la messa a regime del monitoraggio;

- informazione specialistica a livello territoriale, con campagne informative destinate in modo particolare alle utenze più svantaggiate.

Fra le attività più significative, che hanno dato consistenza alla riforma dei Spl e che mettono in luce la coerenza tra la programmazione e quanto realizzato nel primo quadriennio, vanno indicate le *task forces*.

La loro incidenza sulla qualità dei servizi erogati e sulla diffusione di standard minimi, omogeneamente diffusi, si è rivelata notevole. Esse prevedevano il conseguimento dei seguenti risultati prioritari:

- lo sviluppo e la sperimentazione di prototipi e modelli progettati tramite appositi percorsi di concertazione con le strutture territoriali coinvolte;
- l'implementazione dei modelli gestionali, organizzativi e di erogazione dei servizi, tramite attività di consulenza e formazione.

L'attività delle *task force* ha interessato 8 regioni del Centro Nord e 6 regioni meridionali.

Le *task force* hanno affiancato gli operatori dei Centri per l'impiego, per aiutarli a risolvere soprattutto problematiche di tipo organizzativo e hanno condotto quindi un'opera di *reengineering*, nonché adottato iniziative per formare il nuovo *management* dei Spl.

L'intervento consulenziale delle *task force* è stato modificato rispetto a quanto previsto nella prima progettazione, e ha dovuto essere adattato alle peculiarità territoriali su cui si concentravano gli interventi. La DG Mercato del Lavoro ha impostato una forte azione di concertazione con gli interlocutori istituzionali (Province e Regioni) per la sperimentazione dei modelli organizzativi proposti dai nuclei consulenziali. Per dare una maggior forza al proprio intervento e, in particolare, per contribuire all'integrazione tra i diversi sistemi territoriali, l'Amministrazione centrale ha individuato una serie di progetti che hanno fornito un supporto a Regioni e Province per lo sviluppo di alcuni servizi ritenuti di rilevanza strategica: produzione di materiali di interesse comune su metodologie organizzative, banche dati di informazioni e scambio di buone prassi; sostegno alla sperimentazione e diffusione di modalità organizzative e metodologie innovative; sostegno alla promozione di scambi e gemellaggi.

Per quel che riguarda la costruzione di basi di conoscenza, la DG Impiego ha avviato il monitoraggio dei Spl. È stata effettuata un'analisi dei contesti generali di riferimento dei Spl, consistente in una rilevazione sperimentale, a campione, degli andamenti e delle tendenze del mercato del lavoro; in seguito, è stato messo a punto un monitoraggio sistematico del funzionamento dei Spl, condotto su base regionale, provinciale e sub-provinciale, con la realizzazione di rapporti annuali che permettono di "fotografare" costantemente l'andamento della riforma. Inoltre, a supporto del monitoraggio, sono state condotte attività di raccolta ed elaborazione sistematica di dati volti a misurare l'impatto delle attività svolte direttamente dai Spl, sull'insieme delle misure finalizzate alla prevenzione della disoccupazione.

Il monitoraggio ha consentito di registrare un avanzamento relativo dei servizi di maggiore complessità e innovazione, quali l'orientamento e l'inserimento lavorativo. La criticità che rimangono riguardano i servizi alle imprese, la quota di disoccupati intermediati dai Spl e l'operatività del Sistema informativo lavoro (Sil).

All'informazione specialistica a livello territoriale sono stati finalizzati gli interventi di progettazione di modalità organizzative funzionali agli obiettivi dei Spl nelle aree metropolitane, oltre agli interventi per la realizzazione di una campagna informativa e di sensibilizzazione sulle opportunità previste dal D. lgs n.181/00, per favorire la promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

L'attività relativa alla gestione dei Spl nelle aree metropolitane è stata finalizzata alla progettazione di un modello di guida ad uso degli amministratori locali e dei dirigenti dei Spl, che individui obiettivi, compiti e modalità di funzionamento dei Centri nelle aree di Roma, Milano e Torino.

La campagna informativa sulle opportunità previste dal D. lgs n.181/00 è stata invece condotta a livello nazionale.

Con il rafforzamento organizzativo dei Spl, l'attenzione si è spostata sullo sviluppo dei servizi più personalizzati. Per quanto riguarda le sedi dei Centri, sono state attivate forme di standardizzazione a livello provinciale delle sedi, del loro layout e della modulazione degli spazi.

4.3 • L'ATTUAZIONE DEL PROGETTO SPINN (APPROFONDIMENTO DI ANALISI)

Il progetto SPINN (avviato nel 2002)⁵⁵ è inserito nel quadro di programmazione delle Azioni per la “Riforma dei Servizi Pubblici per l'Impiego”.

SPINN (Servizi per l'Impiego Network Nazionale) attuato da Italia Lavoro⁵⁶ per conto del MLPS - DG Mercato del lavoro, si riferisce ad un insieme di attività riconducibili alle “azioni di sistema e di assistenza tecnica per il decollo e l'omogeneità di funzionamento dei servizi per l'impiego”. Esso mira a costruire e trasferire un sistema nazionale di servizi per l'impiego fondato sulle specificità rilevate nelle realtà locali, con la precipua finalità di garantire omogeneità nazionale sul fronte degli standard di servizio e di adeguare tali standard ai livelli di performance e qualità definiti in ambito europeo.

La complessità del piano di attività di Italia lavoro con cui si definisce e attua il progetto, che sia sul fronte della progettazione che di quello della pianificazione è caratterizzato da un importante approccio partecipato e dalla ricerca di una generale condivisione da parte delle Regioni e degli Enti, è dovuta alla necessità di rispondere ad una duplice istanza:

- 1** coerenza e adeguatezza tra i contenuti delle diverse azioni, che vanno tra loro integrati e interconnessi, e con le esigenze espresse dai singoli territori e a livello interregionale;
- 2** minimizzazione delle criticità nel supporto a processi complessi inerenti il decollo e lo sviluppo del sistema dei servizi (Spl), in quanto diretti a soggetti istituzionali diversi e che implicano la realizzazione di reti locali di attori, di politiche e piani, di servizi pubblici e privati.

I mutamenti di contesto occorsi nel 2003 sia a livello normativo (Legge 30/2003) che programmatico (revisione di medio periodo del PON), nonché l'esperienza accumulata nel corso della prima annualità di SPINN, hanno portato alla riqualificazione di alcuni interventi con effetti sulle previsioni di avanzamento delle attività dal Piano.

In particolare, mentre l'anno 2002 è stato prioritariamente indirizzato al decollo dei servizi, nel 2003 le attività hanno previsto il sostegno di alcune linee di servizio al fine di elevarne gli standard qualitativi nell'erogazione attraverso l'approfondimento ad alcuni temi conduttori trasversali riguardanti i cosiddetti “fenomeni occupazionali” quali:

- inserimento occupazionale dei giovani e raccordo scuola-lavoro;
- occupazione precaria nel lavoro autonomo e nella flessibilità dei nuovi contratti;
- rischio di espulsione di immigrati temporaneamente disoccupati;
- lavoratori transfrontalieri.

⁵⁵ Il Piano dettagliato delle attività previste dal Progetto SPINN è stato presentato nel Gennaio 2002 e approvato formalmente dal MLPS con DD 120/ob1 del 23 Luglio 2002.

⁵⁶ Italia Lavoro è una società per azioni totalmente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze che, in base all'articolo 30 della legge 448/01, opera come agenzia tecnica per conto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nella promozione e nella gestione di azioni nel campo delle politiche attive del lavoro e dell'assistenza tecnica ai servizi per l'impiego.

SPINN si configura, allora, come un complesso di riposte operative che ottemperano all'esigenza di un'azione di respiro nazionale che riduca il ritardo del sistema dei Servizi per l'Impiego nell'ottica:

- della crescita qualitativa dei servizi all'interno dei singoli territori;
- dello sviluppo omogeneo di tali servizi nelle diverse aree territoriali;
- e della costruzione progressiva di un'identità visibile del nostro sistema nazionale nel contesto dei diversi sistemi europei.

Esso risulta finalizzato a diffondere un prototipo generale (standard di funzionamento Spl) ed è composto da una serie di modelli di intervento che corrispondono ad aree operative di rilievo generale e locale. La sua articolazione, in due linee di indirizzo, fa sì che le cd. Aree Operative⁵⁷ corrispondano a specifici gruppi di attività.

Azioni di supporto a tutto il territorio tramite un insieme comune di servizi e di strumentazioni che hanno il duplice scopo di sostenere il decollo degli Spl, attraverso materiali e strumenti, modelli standardizzati per l'organizzazione del servizio, per la formazione del personale, e, in tal modo, l'omogeneità del sistema.

La linea di indirizzo si realizza attraverso il supporto alle Regioni ed Enti Locali ed è tesa a consolidare la connessione tra il servizio per l'impiego e l'insieme delle azioni di politica attiva del lavoro contribuendo alla realizzazione di sistemi interni alle Regioni, di sistemi interregionali comunicanti e progressivamente di un sistema nazionale omogeneo.

Tale linea di indirizzo si articola attraverso:

- pubblicazioni: per lo sviluppo di strumenti metodologici ed operativi su singole funzioni dei Spl. Si tratta della produzione di materiali di interesse comune e organizzazione di banche dati per la circolazione di informazioni su modelli organizzativi, metodologie e buone prassi e la produzione di strumenti (mirati per funzioni e per utenze) di interesse comune alle Regioni;
- comunità professionali e documentazione: per l'implementazione di soluzioni territoriali tramite la diffusione costante di conoscenze relative alle soluzioni organizzative e metodologiche individuate nelle diverse aree territoriali.

Azioni mirate e localizzate, denominate "*Sperimentazioni*" e realizzate con attività di consulenza e assistenza operativa alle Regioni e alle Province per il superamento della fase di criticità del decollo del sistema e per promuoverne l'autonomia. In particolare, si offre alle Regioni un'assistenza mirata per affrontare gli snodi cruciali, anche di carattere burocratico-amministrativo, che possono rallentare il decentramento di poteri, di funzioni e di risorse; l'assistenza mira anche a rafforzare le attività di indirizzo e coordinamento necessarie ad un effi-

⁵⁷ Tale terminologia è desunta direttamente dai Piani e dagli Stati di Attuazione.

cace *start up* del “sistema” dei servizi regionali, anche attraverso il supporto al decollo delle Commissioni tripartite ai diversi livelli e delle Agenzie regionali e alla fluidificazione dei processi di integrazione tra Regioni e Province.

Le Sperimentazioni comprendono:

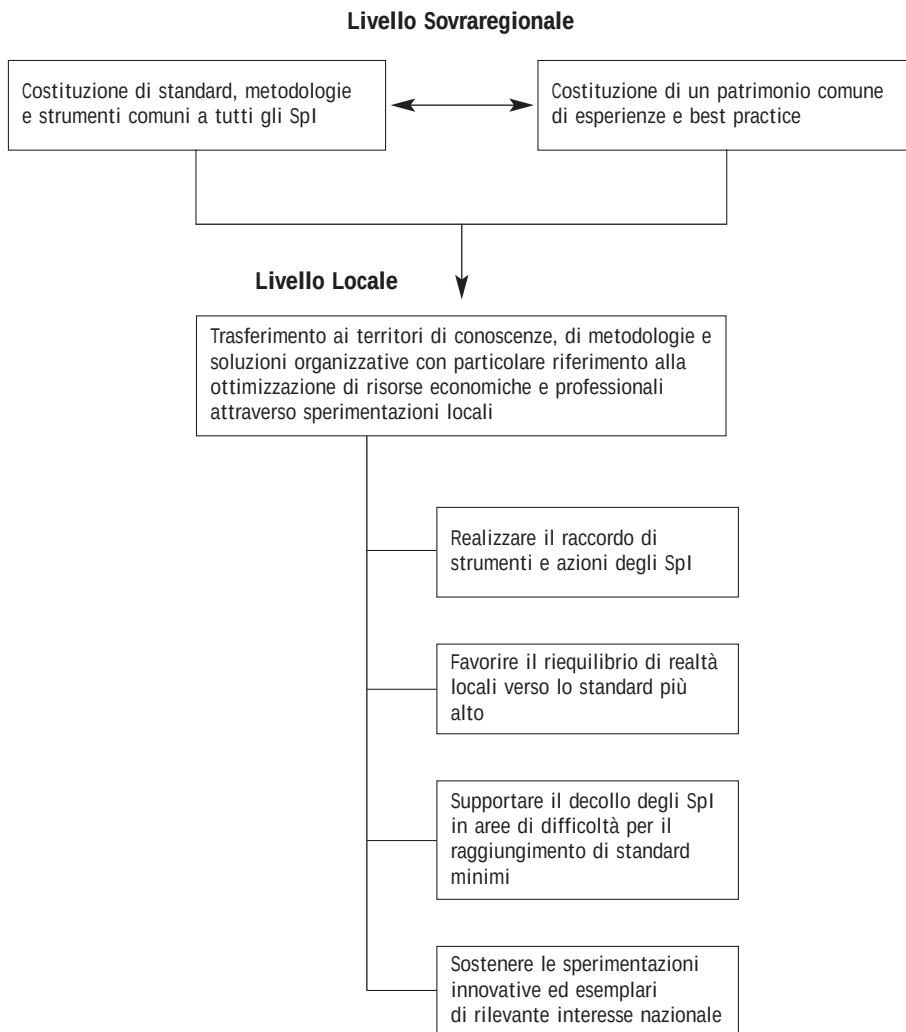
- attività di supporto all'impostazione e al decollo organizzativo dei Spl nelle aree in difficoltà per il rapido raggiungimento degli standard minimi e successivamente degli standard nazionali avanzati;
- azioni sperimentali - attivate su istanza regionale a sostegno di sperimentazioni innovative ed esemplari sia di carattere organizzativo che metodologico, di rilevante interesse per la loro riproducibilità e trasferibilità.

Una linea trasversale alle attività del progetto rappresentata dal tema dell'integrazione tra soggetti e delle reti, che si definisce come finalità specifica del progetto e il suo particolare valore aggiunto.

Lo schema successivo restituisce graficamente le diverse azioni collocandole nell'ambito di intervento generale e locale.

Azioni comuni e generalizzate	
Aree Operative	Attività Previste
Pubblicazioni	Assistenza al decollo del SIL Redazione e diffusione di strumenti metodologici ed operativi per gli operatori su singole funzioni Spl
Comunità Professionali	Pubblicazioni metodologiche orientate alla diffusione e al confronto Sito WEB Teleconferenze Scambi e Gemellaggi
Documentazione	Raccolta/diffusione delle buone prassi europee Messa in rete di confronto immediato e permanente tra servizi tramite Banche dati e documentazione sulle "soluzioni territoriali" individuate nelle realtà locali in Italia Rivista trimestrale e teleconferenze formativo - informative
Azioni mirate in realtà locali specifiche	
Aree Operative	Attività Previste
Sperimentazioni	Offerta di assistenza operativo-consulenziale (affiancamento on the job) alle Regioni in difficoltà per le prassi di decollo del sistema regionale dei servizi Offerta di assistenza operativa (affiancamento) alle Province in difficoltà che lo richiedono, in coerenza con i piani regionali, ove non assistite già da Task force
	Modelli di sistemi locali (provinciali) a forte decentramento e integrazione di competenze e servizi (FP - orientamento - politiche sociali - Spl) Modelli di reti regionali tra servizi pubblici, integrati con i servizi privati o del privato sociale Modelli di funzionamento di Spl con funzioni avanzate e funzioni mirate su fasce deboli Mobilità geografica Nord-Sud: modelli e servizi per lo sviluppo di una mobilità dei lavori e dei lavoratori Modelli di formazione del management dei Spl (2003) Modelli di intervento per immigrati a rischio di espulsione - studio di fattibilità (2003)

Schema 4.3 - Il sistema di obiettivi del Programma SPINN nella logica di diffusione del modello di intervento



Vengono di seguito descritte le attività afferenti alle aree operative individuate dal progetto con riferimento alle annualità 2002 e 2003 e al Piano di attività Obiettivo 1.

La descrizione dello stato di attuazione e dei risultati⁵⁸ è stata svolta secondo un approccio che:

- ha come campo di indagine le Aree Operative del progetto in quanto esse configurano sistemi omogenei di attività, processi, metodologie e prodotti associandole alla tipologia di progetto "Costruzione e Sperimentazione di Prototipi e Modelli";
- restituisce i risultati tenendo conto della sequenza delle operazioni quale criterio di lettura idoneo a descrivere il processo di realizzazione di ogni attività e ad individuarne la logica di percorso;
- riclassifica i contenuti rilevati nel monitoraggio secondo i descrittori della check list dettagliandoli nel caso si tratti di attività complesse (area operativa Sperimentazioni) al fine di leggere le operazioni nelle loro intrinseche specificità.

Area Operativa: Pubblicazioni

Obiettivi e contenuto dei prodotti

I prodotti di supporto operativo (pubblicazioni monografiche, le guide operative, la rivista SPINN e i CD Rom correlati corredati anche da glossari, riferimenti normativi, e approfondimenti), coprono i temi specifici di riferimento dei Spl a partire dai modelli organizzativi fino all'implementazione delle politiche attive del lavoro per le diverse linee di servizio operativo (target di utenza, servizi per l'orientamento, l'imprenditorialità, servizi per le imprese, le reti locali, ecc.).

La rivista SPINN ha un taglio monografico e si configura come strumento per la diffusione di informazioni, opinioni, *know how* apportato dai diversi attori a vario titolo coinvolti nel tema medesimo (Tecnostruttura, Regioni e Province).

Approccio partecipato e integrazione di rete

Le monografie metodologiche, distribuite a tutti gli attori locali e ai centri per l'impiego, sono state realizzate a partire dall'analisi delle esperienze locali, nazionali ed europee, con lo scopo di aiutare concretamente i decisori provinciali e i responsabili dei CPI attraverso l'esame di casi positivi tratti dalla realtà operativa e attraverso la sistematizzazione di elementi di metodo utili a risolvere problemi di impianto, decollo, sviluppo dei servizi. I video, che ritraggono i migliori esempi della realtà dei CPI sia europei che nazionali, contengono interviste agli ope-

⁵⁸ Per la realizzazione dell'indagine qualitativa di profondità sono stati analizzati i seguenti documenti di programmazione attuativa del Progetto SPINN:

Piano di attività generale del progetto quadro nazionale;
Piano di attività generale Ob. 1 - anno 2002;
Piano di attività generale Ob.1 - anno 2003;
Stato di attuazione del piano di attività Ob.1 - anno 2002;
Documento di Bilancio Sociale 2002 - Ob.1 contenente le schede descrittive dei singoli interventi;
Documenti sullo stato di attuazione delle sperimentazioni realizzate nelle regioni Basilicata, Calabria, Molise, Puglia;
Relazione conclusiva delle attività svolte nell'anno 2003;
Rapporto annuale di esecuzione del PON ATAS Ob.1 anno 2002 (Misura II.1 Azione A).
È stata inoltre effettuata un'intervista di profondità al Direttore del Progetto SPINN che ha permesso sia la validazione del modello di monitoraggio che l'approfondimento dei contenuti delle diverse aree operative

ratori, ai responsabili provinciali, agli utenti, valorizzano le realtà locali e, mentre forniscono ai CPI spunti e soluzioni, favoriscono la conoscenza e la comunicazione tra i territori stessi.

La rivista⁵⁹ è il contenitore di un dialogo tra i protagonisti del sistema Spl e delle politiche attive del lavoro e comprende: spazi destinati alle interviste e al dibattito tra attori istituzionali, regionali e locali, e le parti sociali; spazi per una descrizione di buone prassi; schede sulle esperienze europee.

Area Operativa: Comunità Professionali - Il Sito WEB

Obiettivi e contenuti dell'attività

Il sito del Progetto SPINN nasce come supporto specifico di informazione e comunicazione per le attività di progetto e come luogo di incontro e di scambio per gli operatori e i partner sul territorio. Esso offre una serie di servizi di comunicazione delle attività di progetto, di aggiornamento su notizie ed eventi legati al mondo dei Spl, di diffusione dei materiali editoriali.

Nella concezione complessiva del progetto SPINN, il sito WEB trova una collocazione prioritaria nel porre a disposizione degli utenti gli strumenti di gestione delle comunità virtuali (forum, newsgroup, newsletter, chat moderate da esperti del settore) e di sostegno alle azioni sul territorio (sperimentazioni, supporto al decollo, scambi e gemellaggi).

Costruzione del prototipo/modello

La fase iniziale di definizione dell'architettura del sito ha comportato la progettazione integrata dei 2 strumenti di consultazione previsti da una diversa area del progetto SPINN (Documentazione):

- la banca dati soluzioni territoriali: ideata per raccogliere i dati provenienti dalle rilevazioni condotte da SPINN a livello nazionale e internazionale, sullo stato dei Spl e dei CPI, con dettagli sulle modalità operative di organizzazione e articolazione dei servizi offerti, rapporti con il territorio, raccordo con altre agenzie;
- la banca dati documentale: un sistema documentale, capace di ordinare e catalogare i diversi documenti collegati alle attività di progetto (normativa, manualistica, reportistica) e i materiali allegati alle interviste, frutto della raccolta informativa contestuale all'attività di rilevazione.

Il Sito, che si rivolge a tre categorie di utenti⁶⁰, si articola in interfacce di navigazione dei contenuti, con un sistema evoluto di interconnessione fra le diverse sezioni in modo da realizzare la convergenza fra le diverse basi dati e il set di servizi a disposizione degli utenti.

59 Concepita e gestita insieme al Coordinamento delle Regioni e all'UPI con l'aiuto operativo di Tecnostruttura.

60 utente generico, interessato a conoscere il progetto, ad usufruire della banca dati documentale (normativa, manualistica, reportistica), ad accedere alla banca dati soluzioni territoriali per conoscere il set di servizi dei vari CPI o, nel caso di un'utenza più esperta, a impostare prime elementari funzioni di benchmarking, ad essere informato sugli eventi legati alle politiche attive del lavoro e più nello specifico al mondo Spl;

utente iscritto, generalmente un operatore Spl o un decisore, che oltre ai servizi primari, intende avvalersi degli strumenti di community (forum, newsgroup, newsletter, chat moderate da esperti del settore) per instaurare un dialogo con chi condivide la stessa area problematica legata all'implementazione, alla gestione, all'organizzazione di servizi minimi o avanzati per l'impiego;

utente abilitato, più specificamente il partner delle azioni sul territorio di SPINN, il quale, oltre ai servizi già descritti, ha a disposizione una scrivania di progetto che gli permette di condividere documenti, un'agenda, una rubrica e un sistema di messaggistica dedicato, come supporto avanzato alle attività di progetto che prevedono la creazione e la gestione di gruppi di lavoro distribuiti su scala nazionale e internazionale.

Il set di servizi messo in opera (di rilievo è la progettazione di un dispositivo denominato “scrivania condivisa”) identifica la mappa delle risorse dedicate ai servizi per l'impiego presenti a livello nazionale e internazionale e offre la possibilità di legarsi a comunità virtuali di soggetti attivi nel campo delle politiche del lavoro, con lo scopo di allargare la platea dei potenziali ed effettivi partner di progetto e con l'obiettivo di assolvere la missione di SPINN, quella di portare a sistema la rete degli operatori e dei decisori locali e nazionali.

Area Operativa: Comunità Professionali - Scambi & gemellaggi

Obiettivi e contenuti delle attività

L'obiettivo operativo di questa attività è individuare, programmare e progettare azioni che coinvolgano i territori di progetto in scambi, visite, costruzione di tavoli tecnici e di esperti tra realtà italiane e/o europee al fine di condividere, trasferire e integrare buone esperienze nei vari ambiti dei servizi per l'impiego.

Per perseguire il raggiungimento di tale obiettivo, l'attività *Scambi & Gemellaggi* utilizza tre tipi di strumenti: la visita, lo scambio di know-how e il gemellaggio.

La visita è il primo momento di scambio che ha l'obiettivo di portare a una conoscenza di primo livello delle buone pratiche individuate, per poterle contestualizzare e per cercare di individuarne il valore in vista di eventuali scambi più approfonditi. I destinatari di questa azione sono principalmente i decisori e i responsabili dei Spl.

Il trasferimento di know-how rappresenta uno scambio approfondito che ha lo scopo di conseguire un passaggio di conoscenza tecnica e di know-how attraverso una fase di apprendimento in loco. I destinatari dell'azione di trasferimento sono il personale operativo.

Il gemellaggio costituisce un vero e proprio accordo programmatico tra due realtà ed ha come oggetto una collaborazione continuativa su tematiche legate allo sviluppo di servizi o anche di politiche attive del lavoro.

Costituzione di comunità

La costruzione di reti nazionali tra dirigenti e funzionari di EE.LL. e di CPI, esperti, con una progressiva apertura a nuovi soggetti pubblici e privati ha richiesto la strutturazione di interventi differenziati. Particolare è stata la costituzione di gruppi creati ad hoc per l'approfondimento di specifiche tematiche legate alla realizzazione di servizi, la promozione di un ciclo di seminari tra Dirigenti di Servizi per l'impiego cui consegue l'apertura sul web di un confronto sulle tematiche trattate, la prassi dello scambio di idee in rete, la predisposizione di materiali informativi e moduli formativi. L'attività di scambi e gemellaggi ha realizzato complessivamente 10 visite nazionali; 5 visite europee; 1 scambio; 1 gemellaggio. Tali attività hanno coinvolto complessivamente 54 delegazioni di amministrazioni regionali e provinciali. Nel corso del 2003 è stata messa a punto la metodologia per la realizzazione delle visite.

Area Operativa: Documentazione

Obiettivi e contenuto delle attività

Si tratta dello sviluppo di 3 Banche dati tra loro correlate sia funzionalmente sia come dispositivo designato a far parte del corpus dei servizi previsti dal Sito Web.

La banca dati “Documenta” che contiene documenti attinenti alle politiche attive del lavoro.

La banca-dati “Soluzioni territoriali”⁶¹ che ha carattere nazionale ed è destinata alle Province, contiene le soluzioni individuate sia a livello nazionale che europeo rispetto ai punti di criticità comuni per il decollo della riforma e lo sviluppo degli Spl.

Le informazioni della BD sono state rilevate in 86 interviste suddivise per Regione, Amministrazione Provinciale e Centro per l'impiego. Emerge che sono state rilasciate 86 interviste delle quali 18 effettuate presso le Amministrazioni, e 68 presso le singole strutture territoriali. Per quanto concerne la banca-dati “Europea”, essa si è realizzata attraverso 67 interviste in 6 differenti paesi. Sono stati realizzati 17 approfondimenti tematici attraverso rilevazioni in loco e due report Paese (Polonia e Ungheria).

Approccio partecipato e integrazione di rete

La banca dati “Soluzioni territoriali” è stata impostata con il Coordinamento interregionale ed è stata realizzata grazie alla cooperazione con le Regioni e con le Province, e grazie alla disponibilità dei Centri per l'Impiego. Contiene le soluzioni adottate per singole problematiche (gestione del personale, attrezzature, servizi per target, metodologie adottate, ecc.) rilevate attraverso interviste ai diretti interessati (decisori e operatori) sia nelle Regioni, che nelle Province e sui singoli centri per l'impiego. Essa ha una funzione di servizio a Regioni, Province, singoli Centri per l'impiego per comparare le soluzioni adottate e per individuare da altre esperienze suggestioni o soluzioni da adottare nei propri territori. Ha quindi anche lo scopo implicito di offrire uno strumento che contribuisca all'omogeneità regionale e interregionale con la finalità di rispondere al medesimo criterio su scala nazionale.

La rilevazione “qualitativa” sui servizi ha anche lo scopo di integrare le informazioni del monitoraggio ISFOL per costituire una base conoscitiva più articolata e completa sui fabbisogni locali per l'impostazione delle attività di supporto al decollo, e di intervento a sostegno dello sviluppo dei servizi nelle Regioni ob.1.

Area Operativa: Sperimentazioni

Obiettivi e contenuto delle attività

L'area Sperimentazioni⁶² si suddivide al suo interno in attività di Supporto tecnico operativo al Decollo dei Spl e Sperimentazioni specifiche.

Per quanto riguarda il sostegno al decollo, l'attività programmata ha previsto l'attivazione di un pool di esperti funzionali a supportare gli uffici e le Agenzie regionali nelle pratiche di decentramento (di poteri e compiti, di strutture-strumenti, di risorse finanziarie e umane) nella definizione di indirizzi e criteri per un sistema regionale di Servizi per l'Impiego e nell'analisi e soluzione delle criticità riscontrate.

61 Nasce con l'intento di mettere a disposizione degli utenti un catalogo navigabile delle soluzioni metodologiche e operative adottate per l'organizzazione dei Spl e dei CPI. L'applicativo realizzato e attualmente presente sul sito SPINN risponde a tale esigenza permettendo la visualizzazione di report dedicati ad ogni realtà analizzata, organizzati per tipologia di struttura, macrotematiche e livello geografico di appartenenza. Un successivo sviluppo della BD ha permesso di massimizzare l'apporto informativo ricavato dalla rilevazione e il collegamento con altre banche dati dedicate all'analisi dei contesti e al benchmarking fra i diversi sistemi locali. Si è poi avviata una fase di progettazione di applicativi funzionali a facilitare la comparazione fra i diversi modelli di risoluzione dei problemi gestionali e organizzativi legati al tema dei Servizi per l'impiego.

62 Nell'ambito delle attività del progetto SPINN si sono avviate una serie di sperimentazioni sui territori selezionati dal Coordinamento delle Regioni relativamente alle tematiche presentate dal Ministero del Welfare.

Per quanto riguarda le Sperimentazioni innovative, il Progetto SPINN prevede che l'analisi della domanda peculiare di un territorio possa essere l'oggetto di una specifica sperimentazione che fornisca a tutti i sistemi locali (e quindi al sistema nazionale) metodologie e strumenti per:

- un monitoraggio costante del rapporto domanda-offerta e modelli di anticipazione dei fabbisogni di professionalità fondati sulle concrete esigenze delle imprese e dei settori produttivi. L'area operativa nelle sue linee essenziali prevede la descrizione delle professioni per caratteri qualitativi e di incontro domanda-offerta;
- la progettazione e impostazione di modelli innovativi di interconnessione delle competenze e degli strumenti di politica attiva del lavoro (formazione professionale, orientamento, politiche sociali mirate, Spl, servizi e incentivi alle imprese, ecc.) per testare l'integrazione tra CPI, e altri servizi e azioni su percorsi mirati al territorio e all'utente.

Approccio partecipato e integrazione di rete

Sulla scorta dei temi approvati, l'avvio delle iniziative ha seguito una metodologia di approccio partecipato e di integrazione a rete funzionale ad indurre una domanda di conoscenza e know how sui temi dei servizi per l'impiego e un'adesione ai principi guida del progetto ovvero il rispetto delle caratteristiche delle realtà locali e la condivisione e replicabilità dei sistemi in una logica di omogeneità con il sistema nazionale

Le sperimentazioni sui territori hanno seguito un iter caratterizzato da un forte approccio partecipato funzionale a valorizzare, per tutte le fasi e attività, la logica dell'integrazione a rete e che caratterizza il decentramento dei Spl come sistema di *governance*. Esso può essere così schematizzato:

- decisione del Coordinamento interregionale, a seguito di consultazione con le Regioni, sulle tematiche e sulle aree di interesse;
- analisi socio-economica del contesto locale, analisi dei POR, analisi dello stato di attuazione dei servizi;
- incontri con la Regione (livello politico e livello tecnico) per l'analisi dei fabbisogni, per l'impostazione dell'idea progettuale adattata al territorio e la definizione dei passaggi da fare con le Province (piano di massima);
- idea progettuale proposta da Italia Lavoro alla Regione individuata, sua condivisione e approvazione, individuazione da parte della Regione delle Province su cui agire prioritariamente;
- incontri con le Province, fissati e gestiti dalla Regione, per la condivisione dell'idea progettuale, l'analisi dei fabbisogni, lo studio di fattibilità;
- costituzione di un tavolo tecnico comune tra Regione e Province per la progettazione e gestione della sperimentazione;
- analisi specifica sulle Province e sui CPI dei punti di forza e delle criticità, individuazione dei fabbisogni, delle reti con altri attori e servizi, analisi di fattibilità dell'azione con Italia Lavoro;
- definizione del progetto insieme alle Province e alla Regione;
- approvazione formale del progetto da parte delle istituzioni interessate.

