

## **L'avanzamento del Fse 2007-13 in Italia alla luce di Europa 2020**

*Lion Cristina, Lupo Vanessa, Stocco Paola (ISFOL – Area valutazione politiche risorse umane)*

### **Introduzione**

Nel 2000 l'Unione Europea ha adottato la Strategia di Lisbona per fare dell'Europa "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva del mondo e pervenire alla piena occupazione entro il 2010". A partire da quella data il Fondo Sociale Europeo (FSE) ha rappresentato lo strumento finanziario principale a sostegno degli obiettivi individuati.

A dieci anni dal lancio della Strategia di Lisbona e in seguito alle conseguenze causate dalla crisi economica internazionale, la Commissione Europea ha cominciato a ragionare su una *exit strategy* che consenta all'Europa di recuperare in competitività e ha formulato la Comunicazione "Europa 2020"<sup>1</sup>. A questa sono seguiti altri due importanti documenti, il primo relativo alla revisione del budget<sup>2</sup> e il secondo sul futuro della politica di coesione e dei fondi strutturali<sup>3</sup>.

La prima Comunicazione rappresenta il quadro di riferimento delle politiche di sviluppo in Europa per i prossimi dieci anni e delinea una strategia articolata in tre priorità e cinque target-obiettivo. La Comunicazione relativa alla revisione del budget individua le modalità che dovranno presiedere il futuro utilizzo delle risorse comunitarie. Infine, la Relazione ripensa al futuro della politica di coesione alla luce dei due documenti precedenti e contiene una prima ipotesi di come il FSE possa contribuire al raggiungimento dei target di "Europa 2020".

Più in generale, il dibattito in corso sul futuro del FSE sembra delineare un forte orientamento verso il supporto alle priorità e agli obiettivi di Europa 2020, suggerendo una maggiore focalizzazione e concentrazione degli ambiti di intervento. Per un migliore raggiungimento dei risultati viene posta l'attenzione sui temi dell'occupabilità, della formazione e istruzione, dell'inclusione attiva e delle pari opportunità<sup>4</sup>.

Il presente contributo intende proporre un bilancio dell'attuazione del FSE 2007-2013 alla luce delle prospettive future sopra indicate, attraverso una lettura dei dati di attuazione dei primi tre anni di programmazione. Il lavoro si pone dunque l'obiettivo di analizzare il contributo dell'attuale FSE rispetto agli scenari della Comunicazione, operando un'opportuna riaggregazione degli assi e degli obiettivi specifici del FSE e un raccordo alle priorità e ai target di "Europa 2020".

---

<sup>1</sup>Comunicazione della Commissione, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010)2020 del 3.3.2010

<sup>2</sup>Comunicazione della Commissione, *The EU budget review*, COM(2010)700 del 19.10.2010

<sup>3</sup>Comunicazione della Commissione Conclusioni della *Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione*, COM(2010) 642/3.

<sup>4</sup>ESF Committee, *Opinion on the future of the European Social Fund*, 3 June 2010, Brussels; *Risoluzione del Parlamento europeo sul futuro del Fondo sociale europeo* del 7 ottobre 2010.

## 1. Il nuovo scenario di riferimento

Nel 2000 l'avvio della Strategia di Lisbona ha dato inizio ad una riflessione sul futuro delle politiche in materia di occupazione, mercato del lavoro e formazione, che avrebbe dovuto consentire entro il 2010 il conseguimento di alcuni target-obiettivo. La Strategia, adottata nel Consiglio europeo di Lisbona del 2000, si era posta l'obiettivo di rafforzare il dinamismo e la competitività dell'economia dell'Unione agendo su alcune criticità: i bassi tassi di occupazione, la disoccupazione strutturale e gli squilibri regionali, nonché la scarsa partecipazione di donne e anziani al mercato del lavoro.

A dieci anni da quella data e a conclusione del periodo di riferimento, la Commissione Europea ha formulato nuove indicazioni per gli stati membri, in un contesto profondamente mutato rispetto al 2000. La crisi economica internazionale, che ha avuto e sta ancora avendo profonde ripercussioni sulle economie nazionali, ha evidenziato le carenze strutturali dell'economia europea: bassi tassi di crescita e di occupazione e progressivo invecchiamento della popolazione.