Il principio guida di tale metodologia si connota nella condivisione continuativa e trasversale sia degli obiettivi e che delle modalità operative coinvolgendo tutti i livelli di interlocutori presenti sul territorio ed operanti nelle attività dei SPI, oltre ai livelli decisionali sia regionali sia provinciali.

Per talune fasi come nel caso del tavolo tecnico, si è reso necessario il coinvolgimento di decisori di altre istituzioni, quali assessorati provinciali con competenze e funzioni su temi che si inseriscono operativamente con le politiche attive del lavoro, la formazione professionale e scolastica, la programmazione delle attività produttive, la sanità ed i servizi sociali.

L'approccio partecipato, che si configura come strumento finalizzato alla realizzazione della *governance*, ha coinvolto, per talune rilevanti questioni di merito, altri soggetti attivi nel territorio, rappresentanti della società civile, parti sociali, privato sociale, attraverso i dispositivi della ricerca sociale quali i *focus group* per la raccolta di ulteriori informazioni e indicazioni sulla realtà e le tendenze del territorio.

Il modello ha poi previsto la costituzione di gruppi di lavoro ristretti, coordinati da rappresentanti di Italia Lavoro per l'approfondimento di tematiche specifiche, l'organizzazione dei servizi, le capacità e competenze degli operatori, la rete telematica, i bisogni di target di clienti. In questa fase vengono anche approfondite le buone prassi esistenti precedentemente individuate attraverso interviste effettuate dai rilevatori nei centri per l'impiego.

Il risultato delle attività dei gruppi lavoro si è tradotta in un'ipotesi di piano operativo⁶³ che viene presentata al tavolo tecnico per la sua approvazione finale.

Tutte le fasi previste e ricomprese nell'area operativa Sperimentazioni hanno visto partecipare Italia Lavoro con la messa in campo di expertise adeguate ai diversi step implementativi e secondo la specifica missione del progetto.

In tale attività sono state coinvolte tre regioni, la Basilicata, la Campania e la Sardegna.

Lo schema seguente da conto per le tre regioni della relativa copertura territoriali

Regione	Localizzazione territoriale	Copertura
Basilicata	Tutte le Province	Tutti i CPI
Calabria	Tutte le Province	1 CPI per ogni provincia
Sardegna	Tutte le Province	1 CPI per ogni provincia

Ricerche e indagini Specifiche

La comprensione delle specificità locali in termini di criticità e necessità si è attivata attraverso il confronto con la Regione e le Province per l'analisi del modello⁶⁴ elaborato dalla Regione.

⁶³ Il piano viene presentato prima ai decisori provinciali e successivamente a quelli regionali per la sua validazione perché esso venga assunto dalle istituzioni come riferimento per la sperimentazione.

⁶⁴ Italia Lavoro ha dato assistenza tecnica alla stesura della delibera regionale di approvazione del modello, pubblicata sul BUR.

Sono stati realizzati, quindi, incontri di approfondimento con i responsabili dei Spl e con i tecnici dei CPI per l'implementazione del modello e la definizione dei servizi in termini di contenuto dell'iniziativa, e individuazione dei ruoli e delle attività.

La costruzione del prototipo ha previsto, secondo la logica della programmazione partecipata descritta al paragrafo precedente, l'attivazione di tavoli di concertazione e gruppi di lavoro il cui coordinamento è stato espletato da Italia Lavoro.

Ogni Regione ha varato un tavolo di progetto, composto da rappresentanti dell'Assessorato al Lavoro e dei Spl provinciali (allargato ai rappresentanti degli Assessorati Regionali alla Formazione, Programmazione, Attività Produttive ed alla Presidenza della Giunta per le competenze sul sistema informatico, per l'avvio della costituzione di una rete tra soggetti istituzionali che consenta la circolazione delle informazioni e dia la possibilità di concertare attività comuni) al quale è stato demandato il compito di predisporre le proposte sullo sviluppo del nuovo collocamento. All'interno del progetto elaborato sono state comprese anche le attività delle task force del Ministero del Welfare per ricomprendere le attività specifiche all'interno del progetto complessivo ed evitare sovrapposizione operative. L'idea di progetto scaturita dal tavolo tecnico regionale ha previsto una serie di azioni dirette alla realizzazione di nuovi servizi erogati dai CPI, all'interno di un quadro di programmazione regionale al quale sono demandate attività di raccordo e monitoraggio dei risultati.

Sperimentazioni: Supporto al decollo	
Regione Basilicata	Regione Calabria
Le azioni di livello regionale: - Sistema del collocamento pubblico privato; - Modello operativo standard di CPI; - Monitoraggio del sistema; - Flussi informativi inerenti la rete Spl, non compresi nel SIL; - Formazione degli operatori, con attività di affiancamento; - Progetti di sperimentazione nazionale; - Assistenza alla predisposizione e alla diffusione di atti normativi; - Supporto informativo alla Commissione Tripartita ed al Comitato di Coordinamento Interistituzionale; - Convenzioni con soggetti di valenza regionale; - Integrazione delle politiche.	Le azioni di livello regionale: - effettuare lo screening delle professionalità esistenti; - supportare le Commissioni Tripartite, regionale e provinciali, per incrementare il rapporto con le parti sociali; - completare l'acquisizione delle infrastrutture informatiche ed eventualmente aggiornarle; - offrire alle imprese un pacchetto di servizi comuni su tutto il territorio (servizi on-line, servizi per la formazione in azienda, servizi per l'incrocio d/o); - monitorare le attività dei servizi e degli attori esterni coinvolti; - costituire una rete regionale (telematica, relazionale).
Le azioni di livello provinciale: - implementazione dei servizi alle imprese (accoglienza, autoconsultazione, informazione guidata, procedure amministrative, tirocini, apprendistato, matching d/o); - implementazione ai servizi ai giovani laureati (informazioni, tecniche di ricerca lavoro, incubatore d'impresa); - monitoraggio di sistema; - convenzioni con soggetti di valenza provinciale.	Le azioni di livello provinciale: - piani di formazione delle risorse umane, con azioni di affiancamento e tutoraggio degli operatori; - realizzare la mappa dei soggetti che erogano o sono potenzialmente interessati a divenire partner della rete dei Spl; - fornire al lavoratore un sostegno per l'autoimprenditorialità, attraverso la personalizzazione provinciale dell'informazione, del supporto nella ricerca delle possibilità offerte dai territori e delle fonti di finanziamento; - realizzazione di accordi con i Comuni per l'erogazione di servizi d'informazione e servizi amministrativi presso strutture comunali (sportelli unici per le imprese).

Sperimentazione del prototipo/modello

In Basilicata, in accordo con il sistema degli attori locali sono state realizzate le griglie di applicazione del modello operativo per le Province e per la Regione. È stata realizzata la progettazione dei servizi alle imprese (azioni e strumenti) e un'ipotesi di impianto organizzativo per lo scambio delle informazioni nell'ambito del sistema dei Spl.

Per quanto concerne la Regione Calabria, si è avviata la costituzione di tavoli tematici per affrontare problematiche specifiche (strumentazione informatica, comunicazione, organizzazione dei Spl).

Sono scaturiti i documenti operativi per:

- Decentramento: proposta di percorso (Convenzione) e di contenuto dei servizi erogabili da parte dei Comuni;
- Strumentazione informatica: si è completata l'acquisizione delle infrastrutture informatiche delle singole Province, la stesura dei report, lo studio della fase di transizione dai vecchi sistemi di archiviazione e lettura dei Dati (Netlabor) alla messa a regime del SIL;
- Formazione personale: proposta per la realizzazione del bilancio di prossimità, primo step necessario per la progettazione di eventuali azioni ad hoc e per la formalizzazione del patrimonio professionale disponibile;
- Servizi mirati (imprese ed autoimprenditorialità): sono stati individuati i processi, le figure coinvolte e il loro numero. Definizione figura professionale dell'account;
- Comunicazione: criteri e modalità per la predisposizione dei piani di comunicazione, a fronte anche delle diverse realtà territoriali.

Per quanto riguarda la regione Sardegna, al momento le attività del progetto si sono dirette al supporto tecnico-operativo all'Assessorato Regionale nell'avvio del passaggio delle deleghe alle Province e alla definizione della normativa di ricezione delle leggi nazionali sul decentramento delle politiche attive del lavoro.

Le Sperimentazioni Innovative su aree tematiche

Le attività ricomprese in questo filone di intervento prevedono la progettazione e l'impostazione di modelli innovativi per lo sviluppo occupazionale (Molise), la sperimentazione di una rete provinciale per lo sviluppo e l'approfondimento della tematica dell'immigrazione (Puglia) e la formazione del management dei Spl (Campania).

Lo schema seguente dà conto delle localizzazioni territoriali e della relativa copertura delle sperimentazioni.

Regione	Localizzazione territoriale	Copertura
Molise: Job Vacancies	Provincia	Campobasso e Isernia
Puglia: Reti Provinciali	Provincia	Bari
Puglia: Immigrazione	Provincia	Lecce
Campania: Formazione Management	In corso	In corso di decisione

Le sperimentazioni, a prescindere dalle specifiche di merito, rispondono complessivamente al seguente modello di intervento:

- Individuazione delle aree di intervento;
- Analisi di contesto;
- Elaborazione dell'idea progetto;
- Verifica di fattibilità sul territorio e logistica;
- Messa a punto del progetto esecutivo;
- Approvazione del progetto esecutivo;
- Avvio della fase di realizzazione.

Regione Molise: Metodologie di promozione dello sviluppo occupazionale nella Regione *Ricerche e indagini specifiche*

È stato affrontato un approfondimento del quadro di contesto locale, attraverso le programmazioni territoriali già esistenti, o in corso d'approvazione, e le interviste ad attori pubblici e privati che agiscono direttamente o indirettamente nei piani di sviluppo del territorio.

Gli incontri hanno permesso di presentare sul territorio la proposta progettuale, raccogliendo informazioni, esigenze e indicazioni sulla programmazione locale, sullo sviluppo delle attività produttive e sul loro stato di salute, di verificare lo stato dei Spl e di calibrare la proposta sperimentale in relazione alle iniziative in essere.

Tavoli Tecnici, gruppi di lavoro e coordinamento

L'approccio partecipato si è realizzato in una serie di incontri con l'Assessore Regionale al Lavoro, gli Assessori Provinciali, i responsabili Spl e con attori esterni selezionati sulla base del loro coinvolgimento nello sviluppo occupazionale locale.

Costruzione del Prototipo/Modello

Il progetto si propone di creare una metodologia di promozione dello sviluppo occupazionale attraverso l'utilizzo di modelli e casi d'eccellenza coerente con gli obiettivi economici e sociali del territorio, inserendosi nel complesso normativo ed istituzionale.

Il modello di intervento prevede la qualificazione del contesto attraverso l'analisi SWOT, per determinare le opportunità, i punti di forza, quelli di debolezza e le criticità.

Scopo precipuo di tale analisi è la verifica dell'orientamento ed il grado di capacità delle strutture Regionali e Provinciali nel programmare, progettare, gestire e valutare azioni ed interventi sul territorio.

A seguito di tale analisi, il modello prevede la realizzazione di un'attività composita per consentire alle istituzioni pubbliche e private di realizzare un'integrazione di strumenti e risorse. La metodologia adottata dal modello si sostanzia nella realizzazione di *workshop* con i decisori ed i tecnici sia per implementare approfondimenti del contesto che per aggiornare il processo di sperimentazione.

Il risultato prioritario del modello è riconducibile all'elaborazione di un piano comune di azioni, con misure coerenti-collegate-conseguenziali tra i settori istruzione, formazione professionale, orientamento e collocamento.

Tra le attività specifiche sono affrontate:

- l'incontro domanda e offerta,
- la promozione di nuovi giacimenti occupazionali,
- la creazione di nuove imprese,
- l'incentivo alle nuove assunzioni.

Sperimentazione del Prototipo/modello

L'intervento ha riguardato la sperimentazione di metodologie per la promozione dello sviluppo occupazionale. Sono stati effettuati tra luglio e novembre 2003 cinque seminari sulle "metodologie di promozione dello sviluppo occupazionale nella Regione Molise". Il 19 dicembre 2003 si è tenuto il seminario conclusivo delle attività dell'annualità, che ha prodotto delle Linee guida per i Piani di Azione Locale per l'occupazione e lo sviluppo sostenibile.

Regione Puglia: Reti provinciali - sperimentazione di una rete provinciale per lo sviluppo dei servizi per l'Impiego.

Ricerche e indagini specifiche

L'attività si è imperniata sulla definizione dei nodi primari e secondari della rete istituzionale:

- i nodi primari fanno riferimento alle istituzioni che presidiano la formazione professionale, l'orientamento professionale e scolastico, i servizi sociali, le attività produttive e gli incentivi alle imprese e i Spl;
- i nodi secondari sono stati individuati nelle istituzioni o negli attori che sono impegnati direttamente nelle attività dei primari, e che concorrono alla buona riuscita dei risultati complessivi: tra questi le ASL, le associazioni delle fasce deboli (disabili, immigrati, l'empowerment femminile), le associazioni datoriali, altre istituzioni (l'Inail), gli informagiovani ecc.

Attività di informazione, sensibilizzazione e disseminazione

Per la presentazione della tematica, la raccolta delle prime indicazioni e la spinta motivazionale ai soggetti interessati, sono stati organizzati due focus group tematici.

Tavoli tecnici, gruppi di lavoro e coordinamento

Gli incontri hanno coinvolto:

- la Regione (Assessore Regionale al Lavoro) per la definizione del territorio su cui realizzare la sperimentazione;
- la Provincia per l'individuazione dei CPI da coinvolgere;
- il responsabile Spl provinciale e tecnici dei CPI;
- gli attori esterni selezionati per lo sviluppo della rete.

Costruzione del Prototipo/ Modello

Il progetto si propone di creare una rete relazionale e telematica tra i soggetti definiti al punto precedente.

Per implementare questa rete la sperimentazione ha previsto alcuni interventi principali, tra cui:

- lo sviluppo di strumenti conoscitivi e di scambio;
- la creazione di un luogo virtuale (forum - comunità virtuale) in cui poter mantenere contatti continui tra i nodi della rete;
- l'elaborazione di strumenti di FAD, che consentano una formazione continua ed omogenea degli attori coinvolti, in particolare pubblici;
- la diffusione dei risultati.

Gli strumenti adottati per la realizzazione degli interventi si riferiscono a:

- focus group, per la raccolta di informazioni volte alla conoscenza del funzionamento della rete;
- tavolo di coordinamento provinciale, i cui incontri saranno trimestrali e saranno volti alla definizione di interventi per il miglioramento della rete;
- la comunità professionale, che consentirà di mantenere alto il livello di contatto tra addetti ai lavori, favorendo lo scambio di esperienze, la raccolta di buone prassi, la trasmissione d'informazioni, la pubblicizzazione di iniziative territoriali.

Sperimentazione del prototipo/modello

Sono stati definiti e contattati i soggetti coinvolti nella rete, ovvero le istituzioni regionali e provinciali, i Centri per l'Impiego della Provincia di Bari individuati per la Sperimentazione (Ufficio Provinciale Collocamento Disabili, CPI Bari, CPI Andria, CPI Gioia del Colle, CPI Monopoli). Sono state effettuate interviste ai dirigenti e agli operatori dei Spl. È stata realizzata l'analisi organizzativa dei rapporti e collegamenti istituzionali. Nella primavera del 2003 si è tenuto un seminario di presentazione della sperimentazione. L'avvio della fase operativa ha visto la realizzazione di un Focus group a cui hanno partecipato tutti i soggetti della rete; di un seminario sulle donne; la progettazione personalizzata dell'area web e della community e l'attivazione di strumenti operativi (scrivania condivisa).

Per quanto riguarda le sperimentazioni della regione Puglia sulla tematica dell'immigrazione e della regione Campania sulla formazione del management degli Spl, sono state determinate le aree di intervento e completata l'elaborazione dell'idea progetto (dati di attuazione al 31 marzo 2004 per l'annualità 2003). Pertanto non è possibile dare conto di risultati di realizzazione.

4.4 • LE INIZIATIVE PER LEGARE ECONOMIA DEL MEZZOGIORNO E ITALIANI ALL'ESTERO

Le iniziative specifiche di animazione e promozione di legami stabili tra l'economia del Mezzogiorno e gli italiani residenti all'estero, possono essere a buon diritto considerate fra le azioni a sostegno delle politiche del lavoro. Rientrano infatti nell'ambito di quelle strategie volte a rafforzare i dispositivi di offerta per l'economia del Mezzogiorno, promuovendo in maniera più diretta e specifica la creazione di un "network vasto e professionalmente competente di operatori italiani ubicato nei Paesi che costituiscono i principali referenti dell'import-export di beni e servizi, nonché dei movimenti di capitale". Favorendo lo sviluppo della cooperazione tra soggetti istituzionali, economici, sociali e della formazione in Italia e all'estero, si intende promuovere opportunità e potenzialità di lavoro, soprattutto in settori trainanti come quello dell'industria culturale, dei prodotti tipici o del turismo, inserendo altresì le regioni del Mezzogiorno in un processo di internazionalizzazione.

Spetta al Ministero degli Affari Esteri - Direzione Generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie l'attuazione di questo complesso di attività, che, attraverso l'utilizzo delle potenzialità offerte dalla società dell'informazione, sono finalizzate alla creazione di un sistema virtuoso di reti e partenariati tra le Regioni meridionali e gli italiani residenti all'estero.

Le attività possono essere suddivise in due macro aree: attività preparatorie, ormai concluse, e interventi operativi o progetti.

Fra quelle preparatorie, l'attività di ricerca per la definizione di modalità e strumenti per lo sviluppo di collegamenti economici e culturali con gli italiani all'estero ha portato all'individuazione del ruolo e delle competenze degli Enti locali, degli organismi comunitari, delle Associazioni di enti locali, nonché dei programmi di cooperazione internazionali. Sempre in tale ambito, è stata effettuata una ricognizione delle iniziative promosse dal Ministero degli Affari Esteri e dalle Associazioni Camerali in merito alla costituzione di sistemi informativi sulle opportunità di sviluppo provenienti dalle comunità italiane all'estero.

Nell'attività di progettazione e creazione di un *Sistema di partenariato istituzionale tra Ministero degli Affari esteri e regioni*, due gruppi di lavoro sono stati impegnati per coinvolgere le Amministrazioni regionali nell'attività di programmazione e valutazione degli interventi.

Infine, sono stati realizzati e organizzati diversi incontri di "concertazione" e seminari di animazione della rete partenariale, e sono state elaborate linee guida per i referenti regionali.

Gli interventi operativi, che sono attualmente in corso, consistono in:

- task force regionali;
- 31 progetti finanziati con avviso pubblico⁶⁵;
- il progetto ITENETS;
- il progetto PPTIE.

⁶⁵ Cfr. Avviso n. 1 GURI 189 del 23.08.02.

Le task force forniscono un intervento di sostegno alle autorità regionali per lo svolgimento di progetti di studio e ricerca, per lo scambio e il trasferimento di buone pratiche, e per l'animazione e l'accompagnamento di tutta l'attività progettuale.

Con l'Avviso pubblico n. 1/2002, sono stati finanziati 31 progetti finalizzati alla promozione e all'animazione delle reti di partenariato regionali con gli italiani all'estero. Alcuni di essi intendono promuovere la creazione di reti imprenditoriali tra soggetti economici delle regioni meridionali e soggetti economici provenienti dalle comunità degli italiani all'estero, mentre altri promuovono la qualificazione dell'offerta formativa.

Il progetto *International Training and Employment Network* (ITENETS) rappresenta un'iniziativa di raccordo istituzionale a livello internazionale, che viene realizzata dal Centro Internazionale di Formazione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (CIF - OIL). L'obiettivo è lo sviluppo delle regioni del Mezzogiorno, attraverso la valorizzazione degli italiani all'estero in qualità di promotori e mediatori professionali, sociali e culturali nei confronti dei Paesi di residenza e all'ampliamento delle opportunità di lavoro attraverso la creazione di nuove competenze in tema di integrazione.

L'intervento si è finora concentrato sulla creazione di una "comunità di progetto" composta da gruppi d'azione regionale, gruppi d'azione interregionali, attori socio economici locali, comunità di italiani all'estero, OIL, Ministero Affari Esteri e la rete diplomatico consolare.

Il progetto ha attivato, fra l'altro, un Osservatorio sul lavoro degli italiani all'estero, interventi di formazione per i funzionari regionali e di formazione a distanza e un'attività di ricerca sulle realtà socio-economiche, culturali ed istituzionali, locali ed internazionali.

Il progetto è stato presentato in diversi Paesi del continente americano ed in Europa e sono, infine, in fase di realizzazione sei progetti d'implementazione del sistema dei servizi in rete dell'Osservatorio sul lavoro degli italiani all'estero a livello regionale.

Il *Programma di Partenariato Territoriale con gli Italiani all'Estero* (PPTIE), anch'esso realizzato attraverso il CIF - OIL, intende contribuire allo sviluppo dei territori regionali, promuovendo la collaborazione tra gli italiani residenti all'estero e i responsabili delle politiche di programmazione e gestione a livello regionale nel Mezzogiorno. Attraverso il progetto quindi, gli italiani all'estero assumerebbero, nelle regioni di provenienza, il ruolo di agenti di sviluppo territoriale facilitando la negoziazione e la programmazione di accordi integrati di partenariato.

Nell'ambito del progetto sono stati realizzati sei seminari formativi e sei workshop internazionali, nel cui ambito sono state presentate e discusse delle proposte di partenariato e firmati i relativi accordi, ed è stato inoltre realizzato il primo convegno nazionale.

4.5 • LA LOTTA CONTRO L'ESCLUSIONE SOCIALE

La lotta all'esclusione sociale non si conduce solamente attraverso le politiche sociali in senso stretto, ma è una strategia politica, che implica l'intervento su più ambiti/sistemi correlati; per raggiungere l'obiettivo dell'inclusione sociale quindi, si utilizzano sia le politiche del lavoro che le politiche sociali che si sovrappongono quindi almeno in parte le une alle altre. La differenza è data soprattutto dal fatto che, mentre le politiche del lavoro si rivolgono a tutta la popolazione inattiva o disoccupata, le azioni finalizzate a combattere l'esclusione sociale si rivolgono a particolari segmenti della popolazione medesima, mirano cioè a favorire l'inclusione nel mondo del lavoro delle fasce deboli e dei soggetti svantaggiati.

Il Piano nazionale per l'inclusione, adottato a giugno 2001, ha costituito il quadro di riferimento generale delle politiche sociali fino al 2003: esso ha segnato il superamento di un'ottica assistenziale, proponendo fra l'altro un sistema di indicatori per la valutazione delle politiche sociali, propedeutico anche alla costruzione di un sistema centrale di monitoraggio di tali politiche.

Il disegno generale fa riferimento ai diversi Piani già esistenti a livello nazionale (ad esempio, il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali previsto dalla legge n. 328/2000, il Piano sanitario, il Piano di azione nazionale per l'occupazione, il Piano per l'educazione) e settoriale (Programma d'azione per le politiche di superamento dell'handicap, il Piano di interventi a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, ecc.); l'attuazione degli obiettivi generali è demandata invece alle scelte operate a livello locale attraverso i Piani regionali e i Piani di zona elaborati dai Comuni.

È un disegno in cui lo Stato tende ad assumere il ruolo di indirizzo, controllo e monitoraggio delle politiche nazionali, alle Regioni spetta il ruolo della programmazione territoriale, alle Province quello di analisi dei bisogni locali e ai Comuni la progettualità territoriale, la realizzazione e l'erogazione della rete di servizi e delle prestazioni assistenziali, in sinergia con il volontariato e il privato sociale, disegno coerente anche con la legge di riforma del Titolo V Cost.

Il Libro Bianco sul Welfare del febbraio 2003 fissa le priorità per il Welfare in Italia: servizi e giustizia fiscale per le famiglie, sostegno alle povertà estreme, interventi a favore dei non autosufficienti, maggior tutela e valutazione del mondo dell'handicap e, soprattutto, avvio di politiche che consentano di superare il problema demografico.

Il Piano di Azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005 delinea una strategia tesa ad eliminare non solo la povertà, ma tutte le disuguaglianze di redditi, di partecipazione all'occupazione e di condizioni di vita e di salute.

Si tratta di politiche di sostegno alle fasce deboli e ai soggetti svantaggiati.

Tra le fasce deboli va evidenziata la presenza sempre più massiccia di immigrati extracomunitari. La legge 189/2002 e il successivo D.L. n. 195/2002 (convertito in legge n. 222/2002), hanno consentito la regolarizzazione di rapporti di lavoro subordinato già instaurati di fatto.

La definizione di soggetti svantaggiati destinatari di alcune delle azioni di sistema è quella contenuta nella legge n. 381/91, secondo la quale “si considerano persone svantaggiate gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di istituti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione...”, nonché “i soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della sanità, con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari sociali, sentita la commissione centrale per le cooperative istituita dall'articolo 18 del citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni”. In tale contesto è opportuno ricordare il D. lgs. 276/03, che all'art. 2 c. 1 lettera k) definisce il “lavoratore svantaggiato” come “qualsiasi persona appartenente a una categoria che abbia difficoltà a entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro ai sensi dell'articolo 2, lettera f), del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002 relativo alla applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore della occupazione, nonché ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381”.

Ricordiamo infine che l'inclusione e la coesione sociale costituiscono uno degli obiettivi chiave della Strategia Europea per l'Occupazione, obiettivo che, per essere conseguito, richiede interventi coordinati per promuovere la partecipazione al mercato del lavoro, per prevenire l'emarginazione e per ridurre la discriminazione.

Anche nell'ambito delle politiche sociali, così come per quanto riguarda le politiche del lavoro, le azioni nazionali di sistema pongono l'accento sulle politiche di prevenzione. Si tratta in primo luogo di promuovere pari opportunità di accesso al mercato del lavoro delle persone a rischio di esclusione sociale, anche attraverso iniziative di omogeneizzazione dei servizi sociali erogati, nell'ottica di sviluppare un sistema organico e integrato su tutto il territorio nazionale.

Le attività realizzate si sono così articolate:

- analisi del sistema ed elaborazione di linee progettuali;
- monitoraggio e valutazione del sistema;
- azioni di supporto all'integrazione tra politiche sociali e politiche del lavoro.

Più in dettaglio, è stato realizzato uno studio per la definizione e sperimentazione di standard e modelli omogenei per l'incremento e la qualità dei servizi e sullo sviluppo di partenariati a livello locale. Sono state prodotte delle Linee guida per la realizzazione di un sistema di qualità dei servizi sociali, oggetto di condivisione all'interno di uno specifico tavolo di lavoro con tutte le Regioni del Centro Nord.

Alla formulazione delle Linee Guida si è arrivati attraverso l'analisi delle norme e delle procedure nazionali e regionali per l'organizzazione e la programmazione di interventi sociali e attraverso una ricerca sui modelli di servizi e pratiche sociali nei contesti italiani ed europei.

Particolarmente rilevante anche lo studio per la definizione di modelli di rilevazione dei fabbisogni e delle potenzialità locali nel campo dei servizi alle persone, nonché di modelli di formazione di nuove figure professionali per il sociale e la relativa sperimentazione. Questa attività, finalizzata a promuovere l'integrazione fra domanda e offerta regionale di figure professionali per il sociale, in un'ottica di coerenza fra politiche sociali adottate e offerta formativa, si è concretizzata nella redazione di due rapporti di ricerca: il primo sulla definizione della figura (del profilo) del responsabile sociale di zona e il secondo sul monitoraggio della domanda-offerta a livello provinciale, per gli operatori sociali di base.

Per quanto riguarda monitoraggio e valutazione del sistema, va evidenziata l'attività di definizione di modelli per la rilevazione dell'impatto sociale. Dopo una ricognizione dei sistemi di monitoraggio e valutazione adottati localmente in materia di interventi finalizzati all'inclusione sociale di soggetti svantaggiati, sono stati avviati tavoli di lavoro tematici, con i rappresentanti regionali delle politiche sociali e del lavoro. L'attività è importante proprio per questo aspetto: l'adozione di una modalità concertativa, il cui primo risultato è la realizzazione di un monitoraggio sui Piani di zona, che ne mette in evidenza i processi programmatori, le modalità di coinvolgimento degli attori locali, l'articolazione dei sistemi in termini di servizi e interventi sociali, nonché le modalità di rilevazione dei bisogni sociali e i sistemi di monitoraggio e valutazione adottati.

Nel primo quadriennio di attuazione, le attività realizzate hanno permesso una migliore conoscenza dei processi e la realizzazione di strumenti innovativi per le politiche sociali.

Nelle regioni meridionali, rispetto alle regioni del Centro Nord, la quota di popolazione che vive al limite o al di sotto della soglia di povertà, collocandosi ai margini del sistema economico e sociale, è ancora più rilevante. Questo segmento di popolazione è composto da famiglie spesso monoparentali, quasi sempre monoreddito o addirittura senza reddito alcuno. Si tratta per lo più di persone adulte, con bassa scolarità e senza qualificazione, uscite dal sistema produttivo, disoccupati "strutturali" e cioè che non sono attivamente alla ricerca di lavoro e sopravvivono a livello di sussistenza, integrando i sussidi pubblici con attività irregolari o comunque saltuarie.

Per costruire coesione sociale, diventa pertanto fondamentale sostenere i processi di innovazione e contemporaneamente attuare politiche di inclusione rivolte alle fasce più deboli. L'obiettivo è di contrastare la riproduzione di stili di vita assistiti e marginali, soprattutto da parte di giovani e di migranti, riducendo progressivamente il numero delle persone idonee al lavoro, ma inattive, che vivono, appunto, di sussidi pubblici e di attività irregolari.

Troviamo qui un intreccio strettissimo fra politiche sociali e politiche del lavoro. Sono infatti nuovamente coinvolti i Centri per l'Impiego. Infatti, in alcuni CPI sono stati predisposti servizi dedicati alle fasce deboli (disabili, immigrati, donne, ecc.), mentre in alcuni contesti territoriali i CPI ope-

rano in connessione diretta con strutture, sportelli e servizi per il sociale, al fine di realizzare un sistema definito sviluppo di percorsi integrati per l'inclusione socio-lavorativa, cioè un sistema (a livello territoriale) di servizi funzionanti per tutta la popolazione disoccupata adattati alle necessità dell'utenza più disagiata attraverso l'immissione di contenuti tarati su diversi target: il tutto in coordinamento con la rete dei servizi previsti nei Piani Sociali Regionali e nei citati Piani di Zona.

Tra gli interventi finalizzati all'inclusione sociale, promossi dalla DG Mercato del Lavoro del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, possiamo mettere in evidenza:

- task forces consulenziali, per favorire le pari opportunità e per meglio definire strategie di incontro fra domanda e offerta di lavoro;
- azioni per incentivare la ricerca di lavoro, anche nelle nuove forme contrattuali, cioè temporaneo e flessibile;
- integrazione fra le politiche locali per il lavoro e i Centri per l'Impiego;
- task forces consulenziali per l'emersione del lavoro non regolare;
- progetti mirati a particolari segmenti della popolazione interessata (p.es. donne).

Le azioni di sistema per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati si rivolgono a gruppi sociali con problematiche diverse tra di loro e di diversa composizione, uniti tuttavia dall'aver incontrato particolari ostacoli sul percorso verso la piena e completa realizzazione delle loro aspirazioni, ostacoli che inficiano la loro capacità di contribuire alla vita lavorativa e sociale. L'obiettivo è quindi quello di trasformare queste persone in risorse per lo sviluppo della comunità, rimuovendo questi ostacoli.

Tra le azioni avviate, vanno sottolineate:

- la campagna informativa sulla Legge 68/99 (norme per il diritto al lavoro dei disabili);
- l'attività di consulenza finalizzata all'inserimento dei soggetti disabili;
- le azioni di sistema per supportare le politiche di integrazione sociale e occupazionale dei lavoratori immigrati in Italia;
- le azioni rivolte a soggetti pubblici e privati per facilitare l'assunzione di disabili;
- l'attività di consulenza a sostegno dei Spl, in attuazione della Legge n. 93/00 (per l'inserimento lavorativo dei detenuti).

Indichiamo infine un Progetto che si intreccia strettamente con quelli precedenti dal punto di vista di contenuti e obiettivi, anche se se ne distacca per quanto riguarda la collocazione all'interno della programmazione complessiva delle azioni di sistema nazionali. Si tratta infatti di un Progetto operativo⁶⁶ della DG Volontariato, Associazionismo sociale e Politiche giovanili, del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali.

⁶⁶ Progetto Operativo viene definito un "insieme di operazioni facenti capo ad una singola misura e ad una singola amministrazione proponente" la cui definizione dei contenuti viene sviluppata in partenariato con le regioni titolari di PO. Cfr. pag. 6 del Complemento di programmazione (sesta versione) PON ATAS Ob. 1, luglio 2003. Il Progetto operativo di cui qui si parla ha per titolo "Azioni di assistenza tecnica e supporto operativo per l'organizzazione e la rea-

Il Progetto operativo si articola in quattro ambiti di attività:

- rilevazione dei fabbisogni e delle potenzialità locali;
- studio delle competenze professionali del sociale;
- modelli imprenditoriali innovativi;
- indicatori per il sociale.

Tutte queste attività sono in corso di realizzazione e intendono offrire la conoscenza sia dei fabbisogni espressi dal territorio che delle realtà che vi operano.

Per la rilevazione dei fabbisogni e delle potenzialità locali, si sta realizzando un monitoraggio degli interventi di inclusione sociale per soggetti svantaggiati attuati a livello di Programma Operativo Regionale, per ricostruire la programmazione attuativa, identificandone qualitativamente contenuti e modalità. Una seconda fase prevede l'analisi delle esperienze più significative di *governance* territoriale, con particolare attenzione all'utilizzo di strumenti patrizi per il sociale; verranno definite metodologie e strumenti di analisi, per la costruzione di specifici indicatori di processo, al fine di classificare e modellizzare le diverse esperienze attuate nei singoli ambiti territoriali.

Lo studio delle competenze professionali del sociale è finalizzato al supporto delle regioni meridionali nell'attività di riordino delle professioni per il sociale, attraverso l'elaborazione di strumenti di rilevazione e ricognizione a livello italiano ed europeo delle esperienze formative più significative, la rilevazione dei profili professionali esistenti e la qualificazione dei percorsi formativi, attraverso un'attività di assistenza e consulenza a livello regionale.

L'individuazione di modelli imprenditoriali innovativi viene perseguita attraverso una ricognizione del fenomeno dell'imprenditoria sociale, avendo riguardo soprattutto alle forme giuridiche, alle misure di finanziamento, ai campi di sviluppo.

L'analisi degli indicatori del sociale, infine, è finalizzata ad indagare le potenzialità del mercato sociale, sia attraverso la ricognizione delle condizioni di vita dei potenziali beneficiari, che attraverso lo studio degli interventi più rilevanti realizzati in questo campo nell'ambito dei programmi comunitari.

lizzazione delle attività di indirizzo, di coordinamento ed orientamento delle amministrazioni centrali (non titolari di PON, ma con competenze trasversali di attuazione e/o coordinamento/indirizzo". Esso, come pure quello del successivo paragrafo, è finanziato dal FESR.

4.6 • IL MAINSTREAMING DI GENERE E LE AZIONI POSITIVE PER LE PARI OPPORTUNITÀ

Le politiche intese a migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, comprese quelle che favoriscono lo sviluppo delle carriere e l'accesso a nuove opportunità di lavoro e all'attività imprenditoriale, o che tendono a ridurre la segregazione verticale e orizzontale fondata sul sesso, non riguardano tanto uno specifico sistema, ma costituiscono piuttosto un approccio trasversale a tutte le iniziative in un'ottica di mainstreaming e di pari opportunità fra uomini e donne.

Le azioni positive costituiscono l'insieme delle misure poste in essere allo scopo di eliminare le disparità tra i sessi sul posto di lavoro e sono state introdotte nel nostro ordinamento dalla legge n.125/91. La parità uomo-donna rappresenta, inoltre, una delle 10 priorità individuate nelle Linee guida della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), e prevede un approccio integrato che coniughi la questione di genere (che è trasversale) con azioni in grado di favorire una maggior partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Per quanto riguarda in particolare il nostro Paese, le raccomandazioni del Consiglio affermano che per aumentare tale partecipazione è necessario prevedere forme di lavoro flessibili e offrire servizi di cura in modo da favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Anche il concetto di mainstreaming ha carattere trasversale e riguarda l'inserimento nella corrente principale (mainstream), cioè nell'agenda politica istituzionale, di temi, problemi, soluzioni individuate e/o sperimentate in situazioni specifiche o marginali. Applicato alle pari opportunità significa sia porre le questioni di genere fra le priorità dell'agenda politica, sia favorire l'individuazione di buone pratiche fra le azioni poste in essere, buone pratiche da trasferire nell'iniziativa politica ai diversi livelli istituzionali. Sul piano normativo, l'ultimo intervento esplicitamente mirato a garantire pari opportunità, non soltanto in riferimento al mercato del lavoro, è stata la Legge 53/2000, con la quale è stato introdotto un significativo cambiamento: il diritto alla paternità come diritto/dovere del padre in quanto tale, e non come un diritto da esercitare in alternativa e in sostituzione della madre. In questa legge troviamo affermata la necessità di politiche di conciliazione fra lavoro e vita familiare rivolte ad entrambi i sessi.

Il decreto interministeriale 15 marzo 2001 regola le modalità, i termini e le procedure per inoltrare la domanda ed ottenere i relativi finanziamenti di progetti di azioni positive per la parità uomo-donna sulla base di direttive che vengono annualmente fissate dal Comitato nazionale di pari opportunità. Il programma obiettivo varato dal Comitato per il 2004 è volto alla promozione della presenza femminile nei ruoli e nelle posizioni di responsabilità all'interno delle organizzazioni, al consolidamento delle imprese femminili, alla promozione delle pari opportunità attraverso progetti integrati concordati e attuati da almeno tre soggetti: un'associazione di genere, un'organizzazione sindacale o datoriale o un ordine professionale, un ente pubblico.

Pari opportunità e mainstreaming sono poi citati come principi nelle leggi di riforma sia dei servizi per l'impiego che del mercato del lavoro. Nella Legge 30/2003, infatti, troviamo richiami all'attività lavorativa femminile, da sostenere e sviluppare, all'importanza dell'inserimento delle donne nel mercato del lavoro, ma più ancora alla necessità di favorire il reinserimento di quelle che ne sono uscite per l'adempimento di compiti familiari e desiderino rientrarvi. Alcune delle nuove forme contrattuali previste, o nuovamente regolate, dalle leggi, in particolare il lavoro a tempo parziale, sono ritenute esplicitamente idonee a favorire l'incremento dell'occupazione femminile.

Di converso, quando si parla delle tipologie di contratto più flessibili (lavoro a chiamata, temporaneo, occasionale, o simili) si ritiene opportuno riaffermare principi volti a tutelare la "dignità e la sicurezza dei lavoratori, con particolare riferimento alla maternità". Risulta però ancora non del tutto chiara la modalità operativa adottata per trasformare tale principio in sistema di regole di diritto se si eccettua il ricorso alla normativa prevista per gli ex contratti di co.co.co. (Art. 59, comma 16, Legge 27 Dicembre 1997, n. 449, che ha previsto uno specifico contributo per la tutela della maternità e per gli assegni per il nucleo familiare; Art. 51, comma 1, Legge 23 Dicembre 1999, n. 488, che ha previsto l'estensione della tutela contro il rischio di malattia; Decreto Legislativo, 16 Marzo 2000, n. 38, che ha esteso alle collaborazioni coordinate e continuative l'obbligo assicurativo contro gli infortuni).

All'interno delle azioni per la qualificazione delle politiche del lavoro, alcuni interventi vanno in questa direzione, puntano cioè a ridurre le disparità di genere (fra donne e uomini) nell'accesso al mercato del lavoro: si tratta in particolare di interventi di consulenza sulle pari opportunità, rivolti agli operatori dei Spl, per meglio gestire servizi specifici per l'utenza femminile, e gli interventi di sensibilizzazione nell'ambito della campagna informativa nazionale sul D. lgs. n. 181/00. Un intervento più specifico riguarda la definizione di un modello per la valutazione d'impatto delle politiche di Pari opportunità (attuazione delle linee guida VISPO), per monitorare e valutare l'efficacia di tutte le azioni di sistema in un'ottica di genere. Il modello, pur essendo uno strumento nazionale di indirizzo valutativo, può essere contestualizzato ed applicato in base alle caratteristiche dei diversi territori di riferimento.

Particolarmente significativa la costituzione della rete delle pari opportunità, finalizzata a condividere informazioni, esperienze progettuali e buone pratiche, coinvolgendo tutti gli "attori delle pari opportunità", cioè coloro che, a vario titolo, sono coinvolti nella programmazione e attuazione di interventi nell'ambito dei Fondi Strutturali, ma anche delle politiche nazionali e locali.

Infine, per migliorare l'accesso e la permanenza femminile nel mercato del lavoro, va segnalata la realizzazione di un'indagine sull'uso del tempo in chiave di conciliazione (fra impegni di lavoro, impegni familiari, ecc.), che, attraverso la disaggregazione di dati statistici e la costruzione di specifici indicatori, è in grado di evidenziare la natura della partecipazione o dell'assenza delle donne nel mercato del lavoro.

Fra le attività svolte nelle regioni del Centro Nord e quelle realizzate nelle regioni meridionali in materia di Pari Opportunità e di mainstreaming di genere, c'è una forte corrispondenza in termini di obiettivi e contenuti, con una differenza per quanto riguarda la collocazione all'interno della programmazione complessiva delle azioni di sistema nazionali. Nelle regioni del mezzogiorno infatti, lo strumento adottato è un Progetto operativo⁶⁷, cofinanziato dal FESR, proposto e attuato dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Esso si articola in:

- costituzione della rete delle Pari opportunità;
- attività di studio e di analisi.

Il progetto è sostanzialmente finalizzato a fornire indirizzi e supporto alle Amministrazioni centrali e regionali in tema di pari opportunità e a consolidare e sostenere la cultura delle pari opportunità presso i *policy makers*. Le attività messe in campo a tal fine possono essere ricondotte ad azioni di assistenza tecnica alle Amministrazioni centrali e regionali, sia attraverso analisi specifiche, molto importante quella già citata sull'uso del tempo, che attraverso la creazione di un sistema di comunicazioni di settore (la rete).

⁶⁷ Il titolo del progetto è "Azioni di assistenza tecnica per la realizzazione di Pari opportunità nelle regioni del Mezzogiorno". Per la definizione e le caratteristiche di un Progetto operativo, si veda la nota precedente.

capitolo 5

- **LE AZIONI**

**PER L'INNOVAZIONE
E LA QUALIFICAZIONE
DEL SISTEMA DELLE
POLITICHE FORMATIVE**

5.1 • INTRODUZIONE

Gli studi sulle dinamiche dell'occupazione e, in particolare, sulla struttura della popolazione che entra nel mercato del lavoro, evidenziano come il titolo di studio (in un verso) e la durata della disoccupazione (nel verso opposto) siano fortemente correlati alla probabilità di ingresso fra gli occupati (specie per le aree del Centro Nord Italia)⁶⁸. Appare altresì determinante, per riuscire a transitare dal non lavoro al lavoro, avere alle spalle una precedente esperienza lavorativa: in media la differenza fra chi è stato occupato e chi non ha mai avuto un'occupazione è quantificabile in 13 punti percentuali. Sono poi numerose le analisi econometriche⁶⁹ che sottolineano una correlazione positiva tra livello di istruzione e qualificazione, intensità della ricerca e probabilità di occupazione; mentre, nelle condizioni opposte, si denota la presenza di un effetto di scoraggiamento (con una transizione verso le non forze di lavoro) più diffusa, almeno nel Centro Nord, tra i giovani con titolo di studio basso e scarso livello di qualificazione professionale. Inoltre, uno dei principali problemi dei Paesi europei è l'invecchiamento della popolazione ed il nostro Paese ne è particolarmente colpito. In Italia, infatti, i lavoratori fra i 55 e i 64 anni di età presentano un tasso di occupazione fra i più bassi in Europa, decisamente lontani dal target del 50% fissato dalla Commissione europea per il 2010. La stessa Commissione ha invitato tutti i Paesi della Comunità ad adottare misure tese all'*active ageing* e al *lifelong learning*, capaci di innalzare il livello di partecipazione degli "anziani" al mercato del lavoro. Del resto, appare questa la strada da percorrere per affrontare i problemi economici e sociali che l'invecchiamento della popolazione comporta, come la sostenibilità dei sistemi pensionistici e della sanità, ma anche l'equità della ripartizione degli oneri e dei benefici fra generazioni.

Su questo insieme di ambiti problematici e di fenomeni socio-economici, i sistemi di Formazione professionale - intesi in senso esteso, comprendenti cioè la parte che riguarda l'integrazione con il più tradizionale sistema dell'istruzione secondaria (come nel caso della filiera dell'Istruzione e Formazione Tecnica superiore o dell'Apprendistato professionalizzante), ma anche la programmazione e l'erogazione non solo della tradizionale formazione ma, sempre più in modo consistente, delle altre forme di politica attiva cofinanziata dal FSE (*work experiences*, incentivi all'occupazione ed interventi per la prevenzione del fenomeno della disoccupazione) - sono chiamati a intervenire.

Negli ultimi anni, il sistema dell'istruzione e della formazione professionale è stato oggetto di numerose modifiche: norme relativamente recenti, come la Legge 30/2000 sul riordino dei cicli scolastici, e la Legge 9/99, sull'innalzamento dell'obbligo scolastico, sono state abrogate dalla Legge 53/2003, di delega al Governo "per la definizione delle norme

68 Cfr. Giovine M. (a cura di), *Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego*, Isfol, 1999-2001. Oppure il più recente: Antonelli G. (a cura di), *Istruzione, economia e istituzioni*, Il Mulino - Collana SIE, Bologna 2003.

69 Per una rassegna si veda: Giannelli C.G. *I flussi nel mercato del lavoro: le transizioni tra lavoro e non lavoro*, in Lucifora C. (a cura di) *Mercato, occupazione e salari: la ricerca sul lavoro in Italia*, vol. I e II, Mondadori Università, Milano, 2003, pagg. 289-307.

generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni", emanata con l'obiettivo (fra gli altri) di stabilire un più stretto collegamento fra esperienze di lavoro e percorso scolastico. La valutazione di entrambe le esperienze, mediante il sistema dei crediti, consente la costruzione di percorsi formativi individualizzati, con passaggi da un sistema all'altro, nonché la ripresa di studi interrotti. Tutto ciò implica un innalzamento della qualità della formazione e dell'istruzione, in modo da garantire una maggior corrispondenza fra domanda e offerta di qualifiche: questo è uno degli obiettivi strategici della SEO.

Coerentemente con gli orientamenti del Consiglio dell'Unione europea agli Stati membri (cioè la promozione dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita - *longlife learning* - per favorire l'occupazione) si vuole assicurare a tutti il diritto-dovere alla formazione e all'istruzione per almeno 12 anni e comunque fino al conseguimento di una qualifica entro il 18esimo anno di età.

La nuova architettura del sistema educativo è soltanto disegnata a grandi linee dalla legge 53/2003, che rinvia a successivi decreti attuativi la specificazione degli standard per i diversi segmenti. La regolamentazione del canale dell'istruzione e formazione professionale rimane invece di competenza regionale, mentre a livello statale vanno stabiliti i principi generali e i livelli essenziali delle prestazioni

Il 19 febbraio 2004 è stato emanato il d. lgs. n. 59 per la scuola dell'infanzia ed il primo ciclo di istruzione. Inoltre il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare altri due decreti legislativi: il primo riguarda il diritto-dovere dell'istruzione e formazione, con il quale è previsto il progressivo innalzamento, da nove e dodici anni, dell'obbligo scolastico, con la citata disposizione per la quale tutti i giovani dovranno conseguire un diploma o una qualifica, entro il diciottesimo anno di età. Il secondo decreto formula il principio dell'alternanza scuola-lavoro, disciplinando la possibilità, per studenti che abbiano compiuto il 15esimo anno di età, di realizzare in questo modo i corsi del secondo ciclo, cioè dopo la scuola secondaria di primo grado. Il percorso formativo alternato viene attuato sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica e formativa per assicurare ai giovani la possibilità di sperimentare le proprie vocazioni e attitudini ai fini di una scelta più consapevole rispetto ai percorsi successivi. Vengono così riprese le iniziative sperimentali già effettuate nelle scuole, con l'obiettivo di garantire ai ragazzi, oltre alle conoscenze di base, anche le competenze spendibili sul mercato del lavoro.

Anche la modifica disegnata dal DM 509/99, relativa all'Università, ha previsto alcuni importanti strumenti di integrazione tra i sistemi di istruzione, formazione e lavoro, quali: insegnamenti più professionalizzanti e occasioni di scambio con il mondo lavorativo grazie a tirocini formativi e stage esterni presso enti o imprese; l'introduzione generalizzata dei crediti formativi, come sistema di misurazione della quantità di lavoro richiesto allo studente in ciascun corso di studio e come strumento di tutela del diritto alla mobilità fra percorsi formativi all'interno dell'ateneo e dell'intero sistema universitario, italiano ed europeo.

Nel primo periodo di attuazione delle Azioni di sistema nazionali cofinanziate dal FSE PON, la qualificazione e l'innovazione dei sistemi di formazione professionale è stata sostenuta principalmente attraverso cinque linee di intervento:

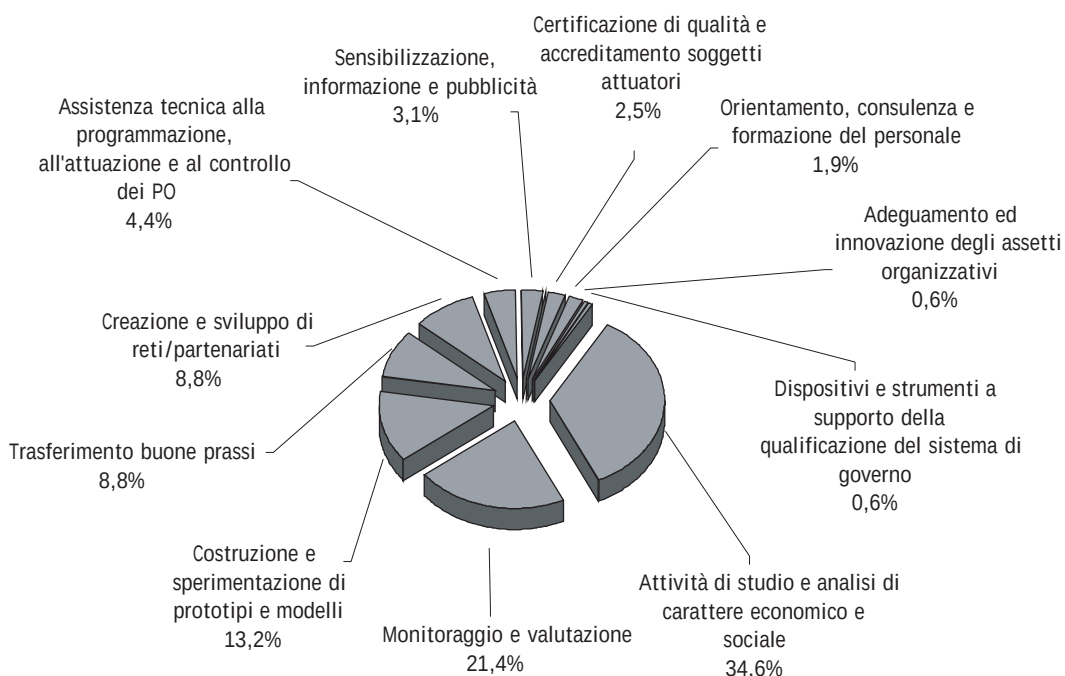
- la messa a regime delle esperienze di eccellenza presenti sul territorio;
- la definizione e diffusione di strumenti di gestione e di indirizzo utili ad attivare un processo di innovazione e miglioramento della qualità complessiva dei sistemi;
- la promozione di un'offerta formativa articolata che consenta lo sviluppo di percorsi formativi per tutto l'arco della vita;
- la costruzione di un sistema integrato, che si muova attorno ad un asse portante costituito dal raccordo forte e non episodico fra scuola, formazione e lavoro;
- l'innalzamento della qualità dei sistemi di offerta di formazione professionale ed il raccordo tra le azioni realizzate nelle regioni del Centro Nord con quelle realizzate nel Mezzogiorno, in un'ottica di *benchmarking* a partire dalla definizione di un sistema nazionale di accreditamento delle strutture formative.

Schema 5.1 - Relazione tra: ambiti di sistema, ambiti operativi di intervento, Misure, Azioni e Sotto Azioni

Azioni di sistema nazionali (Centro Nord e Sud)				
Ambiti di Sistema	Ambiti operativi di intervento	Misure	Azioni	SottoAzioni
Sistema della Formazione Professionale e dell'Istruzione	Innovazione e qualificazione del sistema Formazione Professionale	Accreditamento delle strutture formative	Centro Nord - C.1 Sud - II.1	Sud - II.1.B.1
		Analisi previsionale dei fabbisogni formativi	Centro Nord - C.1 Sud - II.1	Sud - II.1.B.2
		Orientamento	Centro Nord - C. 1	
		Formazione continua e dialogo sociale	Centro Nord - D.1 Sud - II.1	Sud - II.1.B.3
		Formazione permanente	Centro Nord - C.1 Sud - II.1	Sud - II.1.B.4
		Apprendistato e contratti d'inserimento	Centro Nord - C.1 Sud - II.1	Sud - II.1.B.5
		Diritto dovere all'istruzione e formazione	Centro Nord - C.1 Sud - II.1	Sud - II.1.C.1
		Formazione Superiore	Centro Nord - C.1 Sud - II.1	Sud - II.1.C.2
		Certificazione dei percorsi formativi, delle competenze e dei crediti	Centro Nord - C.1 Sud - II.1	Sud - II.1.C.3
		Promozione della qua- lità delle risorse umane e dei supporti metodologici e orga- nizzativi del sistema di FP	Centro Nord - C.1 Sud - II.1	Sud - II.1.C.4

La totalità degli interventi realizzati (o in corso di realizzazione) nell'ambito di sistema della Formazione professionale e dell'istruzione (159 attività), vede come maggiormente ricorrenti le attività riconducibili alla tipologia di progetto “studi e analisi a carattere economico e sociale” per un ammontare complessivo di 55 interventi, pari al 34,6% delle attività considerate.

Grafico 5.1 - Distribuzione delle tipologie di progetto nell'ambito di sistema della Formazione Professionale (su di un totale di 159 attività consistenti)



Fonte: elaborazione ISFOL - Area Interventi Comunitari

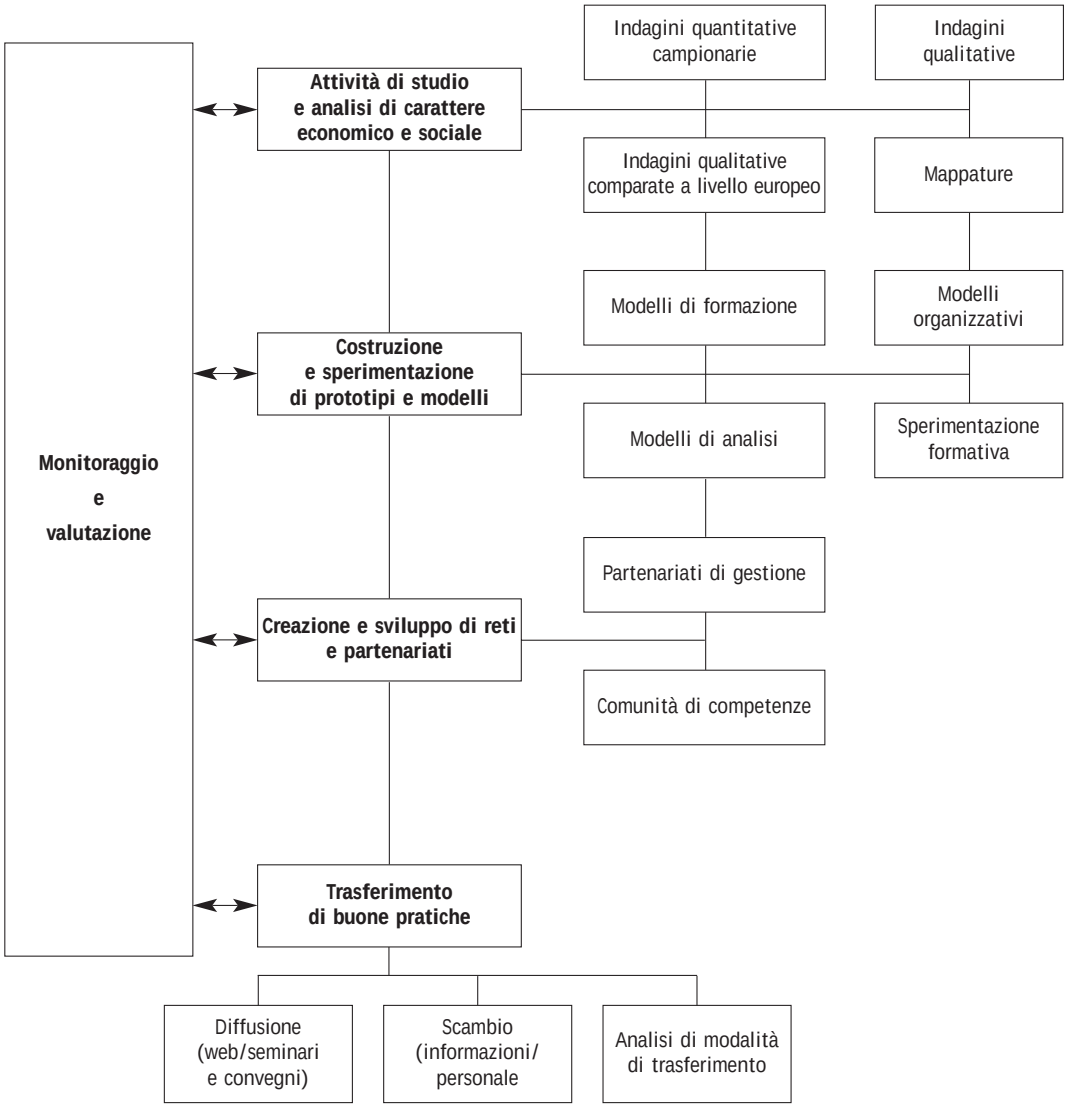
La tipologia di progetto “monitoraggio e valutazione” si attesta al 21,4%, mentre quella di “costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli” registra una percentuale del 13,2%. Infine, le due tipologie relative alla “creazione di reti e partenariati” e al “trasferimento buone pratiche”, come evidenziato nel grafico sottostante si attestano entrambe ad una percentuale dell'8,8%.

Lo sviluppo e l'importanza percentuale ricoperta dalle prime due tipologie di progetto sono riconducibili alla necessità di sviluppare un'insieme di strumenti conoscitivi, anche di tipo valutativo, necessari ad implementare e a portare a regime il processo di riforma in atto nell'ambito della FP.

Il diagramma di flusso proposto (schema 5.1) intende rappresentare, secondo una logica sistemica, gli interventi realizzati nell'ambito delle politiche di formazione.

Esso si sviluppa lungo cinque linee di intervento tra loro legate e concomitanti. Gli interventi realizzati e classificati come attività di “monitoraggio e valutazione” vengono rappresentati nel diagramma di flusso a livello trasversale rispetto alle altre tipologie di progetto, in quanto si tratta di interventi volti a descrivere, ricostruire e/o valutare l'efficacia delle azioni intraprese. Il diagramma di flusso definisce un percorso che vede l'azione di sistema snodarsi attraverso attività orientate alla conoscenza ed attività volte alla definizione metodologica di strumenti per la sua implementazione. Chiude il percorso il trasferimento buone pratiche che si attesta come punto di partenza per la diffusione e la replicabilità sul territorio di quanto realizzato e sperimentato.

Schema 5.2 - Diagramma di flusso delle tipologie di progetto nell'ambito del sistema di FP



Il percorso dell'azione di sistema in questo contesto sembra rendere, all'insieme degli interventi, tutte quelle condizioni necessarie alla loro sistematicità.

Partendo dalla necessaria conoscenza del contesto di riferimento, attraverso attività di indagine sia a livello quantitativo che qualitativo, si passa poi alla definizione di strumenti per la sua implementazione come la costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli e la creazione e sviluppo di reti e partenariati. Si tratta di strumenti soprattutto di tipo metodologico, ossia di modelli di intervento formativo. Accanto ai modelli specifici di formazione e alla sperimentazione formativa sono stati rilevati anche modelli di tipo organizzativo e di analisi.

La definizione di partenariati di gestione e di comunità di competenze rappresentano, invece, gli strumenti attraverso i quali si sviluppa la creazione e sviluppo di reti. In questo caso, la capacità di creare sinergie sembra passare attraverso la capacità di veicolare ed allargare sia le informazioni che il consenso.

Il trasferimento al territorio degli interventi realizzati, chiude il percorso disegnato dal diagramma di flusso. Le buone pratiche vengono, infatti, trasferite attraverso modalità diverse come la diffusione con seminari e convegni, oppure con lo scambio di informazioni e personale, oppure ancora per mezzo di un'analisi volta ad individuare le modalità di trasferimento.

5.2 • IL SOSTEGNO AI SISTEMI REGIONALI DI ACCREDITAMENTO DELLE STRUTTURE FORMATIVE ATTRAVERSO LE TASK FORCE CONSULENZIALI (APPROFONDIMENTO DI ANALISI)

L'accreditamento delle strutture formative ha rappresentato uno dei passaggi necessari, una vera e propria linea strategica di intervento, volte a garantire lo sviluppo qualitativo dell'offerta di formazione professionale, attraverso la creazione di un sistema caratterizzato da elementi comuni, che lo possano connotare all'interno della dimensione europea e nei confronti dell'utenza finale. Le attività rivolte alla sperimentazione e messa a regime del sistema di accreditamento si muovono lungo tre direttrici di intervento:

- attività di ricerca sui modelli operativi delle sedi;
- supporto diretto alle Regioni nell'avvio e implementazione di propri sistemi di accreditamento;
- monitoraggio delle sperimentazioni dei modelli e delle prassi di accreditamento.