Secondo la Commissione è necessario che l'economia europea si sviluppi intorno ai cardini della conoscenza, della sostenibilità e dell'inclusività, i quali possono portare a più alti livelli di occupazione, di produttività e di coesione sociale. La comunicazione della Commissione "Europa 2020" rappresenta dunque il nuovo scenario di riferimento per l'Europa per uscire dalla crisi, rilanciare l'economia e sostenere una crescita a lungo termine.

La Comunicazione individua tre priorità:

1. crescita intelligente: per questa priorità l'obiettivo è quello di sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
2. crescita sostenibile: questa priorità intende promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più sostenibile dal punto di vista ambientale e più competitiva;
3. crescita inclusiva: con questa priorità si vuole promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione al fine di favorire la coesione sociale e territoriale.

A queste priorità sono associati cinque target-obiettivo cui l'Europa deve tendere entro il 2020:

- occupazione: il 75% della popolazione tra i 20 e i 64 anni di età deve essere occupata;
- istruzione: ridurre al di sotto del 10% il tasso di dispersione scolastica del 10%; almeno il 40% della popolazione tra i 30 e i 34 anni deve avere un titolo terzo livello;
- povertà ed esclusione sociale: permettere a 20 milioni di persone di uscire dalla povertà;
- R&S e innovazione: investire il 3% del Pil in Ricerca e Sviluppo;
- cambiamento climatico ed energia: ridurre le emissioni di gas a effetto serra.

La strategia prospettata dalla Comunicazione rappresenta il punto di riferimento della riflessione in atto a livello europeo sull'utilizzo delle risorse finanziarie comunitarie disponibili e quindi sul futuro della politica di coesione.

Nella Comunicazione sulla revisione del budget, *Europa 2020* viene identificata come il *benchmark* intorno a cui costruire il futuro budget europeo e quindi assicurare il raggiungimento degli obiettivi e dei target lì individuati. Di conseguenza anche la politica di coesione e quindi i Fondi strutturali sono chiamati a concentrarsi sugli stessi obiettivi.

Questo concetto è ribadito nella V relazione, in cui si afferma che la politica di coesione dovrà sempre più essere allineata a EU 2020 e concentrare le risorse dei Fondi strutturali verso quegli obiettivi. In particolare la comunicazione chiede che si cominci a ragionare su come il FSE possa essere rivisto alla luce delle priorità anche in termini di volumi finanziari.

## 2. Una rilettura del FSE 2007-2013 alla luce di Europa 2020

*Europa 2020* rappresenta per il FSE il nuovo *benchmark* di riferimento per gli anni a venire, in particolare per quanto riguarda le priorità *Crescita intelligente* e *Crescita inclusiva*. Guardando all'attuale periodo di programmazione, il FSE presenta un'articolazione in sei assi prioritari a loro volta articolati in obiettivi specifici:

1. adattabilità di lavoratori, imprese e imprenditori (Adattabilità);
2. occupabilità e inserimento sostenibile nel mercato del lavoro (Occupabilità);
3. inclusione sociale e lotta alle discriminazioni ai fini dell'integrazione nel mercato del lavoro (Inclusione sociale);
4. valorizzazione del capitale umano (Capitale umano);
5. sviluppo e rafforzamento della transnazionalità e dell'interregionalità;
6. rafforzamento della capacity building.

A partire da questo quadro, si è inteso sviluppare un ragionamento su come il FSE, nella sua formulazione attuale, può essere riletto alla luce degli obiettivi e dei target di EU 2020. A tal fine è stata formulata un'ipotesi di riconduzione dei primi quattro assi del FSE, e dei relativi interventi, alla prima e alla terza priorità di Europa 2020 e ai prime tre target della Comunicazione.