L'accreditamento delle strutture formative si è caratterizzato come un processo concertato di elaborazione progettuale e di supporto a servizio delle Regioni e delle Province Autonome, individuate dal DM n. 166/2001 come i soggetti responsabili delle procedure. L'elaborazione progettuale dei requisiti e criteri minimi è stata realizzata attraverso una Commissione di lavoro, di cui si è avvalso il Ministero del lavoro e che ha visto la partecipazione delle regioni Emilia-Romagna, Calabria, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana, designate dal Coordinamento delle Regioni. Con l'Accordo Stato regioni del 18 febbraio 2000 erano state definite le linee, gli indirizzi e i dispositivi quadro a livello centrale, mentre con il DM n. 166 del 25 maggio 2001 i requisiti e i criteri minimi elaborati congiuntamente sono stati adottati formalmente.

A conclusione del periodo di sperimentazione tutte le regioni, sia quelle del Centro Nord che quelle meridionali, hanno definito un proprio modello di accreditamento, a cui ha fatto seguito l'emanazione di avvisi pubblici per la presentazione delle domande di accreditamento da parte degli organismi di formazione e orientamento.

In molte realtà si è già arrivati all'adozione degli elenchi dei soggetti accreditati. I modelli regionali di accreditamento hanno applicato in maniera flessibile la connotazione sperimentale del processo di accreditamento e la progressività della messa a regime di esso, implicita nel Decreto ministeriale n. 166/2001.

Entrando nel merito delle caratteristiche dei modelli regionali, si rilevano i seguenti aspetti:

- tutti i modelli prevedono la disciplina delle attività formative (articolate nelle tre macrotipologie previste dal decreto ministeriale; obbligo formativo, formazione superiore e formazione

continua), mentre è meno diffusa la disciplina dell'orientamento e in un solo caso (la provincia autonoma di Bolzano) viene disciplinato l'inserimento lavorativo;

- l'accreditamento di ambiti formativi speciali è previsto in forme differenziate, anche se presenti in quasi tutti i modelli: presente quasi sempre la formazione per soggetti svantaggiati; compare la formazione a distanza, forse per la rilevanza che questa sta via via assumendo;
- tutti i modelli prevedono l'accreditamento della sede operativa, con l'eccezione dell'Emilia Romagna, che considera come oggetto dell'accreditamento il soggetto che organizza ed eroga attività formativa;
- quasi tutti i modelli peraltro prevedono anche la possibilità di ricorrere ad aule e laboratori occasionali e temporanei, per i quali si richiede soltanto il rispetto delle norme di igiene e sicurezza; d'altro canto per accreditamento della sede operativa si intende il presidio dell'intero processo di erogazione dell'attività non, quindi, il mero luogo fisico;
- tutti i modelli affrontano il problema del rapporto fra la certificazione di qualità e l'accreditamento e le soluzioni sono diversificate: nessuno introduce l'obbligatorietà della certificazione di qualità (coerentemente con quanto previsto dal decreto ministeriale), ma l'obbligo di adozione è un requisito previsto nell'evoluzione di alcuni modelli; d'altro canto il possesso della certificazione di qualità non implica un accreditamento automatico.

Accanto al comune riferimento normativo, le Regioni hanno potuto contare anche su risorse umane appositamente dedicate all'accreditamento, cioè di task force consulenziali.

È stata messa a disposizione di ciascuna regione un'équipe di consulenti, per fornire un supporto agli uffici regionali in tutte le fasi del ciclo di vita del sistema di accreditamento. La messa in campo di *task force* di esperti si può considerare uno degli aspetti più significativi e a maggior valore aggiunto dell'azione di accreditamento delle strutture formative, per i suoi effetti di natura organizzativa e istituzionale.

Sotto il profilo organizzativo la presenza di competenze specialistiche ha consentito di supplire alla carenza di *expertise* nelle amministrazioni pubbliche o di integrare quelle esistenti in tutte le fasi del ciclo di implementazione dei modelli di accreditamento, supportando, quindi, i soggetti responsabili della procedura in un impegno tecnico e amministrativo di natura straordinaria.

Sotto il profilo istituzionale la presenza della *task force regionale* ha favorito la messa in atto, nei modelli di accreditamento, di elementi di omogeneità coerenti con gli standards dati dal DM 166/2001, rappresentando così un interessante paradigma di collaborazione Stato- Regioni.

Nel rispetto del principio della complementarietà, l'attivazione delle *task force* e l'erogazione del servizio è avvenuta secondo la seguente articolazione logico-cronologica:

- analisi dei fabbisogni consulenziali delle Regioni e delle Province autonome;
- concertazione delle tipologie, modalità, tempi di prestazione erogabili, ed entità delle risorse umane da impegnare;
- individuazione delle risorse umane;
- erogazione del servizio consulenziale;
- incontri periodici di *reporting* e di ripianificazione degli interventi.

Le *task force* hanno operato su due ambiti, quello della progettazione e quello dell'attuazione. Nel primo campo rientrano la definizione del modello di accreditamento e del sistema informativo per la gestione della procedura, e le attività di ricerca ed elaborazione su tematiche specifiche inerenti il modello e la sua gestione.

Nel secondo campo rientrano le attività di informazione e accompagnamento dei soggetti da accreditare, nonché il coordinamento delle operazioni di verifica dei requisiti.

Un importante strumento di coordinamento sono stati i tavoli di concertazione e i gruppi di lavoro che hanno avuto l'obiettivo di discutere le problematiche e di diffondere le esperienze inerenti le diverse fasi del processo di implementazione dei sistemi di accreditamento, oltre che di approfondire i risultati delle attività di studio e ricerca realizzate.

In particolare, le attività realizzate a cadenza periodica sono state le seguenti:

- incontri collegiali con i referenti di ciascuna *task force* e di ciascuna amministrazione responsabile della procedura di accreditamento;
- incontri con le *task force* regionali e i referenti regionali, presso le loro sedi o in teleconferenza (utilizzando il sistema FADOL).

Per supportare la messa a punto dei modelli di accreditamento sono stati realizzati tre approfondimenti tematici, emersi come rilevanti dagli incontri sopra illustrati.

Nel loro insieme, tali approfondimenti hanno mirato a fornire elementi di conoscenza relativamente ad aspetti di particolare complessità tecnica, la cui disciplina di dettaglio, come abbiamo visto, viene rimandata dal DM n. 166/2001 alle scelte delle Regioni e Province autonome, nell'ambito dei propri modelli di accreditamento.

Le analisi hanno prodotto:

- un modello di gestione di un sistema di qualità di una sede operativa per la certificazione UNI EN ISO 9000:2000;
- un'ipotesi di standard di laboratorio per le attività inerenti l'obbligo formativo;
- una ricostruzione della normativa di riferimento per i criteri di capacità logistica e situazione economica.

Nella fase di sviluppo e implementazione dei modelli di accreditamento è individuabile un ulteriore risultato consistente nella progettazione di un modello organizzativo e operativo di sede orientativa, finalizzato alla diffusione di standard relativi ad una attività innovativa, la cui regolamentazione viene rinviata ad una fase successiva.

Gli obiettivi dell'attività sono stati i seguenti:

- definire in dettaglio un modello operativo di sede orientativa;
- individuare i servizi erogabili previsti dal modello in relazione alle diverse tipologie di target;
- stabilire delle modalità e procedure di funzionamento;
- verificare la fattibilità del modello operativo attraverso il confronto con le strutture interessate;
- elaborare gli strumenti operativi prototipali.

Circa quest'ultimo punto, a partire dalla definizione dei processi e delle funzioni delle sedi orientative contenuta nel DM n. 166/2001, l'intervento è stato sviluppato con la definizione di:

- un modello organizzativo e gestionale, capace di delineare le possibili configurazioni di una sede orientativa ed il ruolo delle reti degli attori che intervengono nella definizione del servizio;
- un modello operativo delle sedi orientative, riguardo alle risorse (umane, organizzative e informative, logistiche ed economiche), ai processi e funzioni, agli standard di competenze professionali (descrizione, criteri di valutazione e soglie di accettabilità), alle modalità di gestione del modello;
- un repertorio di strumenti di supporto alla sede orientativa, classificati secondo gli obiettivi, la tipologia, il tipo di supporto utilizzato, l'area di utilizzo, i destinatari, le figure professionali che li utilizzano.

Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ha affidato all'ISFOL anche la realizzazione del monitoraggio delle sperimentazioni dei modelli di accreditamento adottati dalle Regioni al 30 giugno 2003.

Come previsto dall'art. 12 del DM n. 166/2001 sono stati presi in esame prioritariamente i regolamenti e dispositivi formalmente approvati dalle amministrazioni pubbliche competenti, integrati dalla documentazione tecnica che completa il quadro normativo dei modelli, quali le linee guida, gli eventuali vademecum, ecc.

L'obiettivo dell'analisi è stato quello di fornire una lettura comparata delle scelte operate nei diversi sistemi regionali e di evidenziare le analogie o diversità tra i contesti territoriali e rispetto al quadro di riferimento rappresentata dal DM n. 166/2001, per verificare l'applicabilità delle scelte operative del DM sulla base della loro applicazione nei diversi modelli regionali e rilevare le soluzioni realizzate e validate in ciascun modello regionale, al fine di diffondere prassi capaci di orientare eventuali scelte tecniche ed operative da effettuarsi per la messa a regime dei sistemi regionali di accreditamento.

Questo approccio ha portato ad adottare l'articolato del DM e la sua struttura in termini di indicatori, parametri ed indici quale base uniforme tra i modelli operanti nei diversi contesti regionali e lo standard nazionale.

5.3 • LA QUALITÀ DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

Nell'ambito delle azioni di sistema dedicate al miglioramento della qualità dell'offerta formativa, occupano un posto di particolare rilievo quelle dedicate alle risorse umane impegnate nel sistema nella formazione professionale: attraverso la diffusione di metodologie, modelli e strumenti per la formazione dei formatori, si intende delineare uno standard di competenze per questi ultimi, per far loro acquisire una identità professionale riconosciuta. Gli interventi si sono concentrati su: la definizione e sperimentazione di un modello nazionale di valutazione ex ante della qualità dei progetti di formazione a distanza (FAD, ma anche e.learning); l'elaborazione di un modello e di un manuale per la certificazione di qualità di un software didattico multimediale; l'elaborazione e sperimentazione di percorsi di alta formazione per il management della FP; il monitoraggio e la valutazione del progetto FaDoI; il più recente sostegno alla implementazione del Sistema Permanente di Formazione e la definizione di un impianto di osservazione permanente sull'e-learning. Gli strumenti realizzati contribuiscono all'innalzamento della qualità dell'offerta formativa rispetto ai fabbisogni evidenziati e agli obiettivi enunciati nei documenti di programmazione.

La promozione di una cultura comune fra attori e sistemi è l'obiettivo di una serie di attività strettamente connesse fra loro, finalizzate alla definizione di modelli innovativi condivisi di formazione professionale, volti al superamento del gap registrato tra la domanda e l'offerta formativa. Tra le attività più rilevanti realizzate è opportuno ricordare l'indagine periodica sulla condizione dei formatori e degli insegnanti nelle regioni italiane e uno studio sui nuovi paradigmi della formazione.

La costruzione di un sistema di analisi previsionale dei fabbisogni formativi si è concentrata in primo luogo sulla definizione dei fabbisogni professionali, formativi e di competenze, attraverso indagini nazionali, riuscendo ad avere una conoscenza vasta, anche se non ancora esaustiva, dei fabbisogni espressi in diversi settori produttivi. La creazione del sistema a rete per l'osservazione permanente dei fabbisogni formativi è un'attività in parte realizzata e recentemente rilanciata dal Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, con la costituzione di una Cabina di regia, come luogo di concertazione e di decisione (basata sui materiali disposti a livello tecnico) al fine di colmare le lacune provocate dalla mancanza di un forte coordinamento dei vari attori coinvolti (UnionCamere, Associazioni territoriali di categoria, Enti bilaterali, ecc.); essa consente la condivisione delle informazioni rilevate, ponendo in essere le condizioni necessarie per un'offerta formativa coerente con gli effettivi bisogni espressi.

La definizione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze e dei crediti passa attraverso il riconoscimento, la patrimonializzazione delle competenze acquisite e la flessibilizzazione e personalizzazione dei percorsi formativi. Di particolare importanza la realizzazione di un processo istituzionale di concertazione e di condivisione dei criteri e dei dispositivi di certificazione per il riconoscimento dei crediti nella Formazione Professionale, che ha consentito la definizione degli standard nazionali. Sono stati sperimentati, a livelli regionale e interregionale, laboratori di analisi della praticabilità dei nuovi dispositivi di certificazione, con l'obiettivo di favorire l'omogeneizzazione dei diversi sistemi regionali di certificazione delle competenze.

È stato creato un Osservatorio sulle prassi relative agli standard formativi minimi nazionali e alla progettazione formativa per competenze, con lo scopo di realizzare un sistema informativo permanente per la raccolta e la diffusione delle prassi avviate a livello internazionale, nazionale e locale.

Nel nostro Paese, uno dei problemi più complessi per il sistema dell'istruzione e della formazione complessivamente considerato è quello dell'integrazione e del riconoscimento dei percorsi formativi individuali. Il processo di creazione di un sistema nazionale di certificazione va nella direzione del superamento di questo problema: sono stati attivati interventi, messi in moto dispositivi, sperimentati modelli, per il riconoscimento di tutte le competenze acquisite, in qualunque segmento e sistema della formazione, in qualunque ordine e grado dell'istruzione. L'obiettivo è quello di consentire il passaggio da un sistema all'altro, in base alle necessità e alle scelte soggettive. Interessante, in particolare, il tentativo di definire e formalizzare la procedura e l'impianto metodologico per gli standard di competenze nei percorsi IFTS (Istruzione e Formazione Tecnica Superiore), standard supportati anche da un'analisi comparativa dei modelli di certificazione e sui requisiti di occupabilità, in una dimensione europea. Questo insieme di interventi si avvia, non senza qualche difficoltà e ritardo, a superare la fase propeudeutica di definizione ed omogeneizzazione degli standard a livello nazionale, per affrontare la fase della concreta applicazione e diffusione a livello territoriale, per uniformare infine il sistema nazionale della formazione professionale, a partire da un progressivo miglioramento della qualità dei sistemi regionali di formazione professionale, in una prospettiva di formazione lungo tutto l'arco della vita.

Tra le Azioni di sistema nazionali a valere sulla programmazione obiettivo 1 ha assunto particolare importanza l'attività, tutt'ora in corso, di diffusione delle innovazioni normative in tema di certificazione delle competenze, di trasparenza europea, di integrazione tra sistemi e di progettazione formativa per Unità Formative Capitalizzabili (UCF). Inoltre, l'avvio dell'attività di monitoraggio e di sintesi delle esperienze condotte nei sistemi regionali, in tema di certificazione, standard e crediti, (nell'ambito della prima formazione, della specializzazione e della formazione post-diploma) ha gettato le basi di un sistema di osservazione permanente per la raccolta e la diffusione delle prassi avviate a livello nazionale e locale.

5.4 • IL SOSTEGNO ALL'OFFERTA FORMATIVA

Le azioni di sistema nazionali rivolte alla realizzazione dell'obbligo formativo e alla sua ridefinizione come diritto-dovere all'istruzione e formazione, hanno come obiettivo la riqualificazione della tradizionale formazione di primo livello. L'iniziativa va condotta di concerto con le Regioni, le Amministrazioni centrali interessate e le Parti sociali, in un'ottica di profonda innovazione, sviluppando diverse tipologie di attività formative, caratterizzate da una maggiore integrazione con il mondo del lavoro e al contempo più attente a rafforzare le competenze di base, in relazione ai diversi percorsi che gli adolescenti intendono intraprendere nella fascia d'età soggetta al citato diritto/dovere.

Cruciale, in questo contesto, il monitoraggio degli interventi. La conoscenza puntuale dello stato di avanzamento dei dispositivi finalizzati a garantire e sostenere la permanenza in attività formative, fino al compimento del 18esimo anno di età, costituisce il punto di partenza per qualsiasi riflessione sullo sviluppo della filiera formativa e per l'attivazione dei relativi ulteriori interventi. Il monitoraggio dello stato di avanzamento dei dispositivi (regionali per la formazione e nazionale per l'istruzione) rende possibile evidenziare le aree di criticità, che richiedono un intervento più consistente e una maggiore attenzione da parte degli attori istituzionali. Tale esperienza ha poi offerto la base per l'attività di consulenza alle Amministrazioni regionali, nell'ambito della "comunità di competenza", agli operatori e attori istituzionali.

Nel corso del primo quadriennio una caratteristica comune ai diversi interventi è stata quella di cercare di creare dispositivi altamente integrati fra loro (cabine di regia, sistemi di anagrafe, azioni dei Centri per l'Impiego, ecc.) puntando principalmente sull'innalzamento del livello di interazione tra i diversi soggetti responsabili (Ministeri, Regioni, Province, CPI, Uffici scolastici regionali, Centri di Formazione Professionale).

Le attività di supporto al sistema dell'obbligo formativo, nel primo triennio di programmazione hanno assunto particolare importanza nelle regioni meridionali, dove, com'è noto, il fenomeno dell'abbandono e della dispersione scolastica si presenta particolarmente rilevante. Le attività possono essere sostanzialmente ricondotte alle seguenti linee di intervento:

- monitoraggio del sistema dell'obbligo formativo, tenendo d'occhio lo stato di avanzamento delle azioni realizzate a livello regionale e provinciale e dai Centri per l'Impiego;
- creazione di tavoli di confronto fra gli operatori e i soggetti gestori del sistema, con l'istituzione di tre differenti reti: funzionari regionali responsabili dell'obbligo formativo, responsabili regionali per le attività di formazione iniziale e responsabili delle anagrafi dei giovani in obbligo;
- realizzazione di indagini conoscitive sull'utenza, fra cui in particolare una ricerca-azione sul fenomeno dell'abbandono in 4 province (Foggia, Benevento, Crotone, Vibo Valentia);
- elaborazione e diffusione di modelli formativi, metodologie e materiali didattici per elevare la qualità dell'offerta di formazione per gli apprendisti in obbligo formativo: in particolare è stata svolta un'attività di consulenza strategica per gli operatori delle amministrazioni locali, in Campania e in Molise;
- attività di assistenza tecnica alle regioni meridionali (in particolare Calabria, Molise, Campania, Basilicata, Puglia e Sardegna) nella predisposizione dei bandi regionali e nella for-

mazione degli operatori dell'obbligo formativo, nonché nelle attività di comunicazione, anche attraverso un polo informativo e un sito Internet.

Queste ultime attività sono state essenziali nel passaggio dall'obbligo formativo al diritto-dovere all'istruzione e formazione: la continuità è costituita dall'esigenza di garantire il successo formativo dei giovani minori di 18 anni, attraverso uno dei tre canali previsti dalla nuova normativa (scuola, formazione professionale, apprendistato).

In questa prospettiva sono stati realizzati interventi volti a definire, condividere e diffondere, modelli e strumenti organizzativi inerenti la formazione iniziale curando in particolare l'alternanza scuola-lavoro, come modalità di percorso formativo.

Il processo di riforma, in queste Regioni in particolare, richiede anche interventi di contrasto al fenomeno della dispersione scolastica: a questo è finalizzato un bando su *Abbandono scolastico e formativo*, riferito ai giovani di età compresa fra i 15 e i 17 anni. Si tratta di un'indagine conoscitiva, ad ampio spettro, su atteggiamenti e comportamenti dei giovani, ma anche delle loro famiglie, sulla loro propensione a investire in formazione o almeno nei processi di passaggio dalla formazione al lavoro e sulle cause e motivazioni delle diverse scelte.

Apprendistato e tirocinio rappresentano snodi cruciali del rapporto fra politiche formative e politiche del lavoro (con una rilevanza indiretta anche sul piano delle politiche sociali) in una logica di qualificazione del sistema della formazione professionale. Le attività, sia nelle regioni meridionali, che in quelle del Centro Nord, sono state finalizzate al supporto dell'avvio e del consolidamento di sistemi regionali di formazione in alternanza e, in particolare, di formazione per l'apprendistato. Gli interventi, rivolti agli operatori e agli attori istituzionali dell'apprendistato (Ministeri e regioni) e alle loro reti, oltreché all'azienda come luogo di formazione, sono stati caratterizzati da un'intensa produzione di analisi, descrittive, comparative e valutative, di supporti e strumenti, come manuali e cataloghi di interventi di assistenza tecnico scientifica alle reti degli attori istituzionali coinvolti nelle politiche formative in alternanza.

Modelli strumenti e prodotti sono stati poi oggetto di un'attività di disseminazione, contribuendo così significativamente all'accrescimento e alla diffusione della consapevolezza circa l'importanza e la strategicità degli strumenti di alternanza fra formazione e lavoro.

Con il termine Formazione Integrata Superiore (FIS) si intende la filiera formativa all'interno della quale convivono corsi di formazione di secondo livello o post-diploma, programmati dalle Regioni, l'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) e la formazione connessa ai percorsi universitari. Al potenziamento della FIS si collega lo sviluppo di un raccordo sul territorio fra l'offerta e i fabbisogni espressi, con particolare riguardo alle qualifiche medio-alte. A tal fine, nel primo periodo di programmazione (2000 - Giugno 2004) sono stati effettuati interventi quali: la creazione di un presidio permanente sull'applicazione della normativa, l'attivazione di reti, la definizione di modelli, l'identificazione, l'analisi e il trasferimento di buone prassi, nonché il *benchmarking*, il monitoraggio dell'insieme degli interventi e la diffusione dei risultati.

Sono state inoltre realizzate importanti attività di ricerca, che hanno interessato il sistema della formazione professionale regionale di secondo livello e che hanno permesso di acquisire

informazioni qualitative e quantitative sul sistema dell'offerta e di ricostruire il profilo degli utenti di tale segmento formativo, consentendo una prima analisi comparativa con i corsi IFTS. Da queste indagini è possibile acquisire preziose informazioni sul sistema dell'offerta e sul profilo degli utenti di tali segmenti, consentendo una prima analisi comparativa e longitudinale dell'impatto e dell'efficacia, in termini di esiti occupazionali, di tali percorsi formativi.

La costruzione di un sistema di formazione permanente (finalizzata alla crescita culturale e professionale di occupati e disoccupati) passa attraverso una serie di attività orientate al sostegno di un sistema integrato di educazione per gli adulti. Si tratta di interventi quali: la definizione di modelli, la predisposizione di materiali di supporto (manuale operatori), monitoraggio, analisi comparative con analoghi sistemi europei e trasferimento delle buone prassi. In particolare, l'analisi delle politiche regionali sulla formazione permanente, quelle sull'offerta esistente e sulla domanda sociale hanno fatto rilevare come le autonomie locali (anche in assenza di un quadro di riferimento nazionale) abbiano avviato da tempo forme di raccordo a livello territoriale, sulla base di precise scelte di politica educativa e formativa.

In particolare è stata condotta una mappatura delle strutture formative dedicate a questo particolare ambito di attività, che ha portato a rilevarne 1295, con una distribuzione regionale abbastanza equa (30,6% a Sud e nelle isole). L'offerta formativa presente sul territorio va però supportata da adeguate strategie di programmazione che le consentano di interpretare i bisogni diversificati e non sempre tradotti in domanda esplicita di formazione.

Includiamo fra le azioni di sistema finalizzate al sostegno dell'offerta formativa anche quelle che vogliono contribuire alla predisposizione di strumenti e supporti per la costruzione di un sistema di orientamento, per permettere agli individui di affrontare la flessibilità richiesta dall'attuale situazione del mercato del lavoro. L'obiettivo è la creazione di un sistema per sostenere la riforma della formazione professionale, attraverso la promozione di un'offerta formativa diversificata nei diversi sistemi regionali e nelle logica del *lifelong learning*. L'attività svolta nel primo periodo di programmazione è stata particolarmente complessa, ricca di interventi propulsivi di coinvolgimento (partenariati interistituzionali), di attività di ricognizione, di analisi, di studio, di monitoraggio e di produzione di supporti telematici (Orienta on line). Sono stati effettuati interventi di *screening* per arrivare sia alla condivisione, a livello nazionale, dei percorsi e pratiche rispondenti alla domanda reale, che alla conoscenza delle professionalità e competenze che caratterizzano gli operatori dell'orientamento.

Con un forte carattere trasversale è da citare l'attività realizzata nell'ambito del bando "Visite guidate", relativo alle regioni meridionali destinato alla valorizzazione e trasferibilità delle esperienze di eccellenza nel campo dell'apprendistato e dei tirocinio, dell'obbligo formativo, della formazione permanente e della formazione integrata superiore, attraverso la promozione, l'organizzazione, l'animazione e la valutazione di visite guidate.

5.5 • L'INNOVAZIONE DEL SISTEMA DELLA FORMAZIONE CONTINUA E LA SPERIMENTAZIONE DI MODELLI DI INTERVENTO INNOVATIVI (APPROFONDIMENTO DI ANALISI)

In linea con le priorità comunitarie dell'adattabilità e dello sviluppo del capitale umano e dell'apprendimento lungo l'intero arco della vita, grande attenzione è stata rivolta in questi anni alla formazione continua.

La Legge 236/93 prevedeva che gli interventi di formazione continua fossero gestiti attraverso risorse nazionali. Dal 1996 il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha emanato una serie di circolari attuative con cui venivano definite di volta in volta le tipologie di intervento ammissibili a finanziamento. Ad oggi sono state emanate complessivamente 11 atti, tra circolari e decreti, (174/96; 37/98; Avviso 2/98, 139/98; 65/99; 30/00; 92/00; 511/01; 296/03, 243/04) che hanno finanziato azioni di sistema, progetti aziendali e piani formativi aziendali, settoriali e territoriali.

Un altro tassello importante del sistema di formazione continua è rappresentato dalla Legge 53/00, la quale, oltre a definire una disciplina generale per i "congedi parentali", introduce misure innovative anche nel settore della formazione, con l'intento di favorire non solo la "divisione dei compiti all'interno del nucleo familiare" ma anche la possibilità di crescita personale e professionale dei lavoratori, mediante la previsione di congedi per la formazione.

I congedi formativi, distinti in "congedi per la formazione" e "congedi per la formazione continua" sono introdotti e regolamentati con gli articoli 5 e 6; mentre negli articoli 7 e 8 vengono previsti strumenti di agevolazione dell'utilizzo dei congedi.

Dal 2000 ad oggi sono stati emanati due Decreti Interministeriali (di concerto tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze) attuativi della legge: il primo, il D.L. n.167/01, che destina 30 milioni di euro alle Amministrazioni regionali e provinciali, per le annualità 2000 e 2001, al finanziamento di progetti di formazione di lavoratori occupati, il secondo, D.L.n. 136/04, che destina altri 30 milioni di euro, per le annualità 2002 e 2003.

Ma la modifica più rilevante del sistema nazionale di formazione continua è stata, senza dubbio, compiuta attraverso lo strumento atipico delle leggi di bilancio.

La legge n. 388/00 (legge finanziaria 2001), dando avvio alla costituzione dei Fondi paritetici interprofessionali, ha prefigurato un nuovo sistema di formazione continua, concordato e gestito dalle parti sociali, con la vigilanza del Ministero del lavoro. Alla gestione nazionale e ministeriale dei fondi si sostituisce così un coinvolgimento diretto delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro nella programmazione e gestione di parte delle risorse, dando voce alle esigenze condivise che provengono dal territorio, dal mondo economico, dalle aziende. Il coinvolgimento diretto delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro nella programmazione e gestione di parte delle risorse, è desti-

nato a mutare il volto della formazione continua, dando voce alle esigenze condivise dal territorio, dal mondo economico, dalle aziende. Le Parti Sociali divengono, per le istituzioni pubbliche, un interlocutore privilegiato per la programmazione degli interventi di formazione continua in quanto ad esse il legislatore ha determinato di delegare la costruzione e gestione del sistema cofinanziato da risorse nazionali, attraverso i Fondi Paritetici Interprofessionali.

La legge 289/02 (Legge finanziaria 2003) ha reso disponibili le risorse per dare avvio ai Fondi, mentre successivi Decreti ministeriali e Circolari hanno disciplinato i criteri di ripartizione delle risorse, hanno definito le modalità di elaborazione e di presentazione dei Piani di operatività dei fondi, la categorie di attività e le tipologie di spesa ammissibili, le procedure per la liquidazione e la rendicontazione delle risorse, il sistema dei controlli sulla gestione dei fondi e l'attività di monitoraggio. Infine, il 15 gennaio 2004, il Ministero del lavoro ha emanato le Linee Guida sui costi ammissibili riferiti alle diverse attività e sui sistemi di controllo a carico dei fondi.

Le azioni finalizzate al sostegno dello sviluppo di un sistema nazionale di formazione continua intendono contribuire a capitalizzare le numerose esperienze realizzate attraverso le diverse forme di intervento realizzate finora, coordinandole con quelle appartenenti alla programmazione FSE.

La strategia viene perseguita attraverso la definizione e la sperimentazione di modelli di formazione continua e il rilancio e sostegno del dialogo sociale e della programmazione negoziata (troviamo di nuovo una interconnessione evidente fra azioni dirette al sistema della formazione e dell'istruzione e il sistema delle politiche sociali e del lavoro).

L'avvio dei Fondi interprofessionali per la formazione continua rappresenta un'occasione di sviluppo per le iniziative a beneficio dei lavoratori dipendenti delle imprese private, ma apre forse la strada ad una sorta di "spiazzamento" della politica cofinanziata per la formazione continua, in quanto le procedure di accesso ai finanziamenti disponibili sul FSE appaiono più complesse di quelle previste per i Fondi interprofessionali. Ciò potrebbe essere bilanciato con una maggiore specializzazione delle politiche di formazione continua finanziate dal FSE, indirizzandole, ad esempio, verso le fasce di lavoratori più deboli, in situazioni di "disagio occupazionale". Con il termine "disagio occupazionale" molti studiosi intendono riferirsi alla situazione di quei lavoratori che, a causa della involontaria condizione di precarietà del loro lavoro (in termini di reddito o di continuità) o delle condizioni disagiate, in termini di orario e ambiente di lavoro, rischiano, in presenza di ulteriori debolezze, la marginalità e l'esclusione sociale⁷⁰.

⁷⁰ Per le fasce deboli emergenti si registra "la combinazione di in-capacità economiche, relazionali, culturali e istituzionali che può realizzare il rischio o concretizzare l'esperienza di esclusione sociali". Cfr. Chicchi F., *Le fasce deboli emergenti*, in La Rosa M. e Kieselbach T. (a cura di), *Disoccupazione giovanile ed esclusione sociale*, Sociologia del lavoro, Franco Angeli, Milano 1999, pagg. 35-46.

La rilevanza della formazione e dello sviluppo delle competenze individuali sulla riduzione del rischio di debolezza e sul consolidamento della posizione lavorativa appare particolarmente evidente. Ci riferiamo, dunque, all'adozione - almeno in ambito FSE - di strategie formative che, assieme al potenziamento dell'istruzione superiore, miri alla diffusione di interventi per l'apprendimento continuo, per quei lavoratori che ancora oggi non sono in condizione di accedere alla formazione continua, soprattutto per la difficoltà di conciliare tempi di lavoro e di apprendimento.

Gli interventi volti al sostegno a al rilancio del dialogo sociale e al sostegno della programmazione negoziata sono per lo più a carattere conoscitivo e informativo (analisi, studi e ricerche) e hanno l'obiettivo di creare un quadro consapevole per la crescita delle competenze utili alla partecipazione attiva dei rappresentanti delle Parti sociali e alla diffusione dei piani formativi aziendali, settoriali e territoriali.

Sono state realizzate, in particolare, analisi della contrattazione collettiva articolate su tre livelli:

- 1** ricerca sulla formazione continua nella contrattazione collettiva, intesa ad indagare il tema della formazione negli ultimi CCNL, in diversi settori;
- 2** analisi delle attività di concertazione della formazione continua a livello regionale e la negoziazione di accordi a livello provinciale e decentrato;
- 3** analisi dell'organizzazione delle parti sociali ai vari livelli.

Appare particolarmente interessante l'esperienza di analisi dei Patti territoriali comunitari, perché riguarda efficaci strumenti per lo sviluppo locale, che potrebbero essere presi a modello nell'ulteriore definizione dei processi di programmazione e di attuazione dei PIT nazionali.

Sono state successivamente avviate (primo semestre 2004) attività mirate alla predisposizione di strumenti utili a rendere fruibile il sistema stesso della formazione continua, cioè la definizione delle capacità e delle competenze di una figura professionale chiave quale quella del *referente formativo aziendale*, vera e propria risorsa di snodo della formazione a livello di azienda, su cui tutto il sistema va a innestarsi.

Risale all'ultimo periodo anche l'avvio del progetto *Formazione continua nei sistemi locali di impresa* (Treviso, Firenze, Torino, Modena) e del progetto *Coast to coast*, finalizzato a un raffronto tra buone pratiche sulla formazione continua.

Le attività dell'Osservatorio della formazione continua poi sono finalizzate allo sviluppo di un sistema di raccolta e analisi di tutti gli aspetti legati alla formazione continua dal punto di vista sia normativo che relativo all'analisi dei comportamenti dei destinatari degli interventi (imprese, lavoratori, parti sociali). L'Osservatorio consta di un insieme di attività di indagine, monitoraggio e valutazione, che forniscono la base informativa e la contestualizzazione per la successiva elaborazione di modelli coerenti, elaborazione a cui sono chiamati, come vedremo più avanti, i Laboratori della Formazione continua. L'Osservatorio, cioè, pone sotto osservazione quantitativa e qualitativa, in modo coordinato e sistematico, i fenomeni di formazione continua, principalmente sui versanti dell'impresa e dei lavoratori. Esso ha il com-

pito di ricostruire il quadro conoscitivo in materia di formazione continua in Italia, attraverso l'analisi dell'attuazione delle politiche pubbliche, nazionali e comunitarie, e delle ricadute di tali politiche sul sistema. Il primo obiettivo si realizza attraverso un'attività sistematica di monitoraggio delle attività finanziate e di quelle cofinanziate; il secondo, tramite indagini empiriche volte alla ricostruzione degli atteggiamenti e dei comportamenti degli attori e dei fruitori degli interventi, principalmente le imprese, i lavoratori, le agenzie formative e le parti sociali.

Fra le attività che sostanziano l'Osservatorio ne mettiamo in evidenza tre: una ricerca sulle politiche di formazione delle grandi imprese, un'indagine sull'applicazione della normativa adottata a livello regionale sulla formazione continua, le relazioni annuali al Parlamento sullo stato della formazione continua in Italia.

L'analisi delle politiche di formazione continua nelle grandi imprese italiane è stata condotta secondo un modello messo a punto a partire dagli studi esistenti e attraverso incontri con un *panel* di imprese di diversi settori produttivi.

Sono stati definiti e raggruppati per aree gli elementi che influenzano le politiche formative. Si tratta di:

- diversità nelle tecnologie produttive, nelle dimensioni e nei modelli organizzativi, nell'articolazione territoriale, nelle caratteristiche delle risorse umane impiegate;
- risorse economiche investite nella formazione, tenendo conto dell'entità delle diverse tipologie di costo (anche in relazione al costo totale del lavoro), dell'estensione dei programmi di formazione, della continuità nel tempo dei programmi;
- caratteristiche dei fabbisogni formativi nel confronto diretto fra quantità e qualità della formazione, ovvero a parità di risorse economiche investite. Si è inteso comprendere il rapporto fra fabbisogno e valenza formativa, considerata come "strategica" (connessa con processi di innovazione per il mantenimento del differenziale competitivo), "manutentiva" (per l'aggiornamento delle competenze di mercato), "istituzionale" (formazione dei neo assunti sui principali processi aziendali);
- modalità di organizzazione dei processi di formazione con riferimento alle imprese che hanno operato la scelta del mantenimento di una struttura interna preposta alla progettazione/erogazione/valutazione della formazione per comprendere la reale importanza di un tale sistema;
- adozione di specifiche modalità formative da parte delle imprese con particolare riferimento all'utilizzo di tecnologie *web based*, in connessione con le modalità tradizionali per la valutazione del grado di "personalizzazione" degli interventi;
- valutazione degli effetti della formazione sulla performance di impresa.

L'ampiezza del campione e la costruzione degli strumenti di rilevazione in modo da consentire una larga confrontabilità dei risultati con studi analoghi condotti in passato in Italia o in altre nazioni, fanno di questa indagine un'esperienza preziosa.

Fra i risultati va sottolineata la ricostruzione del quadro complessivo, anche in termini di evoluzione, delle politiche della formazione continua adottate nelle grandi imprese, propedeutico

all'introduzione, in tali realtà, di modelli e strumenti, derivati dalle politiche e dalla programmazione, adeguati alle esigenze emerse.

L'indagine sull'applicazione a livello regionale degli strumenti normativi in materia di formazione continua ha prodotto dossier regionali. La normativa presa in esame comprende, oltre alle leggi citate, gli interventi posti in essere dalle regioni e dal Ministero (bandi, circolari, ecc.).

L'analisi, condotta per il triennio 2000-2003, individua una serie di ambiti di riferimento su cui condurre le comparazioni fra le diverse realtà territoriali del Paese. Essi sono:

- gli assetti istituzionali, la programmazione e la gestione della formazione continua;
- il processo di delega alle amministrazioni provinciali e l'integrazione delle politiche di concertazione nella programmazione e nell'organizzazione delle attività formative;
- il ruolo delle parti sociali nei meccanismi decisionali e nelle scelte strategiche, attraverso la creazione di luoghi istituzionali di incontro e condivisione;
- lo stato del sistema di offerta formativa;
- l'integrazione fra le diverse fonti di finanziamento operanti nel campo della formazione continua;
- la formazione a domanda individuale.

La ricerca punta a costruire un vero e proprio sistema di monitoraggio dei sistemi regionali, per coglierne l'andamento essenziale e identificare gli elementi utili per valorizzare le esperienze più significative.

La definizione e sperimentazione di modelli di formazione continua legati alle nuove forme contrattuali (previste dalla riforma del mercato del lavoro), risponde alle esigenze di riqualificazione e riconversione delle professionalità, attraverso un utilizzo integrato di diversi strumenti di intervento.

L'Amministrazione centrale - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali DG Orientamento e FP - è intervenuta con pubblici avvisi, per favorire la messa a punto e la diffusione di modelli per le piccole imprese attraverso la sperimentazione di percorsi di formazione individuale e di nuove forme di organizzazione del lavoro compatibili con l'inserimento in formazione e attraverso attività finalizzate a sviluppare la cultura manageriale, avvalendosi anche del supporto delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Sono state sviluppate iniziative volte all'osservazione, all'analisi, allo studio e al confronto di sistemi e strumenti di programmazione per la realizzazione delle attività di formazione continua e il trasferimento delle buone prassi.

Sono note da tempo le criticità che devono essere affrontate per un pieno allineamento della formazione continua alla complessa architettura della *lifelong learning*: esse derivano innanzitutto dalle caratteristiche del tessuto economico fondato su piccole e micro imprese che presentano, oltre alle note difficoltà sul piano competitivo, anche criticità nell'accesso e fruizione dei finanziamenti per la formazione continua, il cui modello sembra spesso disegnato sulla base delle specificità espresse da organizzazioni di medie e grandi dimensioni.

Per contribuire alla risoluzione di tali criticità, viene impostata una strategia così articolata:

- sviluppo di modelli che integrino la formazione nei contesti produttivi grazie all'ampliamento del ventaglio di strumenti, quali la consulenza, le nuove tecnologie, i servizi di rete, la programmazione partecipata capace di attivare procedure innovative;
- individuazione e formazione di specifiche figure professionali, definite come facilitatori di apprendimento, capaci di intervenire sui temi della formazione continua per le piccole e micro imprese in grado di favorire il dialogo fra istituzioni, lavoratori, imprese;
- integrazione, nei modelli individuati, delle contaminazioni positive prodotte dalla legge 236/93, per individuare, in una prospettiva di sviluppo, le modalità per finalizzare tale complesso di esperienze all'interno dei Fondi Interprofessionali;
- approfondimento e modellizzazione della tematica della Formazione continua individuale, fornendo una nuova gamma di dispositivi per la realizzazione del sistema di *lifelong learning*.

In termini di diffusione dell'innovazione, la DG Politiche per l'Orientamento e la Formazione Professionale del MLPS ha realizzato massicci investimenti (pari a circa 67 milioni di Euro) attraverso gli Avvisi emanati nel 2001:

- l'avviso 1/2001 e l'avviso 5/2001 (rispettivamente per le regioni del Centro Nord e per quelle meridionali) finalizzati alla diffusione di "buone pratiche"⁷¹, con l'obiettivo cioè di identificare e trasferire metodologie, modelli organizzativi, strumenti e prodotti che abbiano migliorato la qualità delle competenze, le possibilità di accesso e la permanenza degli individui nel mercato del lavoro;
- l'avviso 6/2001 e l'avviso 9/2001 (rispettivamente per le regioni del Centro Nord e per quelle meridionali), per elaborare modelli innovativi di formazione.

Questi ultimi due avvisi si articolavano in due distinti temi obiettivo, visti come aspetti strategici a cui riferirsi nell'individuazione di strumenti e dispositivi per la formazione dei lavoratori. Il Tema obiettivo 1 è la diffusione e promozione di prototipi formativi sperimentali, finalizzati a modificare, aggiornare e rafforzare le competenze di lavoratori coinvolti da mutamenti dell'orario di lavoro o dall'adozione di forme flessibili e innovative di lavoro, in particolare nelle imprese piccole e medie.

Il Tema obiettivo 2 è la costruzione e diffusione di dispositivi e strumenti connessi alle opportunità offerte dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (NTIC), con particolare attenzione all'aggiornamento e alla trasformazione delle competenze di lavoratori occupati in piccole e micro imprese (in relazione alle specifiche fasi del ciclo di vita dell'impresa).

Tutti i modelli proposti e realizzati dai soggetti attuatori hanno seguito una serie prestabilita di fasi:

⁷¹ Per l'analisi di questi progetti si rimanda ad un precedente lavoro. Cfr. Isfol, *Analisi dell'attuazione dei progetti di trasferimento delle Buone Pratiche*, in corso di pubblicazione. Qui di seguito parleremo soltanto di quelli finalizzati all'elaborazione di modelli innovativi di formazione.

- indagini e ricerche specifiche;
- elaborazione ed identificazione di modelli/procedure di intervento formativo;
- individuazione dei destinatari della sperimentazione formativa;
- sperimentazione formativa;
- valutazione dell'efficacia dei modelli realizzati;
- prodotti (cioè modelli).

Fra i progetti del Tema obiettivo 1 si possono individuare tre temi specifici e qualificanti:

- alcuni modelli mettono a fuoco la flessibilità in relazione all'organizzazione d'impresa, producono cioè un impatto diretto sull'impresa (piccola e media) partendo dal presupposto che alle competenze professionali mancanti nei lavoratori coinvolti in mutamenti di lavoro e/o di mansioni, si sommi sia una carenza di competenze organizzative e manageriali nei livelli intermedi, sia una difficoltà di accesso alle reti presenti nel tessuto sociale (sindacati, servizi all'impiego, ecc.);
- altri modelli mettono a fuoco la flessibilità in relazione alla regolamentazione dei rapporti di lavoro atipici, per capire le necessità formative ad essi correlate e le modalità più efficaci di offerta: il presupposto è la necessità di un arricchimento di competenze, in cui l'adattabilità implica una convergenza di interessi rilevanti, quali i diritti dei lavoratori e la competitività dell'impresa;
- altri modelli infine intendono coniugare la flessibilità con le politiche di genere, affrontando la criticità della conciliazione fra tempi di lavoro e tempi della formazione, per favorire l'accesso delle donne all'uno e all'altra.

I progetti del Tema obiettivo 2 si caratterizzano per l'uso delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che affiancano e progressivamente sostituiscono (in proporzioni variabili) la formazione continua di tipo tradizionale. L'introduzione delle nuove tecnologie è un fattore strategico della programmazione attraverso le azioni di sistema, in quanto consente di sviluppare e diffondere modelli e metodologie di supporto ai processi formativi, che impattano direttamente sulle capacità di innovazione delle imprese.

I modelli proposti e realizzati possono essere raggruppati nel modo seguente:

- modelli che utilizzino le tecnologie verso l'attivazione di reti territoriali e/o la creazione di comunità di apprendimento: le reti consentono lo sviluppo di poli informativi, in grado di trasferire e diffondere le opportunità e i servizi della formazione continua; le comunità di apprendimento favoriscono la condivisione di esperienze, l'individuazione di strategie formative di tipo "mutuato", basate sull'aiuto reciproco;
- modelli che sviluppino protocolli formativi basati sulle nuove tecnologie, cioè per la progettazione di corsi on line, e per la produzione di materiale didattico, che possa essere fruito in unità formative certificabili, anche in riferimento a esigenze settoriali;
- modelli di apprendimento FAD, che cioè utilizzano la ormai classica modalità della formazione a distanza, alternata a metodi formativi tradizionali.

Infine, sempre nell'ambito del sostegno all'innovazione degli interventi di formazione continua è da segnalare l'attività dei *Laboratori della formazione continua*, promossi da ISFOL, per la creazione dei modelli, reti e standard, volti a favorire la riproduzione e la trasferibilità di prodotti originali e di esperienze avviate.

I Laboratori elaborano i modelli di formazione efficaci in relazione alle tematiche cruciali: si tende con essi a mettere in rete e far lavorare insieme - nella progettazione, nella realizzazione, nella valutazione di esperienze innovative - un gruppo di operatori che facciano da riferimento in diversi contesti e sulle diverse tematiche in cui la formazione continua si articola. Il termine di Laboratorio vuole porre l'accento sul coinvolgimento di chi ha realizzato interventi formativi sul campo ed è quindi un protagonista su cui contare nella rielaborazione e nella sperimentazione di metodologie innovative.

I Laboratori della formazione continua sono stati costruiti intorno a 5 tematiche ritenute cruciali:

- l'apprendimento organizzativo;
- la formazione continua nelle microimprese;
- il *training on the job*;
- la formazione continua individuale;
- la formazione a distanza e in rete.

Su ogni tematica il Laboratorio ha ricostruito una panoramica del dibattito in corso fra gli esperti, ha individuato alcune buone pratiche, e indicato una bibliografia di riferimento⁷².

L'attività del Laboratorio si indirizza su due aree:

- la creazione di modelli, reti, standard, volti a favorire la sperimentazione, la riproduzione e la trasferibilità di prodotti originali o esperienze avviate;
- il supporto agli operatori pubblici e privati nella messa a punto di modelli e prassi volte a sviluppare e sostenere la cultura della formazione continua.

⁷² Cfr. Franco Frigo e Pierluigi Richini (a cura di), *I laboratori della formazione continua*, Franco Angeli, 2003. Ogni laboratorio ha prodotto una parte della pubblicazione.

capitolo 6

- **LE AZIONI PER
LA QUALIFICAZIONE
E L'INNOVAZIONE
DEL GOVERNO DELLE
POLITICHE FORMATIVE,
SOCIALI E DEL LAVORO**

6.1 • INTRODUZIONE

Il processo di riforma dell'amministrazione pubblica, iniziato a partire dagli anni '90, accompagna tutto il processo di cambiamento generale affrontato dal nostro Paese. La direttiva del 13/12/01 del Ministro della Funzione Pubblica afferma, infatti, che, per garantire un'elevata qualità dei servizi e rafforzare i livelli locali di governo, la Pubblica Amministrazione deve puntare sulla formazione del personale a tutti i livelli, sul miglioramento della qualità dei processi formativi e sulla responsabilizzazione dei propri dirigenti, nella convinzione che la qualificazione e la valorizzazione delle risorse umane sia una leva fondamentale per la qualità del servizio pubblico e che la riuscita dei processi di cambiamento dipenda dallo sviluppo e dalla diffusione di competenze necessarie.

Il processo di riforma dell'amministrazione pubblica e del suo decentramento, che si è venuto a delineare nel nostro Paese a partire dagli anni Novanta, appare caratterizzato dalla rinuncia ad una visione prettamente centralistica e monopolistica dello Stato per una fondata sui servizi per l'utenza e le politiche attive e su una responsabilizzazione dei livelli regionali e territoriali. A partire dalla legge 142 del '90, per poi proseguire con le cosiddette leggi "Bassanini" (legge 59/97, decreti legislativi 469/97 e 112/98), conservando allo Stato poteri di indirizzo e coordinamento, è stato realizzato un progressivo conferimento di compiti e funzioni amministrative alle Regioni, alle Province e ai Comuni, delegando il potere all'Ente più vicino al cittadino secondo il principio di sussidiarietà.

L'assetto costituzionale è rimasto tuttavia inalterato fino alla legge costituzionale 3/2001 che ha modificato il Titolo V della parte seconda della Costituzione. Con essa risulta modificato il quadro generale delle competenze dei diversi livelli istituzionali e di conseguenza il modello di governo del nostro Paese. In una dimensione di sostanziale parità istituzionale dei differenti Enti territoriali, la legge ricostruisce l'ordinamento repubblicano partendo dai Comuni per arrivare allo Stato e riconosce ai soggetti citati la natura di enti autonomi con propri Statuti, poteri, funzioni ed autonomia finanziaria. Viene affermata la competenza amministrativa generale dei Comuni, a meno che le funzioni non debbano essere conferite a livelli amministrativi territorialmente superiori, per garantirne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza. Sul piano legislativo si realizza per la prima volta una pari ordinazione dell'ordinamento statale e regionale con una distribuzione di poteri effettuata attraverso la definizione degli ambiti materiali, con elenchi di competenza esclusiva statale e concorrente Stato-Regioni, nonché una clausola residuale secondo la quale spetta agli ordinamenti regionali la potestà legislativa in riferimento ad ogni altra materia non riservata espressamente allo Stato.

Nelle materie della formazione professionale, del lavoro e dell'istruzione l'ampiezza della rispettiva potestà legislativa di Stato e Regioni è diversa. La formazione professionale è esplicitamente riconosciuta alla competenza piena della Regione, così come la materia del lavoro, anche se è attribuita alla competenza concorrente Stato-Regioni la tutela e

sicurezza dei lavoratori. Resta di esclusiva competenza statale, in quanto rientrante nella materia "ordinamento civile", la definizione di talune tipologie contrattuali di lavoro (Legge 30/2003 e successivo decreto attuativo n. 276/2003.)

L'istruzione è materia di potestà concorrente, fatte salve "le norme generali sull'istruzione" di esclusiva competenza statale e l'autonomia delle singole istituzioni scolastiche.

Resta di competenza statale la determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni", in quanto concernenti diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale.

Per quanto riguarda l'attuazione della legge n. 3/2001, è stata emanata la legge n.131 del 5 giugno 2003 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" - mentre il disegno di legge costituzionale n. 2544, approvato dal Senato il 25 marzo 2004 e dalla Camera lo scorso 15 ottobre, va in direzione di ulteriori modifiche. Quest'ultimo provvedimento prevede tra le novità la potestà legislativa esclusiva delle Regioni nel campo dell'organizzazione scolastica, della gestione degli istituti scolastici e di formazione, della definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione.

La riforma della P.A e, in particolare, il processo di rinnovamento delle autonomie locali, con l'obiettivo di ottenere un'Amministrazione efficiente e di qualità, ha visto, inoltre, la razionalizzazione di tutto il processo di programmazione e realizzazione delle politiche di sviluppo. La valutazione e il monitoraggio, quali elementi fondamentali dei programmi di intervento e dei relativi progetti di investimento pubblico, sono stati, infatti, organicamente introdotti in Italia già prima della riforma costituzionale.

Nel rinnovato sistema delle autonomie, per un'Amministrazione efficiente e di qualità occorre razionalizzare il processo di programmazione delle politiche di sviluppo. A tale scopo, con la legge n. 144 del 17 maggio 1999, vengono organicamente introdotti in Italia la valutazione e il monitoraggio attraverso le attività dei Nuclei di valutazione da attivare all'interno di ciascuna Amministrazione pubblica. All'art 1 della legge si prevede l'istituzione presso il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) di un unico "Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici" (MIP) funzionale all'alimentazione di una banca dati tenuta nell'ambito dello stesso CIPE, con il compito di fornire tempestivamente informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo, con particolare riferimento ai programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei. Nuclei di valutazione e verifica costituiti presso le singole Amministrazioni formano la rete delle strutture settoriali del MIP e il punto di riferimento tecnico per l'individuazione, la definizione e l'elaborazione di metodologie comuni di rilevazione e monitoraggio, nonché per la progettazione e l'attivazione dei flussi informativi da e per il MIP e verso la relativa banca dati

costituita presso il CIPE. In attuazione di tale normativa, l'art. 11 della legge n. 3 del 16 gennaio 2003 "Disposizioni ordinamentali in materia di Pubblica Amministrazione" ha disposto che ogni nuovo progetto d'investimento pubblico deve esser obbligatoriamente dotato di un «Codice unico di progetto», richiesto dalle competenti amministrazioni o dai soggetti aggiudicatari in via telematica. Il sistema per l'attribuzione di tale codice unico è stato disciplinato dalla delibera CIPE n.143 del 2002.

La totalità degli interventi realizzati nell'ambito delle azioni di sistema nazionali per la qualificazione e l'innovazione della P.A. e del sistema di governo delle politiche formative e del lavoro, si innesta, allora, nel quadro più generale della definizione e del potenziamento di competitività del cosiddetto sistema-paese. Essa passa inevitabilmente per un processo di miglioramento dell'efficienza della *public governance*⁷³, alla luce dei più recenti orientamenti europei.

Come evidenziato dalle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 25 e 26 Marzo 2004⁷⁴, infatti, la questione critica per l'attuazione dell'agenda di Lisbona è ora rappresentata dalla necessità di una migliore concretizzazione degli impegni già assunti. L'azione a livello UE si concentra su quattro priorità specifiche per rafforzare la competitività europea: completamento del mercato interno, miglioramento della regolamentazione, maggior dinamismo nelle attività di Ricerca e Sviluppo ed efficaci disposizioni istituzionali.

Affinché il processo sia credibile, occorre accelerare il ritmo delle riforme a livello di Stati membri, prevedendo una maggiore sorveglianza dei risultati nazionali, nonché uno scambio di informazioni sulle buone pratiche. Il Consiglio europeo ribadisce la necessità di impegnarsi per risolvere il deficit, di livello inaccettabile, del recepimento delle misure convenute nel diritto nazionale e di completare il programma legislativo derivante dagli obiettivi di Lisbona⁷⁵.

73 Il sistema di *public governance* a livello comunitario si caratterizza, anche dai documenti ufficiali della Commissione Europea (c.d. Libro Bianco sulla Governance), come un'applicazione del concetto di *multilevel governance*. Tra gli studiosi della *multilevel governance*, Gary Marks ha indagato più diffusamente i cambiamenti nella partecipazione dei corpi intermedi (Parti sociali, Enti locali) all'interno del *policy making* comunitario, considerandoli come conseguenza del progressivo e spontaneo approccio alla logica della *multilevel governance* piuttosto che un prodotto delle differenti risorse e capacità degli attori a livello regionale e locale. Cfr. Liesbet Hooghe, L. and Marks, G. (2001), *Multilevel Governance and European integration*. Boulder, Rowman & Littlefield.

74 Il "Consiglio europeo di Primavera", ha segnato, tra i punti fissi all'ordine del giorno, la riunione annuale sulla strategia di Lisbona e sulla situazione economica, sociale e ambientale dell'Unione. Si vedano le conclusioni riportate in: POLGEN 20 CONCL 1 9048/04, Bruxelles, 19 maggio 2004.

75 Ivi, pag. 3.

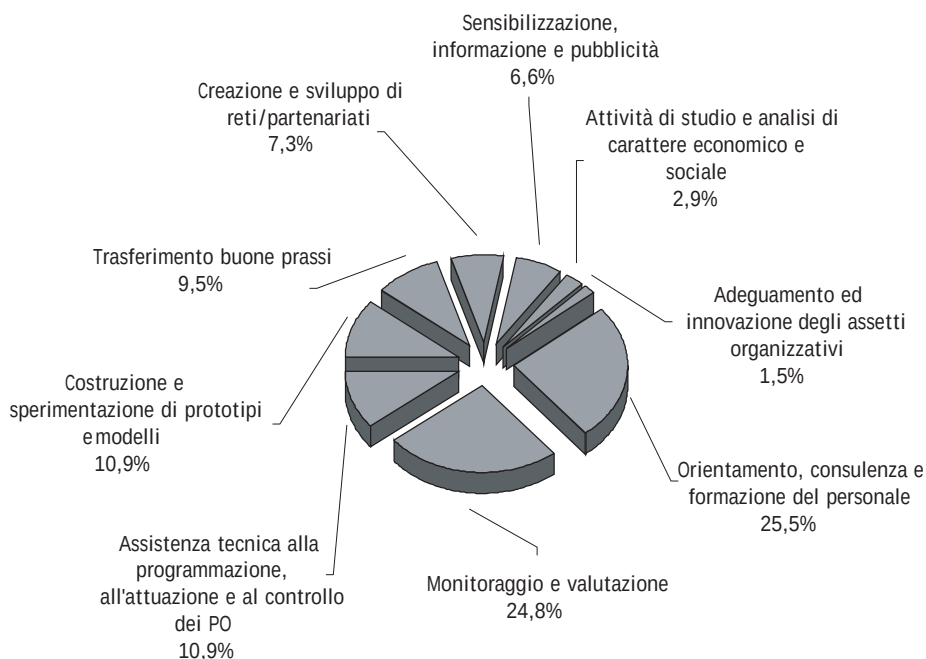
**Schema 6.1 - Relazione tra: ambiti di sistema, ambiti operativi di intervento,
Misure, Azioni e Sotto Azioni**

Azioni di sistema nazionali (Centro Nord e Sud)					
Ambiti di Sistema	Ambiti operativi di intervento		Misure	Azioni	SottoAzioni
Sistema di Governo	Analisi e valutazione	Valutazione	Centro Nord - C.2 ed F.2 Sud - II.1	Centro Nord - C.2.1 ed F.2.1-2 Sud - II.1.E	Sud - II.1.E.1
		Sistema statistico - informatico	Centro Nord - C.2 Sud - II.1	Centro Nord - C.2.2 Sud - II.1.E	Sud - II.1.E.2
		Complementarietà	Centro Nord - C.2 Sud - II.1	Centro Nord - C.2.3 Sud - II.1.E	Sud - II.1.E.3
	Innovazione e qualificazione della P.A.		Centro Nord - D2 Sud - II.2	Centro Nord - D.2.1-4 Sud - II.2.1-5	
	Assistenza Tecnica informazione e Pubblicità	Azioni di accompagnamento del QCS	Centro Nord - F.1 ed F.2 Sud - I.1	Centro Nord - F.1.1-2	
		Informazione e pubblicità del QCS e del PON	Centro Nord - F.1 ed F.2 Sud - I.4	Centro Nord F.2.3-4	

In riferimento all'ambito del *sistema di governo* delle politiche del lavoro, delle politiche sociali e della formazione, il periodo 2000 - Giugno 2004 ha visto l'attuazione di complessivi 137 interventi concentrati, prevalentemente, in attività riconducibili alle tipologie di progetto "orientamento consulenza e formazione del personale" e "monitoraggio e valutazione": il loro peso percentuale si attesta, rispettivamente, al 25,5% e al 24,8%.

Il grafico 6.1 mostra, altresì, l'importanza relativa delle altre tipologie di progetto attivate. Le attività relative all'"assistenza tecnica alla programmazione, all'attuazione, e al controllo dei PO" e quelle afferenti alla "costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli" registrano entrambe un peso percentuale del 10,9%, mentre di poco inferiore è il valore del "trasferimento buone prassi" con una percentuale del 9,5%.

**Graf. 6.1 - Distribuzione delle tipologie di progetto nell'ambito del sistema di governo
(su un totale di 137 attività consistenti)**



Fonte: elaborazione ISFOL - Area Interventi Comunitari

La distribuzione percentuale sopra descritta evidenzia la specificità di quanto programmato e attuato nell'ambito del sistema di Governo.

Gli interventi di "Orientamento, consulenza e formazione professionale", infatti, rispondono ad una esigenza prioritaria di adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione (P.A.) che passa, inevitabilmente, per tutto un processo di addestramento e riqualificazione del personale amministrativo coinvolto nella gestione dei Fondi strutturali.

Il dato relativo ai destinatari delle azioni di sistema nazionali presentato nel capitolo 3, già mostrava come quasi il 50% delle attività ha riguardato la P.A.⁷⁶.

Particolarmente degna di considerazione è, inoltre, l'analisi della distribuzione del totale delle attività rilevate nell'ambito del sistema governo, per tipologia di progetto e distinte per ambiti operativi di intervento (Analisi e valutazione, Innovazione e qualificazione della P.A. e Assistenza tecnica, Informazione e pubblicità).

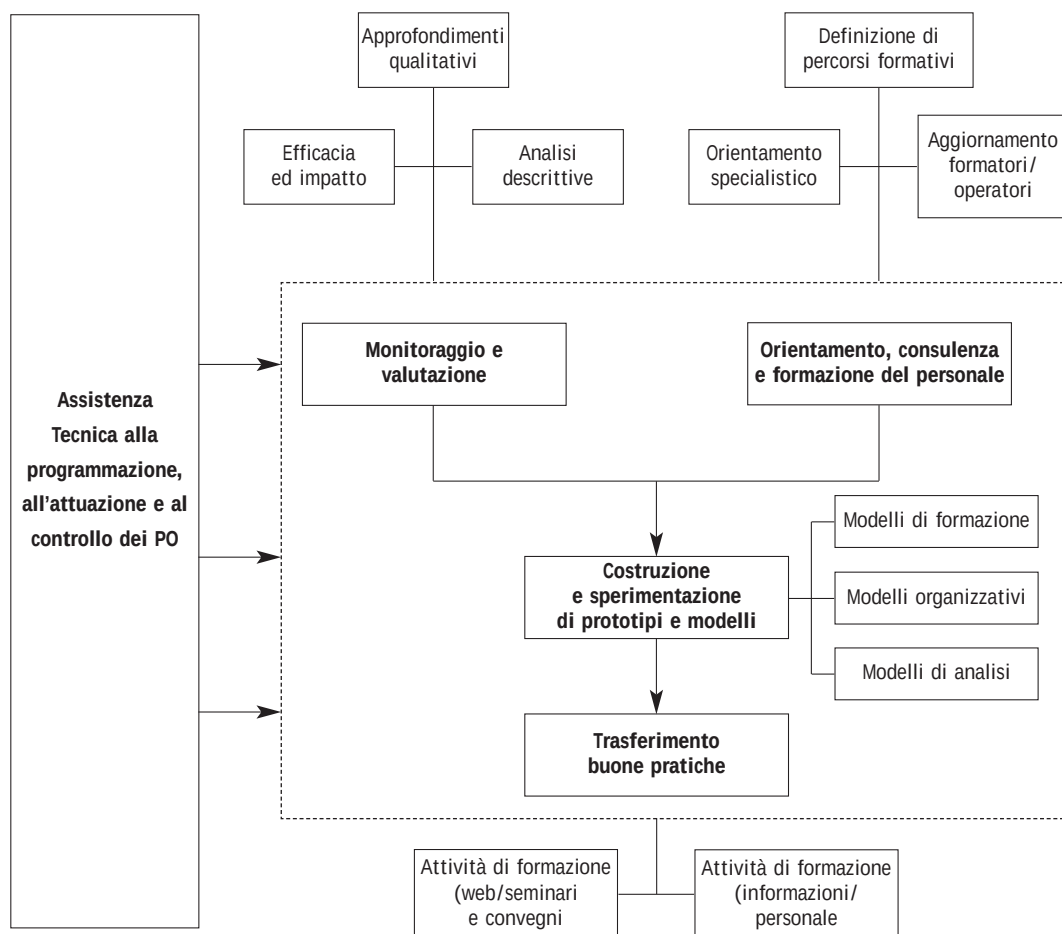
Nel passare dal livello di sistema a quello operativo di intervento emerge come l'attività di "orientamento, consulenza e formazione del personale" risulti essere di gran lunga la tipologia di progetto più realizzata (71,4%) all'interno del sistema Innovazione e qualificazione della P.A. L'attività di "monitoraggio e valutazione" accompagnando la realizzazione complessiva degli interventi programmati non registra differenze sostanziali.