La scelta di focalizzarsi sulla prima e sulla terza priorità è motivata dal fatto che queste sono più direttamente collegate ad alcuni ambiti di intervento del FSE, da cui la scelta di far riferimento agli assi di programmazione che sono strettamente connessi alla strategia, tralasciando le azioni che interessano i sistemi. Anche sui target, si è scelto di isolare quelli più coerenti con gli obiettivi perseguiti dal FSE, ossia il tasso di occupazione, la dispersione scolastica, i livelli di istruzione e, in qualche misura, la povertà.

Un primo livello di analisi riguarda quindi la riconduzione degli assi del FSE alle Priorità. In particolare si è scelto di ricondurre alla Crescita intelligente gli assi Adattabilità e Capitale Umano e alla Crescita inclusiva quelli di Occupabilità e Inclusione sociale. Il rafforzamento delle competenze dei lavoratori e l'investimento in capitale umano appaiono gli ambiti di intervento che meglio contribuiscono all'obiettivo di sostenere l'economia sotto il profilo della messa a disposizione di risorse umane meglio qualificate. Gli interventi rivolti a favorire l'inserimento nel mercato del lavoro, anche di persone più a rischio per le loro caratteristiche anagrafiche o professionali, risultano più strettamente connessi all'obiettivo di EU 2020 di aumentare i tassi di occupazione e di rendere quindi più inclusivo il mercato del lavoro. Questa riaggregazione è stata fatta sui dati finanziari di programmazione e attuazione.

Sempre a livello di priorità, l'analisi si è sviluppata riallocando le tipologie di progetto finanziabili dal FSE<sup>5</sup> tra le due priorità di EU 2020. Anche in questo caso sono state ricondotte alla prima priorità le tipologie di progetto più connesse all'innalzamento delle competenze e delle qualifiche delle risorse umane, laddove alla seconda priorità fanno riferimento quelle finalizzate all'inserimento nel mercato del lavoro. Questa operazione è stata fatta con i dati relativi al numero di progetti e di destinatari (tav.1).

---

<sup>5</sup>Cfr. ISFOL; *Linee guida per il monitoraggio e la valutazione del Fondo sociale europeo 2000-2006*, ISSN 1594-9516, 2002.

Tavola 1. Legame “tipologie di progetto FSE e priorità Europa 2020

Tipologia di progetto	Priorità Europa 2020	
	1 Crescita intelligente	3 Crescita inclusiva
Formazione all'interno dell'obbligo scolastico	X	
Formazione all'interno dell'obbligo formativo	X	
Alta formazione	X	
Formazione permanente	X	
Formazione per occupati (o formazione continua)	X	
Incentivi alle persone per la formazione	X	
Incentivi alle imprese per l'innovazione tecnologica e organizzativa	X	
Tirocini		X
Piani d'inserimento professionale		X
Borse di lavoro		X
Lpu		X
Altre forme		X
Formazione post-obbligo formativo e post-diploma		X
IFTS (Istruzione e Formazione Tecnica Superiore)		X
Formazione nell'ambito dei contratti di formazione e lavoro		X
Formazione nell'ambito dell'apprendistato post-obbligo formativo		X
Formazione finalizzata al reinserimento lavorativo		X
Formazione per la creazione d'impresa		X
Per l'inserimento lavorativo		X
Per la creazione d'impresa		X
Incentivi alle persone per il lavoro autonomo		X
Incentivi alle imprese per l'occupazione		X

Un secondo livello di analisi ha operato una riconduzione delle tipologie di progetto finanziabili dal FSE e delle caratteristiche dei partecipanti ai target di Europa 2020. Al primo target sono state ricondotte le tipologie di progetto esplicitamente destinate a favorire l'occupabilità/occupazione (work experience, formazione per la creazione d'impresa). Al secondo target quelle che si rivolgono ad un utenza di studenti. Al terzo target sono state riferite quelle azioni di formazione superiore o di alta formazione. In questo caso sono stati utilizzati i dati sul numero dei destinatari per tipologia di progetto (tav.2).