Per le attività riconducibili "Assistenza tecnica alla programmazione, all'attuazione e al controllo dei PO" (3,6% al sud e 7,3% al nord) emerge chiaramente come esse, sostenendo tutto il processo di implementazione e attuazione delle azioni di sistema, svolgano pienamente la loro precipua funzione se innestate su un apparato amministrativo/gestionale organizzato e ben funzionante.

La descrizione su esposta acquista maggiore chiarezza se innestata sul tentativo di presentare un'articolazione sistemica delle tipologie di progetto maggiormente rilevate in questo ambito.

⁷⁶ Vedi par. 3.1 del presente volume.

Schema 6.2 - Diagramma di flusso delle tipologie di progetto nell'ambito del sistema di governo



Il diagramma di flusso mostra il ruolo centrale delle attività monitoraggio e valutazione e delle attività di orientamento, consulenza e formazione del personale.

Il monitoraggio e la valutazione, diversamente orientati all'analisi descrittiva del fenomeno, ai vari e possibili approfondimenti qualitativi e all'analisi dell'efficacia e dell'impatto degli interventi realizzati, concorrono alla conoscenza, oltre che al controllo più generale dell'oggetto indagato, dell'evoluzione temporale di quanto messo in atto, offrendo, al contempo, la possibilità di ponderare, ed eventualmente ridefinire, gli orientamenti programmatici e la loro determinazione operativa.

Analogamente, l'orientamento, la consulenza e la formazione del personale garantiscono e accompagnano tutto il processo di adeguamento delle professionalità e della funzionalità complessiva della P.A. coinvolta nella gestione degli interventi cofinanziati dal FSE.

La novità e la complessità di questi, infatti, insieme all'esigenza di un uso razionale ed efficiente delle opportunità finanziarie e di sviluppo offerte dai fondi strutturali, esige una gamma

di interventi di orientamento ed aggiornamento dei funzionari quanto mai necessaria in questa fase di cambiamenti istituzionali e d organizzativi.

Il ruolo precipuo della tipologia di progetto “costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli” si inquadra nella necessità di sintetizzare e di rendere le attività più specificatamente legate al personale e alla sua organizzazione in maniera tale da offrire una azione complessiva coerentemente modellizzata.

Il diagramma evidenzia, altresì, il nesso causale tra le tipologie di progetto sopra descritte e l'attività di “Trasferimento Buone Pratiche”. Le attività di diffusione via web e l'attività di scambio più specificatamente concentrata sullo scambio di personale e di informazioni, si innestano ad un livello logico e temporale successivo, alla luce del fatto che lo sviluppo, l'implementazione e la sperimentazione dei modelli organizzativi e gestionali precedentemente definiti è coerentemente realizzata se accompagnata dalle attività di diffusione e di scambio con tutti i soggetti coinvolti nella realizzazione dell'intervento.

Infine, l'attività di “assistenza tecnica” accompagna a vari livelli e con differenti competenze tutte le diverse fasi implementative dei programmi cofinanziati.

6.2 • L'INNOVAZIONE E LA QUALIFICAZIONE DELLA P.A.

Nell'ambito delle politiche cofinanziate, gli interventi finalizzati all'adeguamento delle competenze delle strutture e degli operatori della Pubblica Amministrazione hanno un peso decisamente maggiore nelle regioni meridionali, rispetto a quelle del Centro Nord: la necessità di potenziare la capacità gestionale delle Amministrazioni nel Mezzogiorno è, infatti, motivata dalle criticità messe in evidenza durante il periodo di programmazione 1994-1999.

In particolare, tutti gli assi prioritari di intervento del Quadro Comunitario di Sostegno obiettivo 1 hanno evidenziato un "rischio attuativo" consistente nella scarsa capacità dell'Amministrazione di implementare, disegnare e valutare le politiche pubbliche, nonché la debole presenza di capacità di progettazione.

Le azioni di sistema nazionali si propongono di contribuire al *processo di riqualificazione e rafforzamento della Pubblica Amministrazione* con un insieme di interventi finalizzati al potenziamento delle competenze della Pubblica Amministrazione, temperando sia le esigenze legate ai processi di programmazione, gestione e monitoraggio degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali, sia il processo di trasformazione organizzativa nel nuovo contesto del decentramento delle competenze.

Il rafforzamento delle strutture della Pubblica Amministrazione nelle azioni di sistema nazionali cofinanziate dal FSE è perseguito con attività volte a informatizzare le strutture amministrative, semplificare le procedure, riqualificare le risorse umane, rafforzare gli strumenti di analisi e conoscenza ed individuare i meccanismi di incentivazione dei dipendenti pubblici.

Gli interventi previsti si inseriscono nell'ambito della più generale politica di miglioramento dell'efficienza dell'Amministrazione Pubblica, una delle politiche settoriali trasversali dalla cui attuazione dipende anche il successo, in primo luogo, del Quadro Comunitario di Sostegno ob. 1. In questa sfera, quanto realizzato ipotizza una ricaduta più ampia rispetto alle strutture e al personale coinvolti nell'attuazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali, poiché si intende fornire un supporto diffuso al processo di modernizzazione in atto nella Pubblica Amministrazione centrale e periferica, nelle zone del meridione d'Italia.

Il potenziamento delle competenze della P.A. passa, infatti, per il potenziamento della capacità gestionale delle Amministrazioni impegnate nella implementazione, disegno e valutazione delle politiche pubbliche (cofinanziate e non) e per un supporto diffuso al processo di modernizzazione che riguarda anche la cooperazione fra amministrazioni pubbliche e la definizione di un vero e proprio sistema integrato fra amministrazioni⁷⁷.

⁷⁷ Diverse disposizioni inserite nel trattato di Amsterdam prevedono che la cooperazione amministrativa venga organizzata in modo informale a tre livelli: a quello politico (Ministri), a quello manageriale (Direttori Generali) e a quello tecnico, con gruppi di lavoro. Le priorità che sono state identificate sono: la modernizzazione del servizio pubblico attraverso lo scambio delle pratiche migliori e del confronto (*benchmarking*); lo sviluppo dell'informatizzazione; la promozione della mobilità transfrontaliera dei funzionari; la formazione dei funzionari nazionali sulle materie comunitarie; il dialogo sociale a livello comunitario e infine il miglioramento della qualità della normativa.

Tutto il processo di innovazione e qualificazione della Pubblica Amministrazione è avvenuto, e sta tuttora avvenendo, attraverso la messa in campo di risorse e iniziative riconducibili ad una gamma complessa ed eterogenea di progetti.

Potenziamento delle conoscenze e sviluppo servizi informativi.

L'analisi dei progetti gestiti dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) mostra come la valorizzazione di una significativa esperienza, quale l'iniziativa PASS (Pubblica Amministrazione per lo Sviluppo del Sud), realizzata nella precedente programmazione ('94-'99), abbia rappresentato un intervento efficace per l'adeguamento ed il potenziamento delle conoscenze.

Grazie all'organizzazione di centri di documentazione per un migliore utilizzo dei sistemi informativi, alla realizzazione di una mappatura degli output progettuali, di una banca dati, di guide on-line per il rafforzamento delle capacità di implementazione delle politiche strutturali e, infine, attraverso la creazione di una rete di 100 uffici di informazione comunitaria a livello locale (progetti *Sviluppo PASSNET*, *Capitale formativo* e *Biblioteca multimediale*) si è proceduto fattivamente a rendere operativa e concreta una esperienza pregressa.

Altri interventi specifici sono stati mirati al rafforzamento del sistema di gestione e sorveglianza. Si parte dalla formazione e dall'aggiornamento dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici operanti presso le Amministrazioni centrali e regionali (Progetto *Nuval*), si procede con l'elaborazione di indicatori di performance (Progetto *Monitoraggio Indicatore Sportello Unico-MISU*), passando, nel corso degli anni, da logiche meramente formali o giuridico-contabili a sistemi di audit vero e proprio, focalizzati quindi sulla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza e fondati sulla valorizzazione delle responsabilità gestionali delle PA coinvolte nella gestione dei fondi (Progetto *Audit PA*). Infine, si lavora alla modellizzazione della gestione degli strumenti di finanziamento comunitari, mediante l'individuazione di progetti di sviluppo professionale, alla definizione di procedure e modelli di lavoro al monitoraggio e controllo strategico di prassi efficienti per sviluppare processi di miglioramento (Progetto *Traguardi*).

Viene poi dedicata attenzione particolare allo sviluppo di servizi informativi per la PA, nella gestione dei Fondi Strutturali. Sono, infatti, in corso due progetti, uno per orientare e supportare gli operatori della P.A. attraverso informazione in linea, percorsi formativi e l'implementazione di una comunità degli informatori comunitari (*Web EuroP.A.*), l'altro per ricostruire il quadro programmatico e progettuale degli interventi formativi di riqualificazione della PA nelle Regioni meridionali (*Ricerca e Intervento*). Sono stati, inoltre, individuati modelli di intervento già sperimentati in altri contesti regionali ed è stata costruita una banca dati delle iniziative formative per l'adeguamento delle competenze delle Amministrazioni regionali e locali, finalizzata a diffondere informazioni sui risultati della ricerca valutativa. Le attività hanno infine riguardato l'analisi di alcuni casi di studio e la diffusione dei risultati via web.

Il sostegno alle P.A. nella gestione dei Fondi Strutturali vede anche un sostegno al partenariato istituzionale (considerato fondamentale anche dalla Commissione Europea⁷⁸) ai diversi livelli di *governance*, a partire da quello base (i Comuni, così come individuati dalla legge

78 Commissione delle Comunità Europee, *Relazione della Commissione sulla Governance Europea*, luglio 2003, pp. 11-23.

costituzionale n. 3/2001 e suoi provvedimenti attuativi). Si tratta, infatti, di promuovere il rafforzamento del ruolo dei funzionari e dirigenti delle Amministrazioni comunali coinvolti in attività di programmazione e attuazione dei Fondi strutturali, attraverso l'implementazione delle conoscenze e delle competenze in materia (Progetto *PICCO*). Allo sviluppo e alla valorizzazione delle risorse professionali degli operatori delle Amministrazioni centrali per la gestione dei Fondi strutturali, sono, infatti, destinati progetti sia di formazione in senso stretto (Progetto *Formazione linguistica ed alfabetizzazione informatica*), che, più in generale, di ricostruzione del quadro programmatico e progettuale degli interventi formativi (per la riqualificazione della Pubblica Amministrazione nelle Regioni meridionali), mediante l'individuazione di modelli di intervento già sperimentati in altri contesti regionali (Progetto *"Ricerca ed intervento"*).

La debolezza del sistema formativo pubblico delle regioni meridionali rispetto a quello delle aree del Centro Nord d'Italia⁷⁹ ha imposto una riconsiderazione del ruolo del capitale umano, del suo sviluppo e della sua valorizzazione.

Nel Mezzogiorno (oltre ad un minor numero di formati) è evidente una insufficiente strutturazione della funzione formazione, che causa una minore capacità di rilevazione dei fabbisogni formativi, di programmazione della formazione e di valutazione di essa.

Gli interventi di adeguamento del sistema formativo per la Pubblica Amministrazione intendono dare un contributo all'innalzamento della qualità della formazione nel settore della P.A., sostenendo la programmazione regionale, con particolare riferimento alla qualificazione della domanda ed offerta di formazione, diffondendo esperienze di eccellenza, sviluppando e diffondendo nuove metodologie e analizzando l'offerta formativa universitaria e post universitaria per l'alta formazione della P.A. (progetti *Rapporti con l'Università, Qualificazione del sistema Domanda/Offerita di formazione e Offerta Universitaria e Nuovi profili professionali* - quest'ultimo mira ad una prima conoscenza della diffusione dello stage nella P.A. locale). È attualmente in corso anche un'attività di confronto e analisi dell'offerta formativa universitaria e della domanda delle Amministrazioni locali, per il riconoscimento di crediti e competenze nell'ambito dei sistemi Università e Pubblica Amministrazione e per la sperimentazione del servizio on-line "percorsi innovativi per la P.A." (Progetto *Giano*).

Sviluppo locale

La programmazione attuale ha posto particolare enfasi sulla valorizzazione della dimensione locale dello sviluppo e sul principio dell'integrazione degli interventi, come chiave di volta per aumentare l'efficacia delle politiche strutturali. Gli organismi internazionali di governo dell'economia (FMI, Banca Mondiale e anche, per quanto di competenza, Unione Europea) hanno sottolineato l'importanza di modelli di sviluppo basati sulle specificità culturali, sociali, economiche, territoriali e politiche delle comunità locali.

⁷⁹ Il Rapporto Annuale (2003) sulla Formazione della P.A. rileva un evidente divario tra Centro Nord e regioni meridionali nella performance della Pubblica Amministrazione e, più in particolare, una carenza di attenzione da parte di queste ultime alla formazione del personale e all'ammontare degli investimenti dedicati a questa attività. Tale divario si manifesta sia sotto l'aspetto qualitativo (strutture organizzative, contenuti tematici, ecc.) che quantitativo (partecipanti e finanziamenti). Cfr. Scuola superiore della Pubblica Amministrazione, *Rapporto Annuale sulla Formazione della P.A.*, Osservatorio sui bisogni formativi nella P.A., 2003.

Il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM)⁸⁰ ha messo in primo piano il valore e l'importanza della dimensione locale e ha inteso lanciare una vera e propria strategia di incentivazione a livello locale per lo sviluppo economico sociale e civile del Sud del nostro Paese. Per sostenere i processi di innovazione e riforma nel campo delle politiche del lavoro e di quelle sociali, occorre assegnare un ruolo di grande rilevanza al consolidamento dell'Amministrazione nell'ambito dello sviluppo locale. I Comuni e gli altri enti locali sono infatti i soggetti più direttamente interessati dalle politiche dell'Unione, in particolare dalla politica agricola comune, dall'utilizzo dei Fondi strutturali e dalle norme in materia ambientale.

In questo contesto si inseriscono una serie di progetti: *Competenze Agenzie di Sviluppo Locale* e *Osservatorio Agenzie Locali di Sviluppo* si concentrano su una prima fase di analisi delle realtà organizzative delle agenzie, su una mappatura delle competenze esistenti e su un primo studio di fattibilità di un processo di accrescimento delle competenze deboli per poi concentrarsi sul rafforzamento delle "competenze di sistema per lo sviluppo locale" attraverso interventi di innalzamento della capacità progettuale e gestionale delle stesse Agenzie.

Il progetto "*SUPER-Sportello Unico per le attività produttive*" intende, invece, realizzare una cabina di regia per la centralizzazione delle attività dello Sportello Unico per le attività produttive, attraverso la promozione e realizzazione dei coordinamenti regionali e delle comunità professionali dei responsabili degli sportelli unici e attraverso la costituzione di miniportali. L'importanza delle politiche sociali e di lotta all'esclusione, inoltre, ha ispirato il trasferimento di competenze specialistiche, necessarie allo sviluppo di tutte quelle abilità indispensabili per beneficiare delle opportunità e delle risorse a disposizione degli Enti locali per il loro sviluppo, in favore dei funzionari delle Amministrazioni locali (progetto *Progettazione Sociale*).

Infine, il progetto *SISLO-Sistema Informativo Sviluppo Locale*, con l'attivazione ed implementazione del sito internet www.sviluppocale.formez.it, all'interno del quale sono state dedicati alcuni focus su temi di particolare interesse, rappresenta il canale informativo in materia di sviluppo locale.

I progetti *SPRINT I* e *SPRINT II - Sostegno alla progettazione integrata*, attraverso l'attivazione di task forces regionali per il sostegno all'attività di rilevazione dei fabbisogni di competenze per la progettazione e gestione dei progetti integrati con la definizione di prototipi e modelli di intervento formativo per gli attori della progettazione integrata, hanno rappresentato e rappresentano il primo intervento di sostegno alle P.A. impegnate nell'avvio della programmazione negoziata.

La concertazione istituzionale e l'analisi dei fabbisogni, da cui deriva la definizione di un prototipo di intervento formativo, costituiscono gli aspetti fondamentali dei due progetti considerati.

Gli aspetti più interessanti e innovativi consistono, infine, nella replicabilità degli interventi definiti e quindi nella trasferibilità delle esperienze migliori, grazie anche alla costruzione del siste-

⁸⁰ Esso, anticipando il QCS per l'Obiettivo 1, ha messo in evidenza la necessità di una forte motivazione strategica e culturale in grado di "attirare e trattenere nell'area sia capitale che lavoro specializzato e imprenditoriale, attraverso la valorizzazione permanente delle risorse endogene, come il patrimonio naturale e culturale, le risorse legate alla posizione geografica, il capitale umano, in un quadro di forte responsabilizzazione dei governi locali, di ampio decentramento e sussidiarietà, di incentivo all'impegno e al cambiamento anche attraverso meccanismi in grado di promuovere la competizione virtuosa sul piano dell'efficienza e dell'efficacia, la trasparenza procedurale e attuativa". Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica-Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione-30 settembre 1999.

ma a rete delle *task forces* regionali. Il trasferimento di buone pratiche tra enti contribuisce infatti a valorizzare il capitale relazionale esistente e a stabilire nuovi legami tra coloro che si occupano di processi e problemi simili.

Una delle modalità operative più innovative previste nella nuova programmazione dei Fondi strutturali è rappresentata dalla progettazione integrata territoriale. Il progetto *PIT Azioni di Sistema-Sostegno alla progettazione integrata* ha costituito un passaggio fondamentale verso una nuova fase di sviluppo locale che sottolinea l'importanza della responsabilizzazione delle classi dirigenziali locali, della centralità della cultura dello sviluppo locale dal basso, della maturazione del marketing territoriale, della capacità di valorizzazione delle identità locali, della necessaria crescita del livello di inclusione e coesione sociale e dell'enfasi posta sulla coalizione istituzionale e sulle reti di trasferimento.

In particolare, il progetto ha operato lungo alcune linee di intervento basate:

- sullo sviluppo di nuove conoscenze e competenze, dapprima predisponendo strumenti informativi per accrescere le conoscenze sulle potenzialità e sui vincoli dei territori interessati (Rapporti d'area, mappe territoriali ecc.) per poi concentrarsi sull'implementazione di nuovi modelli di *governance* territoriali e sulla definizione di metodologie di programmazione economica territoriale;
- sulla formazione di nuove figure professionali per lo sviluppo di adeguate competenze nell'ambito dei processi programmatori. La formazione ha coinvolto i funzionari della P.A. locale e regionale e dei GAL (Gruppi di azione locale);
- sulla promozione di reti e *benchmarking* attraverso il consolidamento della rete istituzionale di assistenza ai PIT, l'istituzione di un apposita comunità professionale, la messa in rete delle Agenzie di sviluppo e l'aggiornamento costante delle informazioni e delle banche dati.

Al processo di crescita delle Amministrazioni locali sta contribuendo anche il progetto "*PIT-AGORA*". Le attività in corso riguardano il sostegno alla costituzione e al consolidamento dei Nuclei Territoriali Amministrativi, composti da operatori esperti nella programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione degli investimenti pubblici e di quanto innovativo introdotto dai PIT.

Società dell'informazione

Gli interventi di sostegno ai processi di cambiamento della Pubblica Amministrazione a livello nazionale si sono concentrati sul processo di modernizzazione della P.A. con particolare riferimento allo sviluppo della società dell'informazione, alla semplificazione delle procedure, al miglioramento della gestione dei processi organizzativi e alla diffusione di elementi di flessibilità nel lavoro pubblico. Sono state attivate specifiche linee di intervento, quali lo sviluppo delle comunità tematiche e la sperimentazione e la validazione dei modelli di trasferimento, la diffusione dell'innovazione e lo stimolo alla crescita di risorse professionali e di strutture organizzative all'interno della P.A. (progetti *PROMOSS I e II* nelle regioni meridionali e *PROMOSS III - PROgetto MONitoraggio Strategico Scambi*).

Il progetto *TELELAVORO* ha contribuito, invece, alla diffusione dell'omonimo concetto attraverso l'attività dell'Osservatorio, del Laboratorio e dell'attività di assistenza a distanza.

Il sostegno ai processi di cambiamento della P.A. è proseguito grazie all'attività di diffusione delle innovazioni effettuata dal Laboratorio istituito nell'ambito del progetto *LADAC* (Laboratorio per la Diffusione e l'Attuazione del Cambiamento). Con l'obiettivo di facilitare lo scambio di esperienze fra amministrazioni, è stato realizzato un sito internet (www.bancadatinnovazione.net) che raccoglie più di 500 progetti realizzati dalle amministrazioni pubbliche. Le attività prevalenti sono state finalizzate all'alimentazione della banca dati, al monitoraggio continuo dei progetti di volta in volta segnalati, nonché alla realizzazione di seminari di approfondimento, gruppi di lavoro e laboratori di apprendimento.

Al sostegno alle politiche comunitarie e nazionali in tema di società dell'informazione, è stato finalizzato il progetto *Net learning P.A.* che, attraverso la predisposizione di un modello operativo-gestionale per la realizzazione delle esperienze di Formazione a distanza (FAD) e *Open learning* (OL) e attraverso il supporto alle Amministrazioni interessate a sviluppare tali percorsi, assicura un sostegno decisivo al processo di alfabetizzazione informatica della P.A.

Devoluzione

Tutto il processo di devoluzione di funzioni in atto nel nostro paese viene accompagnato da una gamma di attività realizzate e in corso di realizzazione, nell'ambito dei progetti *Qualificazione del sistema dei servizi di sostegno al cambiamento delle P.A.*, *Decentramento*, *Pubblicamente* e *Ulisse*. Il primo prevede la creazione di laboratori per lo sviluppo di conoscenze e per la progettazione di soluzioni innovative nell'ambito del decentramento, che si traducono, nel secondo progetto, nella scelta delle modalità di gestione, nella definizione delle politiche contrattuali e retributive del personale, nell'integrazione delle procedure operative e nel monitoraggio e valutazione di tutto il percorso attuativo del decentramento amministrativo.

I progetti *Pubblicamente* e *Ulisse* supportano, invece, tutto il processo di devoluzione di funzioni, facilitando l'accesso alle molteplici fonti informative in tema di innovazione legislativa (grazie al sito internet www.pubblicamente.it) e, il secondo, attraverso la diffusione e sperimentazione di nuovi profili professionali connessi con le competenze della protezione civile.

Gestione del personale

A sostenere lo sviluppo e la diffusione di strumenti innovativi per la gestione e valutazione del personale sono finalizzati i progetti *Sistemi Premiati* e *BILCO I*, che hanno consentito l'analisi dei sistemi premiati in Italia e in Europa e la definizione e sperimentazione di un modello di "bilancio delle competenze" al fine di attivare un vero e proprio processo di riqualificazione degli operatori della P.A.

Il progetto *BILCO II*, attualmente in corso, rappresenta la naturale prosecuzione di tale linea di attività, concentrandosi sulla ridefinizione e validazione del modello e sulla sua diffusione. In questo ambito è prevista anche una gamma di attività di supporto agli uffici del personale nella P.A., per l'introduzione di innovazioni normative, culturali e metodologiche relative alla gestione del personale. I progetti *GRUP (A)* e *(B)* si stanno concentrando, rispettivamente, sul-

l'implementazione di un servizio informativo e consulenziale diffuso e sulla realizzazione di alcuni percorsi formativi.

Infine, gli interventi mirati alla semplificazione delle procedure vengono attivati grazie alla realizzazione di due progetti. Il primo di essi, *Change Management*, sullo scambio di esperienze significative in tema di innovazione organizzativa e gestionale del personale, il secondo, *Semplificazione*, sull'attivazione di veri e propri laboratori di sperimentazione, sulle tematiche dell'accesso agli atti e della trasparenza.

Supporto alle Amministrazioni centrali

Gli interventi di supporto alle Amministrazioni centrali responsabili di attività di indirizzo e coordinamento hanno l'obiettivo di potenziare e qualificare il ruolo di tali amministrazioni, soprattutto in relazione al compito istituzionale da esse svolto di raccordo con le regioni e con le amministrazioni titolari di PON, per i temi del lavoro, delle pari opportunità, dell'ambiente, della società dell'informazione, del patrimonio culturale e dell'internazionalizzazione del Mezzogiorno.

È bene sottolineare che si tratta prevalentemente di interventi di formazione specialistica, che assumono un'importanza centrale in quanto strumento di intervento privilegiato. La riqualificazione della P.A. passa, infatti, per una richiesta e una necessità di riqualificazione generale che va oltre il semplice adeguamento normativo.

In questo ambito, sono stati definiti alcune attività da realizzare sulla base delle proposte progettuali di competenza delle Amministrazioni interessate: quasi sempre si tratta di Ministeri, che non sono titolari in proprio di interventi di formazione finanziati dal FSE e l'obiettivo dell'intervento è la formazione degli operatori dello stesso Ministero e di quelli delle strutture periferiche dell'amministrazione centrale, per migliorare le interazioni fra di essi e di conseguenza aumentare l'efficacia degli interventi programmati.

Il Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio ha promosso un programma di azioni finalizzate a rafforzare le strutture e le unità amministrative centrali e regionali, soprattutto attraverso il potenziamento delle Autorità Ambientali (la rete ANPA-ARPA).

Lo stesso Ministero dell'Ambiente - Direzione Difesa del Territorio intende, con un secondo progetto, formare operatori con capacità tecniche per il governo del sistema fisico e ambientale.

Il Ministero Affari Esteri - Direzione Generale Integrazione Europea intende favorire il rafforzamento istituzionale e l'adeguamento amministrativo degli enti pubblici, attraverso interventi di formazione specifica sul tema dell'internazionalizzazione, per migliorare il collegamento delle regioni del Mezzogiorno con i mercati e i partner internazionali e quindi definire gli strumenti per favorire lo sviluppo economico del Mezzogiorno.

Il Ministero delle Attività Produttive - Direzione Generale Energia finalizza le attività formative e l'affiancamento consulenziale per l'utilizzo del sistema informativo in materia di tecnologie energetiche, all'aggiornamento del personale, tenendo conto delle principali evoluzioni del contesto di riferimento e di quelle relative al decentramento, alla semplificazione amministrativa e alla liberalizzazione del settore energetico.

La Direzione Generale del Turismo dello stesso Ministero delle Attività Produttive si sta occupando di attività formative a carattere specialistico e di trasferimento di buone pratiche individuate nell'ambito dello sviluppo sostenibile del territorio, per assicurare il supporto tecnico

organizzativo alle Amministrazioni deputate alla gestione degli interventi di sviluppo del settore turistico locale.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti indirizza gli interventi formativi ai funzionari regionali coinvolti nella gestione dell'acqua per fini idrici e nell'utilizzo, per questo settore, dei fondi comunitari.

Dei cinque progetti che seguono è titolare il Dipartimento della Funzione Pubblica, d'intesa con un Ministero o altro Dipartimento, per attività svolte attraverso il Formez.

D'intesa con il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali, si vuole costruire e consolidare una rete interistituzionale con le Regioni e gli Enti locali del Mezzogiorno per il sostegno agli uffici impegnati nella programmazione e nella gestione delle politiche sociali.

Il Dipartimento per le Pari Opportunità punta a costituire una più ampia base informativa sullo stato di attuazione del principio delle pari opportunità e a supportare in maniera più puntuale i processi di programmazione in tema di parità.

D'intesa con il Ministero dei Beni e delle Attività culturali viene condotta l'attività di formazione del personale impegnato nelle attività di competenza del Ministero, nell'elaborazione di studi e ricerche per la definizione di modelli organizzativi e procedurali e infine nello sviluppo di una rete informativa di collegamento tra le strutture centrali e quelle periferiche.

D'intesa con il Ministero per le Politiche Agricole, sono stati avviati interventi di formazione dei funzionari, di trasferimento buone pratiche e di sviluppo di una rete informativa con l'obiettivo generale di migliorare la competitività dei sistemi agricoli e agro industriali e sostenere lo sviluppo di territori rurali valorizzando le risorse ambientali.

È infine ancora il Dipartimento della Funzione Pubblica, attraverso il Formez, ma d'intesa con il Ministero della Sanità, a gestire attività formative per favorire lo sviluppo di competenze nella progettazione e valutazione e per l'elaborazione di strumenti e metodologie per la progettazione integrata tra aspetti sociali, sanitari e ambientali.

6.3 • LA PROMOZIONE E L'ACCOMPAGNAMENTO DELLE POLITICHE COFINANZIATE

Le azioni di sistema nazionali⁸¹ per la promozione e l'accompagnamento delle politiche cofinanziate hanno come obiettivo quello di promuovere e accompagnare, attraverso interventi di sensibilizzazione, informazione e pubblicità, le altre azioni di sistema.

Vengono così finanziate iniziative che mirano ad aumentare la notorietà e la trasparenza del ruolo dell'Unione Europea, a diffondere in tutti gli Stati membri un'immagine omogenea degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali, a promuovere la conoscenza delle politiche strutturali nazionali e comunitarie, in particolare per quanto riguarda la formazione e l'occupazione.

La realizzazione di attività editoriali, in particolare la pubblicazione e diffusione di periodici e monografie su particolari attività o interventi, ha consentito di potenziare e qualificare l'offerta di informazione, incrementando le opportunità e le modalità di accesso e utilizzo alle/delle informazioni sul FSE, da parte di tutti i soggetti destinatari degli interventi, siano essi amministratori/gestori, o pubblica opinione.

Segnaliamo, fra le altre, l'attività editoriale di pubblicazione e la diffusione dell'edizione speciale annuale della Guida Monaci dedicata al Fse e all'iniziativa comunitaria "Equal". Si tratta di un'edizione cartacea e on line dedicata a: "Università, Formazione professionale - orientamento e mercato del lavoro". Nella guida sono presenti gli indirizzi di tutti gli uffici del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, le Università, i centri Informagiovani, gli Euroconsiglieri della rete Eures, le società di lavoro temporaneo e le agenzie di collocamento privato.

Il convegno nazionale sul tema *Mercato del Lavoro, Conciliazione, Governance: lo sviluppo dell'occupazione femminile* ha coinvolto Istituzioni, Parti sociali e attori del sistema del Lavoro e della Formazione, ed ha offerto l'opportunità di approfondire e promuovere le "buone prassi" realizzate in materia di occupazione femminile, gli strumenti di intervento, nonché i percorsi efficaci e condivisi da capitalizzare, riprodurre e diffondere. Nel corso di tale convegno è stato, tra l'altro, predisposto e somministrato un questionario sullo stato di avanzamento delle politiche e delle strategie regionali e locali.

In questo ambito comunque l'attività cruciale (e tutt'ora in corso) è rappresentata dalla predisposizione e messa a punto di un piano di comunicazione integrata, finalizzato alla divulgazione e conoscenza degli interventi del FSE in Italia nel 2000/2006, nel rispetto delle indicazioni comunitarie e nazionali in merito al ruolo fondamentale della comunicazione nella attuale programmazione FSE. Dal punto di vista strategico, il piano di comunicazione si basa sui principi di massima trasparenza, cercando di conciliare semplicità e approfondimento.

Sono comprese nel piano di comunicazione attività quali, ad esempio, l'attivazione ed il funzionamento del numero verde e la promozione delle potenzialità del FSE attraverso la partecipazione alle principali fiere nazionali e comunitarie (campagna "FSE Contatto"), nonché la

⁸¹ Queste azioni hanno rilevanza nazionale, ma quelle che riguardano le Regioni meridionali sono finanziate dal FESR.

progettazione e l'aggiornamento di una pagina web sul sito Europa lavoro, la realizzazione di spot pubblicitari, l'organizzazione di una funzione stampa con i maggiori quotidiani nazionali. L'attività di sensibilizzazione e produzione di conoscenza sulle opportunità e gli strumenti offerti dalle politiche nazionali e comunitarie e la pubblicizzazione e la promozione delle iniziative già realizzate grazie al FSE, risultano organizzate e coordinate in maniera globale e coerente. Ciò rappresenta un elemento indispensabile per pervenire alla comunicazione di un'immagine efficace ed unitaria dell'Amministrazione e della sua *mission* istituzionale e diffondere così la conoscenza dei servizi erogati ai cittadini ed alle imprese.

Tutte queste attività, nel loro complesso, hanno contribuito ad una diffusione più capillare delle informazioni, facendo emergere, nel contempo, una crescente domanda di conoscenza sulle iniziative e gli interventi finanziati dal FSE, sia per quanto riguarda gli obiettivi, le priorità e le strategie attualmente perseguiti a livello europeo, sia riguardo alle potenzialità di tale strumento di finanziamento. Di tale esigenza di conoscenza si fanno portatori non solo i soggetti potenzialmente beneficiari diretti (dagli esperti alle organizzazioni non governative, dai parlamentari agli amministratori locali), ma anche l'opinione pubblica in generale.

Rientrano in quest'ambito anche le azioni di preparazione, sorveglianza, monitoraggio, valutazione, controllo e assistenza tecnica. Una parte di esse è finalizzata a supportare ed accompagnare l'attuazione delle politiche, favorendone una più corretta gestione ed implementazione. In tale ottica sono stati sviluppati interventi di accompagnamento per supportare e coordinare l'efficiente attuazione degli interventi programmati, attraverso l'assistenza tecnica alla programmazione, all'attuazione e al controllo e attività di monitoraggio e valutazione.

Altre attività consistono nell'assistenza tecnica alla predisposizione e alla redazione periodica dei Rapporti annuali di esecuzione, nel coordinamento organizzativo e funzionale nell'ambito della riprogrammazione, nonché nell'attività, avviata nel 2004, di assistenza metodologica e scientifica al Tavolo tecnico sul monitoraggio fisico e procedurale dei progetti, al fine di implementare ed ottimizzare le procedure di monitoraggio dei progetti e garantire così un adeguato supporto informativo e decisionale al sistema di governo.

Infine, l'architettura del sistema SCIFT-AID (Sistema di Comunicazione, Informazione e Formazione Telematica per l'Affiancamento Integrato e Diretto) ha lo scopo di agevolare la comunicazione, informazione e formazione telematica e supportare così i policy makers coinvolti, a livello nazionale e territoriale, nella gestione degli interventi di FSE, dotandoli di un'area web in grado di sostenere le decisioni tramite l'accesso immediato alla documentazione, la messa a disposizione di un forum on-line, la disponibilità di un sistema informativo strutturato secondo i principi dei "motori di ricerca" finalizzato al reperimento di ogni possibile informazione aggiuntiva sui temi della formazione, del lavoro e delle politiche sociali, (immissione in rete riservata dell'architettura del servizio on-line e dei prodotti realizzati sul sito Eurolavoro ed inserimento di un questionario di gradimento propedeutico alla diffusione pubblica del sito, inserimento OdG della programmazione Fse, ampliamento delle parole chiave, glossario, guide on-line, schede progetto).

6.4 • LA COSTRUZIONE E LO SVILUPPO DI UN SISTEMA NAZIONALE DI ANALISI E VALUTAZIONE

L'obiettivo di sviluppare e consolidare un sistema di valutazione del Fse coerente con le azioni poste in essere a livello nazionale, passa attraverso la costruzione di strumenti in grado di fornire conoscenze articolate sulla realizzazione, i risultati e gli impatti del programma, nonché ad evidenziare il valore aggiunto del Fse alle politiche nazionali con particolare riferimento ai Piani nazionali per l'occupazione.

I molteplici attori che caratterizzano il nuovo scenario istituzionale, (sempre più caratterizzato come un sistema di *multi-level governance*) fanno emergere l'esigenza di un sistema di valutazione più articolato e pervasivo rispetto al passato, in cui possono convergere ed interagire, in modo coordinato, le diverse fasi del monitoraggio e della valutazione. Tale sistema di analisi e valutazione è uno strumento di *governance*, in una logica di apprendimento istituzionale (e continuo), di compartecipazione fra gli attori del partenariato, quindi, del sistema nel suo complesso.

Le azioni di sistema promosse nel periodo 2000-2004, sono riconducibili ad alcune linee di intervento principali.

Una di queste è stata concentrata sul supporto per l'analisi e la valutazione del FSE: è stato fornito un adeguato sostegno per la condivisione, tra tutte le amministrazioni, di un set comune di indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto da utilizzare ai fini del monitoraggio e della valutazione degli interventi. Sono state poi realizzate periodiche analisi sulla programmazione attuativa del Fse implementata dalle Autorità di gestione (analisi dei bandi e degli avvisi pubblici 2000-2006) che consentono di verificare in itinere gli orientamenti emergenti dai singoli contesti territoriali e di valutare se e come gli aspetti innovativi e le specificità della nuova programmazione Fse si riflettono effettivamente nel disegno attuativo delle amministrazioni centrali e regionali.

L'altra linea di intervento ha visto la realizzazione di specifiche valutazioni su policy e/o tematiche prioritarie: rientra in quest'ambito la valutazione riguardante il contributo del FSE alla SEO nel periodo 2000-2002, che, oltre a descrivere in che modo la programmazione del Fse sia ricollegabile alla SEO, ne ha misurato il contributo effettivo in termini finanziari, evidenziando le politiche nazionali maggiormente sostenute da quelle cofinanziate (pari opportunità, sviluppo dei servizi pubblici per l'impiego, strategia di *lifelong learning*). La valutazione ha carattere nazionale e, tra l'altro, mette in luce le peculiarità proprie delle amministrazioni nelle regioni meridionali, rispetto a quelle del Centro Nord.

Rispondendo alla necessità di una riflessione sulla "qualità della formazione" che si è andata sempre più diffondendo sia in ambito comunitario (dove è stato inaugurato un filone di approfondimento trasversale) che a livello nazionale (dove è emersa una specifica richiesta da parte delle amministrazioni titolari del FSE), il Ministero del lavoro (UCOFPL) ha promosso un approfondimento valutativo sul tema della qualità dei sistemi di formazione professionale. La sperimentazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi formativi verrà condotta nel 2004 anche presso due Regioni del Mezzogiorno (sono stati avviati dei contatti con

Campania e Sardegna) e sarà propedeutica alla sua revisione in vista della valutazione finale del FSE.

Nell'ambito della valutazione di efficacia degli interventi definibili come "politica attiva del mercato del lavoro", cofinanziati dalle Autorità di gestione, il Ministero del Lavoro (UCOFPL) sta promuovendo apposite indagini volte a verificare gli esiti della formazione per l'inserimento occupazionale e degli interventi di alta formazione (quest'ultime in partenariato con il Ministero dell'Università e della Ricerca). Tali azioni forniranno conoscenze metodologicamente robuste per l'analisi dei *target-group* raggiunti, la misurazione dell'impatto delle politiche formative ed il raffronto - in termini di efficacia relativa - tra strumenti di intervento diversi. A tal fine il Ministero del Lavoro ha attivato degli specifici gruppi di lavoro, attraverso i quali vengono valorizzate eventuali esperienze analoghe avviate a livello locale e condivise le metodologie e gli strumenti operativi necessari, per ciascun gruppo omogeneo di attività formative.

Lo sviluppo e il coordinamento scientifico e metodologico della valutazione, rappresenta la terza linea di intervento seguita. In particolare, il Ministero del lavoro (UCOFPL), in qualità di autorità capofila del Fse in Italia, provvede a supportare la ricostruzione ed il confronto a livello comunitario e nazionale delle analisi e delle valutazioni condotte sulle politiche cofinanziate, attraverso specifiche azioni di supporto scientifico e metodologico. Tra queste vanno citate le azioni svolte in collaborazione con il Sistema nazionale di valutazione (Ministero dell'Economia - UVAL, ISFOL e INEA) per il disegno complessivo della valutazione dei Fondi strutturali e il coordinamento dei valutatori a livello centrale e regionale.

Va infine citato il continuo collegamento con vari gruppi tecnici sul monitoraggio e la valutazione, volto ad aggiornare il quadro di riferimento scientifico e metodologico delineato per le politiche cofinanziate armonizzandolo con analoghe attività intraprese a livello comunitario e nazionale.

Un'altra linea di intervento è stata quella di supporto alla diffusione di una cultura della valutazione: parallelamente alle attività di valutazione, il Ministero del lavoro (UCOFPL) promuove specifiche azioni di supporto allo sviluppo e diffusione di una cultura della valutazione, propedeutiche alla costruzione ed alla condivisione di specifiche conoscenze e competenze in questo settore. Per raggiungere i vari target potenzialmente interessati (*policy makers* nazionali e regionali, *stakeholders*, opinione pubblica, ecc.) vengono utilizzati svariati strumenti informativi diversificati per tipologia di evento e/o destinatari (seminari nazionali, convegni internazionali, fiere, ecc.). In particolare viene periodicamente aggiornata la sezione Europa Lavoro/valutazione, all'interno del portale www.welfare.it anche al fine di rendere disponibili tutte le pubblicazioni e la documentazione specialistica sulla valutazione delle politiche cofinanziate. I risultati principali delle azioni di sistema promosse dal Ministero sono inoltre stati alla base delle riflessioni portate avanti nel corso del seminario nazionale *Il Fondo sociale europeo in Italia: contributo alla Strategia europea per l'occupazione. Risultati e prospettive* organizzato dal Ministero e rivolto anche a tutti gli operatori del FSE (Roma, 10-11 Novembre 2003).

Lo sforzo fatto, che ha prodotto risultati significativi ed innovativi rispetto al passato soprattutto in termini di *capacity-building*, va tuttavia implementato sotto il profilo della produzione di analisi quantitative più sistematiche ed approfondite che diano conto dei principali effetti pro-

dotti dal FSE (realizzazioni, risultati ed impatti) sui principali destinatari delle politiche cofinanziate (persone e sistemi di governo). Ciò in considerazione anche di alcuni importanti fattori che rafforzano l'importanza della valutazione del FSE nel restante periodo di programmazione, quali ad esempio: l'implementazione della nuova Strategia Europea per l'Occupazione che impone lo sviluppo di sistemi informativi adeguati per verificare il raggiungimento dei *benchmark* in essa indicati e richiede, in particolare, che venga garantita una valutazione regolare dell'efficacia e dell'incisività dei programmi relativi al mercato del lavoro (nell'ambito delle Misure attive e preventive per le persone disoccupate e inattive); la riprogrammazione del QCS, che rafforza l'impegno attuale delle Autorità di gestione sul monitoraggio del FSE - prevedendo la produzione di report periodici sulle principali caratteristiche di tali politiche (soprattutto sulle loro realizzazioni fisiche) - e considera prioritarie le rilevazioni degli esiti occupazionali degli interventi cofinanziati; il recente avvio del progetto del Ministero del Lavoro per favorire l'entrata a regime di un sistema statistico sulla formazione professionale, che prevede un adeguato coinvolgimento e supporto, in particolare alle Regioni del Mezzogiorno e che potrà avvalersi anche delle esperienze da queste maturate nell'ambito del FSE.

L'attività di costruzione e rafforzamento del sistema statistico informativo, ha l'obiettivo di migliorare le basi informative settoriali (di fonte statistica, amministrativa e di monitoraggio) e superare le carenze conoscitive, peraltro più volte evidenziate dalla Commissione europea. Di particolare importanza, per l'azione "rafforzamento e sviluppo del sistema statistico e informativo sulla FP" è la produzione di dati ed indicatori sulle caratteristiche quali-quantitative dell'offerta di formazione, che fotografa le tendenze, i punti di eccellenza/criticità, in particolare riguardo al monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi europei in materia di istruzione e formazione⁸².

Da non dimenticare la valutazione del *mainstreaming* di genere, intesa come analisi dell'impatto del FSE sullo sviluppo delle pari opportunità ed esame dell'utilizzabilità delle Linee Guida VISPO nell'ambito dell'attività di valutazione, nonché perfezionamento di indicatori specifici per le azioni di *mainstreaming*, e rilevazione di strumenti attivati per la promozione delle pari opportunità e disponibilità di relative fonti informative regionali.

⁸² Individuati nella c.d. "Strategia di Lisbona" del 2000 e suoi successivi sviluppi (Conclusioni dei Consigli Europei di Barcellona 2002 e Bruxelles 2003, c.d. "Consigli Europei di Primavera"). Si veda il par. 1.1 del presente volume.

- **GLOSSARIO**

Accreditamento delle strutture formative

È un atto attraverso il quale l'amministrazione pubblica competente riconosce ad un organismo la possibilità di proporre e di realizzare interventi di formazione-orientamento finanziati con risorse pubbliche; il sistema di accreditamento è rivolto principalmente all'introduzione di standard di qualità tra i soggetti che operano nel campo della formazione professionale e più in generale nel campo delle politiche pubbliche di sviluppo delle risorse umane. Esso è stato introdotto attraverso la L. n. 196/97, la quale riordinando tutto il sistema della formazione professionale, ha previsto all'art. 17, ben 5 indicatori in base ai quali definire i requisiti minimi ed i criteri di valutazione delle sedi operative delle strutture formative ai fini del loro accreditamento. In sede di Conferenza Stato/Regioni del 18/2/00 sono stati definiti gli standard minimi nazionali per l'accREDITAMENTO, recepiti nel successivo D.M. 166/2001 che ha fissato i criteri nazionali per la definizione degli standard minimi richiesti ai soggetti che operano nel campo della formazione ed ha aperto la strada alla definizione dei sistemi di accreditamento regionali.

Addizionalità

È uno dei principi cui si ispira la gestione dei Fondi strutturali al fine di evitare che gli stanziamenti comunitari si sostituiscano a quelli nazionali. Nel contesto degli interventi finalizzati alla coesione economico-sociale, l'azione dei Fondi, infatti, deve essere una contribuzione aggiuntiva volta a favorire l'impegno degli Stati membri ad affrontare problematiche di tipo strutturale. Il principio è sancito nell'art. 11 del Regolamento (CE) n. 1260/1999 recante disposizioni generali sui Fondi strutturali.

Asse prioritario

Ciascuna delle priorità strategiche inserite in un Quadro Comunitario di Sostegno o in un intervento, cui si accompagna una partecipazione dei Fondi, degli altri strumenti finanziari e le corrispondenti risorse finanziarie dello Stato membro, nonché una serie di obiettivi specifici.

Assistenza tecnica

Costituisce lo svolgimento di attività di supporto tecnico e operativo all'Autorità di gestione del QCS per tutto ciò che risulta connesso alla sua attuazione, comprese le attività di indirizzo, orientamento e informazione da fornire alle Autorità di gestione dei Programmi Operativi. Si tratta in sostanza di attività preparatorie, di sorveglianza, di valutazione e di controllo a cui è destinato lo 0,25% della dotazione annuale dei Fondi Strutturali e che comprendono anche attività di studio, scambi di esperienze e di informazioni, il funzionamento dei sistemi informatizzati per la gestione degli interventi, il miglioramento dei metodi di valutazione.

L'attività di assistenza tecnica e di supporto è, inoltre, rivolta a predisporre tutti gli strumenti (metodologici, tecnici, documentali) funzionali all'obiettivo di rendere più efficace l'attuazione del QCS, e consente il rafforzamento delle strutture tecniche dell'Amministrazione, anche attraverso la progressiva integrazione e internalizzazione di funzioni ad alto contenuto di specializzazione.

ATAS

L'acronimo si riferisce al Programma Operativo Nazionale "Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema" e riguarda le Regioni che secondo il Reg. (CE) n. 1260/99 ricadono all'interno dell'ambito di applicazione dell'Obiettivo 1; esso è gestito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e

persegue l'obiettivo generale di *“soddisfacimento dei bisogni dei soggetti istituzionali coinvolti nel processo di programmazione degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali”*.

Attività consistenti

Per attività consistente si intende un'azione di sistema caratterizzata da un livello di omogeneità interna e da finalità omogenee. Essa può coincidere con un progetto (unità amministrativa di approvazione formale), con parte di esso o con un insieme di progetti. L'espressione attività consistente si riferisce quindi a:

- uno o più progetti, aggiudicati a seguito di avviso di gara o, più diffusamente, a seguito di bando di gara a procedura aperta per appalto pubblico di servizi;
- una parte di un progetto quadro più ampio dato in affidamento diretto ad uno dei soggetti attuatori individuati dalla programmazione 2000 - 2006 (Formez, ISFOL, Italia Lavoro, ISTAT, etc.).

Attuatore

Con tale termine si individua il soggetto deputato in via principale alla realizzazione di un progetto. Attuatore può essere lo stesso promotore ovvero un altro soggetto delegato da questi.

In ogni caso l'attività è realizzata a costi reali ed i finanziamenti sono commisurati a quanto risulta effettivamente speso, purché riconoscibile ai sensi della normativa di FSE e riconducibile al progetto.

Autorità di Gestione

Le Autorità o gli organismi pubblici o privati, nazionali, regionali o locali designati dallo Stato membro per la gestione di un intervento ai sensi del Regolamento (CE) n. 1260/1999 art. 9 oppure lo Stato membro allorché sia il medesimo, ad esercitare detta funzione.

Autorità di pagamento

L'Autorità di pagamento è l'amministrazione, nazionale, regionale o locale, incaricata dallo Stato membro di elaborare e presentare le richieste di pagamento alla Commissione e ricevere da questa i pagamenti.

L'autorità di pagamento provvede affinché i beneficiari finali ricevano al più presto e integralmente gli importi a cui hanno diritto. Il pagamento può assumere la forma di acconti, pagamenti intermedi o di pagamenti a saldo.

Azioni di sistema

Il contributo del FSE nella programmazione 2000-2006 è destinato anche a quelle azioni che supportano la modernizzazione del sistema “Formazione” e del sistema “Lavoro”, in un'ottica di concertazione tra il livello centrale e quello regionale. Le azioni di sistema, pertanto, sostengono i processi di riforma e l'integrazione tra formazione professionale, istruzione e lavoro, con l'obiettivo di favorire in tutto il territorio nazionale livelli standard di qualità, nonché di garantire al tempo stesso il rispetto delle specificità territoriali. Le azioni di sistema FSE a titolarità del Ministero del Lavoro sono definite nei due documenti di programmazione:

- Programma operativo nazionale (PON) “Azioni di sistema” per l'Obiettivo 3;
- misura II.1 del PON “Assistenza tecnica e azioni di sistema” per l'Obiettivo 1.

Azioni innovative

Nell'ambito della programmazione comunitaria, l'art. 6 del FSE consente alla Commissione Europea di sviluppare misure innovative a sostegno degli obiettivi generali del Fondo stesso, finalizzate essenzialmente allo sviluppo futuro di politiche e di programmi; all'esplorazione di nuovi approcci, ai contenuti e all'organizzazione del lavoro, compresa la formazione professionale ed il cambiamento industriale. Tra le tipologie di azioni ammissibili sono previsti progetti pilota, studi, scambi di esperienze ed attività di informazione. A tali azioni viene destinato lo 0,40% della dotazione annuale per le politiche strutturali e sono rivolte al finanziamento di interventi cofinanziati a titolo dell'Obiettivo 1,2, 3.

Benchmarking

La parola "benchmark" deriva dai sopralluoghi geografici in cui prende il significato di "misurazione sulla base di un punto di riferimento". In ambiente manageriale il benchmarking significa la misurazione dell'eccellenza di prestazione di un'azienda; un punto di riferimento o una unità di misura per effettuare dei confronti; un livello di prestazione ritenuto lo standard dell'eccellenza per uno specifico processo aziendale. Nel contesto del Mercato del Lavoro è sostanzialmente un'analisi comparativa delle migliori pratiche in materia di politiche attive del lavoro. È quindi un metodo rivolto all'esterno (al di fuori della propria azienda) per scoprire prestazioni eccellenti. Il confronto avviene attraverso parametri di riferimento (benchmark) che evidenziano l'efficacia e l'efficienza (qualità, costi, tempi) di ciò che si sta analizzando. Attraverso di essi si marca la migliore prestazione individuata in modo che essa rappresenti il valore da eguagliare e superare.

Beneficiari finali

Gli organismi e le imprese pubbliche o private responsabili della committenza delle operazioni; nel caso dei regimi di aiuto ai sensi dell'art. 87 del trattato CE e di aiuti concessi da organismi designati dagli Stati membri, i beneficiari finali sono gli organismi che concedono gli aiuti.

Bottom-up

Si dice di un processo che inizia dal basso e prosegue verso l'alto, ovvero dal livello locale al livello nazionale, oppure dal contesto più decentrato a quello più ampio; viceversa, top-down.

Buone pratiche

Una buona pratica è un'attività (un'azione, un progetto) che nascendo da una reale conoscenza di un bisogno/problema, dà una risposta/soluzione che, per l'efficacia dei risultati, le caratteristiche di qualità interna e per il contributo offerto alla soddisfazione/soluzione del bisogno/problema, risponde adeguatamente al complesso sistema delle aspettative.

Classificazione nazionale dei progetti FSE

È il sistema di classificazione dei progetti cofinanziati dal FSE adottato in Italia, organizzato per tipologie di azione (macrotipologie di azione derivanti dal Reg. CE N. 1260/99) e per tipologie di progetto che connotano le caratteristiche principali dei progetti in termini di modalità, strumentazione e livello di intervento.

Comitato di sorveglianza

I Comitati di Sorveglianza sono organismi istituiti dallo Stato membro in collaborazione con l'Autorità di gestione, che hanno il compito di assicurare l'efficienza e la qualità dell'esecuzione degli interventi comunitari (Quadri Comunitari di Sostegno, Programmi Operativi, Documenti Unici di Programmazione, etc.). Ciascun Comitato è composto in primo luogo dai rappresentanti delle Autorità di gestione e degli organismi (amministrazioni pubbliche, parti economiche e sociali, associazioni, etc.) che sono coinvolti nelle tematiche e negli interventi oggetto della sorveglianza e che per tale motivo hanno diritto di voto. Ai lavori del Comitato partecipa, inoltre, un rappresentante della Commissione UE e, nel caso l'argomento ne comporti la competenza, anche un'esponente della Banca Europea per gli Investimenti (BEI), entrambi con ruolo consultivo. I Comitati di Sorveglianza, che si riuniscono almeno due volte l'anno, sono presieduti da un rappresentante dello Stato membro o dell'Autorità di gestione.

Fondi strutturali

I Fondi strutturali sono i principali strumenti finanziari tramite cui l'UE sostiene il rafforzamento della coesione economica e sociale, riducendo il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni. Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) è il principale strumento finanziario dei programmi regionali. I suoi finanziamenti sono completati da quelli del Fondo sociale europeo (FSE) per le azioni di formazione e di lotta alla disoccupazione o da quelli del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) per le azioni di sviluppo rurale. Lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) riunisce dal 1994 tutti gli strumenti finanziari per la pesca. Le risorse finanziarie dei fondi strutturali vengono assegnate sulla base di periodi di programmazione. Nel 1999, in previsione dell'avvio del nuovo periodo di programmazione, è stata varata una riforma dei Fondi strutturali, che con l'adozione del Regolamento (CE) 1260/99 ha reso operativi i seguenti principi: maggior concentrazione delle risorse, decentramento, rafforzamento del partenariato, ridefinizione dei compiti della Commissione e delle autorità nazionali e delle loro rispettive responsabilità, maggiore semplicità e trasparenza, ricerca di una maggiore efficacia (attraverso la semplificazione delle procedure di accesso e meccanismi di disimpegno automatico delle risorse) e di controlli più significativi. Conformemente ai criteri predetti, i Fondi contribuiscono, ciascuno in base alla propria specifica disciplina, al conseguimento degli obiettivi n. 1 (favorire lo sviluppo e l'adeguamento delle regioni che presentano ritardi nello sviluppo), n. 2 (favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali) e n. 3 (favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di formazione, istruzione e occupazione).

Formazione a distanza (FAD)

FAD è l'acronimo di Formazione a Distanza, si tratta di una particolare metodologia di trasmissione di conoscenze caratterizzata da una mancanza di contiguità spazio-temporale tra docente e discente.

La diffusione di Internet e di tutte le reti telematiche di comunicazione ha favorito un notevole sviluppo delle tecnologie multimediali a supporto della formazione, le quali hanno facilitato l'interazione e migliorato l'efficacia dell'apprendimento. Attualmente ai termini del tipo: *'distance*

learning', *'on line learning*', *'EAD/FAD*' (educazione/formazione a distanza) vengono attribuiti significati sovrapposti, ed alcuni esperti addirittura discordano circa la terminologia migliore da utilizzare per ogni tipo di apprendimento assistito dalla tecnologia. Una evoluzione della FAD è rappresentata dall'*'e-Learning*', ovvero una forma d'apprendimento che utilizza una rete per la trasmissione, l'interazione, o l'agevolazione della didattica. La rete può essere Internet, o una Intranet aziendale. L'apprendimento può avvenire singolarmente (guidato o diretto da un computer), il più conosciuto è il CBT (Computer Based Training), o come parte di una classe.

FSE

È l'acronimo di Fondo Sociale Europeo previsto dal Trattato di Roma ed operativo dal 1962. Si tratta di uno dei quattro Fondi Strutturali dell'Unione Europea finalizzati a promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità e una progressiva riduzione delle disparità esistenti tra i cittadini e le Regioni dell'Unione. Più specificamente, il FSE rappresenta lo strumento finanziario dell'Unione volto a sostenere la Strategia europea per l'occupazione per prevenire e combattere la disoccupazione ed investire nelle risorse umane, promuovendo un alto livello di occupazione e di integrazione sociale, la parità tra uomini e donne e la coesione economica e sociale. Il FSE è peraltro l'unico Fondo strutturale che interviene in modo orizzontale in tutti i paesi e le regioni dell'Unione Europea. Il regolamento comunitario che disciplina il fondo è il Regolamento (CE) 1784/1999 art. 2.

Lifelong learning

È un sistema di apprendimento continuo in atto già da alcuni anni, durante i quali il sistema formativo europeo ha subito una profonda trasformazione, con graduale passaggio da un sistema di formazione iniziale, prevalentemente indirizzato ai giovani al termine del loro percorso di istruzione, ad un sistema di formazione continua, fondato sulla necessità di adeguare costantemente le competenze delle persone alle mutevoli condizioni socioeconomiche. Il processo di apprendimento che interessa l'intero ciclo di vita dei cittadini europei, comprende attività di formazione sia formali sia non formali. Infatti, l'apprendimento permanente contiene l'apprendimento a fini occupazionali, ma anche personali e sociali implicando un aumento dell'investimento in capitale umano e conoscenza, nonché l'ampliamento di forme innovative e flessibili di insegnamento. Questa tendenza si inserisce e si rafforza nel quadro delle indicazioni maturate in ambito europeo, a partire dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, che ha definito l'obiettivo di rendere l'Europa l'area economica in grado di sfruttare al meglio le opportunità offerte dall'emergere di una economia basata sulla conoscenza (*knowledge-based economy*). In tale prospettiva, il Consiglio europeo di Lisbona e quelli successivi di Feira, Stoccolma e Barcellona hanno evidenziato il ruolo del *lifelong learning* come fattore-chiave per favorire la competitività e la crescita economica, la coesione sociale e la realizzazione delle aspirazioni personali degli individui e il raggiungimento degli obiettivi comuni delle politiche educative in ambito europeo.

Mainstreaming

Il concetto di *mainstreaming* fa riferimento al processo attraverso il quale le innovazioni sperimentate in un ambito circoscritto (sociale, economico ed istituzionale) vengono trasposte

a livello di sistema attraverso il coinvolgimento (orizzontale e verticale) degli attori principali.

Si tratta di un percorso di acquisizione, da parte delle politiche e delle normative locali, nazionali e comunitarie, delle buone prassi sperimentate a livello di singolo progetto pilota, ovvero delle innovazioni che hanno dimostrato la loro efficacia.

Monitoraggio

Nell'ambito dei Fondi strutturali il monitoraggio assicura all'Autorità di gestione e alla Commissione un'informativa ampia e puntuale sulla realizzazione dei programmi e dei progetti e sui loro effetti.

Tali informazioni permettono di acquisire elementi conoscitivi puntuali al fine di procedere, se necessario, ad una modifica delle strategie di intervento per assicurare il raggiungimento degli obiettivi programmati. Il monitoraggio dei Fondi strutturali, a livello comunitario, è stato introdotto con la programmazione 94/99; tale innovazione ha reso possibile la definizione di un quadro unico di riferimento sull'andamento finanziario delle politiche cofinanziate nell'Unione, ma anche in Italia. Con la programmazione 2000-2006 la rilevanza del monitoraggio è indubbiamente cresciuta, come si evince dalla previsione di adempimenti dettagliati e scadenziati, relativamente all'elaborazione dei sistemi di monitoraggio e alla comunicazione dei dati alla Commissione. In relazione al risultato specifico che si intende raggiungere, il modello di monitoraggio, indicato nel nuovo regolamento dei Fondi strutturali si compone di tre distinte tipologie di attività: monitoraggio di realizzazione finanziaria; monitoraggio procedurale; monitoraggio fisico.

NAP

È l'acronimo di Piano d'Azione Nazionale per l'occupazione, ossia il documento che ogni Paese membro dell'UE elabora annualmente per illustrare la propria programmazione delle politiche del lavoro e descrivere quanto realizzato nell'anno precedente. La predisposizione dei NAP è prevista dalla Strategia europea per l'occupazione (SEO), e tiene conto degli Orientamenti per l'occupazione (Linee guida) che la Commissione europea elabora ogni anno. I NAP sono quindi articolati sulla base dei quattro pilastri della SEO e vengono inviati alla Commissione europea, che in seguito alla valutazione dei risultati raggiunti, elabora un Rapporto annuale sull'occupazione e una serie di Raccomandazioni specifiche per ogni Stato membro. Poiché i nuovi regolamenti dei Fondi strutturali hanno attribuito al FSE il compito prioritario di attuare la Strategia europea per l'occupazione, la programmazione del Fondo sociale è fortemente integrata con le priorità nazionali definite nei NAP.