Tavola 2. Legame “tipologie di progetto FSE e target Europa 2020”

Tipologia di progetto	target Europa 2020			
	1 aumentare il tasso di occupazione	2 ridurre il tasso di abbandono scolastico	2 aumentare la proporzione di giovani laureati	3 ridurre il rischio di povertà
Tirocini	X			
Piani d'inserimento professionale	X			
Borse di lavoro	X			
Lpu	X			
Altre forme	X			
Formazione post-obbligo formativo e post-diploma	X			
Formazione nell'ambito dei contratti di formazione e lavoro	X			
Formazione nell'ambito dell'apprendistato post-obbligo formativo	X			
Formazione finalizzata al reinserimento lavorativo	X			
Formazione per la creazione d'impresa	X			
Per l'inserimento lavorativo	X			
Per la creazione d'impresa	X			
Incentivi alle persone per il lavoro autonomo	X			
Incentivi alle imprese per l'occupazione	X			
Formazione all'interno dell'obbligo scolastico		X		
Formazione all'interno dell'obbligo formativo		X		
IFTS (Istruzione e Formazione Tecnica Superiore)			X	
Alta formazione			X	

Va notato come non sia stato possibile individuare alcun legame diretto tra la classificazione FSE delle tipologie di progetto e il target che punta alla riduzione del rischio di povertà.

Infine, si è proceduto a riallocare ai target di Europa 2020 i destinatari intercettati dal FSE sulla base delle loro caratteristiche in termini di condizione occupazionale, età e titolo di studio (tav. 3).

I disoccupati e gli inattivi sono stati associati al target dell'innalzamento del tasso di occupazione; le persone di età compresa tra i 15 e i 24 anni a quello sulla riduzione della dispersione scolastica. Per il target relativo alle persone in possesso di un titolo di istruzione terziaria è stata utilizzata la proxy relativa alle persone in possesso di un titolo di studio ISCED 5 e 6. Infine per il target sulla riduzione del rischio di povertà, si è approssimato il numero dei disoccupati/inattivi alle persone potenzialmente esposte a situazioni di povertà in quanto incapaci di mantenersi, così come prospettato dalla Comunicazione.

Tavola 3. Legame “caratteristiche dei destinatari FSE e target Europa 2020”

Caratteristiche avviati	target Europa 2020			
	1 aumentare il tasso di occupazione	2 ridurre il tasso di abbandono scolastico	2 aumentare la proporzione di giovani laureati	3 ridurre il rischio di povertà
Disoccupati	X			X
Inattivi	X			
classe d'età 15-24 anni		X		
titolo studio ISCED 5 e 6			X	
tipo di svantaggio				X

### **3. Descrizione del dataset utilizzato**

In Italia, anche per la programmazione del FSE 2007-2013, la competenza di gestione del monitoraggio fisico e finanziario dei Programmi Operativi (PO) nazionali, regionali e delle Province Autonome è affidata al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del MEF-Igrue. Tale Dipartimento si occupa della centralizzazione, della raccolta e della divulgazione dei dati ufficiali. Tuttavia, al momento della stesura del presente documento, non erano disponibili i dati ufficiali relativi allo stato di avanzamento fisico e finanziario dei progetti cofinanziati dal FSE. Per questo motivo si è fatto ricorso ad un dataset di secondo livello. Questo archivio è stato implementato a partire dai dati pubblicati dalle Amministrazioni regionali e provinciali nei Rapporti Annuali di Esecuzione (RAE) relativi all'anno 2009. Questi documenti vengono predisposti annualmente dalle Amministrazioni titolari di PO di FSE per presentare il quadro dell'avanzamento fisico e finanziario dei progetti realizzati con il fondo. Da questa fonte primaria sono state raccolte le informazioni di natura sia finanziaria che relative all'attuazione dei PO di FSE al 31 dicembre 2009. In particolare nel dataset sono presenti le seguenti variabili:

- costo programmato
- impegni
- pagamenti
- numero di progetti approvati, avviati e conclusi
- numero di destinatari approvati, avviati e conclusi
- numero di destinatari avviati per caratteristiche di genere, età, titolo di studio, condizione nel mercato del lavoro e tipo di svantaggio.