Organismi intermedi

Si intende per organismo intermedio "qualsiasi organismo o servizio pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità dell'Autorità di gestione o pagamento o che espleta funzioni per conto di tale autorità nei confronti dei beneficiari finali, degli enti o delle imprese che eseguono le operazioni".

PHASING OUT

Attraverso il "Phasing Out" l'UE ha realizzato un meccanismo che prevede una forma di "Sostegno Transitorio", al fine di rendere meno drastico il passaggio da un regime di sostegno ad un regime senza aiuti per tutte quelle aree che, nel corso della precedente programmazione (1994-99) erano ricomprese nelle definizioni di Obiettivo 1, 2 e 5B, ma che nel presente ciclo di programmazione 2000-2006, sono fuori dai parametri per l'assegnazione di tali risorse. Nel caso italiano, la definizione comprende l'intero territorio del Molise (in uscita dall'Obiettivo 1), ed alcune aree del Centro-Nord con una popolazione di circa 5 milioni e 900 mila abitanti.

PIT

I Progetti Integrati Territoriali sono un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario. Il Progetto Integrato Territoriale si articola dunque in componenti progettuali esplicitamente collegate dalla finalizzazione comune allo sviluppo territoriale. Il PIT rappresenta una specifica modalità di attuazione degli interventi cofinanziati dal Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni Obiettivo 1.

PO, PON e POR

È l'acronimo di Programma Operativo e può essere a titolarità di un'Amministrazione a carattere nazionale (PON) o a titolarità di un'Amministrazione regionale (POR). Fra i documenti di programmazione dei Fondi strutturali, entrambe le tipologie di Programmi operativi specificano le azioni pluriennali (Misure) che verranno realizzate per il conseguimento di una o più priorità strategiche (Assi). Tali Assi sono quelli delineati nel Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) nel cui ambito i PON ed i POR sono inseriti, costituendo un Piano di Sviluppo integrato. Oltre a descrivere Assi e Misure, contengono un piano finanziario indicativo che precisa per ciascun Asse e per ogni anno la dotazione prevista delle risorse assegnate ai diversi Fondi per il conseguimento degli obiettivi specifici. Gli interventi previsti dal PO sono ulteriormente dettagliati in un Complemento di programmazione (Cdp), nel quale vengono specificate le Azioni relative ad ogni Misura, con l'indicazione delle relative risorse e delle categorie di beneficiari finali.

I PON, a differenza dei POR, prevedono, prevalentemente, la realizzazione di azioni di sistema, ovvero di interventi di indirizzo, orientamento e coordinamento gestiti a livello nazionale con il coinvolgimento delle regioni destinatarie degli interventi programmati. I POR, invece, pianificano azioni ed interventi di esclusiva competenza regionale.

Progetto

È l'unità amministrativa di approvazione di un intervento cofinanziato dal FSE. Un progetto può essere composto da una sola attività coerente (ad esempio formazione) oppure può essere composto da più attività (ad esempio orientamento e formazione).

QCS

Il Quadro Comunitario di Sostegno (o QCS) è il documento che contiene la strategia e le priorità d'azione dei Fondi strutturali in un determinato Stato membro o in una sua regione, defi-

nendo altresì gli obiettivi specifici degli interventi e la partecipazione finanziaria dei Fondi strutturali e delle altre risorse finanziarie.

Il QCS è alla base della stesura dei Programmi Operativi (o PO) - vale a dire i documenti che definiscono le azioni da realizzare e assicurano l'attuazione delle linee di intervento programmate - garantendo il coordinamento dell'insieme degli aiuti strutturali comunitari nelle regioni interessate. Il QCS si articola in Assi prioritari che costituiscono le linee strategiche sulla base delle quali vengono programmate le azioni da intraprendere. Gli assi di intervento che contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi globali, si declinano, a loro volta, in misure di attuazione che contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi specifici. Il QCS Obiettivo 3, per la quota parte comunitaria finanziata integralmente con risorse FSE, comprende tutti i POR delle Regioni del Centro-Nord ed il PON "Azioni di Sistema" a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il QCS Obiettivo 1, denominato anche PSM (Piano di Sviluppo del Mezzogiorno), comprende 7 PO a titolarità di Amministrazioni centrali (PON "La Scuola per lo sviluppo", "PON Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno", PON "Ricerca Scientifica, Sviluppo Tecnologico e Alta Formazione", PON "Trasporti", PON "Pesca", PON "Sviluppo Imprenditoriale Locale", PON "Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema") e tutti i POR delle regioni del Mezzogiorno.

SEO

È l'acronimo di Strategia Europea per l'Occupazione e nasce in occasione di un Consiglio europeo straordinario sull'occupazione, tenutosi nel Lussemburgo nel novembre del 1997. Con il lancio della SEO, si è anticipata l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, e l'occupazione è stata dichiarata "problema comune europeo". Essa si basa su quattro pilastri:

- occupabilità
- imprenditorialità
- adattabilità
- pari opportunità

Tale Strategia impegna l'Unione a presentare ogni anno degli Orientamenti per l'occupazione (Linee guida), sulla cui base i Paesi membri elaborano propri Piani d'azione nazionali (NAP). La Strategia europea per l'occupazione è stata rilanciata in occasione del Consiglio europeo di Lisbona nel marzo 2000 e dal più recente Consiglio Europeo di Bruxelles (marzo 2003), che prevede dei *benchmark* definiti relativi all'occupazione ed alla formazione.

Con i nuovi regolamenti le aree d'intervento del FSE vengono quindi poste in stretta relazione con i pilastri degli orientamenti comunitari in materia occupazionale e, viene stabilito che il FSE debba intervenire sulla base delle priorità nazionali definite nei Piani di azione nazionali per l'occupazione.

Sistemi di monitoraggio dei progetti cofinanziati dal FSE (MonitWeb e Sipro)

MonitWeb è il sistema informatico per il monitoraggio finanziario, procedurale e fisico dei progetti cofinanziati dai fondi strutturali in Italia con la programmazione 2000-2006. Tutte le Amministrazioni centrali e regionali impegnate nella gestione dei programmi di sviluppo socio-economico realizzati con i Fondi strutturali, e quindi anche dal FSE, comunicano trimestralmente alla Ragioneria Generale dello Stato le informazioni necessarie all'analisi dell'andamento, sotto

il profilo della spesa, e annualmente sotto il profilo della realizzazione fisica dei progetti approvati. Il nuovo sistema rappresenta un'evoluzione del precedente software di monitoraggio Monit 2000. Il sistema prevede un modello di rilevazione e di trasmissione dati a struttura piramidale, e funziona attraverso una procedura di inserimento/controllo secondo graduali step che garantisce una maggiore qualità complessiva della base dati.

Sulla scorta delle esigenze del monitoraggio dei progetti, il Ministero del Lavoro si avvale del sistema informativo SIPRO per l'acquisizione delle informazioni di monitoraggio sui progetti ammessi a finanziamento FSE per la programmazione 2000-2006 a valere sul PON Ob. 3 "Azioni di Sistema" e sul PON Ob. 1 "Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema" Misura II.1.

Sovvenzione globale

Rappresenta la parte di un intervento la cui attuazione e gestione può essere affidata a uno o più intermediari autorizzati, conformemente all'articolo 27, paragrafo 1, del Reg. CE 1260/99, ivi compresi enti locali, organismi di sviluppo regionale o organizzazioni non governative. Viene utilizzata di preferenza per iniziative di sviluppo locale e la decisione di ricorrere ad una sovvenzione globale è presa, d'intesa con la Commissione, dallo Stato membro ovvero, con il suo accordo, dall'Autorità di gestione, secondo le modalità previste dal Regolamento citato.

SPI, CPI

Nel presente testo l'acronimo SPI è stato utilizzato in un'accezione più ampia rispetto al suo utilizzo tradizionale nella letteratura internazionale, ovvero per definire l'insieme dei servizi all'impiego (pubblici e privati) che concorrono all'attuazione delle politiche per l'occupazione. Tuttavia, tradizionalmente, a livello europeo, essi nascono come gli interlocutori pubblici dei datori di lavoro e di chi è in cerca di un'occupazione, svolgendo una serie di funzioni che in Italia sono state per la prima volta definite nel D. lgs. 469/97. Con l'avvio della Strategia europea per l'occupazione (SEO) nel 1997, il ruolo dei SPI a livello europeo si è andato modificando attraverso processi di riforma che hanno posto maggiore attenzione al rafforzamento delle politiche attive del lavoro e all'approccio preventivo nella lotta alla disoccupazione ed in un'ottica di progressivo superamento del monopolio pubblico, i compiti dei servizi all'impiego sono stati sempre più focalizzati sui pilastri della SEO.

Anche in Italia, a partire dalla fine del 1997, si è avviata un'ampia ristrutturazione delle forme di organizzazione e di funzionamento dei servizi per l'impiego. Il D.lgs. 469/97 ha decentrato agli Enti territoriali il collocamento e le politiche attive per il lavoro, ed a ha delineato i nuovi compiti dei SPI e del SIL (Sistema informativo lavoro). Alle Regioni è stato attribuito il ruolo di legislazione, di organizzazione amministrativa, di progettazione, di valutazione e controllo dei servizi all'impiego (Sistema regionale per l'impiego); mentre alle Province quello di erogatore dei servizi sul territorio, attraverso l'attività condotta dai CPI, Centri per l'impiego, che hanno sostituito i vecchi uffici di collocamento e rappresentano il luogo in cui si realizzano le politiche attive per il lavoro a livello locale. Con il D.lgs. 181/2000, le funzioni dei SPI sono state ampliate, e prevedono non solo l'esercizio delle attività più tradizionali ma anche l'erogazione di servizi innovativi. Le recenti evoluzioni sono state poi consolidate con l'entrata in vigore della Legge 30/03, che ha promosso l'integrazione tra il sistema pubblico-privato nell'erogazione dei servizi all'impiego.

Nella programmazione 2000-2006, una significativa quota di risorse FSE è destinata allo sviluppo, ammodernamento ed implementazione dell'attività dei Servizi per l'impiego, attraverso la Misura A.1 del PON "Azioni di Sistema" Obiettivo 3, e la Misura II.1.A del PON "ATAS".

Stakeholder

Il concetto di stakeholder fa riferimento ai beneficiari di un intervento ed altri soggetti, o gruppi di soggetti, coinvolti; sono anche definiti attori-chiave e sono generalmente portatori di specifici bisogni, problemi e interessi. Il termine è stato preso a prestito dal linguaggio della consulenza manageriale, per descrivere le persone che, ad esempio, pure non essendo direttamente azionisti di una società, forniscono un supporto essenziale per l'esistenza dell'impresa.

Sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà provvede a definire con maggiore precisione la divisione di responsabilità tra il livello comunitario e il livello nazionale, pertanto esso mira a garantire che vi sia un intervento da parte dell'Unione solo nel caso in cui la sua azione è da considerarsi più efficace rispetto ad un'azione intrapresa a livello nazionale, regionale o locale. Il principio di sussidiarietà è strettamente correlato al principio di proporzionalità, secondo cui l'azione dell'Unione non può andare al di là di quanto è necessario per il conseguimento degli obiettivi fissati dal trattato sull'Unione Europea.

Valutazione

L'attività di valutazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea è prevista dai Regolamenti comunitari e comprende la valutazione ex ante, in itinere ed ex post. Le attività di valutazione ex ante ed ex post competono allo Stato e alla Comunità e sono finalizzate a quantificare i vantaggi attesi o conseguiti in base alle risorse messe a disposizione, a verificare la conformità delle azioni proposte alle politiche comunitarie, e a verificare l'esistenza di strutture adeguate di attuazione degli interventi previsti. Nella programmazione 2000-2006 "la valutazione ex ante rientra nella responsabilità delle autorità competenti per la preparazione dei piani degli interventi, e del complemento di programmazione" (art. 41 del regolamento CE n. 1260/99); "la valutazione intermedia è effettuata sotto la responsabilità dell'autorità di gestione, in collaborazione con la Commissione e lo Stato membro" (art. 42 del regolamento citato) e "la valutazione ex post ricade nella responsabilità della Commissione, in collaborazione con lo Stato membro e l'autorità di gestione" (art. 43 del medesimo regolamento).

VISPO (linee guida)

Le linee Guida VISPO (Valutazione Impatto Strategico Pari Opportunità) rappresentano il contributo fornito dal Dipartimento delle Pari Opportunità, nelle sue funzioni di indirizzo e coordinamento per l'attuazione del principio delle Pari Opportunità e per la valutazione dell'impatto equitativo di genere nella programmazione operativa dei Fondi Strutturali 2000-2006.

Con il documento VISPO il Dipartimento ha elaborato un primo strumento per le Regioni e le Amministrazioni titolari di PO, nonché per i rappresentanti del partenariato socio-economico, volto a promuovere una vasta azione di innovazione sul tema. Le Linee Guida VISPO sono state così utilizzate dai responsabili della programmazione operativa nel processo di elaborazione delle strategie e nella predisposizione dei relativi documenti di programmazione.

- **BIBLIOGRAFIA**

Bibliografia citata

- ADDABO T., *Ai confini della disoccupazione: posizioni lavorative instabili e sottoccupazione*, in Lucifera C. (a cura di), *Mercato, Occupazione e salari: la ricerca sul lavoro in Italia*, Il vol., Mondadori Università, Milano, 2003.
- ANTONELLI G. (a cura di), *Istruzione, Economia e Istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- ANTONELLI G. e NOSVELLI M. (a cura di), *Monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro per una "nuova Economia"*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- CANNAVÒ L., *Teoria e pratica degli indicatori nella ricerca sociale*, LED, Milano, 1999.
- CHELIMSKY E., *Comparing and Contrasting Auditing and Evaluation: Some Notes on Their Relationship*, *Evaluation Review*, IX, 4, 1985.
- CHEN H. T., *Theory Driven Evaluation*, Newbury Park CA, Sage, 1990.
- CHICCHI F., *Le fasce deboli emergenti*, in La Rosa M. e Kieselbach T. (a cura di), *Disoccupazione giovanile ed esclusione sociale*, collana Sociologia del lavoro, F. Angeli, Milano, 1999.
- CLARKE A., *Evaluation Research. An Introduction to Principles, Methods and Practice*, London, Sage, 1999.
- CONNOR A., *Monitoring and Evaluation Made Easy: A Handbook for Voluntary Organizations*, HMSO, Edinburgh, 1993.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione della Commissione al Consiglio, *Progetto di relazione comune sull'occupazione, 2003/2004*, COM (2004) 24 definitivo.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Conclusioni dei consigli europei di Barcellona (16/3/2002 - N. 100/1/02) e Bruxelles (20-21/3/2003 - N. 8410/03)*.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Modernizzare i SPI per sostenere la strategia europea per l'occupazione*, COM (1998) 641.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La governance europea, un libro bianco*, COM (2001) 428 definitivo/2.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Communication from the Commission on the future of the European Union - European Governance - Renewing the community method*, COM (2001) 727/final.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Relazione della commissione sulla governance europea*, luglio 2003.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Un nuovo partenariato per la coesione: convergenza, competitività, cooperazione*, Terza relazione sulla coesione economica e sociale, Bruxelles, 2004.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Evaluation of the Quality of the Monitoring Systems of the ESF*, (Supplement to the Contents of the Guidelines for the Mechanisms of Monitoring and Evaluation of the Interventions of the ESF - Period 2000-2006, Bruxelles, 2001.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, DG Occupazione e Affari Sociali, *Guidelines for System of Monitoring and Evaluation of ESF assistance in the period 2000-2006*, Bruxelles, 1999.

CONSIGLIO EUROPEO DI BRUXELLES del 25-26/3/04, *Conclusioni*, Polegen 20 Concl. 1, 9048/04, 19 maggio 2004.

CONSIGLIO DEI MINISTRI DELL'UE, Decisione del 22 luglio 2003 relativa a *Orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, GUCE, serie L, N. 197 del 5/8/03.

DAHLER - LARSEN P., *La costruzione sociale delle teorie del programma*, in Fasanella A., Stame N. (a cura di) (2002), *Realismo e ricerca sociale*, in "Sociologia e Ricerca sociale", Anno XXIII, n. 68-69, pp. 160-179.

ESOSFERA S.P.A., *Rapporto di valutazione intermedia del PON ATAS*, dicembre 2003.

ECOTER, RESCO, IRIS, *Valutazione intermedia del PON Obiettivo 3*, luglio 2003.

ELMORE R.F., *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions* in "Studyng Implementation: Methodological and Administrative issues", ed. W. Williams Chatman N.J., 1982.

FERRERA M., HEMERIJCK A., RHODES M., *The future of social Europe. Recasting Work and welfare in the new economy*, Report on the Portuguese Presidency on the European Union, Lisbon, Ministerio do trabalho e da Solidariedade, Celta Editora, Oeiras, 2000.

FRIGO F., RICHINI P. (a cura di), *I laboratori della formazione continua*, F. Angeli, Milano, 2003.

GIANNELLI C.G., *I flussi nel mercato del lavoro: le transizioni tra lavoro e non lavoro*, in LUCIFORA C. (a cura di), *Mercato, occupazione e saldi: la ricerca sul lavoro in Italia*, vol. I e II, Mondadori Università, Milano, 2003.

GIOVINE M. (a cura di), *Monografie sul mercato del lavoro e politiche per l'impiego*, ISFOL, 3/99.

INCAGLI L., RUSTICHELLI E., *Il tanto e il poco del lavoro flessibile*, Franco Angeli, Milano, 2002.

ISFOL, *Trasferimento delle buone pratiche: analisi dell'attuazione (vol. I), Schede di sintesi (vol. II)*, I libri del FSE, Roma, 2004.

- ISFOL, *Complementarietà tra FSE e Azioni Innovative*, Osservatorio ISFOL, N. 3-4 maggio/agosto, 2004.
- ISFOL, *Formazione del personale SPI nelle regioni Ob. 1*, Monografie del mercato del lavoro n. 8/2003.
- ISFOL, *Rapporto di monitoraggio dei servizi per l'impiego*, giugno 2003.
- ISFOL, *Linee guida per il monitoraggio e la valutazione del Fondo Sociale Europeo 2000-2006*, Roma, 2001.
- ISTAT, *Rapporto annuale - La situazione del Paese 2003*, Roma, 2004.
- LEE T.W., *Using Qualitative Methods in Organizational Research*, Sage Publication, Thousand Oaks, California, 1999.
- LIESBET HOOGHE L. e MARKS G., *Multilevel governance and European integration*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Boulder, 2001.
- LIPPI A., *I politici, i burocrati e il controllo di gestione*, Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione, n. 1, Franco Angeli, Milano, 1998.
- MARTINI A. CAIS G., *Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistematizzazione concettuale*, in Palumbo M., *Valutazione 2000*, Franco Angeli, Milano, 2000.
- MINISTERO DEL WELFARE, *Piano di azione Nazionale per l'occupazione per il 2003*.
- MINISTERO DEL WELFARE, *Piano di azione Nazionale per l'occupazione per il 2004*.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per 2004-2007*.
- PALUMBO M., *Valutazione 2000*, Franco Angeli, Milano, 2000.
- PALUMBO M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Franco Angeli, Milano, 2001.
- PETERSON J. e BOMBERG E., *Decision making in the European Union*, MacMillan Publisher Ltd., Basingstoke Hampshire England, 1999.
- RHODES R., *The new governance: governing without government*, "Political studies", London School of Economics, London, 1996.
- RIPLEY R. e FRANKLYN G., *Policy Implementation and Bureaucracy*, Dorsey Press, Chicago, 1996.

- ROSSI P.H., FREEMAN H.E., LIPSEY M.W., *Evaluation. A Systematic Approach*, London, Sage, 1999.
- SHARP F.W., *The problem solving capacity of multi-level governance*, European University Institute, Firenze, 1997.
- SCRIVEN M., *Evaluation Thesaurus*, London, Sage, 1999.
- SCUOLA SUPERIORE PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, Osservatorio sui bisogni formativi nella P.A., *Sesto Rapporto sulla Formazione nella Pubblica Amministrazione*, 2002.
- STAKE R.E., *Standards - Based & Responsive Evaluation*, London, Sage, 2004.
- STAME N., *L'esperienza della valutazione*, Collana di Studi sociali, Edizioni Seam, Roma, 1998.
- SVIMEZ, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, 2004.
- TAVISTOCK INSTITUTE in association with GHK, IRS, *Evaluating Socio Economic Development, The Guide*, Bruxelles, 2003.
- TAVISTOCK INSTITUTE in association with GHK, IRS, *Evaluating Socio Economic Development, The Guide SOURCEBOOK 2: Methods & Techniques Evaluability Assessment*, Bruxelles, 2003.
- TAVISTOCK INSTITUTE in association with GHK, IRS, *Evaluating Socio Economic Development, The Guide SOURCEBOOK 3: Capacity Building*, Bruxelles, 2003.
- TAVISTOCK INSTITUTE in association with GHK, IRS, *Glossary in Evaluating Socio Economic Development*, Bruxelles, 2003.

Bibliografia di riferimento

- ALLULLI G., *Le misure della qualità. Un modello di valutazione della scuola dell'autonomia*, Edizioni Seam, 2000.
- ARNKIL R., *Taking Different Welfare State Regimes, Local Initiative and Next Generation Evaluation into account in ESF-evaluation-reflecting on the experience of the Objective 3 Evaluation in Finland*, Atti della Conferenza Europea sulla valutazione nel settore delle politiche strutturali, 16-17 marzo 1998, Siviglia.
- AUER P., KRUPPE T., *Monitoring of Labour Market Policy in EU Member States*, relazione presentata al seminario *Indicatori per il monitoraggio e valutazioni delle politiche del lavoro nella prospettiva di Essen*, Ministero del Lavoro, Roma, 17 giugno 1996.

- AZZONE G., DENTE B. (a cura di), *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle Pubbliche amministrazioni*, Etas, Milano, 1999.
- BEMELMANS-VIDEC M.L., RIST R.C., VEDUNG E. (a cura di), *Carrots, Sticks & Sermons - Policy Instruments & Their Evaluation*, Transaction Publishers, London, 1998.
- BEZZI C., *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano, 2001.
- BONDIOLI A., FERRARI M., *Manuale di valutazione del contesto educativo: teorie, modelli, studi per la rilevazione della qualità della scuola*, Franco Angeli, Milano, 2002.
- BOYLE R., LEMAIRE D., (a cura di) *Building effective evaluation capacity. Lessons from practice*, Transaction publishers, New Jersey, 1999.
- CARNEVALE C., *La valutazione degli investimenti in formazione*, Università degli Studi della Calabria, Sezione economia aziendale, Serie scientifica, Franco Angeli, Milano 2003.
- CECCARELLI D. (a cura di), *Valutare le politiche del lavoro - La valutazione di impatto come fattore di programmazione: il caso Valle d'Aosta*, Collana Periodici di Politiche del lavoro, Franco Angeli, Milano, 2000.
- CENTRA M., DE VINCENZI R., VILLANTE C., *Formazione professionale e occupabilità*, I libri del FSE, ISFOL, Roma, 2000.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Evaluating socio-economic programmes: Evaluation design and management*, MEANS Collection, Vol.1-5, Ufficio Pubblicazioni ufficiali della Commissione Europea, Lussemburgo, 1999.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Evaluating socio-economic programmes: Technical solutions for evaluation within a partnership framework*, MEANS Collection, Vol. 4, Ufficio per le pubblicazioni ufficiali della Commissione europea, Lussemburgo 1999.
- DI BIASE R., GANDIGLIO A., *Il sistema di tax/benefit in Italia: effetti di incentivo/disincentivo sull'offerta di lavoro*, in "Economia, Società e Istituzioni", Anno XII / n. 2 maggio-agosto 2000.
- FELLINI I., OLIVA D., PESCE F., SAMEK LUDOVICI M., *Un sistema di monitoraggio e valutazione in un'ottica di genere: un manuale d'uso*, Provincia autonoma di Bolzano, IRS, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Unione europea, 2002.
- FETTERMAN D.M., KAFTARIAN S.J., WANDERSMAN A. (cura di), *Empowerment Evaluation. Knowledge and tools for Self-Assessment & Accountability*, Sage Publications, 1996.
- GELDERBLOM A., DE KONING I., *Evaluating effects of training within a company: methods, problems and one application*, "Review of Labour, Economics and Industrial Relations", 10, 2, 1996.

- HEINRICH C.J., LYNN L.E., *Governance and Performance. New perspectives*, Georgetown University Press, 2000.
- HEINRICH C.J., LYNN L. E., HILL C.J., *Improving governance. A new logic for empirical research*, Georgetown University Press, 2001.
- ISFOL, *Formazione e Lavoro, Effetti del Fondo Sociale Europeo sull'occupabilità in Italia*, F. Angeli, Milano, 2001.
- ISFOL, *Indagine censuaria dei CPI*, I libri del FSE, Roma, 2004.
- ISFOL, *Gli utenti e i Centri per l'Impiego*, Monografie del Mercato del Lavoro, N. 7/2004.
- JACKSON E.T., KASSAM Y., *Knowledge shared. Participatory evaluation in development cooperation*, Kumarian Press, Inc., West Hartford, Connecticut, 1998.
- LESLIE L.L., BRINKMAN P.T., *The economic value of higher education*, Oryx Press, Phoenix, 1993.
- LICHTNER M., *La qualità delle azioni formative. Criteri di valutazione tra esigenze di funzionalità e costruzione del significato*, Franco Angeli, Milano, 1999.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Quinto Rapporto del DPS - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, 2001-2002*, reperibile sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze - DPS.
- MANTINO F., MONTELEONE A., PESCE A. (a cura di), *Monitorare e valutare i fondi strutturali 2000-2006. Strumenti per lo sviluppo rurale*, INEA, Roma, 2000.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Secondo Memorandum Italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria, dicembre 2002*, reperibile sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze - DPS.
- MOHR L.B., *Impact Analysis for Program Evaluation*, Sage Publication, Inc., USA, 1995.
- NAGEL, STUART S. (edited by), *Policy Theory and Policy Evaluation - Concepts, Knowledge, Causes and Norms*, The Policy Studies Organization, Greenwood Press, 1990.
- NORTON GRUBB W., RYAN P., *The Roles of Evaluation for Vocational Education and Training - Plain Talk on the Field of Dreams*, International Labour Organization, Geneva, 1999.
- PATTON M.Q., *Utilization-Focused Evaluation - The New Century Text*, Edition 3, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, 1997.
- PAWSON R., TILLEY N., *Realistic Evaluation*, Sage Publications, London 1998.

- PLEWIS I., PRESTON J., *Evaluating the Benefits of Lifelong Learning - A Framework, The Wider Benefits of Learning*, Paper N. 2, Institute of Education, University of London, 2001.
- PUPPO V., *La valutazione delle politiche strutturali*, Rubbettino Editore, 2003.
- SHAW F. I., *Qualitative Evaluation*, Sage Publications, London, 1999.
- SILVERMAN D., *Qualitative Research - Theory, Method and Practice* (a cura di), Sage, London, 1998.
- VEDUNG E., *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers, London, 2000.
- VERGANI A., *Casi di valutazione*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- WALKER R., *Great Expectations: Can Social Science Evaluate New Labour's Policies?* "Evaluation", Vol. 7, n. 3/2001, Sage Publications, London, 2001.

- **SITOGRAFIA**

Ministeri ed Istituzioni

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: <http://www.welfare.gov.it>

Ministero dell'Economia e del Tesoro (Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione):
<http://www.dps.tesoro.it>

Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca Scientifica: <http://www.istruzione.it>

Ministero degli Affari Esteri: <http://www.esteri.it>

Ministero delle Attività Produttive: <http://www.attivitaproduttive.gov.it>

Dipartimento Pari Opportunità: <http://www.pariopportunita.gov.it>

Ministero degli Interni: <http://www.interno.it>

Dipartimento della Funzione Pubblica: <http://www.funzionepubblica.it>

Dipartimento per le Politiche Comunitarie: <http://www.politichecomunitarie.it>

Istituto Nazionale di Statistica: <http://www.istat.it>

Informazioni guida all'Unione Europea

Il portale dell'Unione Europea (informazioni generali sull'Unione): <http://www.europa.eu.int>

Commissione Europea - DG.XVI (Politica regionale e Fondi strutturali): <http://www.inforegio.org>

Commissione Europea - DG-E Occupazione e Affari Sociali:
http://www.europa.eu.int/pol/socio/index_it.htm

Informazioni di carattere generale su Fse e iniziative Unione Europea

Europalavoro: <http://www.welfare.gov.it/europalavoro>

Tecnostruttura: <http://www.tecnostruttura.it>

Formez: <http://www.formez.it>

Isfol: <http://www.isfol.it>

Iniziativa Comunitaria Equal (Agenzia Nazionale): <http://www.equalitalia.it>

Leonardo (Agenzia Nazionale): <http://www.programmaleonardo.net>

Siti Regionali

Regione Abruzzo: <http://www.regione.abruzzo.it>

Regione Basilicata: <http://www.regione.basilicata.it>

Regione Calabria: <http://www.regione.calabria.it/fondistrutturali2000-2006>

Regione Campania: <http://www.regione.campania.it>

Regione Emilia-Romagna: <http://www.regione.emilia-romagna.it>

(sito regionale dedicato al FSE) http://www.form-azione.it/form_azione.htm

Regione Friuli-Venezia-Giulia: <http://www.regione.fvg.it>

(pagina dedicata ai programmi europei) <http://www.regione.fvg.it/progcom/progcom.htm>

Regione Lazio: <http://www.regione.lazio.it>

(pagina dedicata ai programmi comunitari) <http://www.lazioeuropa.it/documento.asp>

Regione Liguria: <http://www.regione.liguria.it>

Regione Lombardia: <http://www.regione.lombardia.it>

(pagina regionale dedicata al FSE) <http://formalavoro.regione.lombardia.it/fse/fsehome.nsf>

Regione Marche: <http://www.europa.marche.it>

Regione Piemonte: <http://www.regione.piemonte.it>

Provincia Autonoma di Bolzano: <http://www.provinz.bz.it>

(pagina dedicata al FSE) http://www.provinz.bz.it/europa/esf/index_i.asp

Provincia Autonoma di Trento: <http://www.provincia.tn.it>

- (pagina dedicata al FSE) <http://194.105.50.159/index.php>

Regione Puglia: <http://www.regione.puglia.it>

Regione Sicilia: <http://www.regione.sicilia.it>

(pagina dedicata al FSE) <http://www.regione.sicilia.it/lavoro/uffici/fse>

Regione Toscana: <http://www.regione.toscana.it>

(pagina dedicata ai Fondi strutturali) <http://www.rete.toscana.it/sett/poledu/fondistrutturali/fse/index.htm>

Regione Valle D'Aosta: <http://www.regione.vda.it>

(pagina dedicata al FSE) http://www.regione.vda.it/lavoro/fondoeuropeo/presentaprogfse_i.asp

Regione Veneto: <http://www.regione.veneto.it>

(pagina dedicata ai Programmi Comunitari) <http://www.regione.veneto.it/Economia/Programmi+Comunitari>

Regione Umbria: <http://www.regione.umbria.it>

(pagina dedicata al FSE) <http://www.regione.umbria.it/canale.asp?id=818>

Regione Molise: <http://www.regione.molise.it>

Finito di stampare nel mese di gennaio 2005
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)