Tutte queste variabili sono aggregate a livello di asse, tipologia di progetto e PO FSE. Non essendo disponibile il dato a livello di progetto, che rappresenta l'unità minima di rilevazione, tali informazioni non possono essere incrociate tra di loro.

Data la finalità di questo contributo, l'analisi statistica dei dati è stata limitata alle sole azioni rivolte alle persone, escludendo dunque dalle elaborazioni le informazioni relative alle azioni di sistema e alle azioni di accompagnamento. Inoltre si è deciso di considerare solo i dati relativi ai destinatari avviati dei PO dell'Obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione"<sup>6</sup>, non essendo questi disponibili per i PO dell'Obiettivo "Convergenza".

### **4. Il contributo del FSE ad Europa 2020: un'analisi dell'attuazione del triennio 2007-2009**

Come è stato già anticipato, le analisi condotte sui dati di attuazione del FSE riguardano più livelli di analisi. Il primo livello riguarda la riconduzione del FSE alle priorità di Europa 2020. A questo livello si fornisce una misura dell'avanzamento finanziario delle attività cofinanziate con il FSE, considerando il costo programmato, gli impegni e i pagamenti, e una misura dell'avanzamento

<sup>6</sup>In questo aggregato la regione Abruzzo è l'unico PO senza dati di attuazione.

fisico degli interventi messi in atto dalle regioni considerando il numero dei progetti e dei destinatari approvati nel periodo 2007-2009.

L'analisi della programmazione finanziaria 2007-2013 mette in evidenza come gli assi si equipartiscono le risorse finanziarie disponibili nel settennio. Infatti sia la Crescita intelligente che la Crescita inclusiva dispongono di una dote finanziaria pari a circa 3.5 miliardi di euro.

E' possibile calcolare indicatori di avanzamento finanziario rapportando gli impegni e i pagamenti al costo programmato. In questo modo si vede come la priorità della Crescita inclusiva mostri una maggiore capacità sia in termini di impegno che di spesa (tab.1).

Tab. 1 – Programmazione FSE 2007-2013. Attuazione finanziaria al 31.12.2009 per Assi e priorità Europa 2020

Asse	Contributo totale (A)	%	Impegni (B)	%	Pagamenti (C)	%	Capacità di impegno (B/A)%	Efficienza realizzativa (C/A)%
Asse I - Adattabilità	1.647.908.499,00		364.151.207,38		94.874.150,90		22,10	5,76
Asse IV - Capitale Umano	1.896.810.347,00		616.743.827,81		269.180.924,00		32,51	14,19
<b>1. Crescita intelligente</b>	<b>3.544.718.846,00</b>	<b>46,85</b>	<b>980.895.035,19</b>	<b>42,23</b>	<b>364.055.074,90</b>	<b>40,09</b>	<b>27,67</b>	<b>10,27</b>
Asse II - Occupabilità	2.689.569.661,00		955.114.122,22		378.822.300,42		35,51	14,08
Asse III - Inclusione sociale	806.979.854,00		246.789.548,76		130.790.829,92		30,58	16,21
<b>3. Crescita inclusiva</b>	<b>3.496.549.515,00</b>	<b>46,21</b>	<b>1.201.903.670,98</b>	<b>51,74</b>	<b>509.613.130,34</b>	<b>56,12</b>	<b>34,37</b>	<b>14,57</b>
Asse V - Transnazionalità e interregionalità	245.882.827,00		26.535.672,07		3.064.442,28		10,79	1,25
Asse VI - Assistenza tecnica	278.741.133,00		113.525.776,25		31.406.046,73		40,73	11,27
Altro FSE	524.623.960,00	6,93	140.061.448,32	6,03	34.470.489,01	3,80	26,70	6,57
<b>Totale CRO</b>	<b>7.565.892.321,00</b>	<b>100,00</b>	<b>2.322.860.154,49</b>	<b>100,00</b>	<b>908.138.694,25</b>	<b>100,00</b>	<b>30,70</b>	<b>12,00</b>

Fonte: elaborazione Isfol su dati RAE 2009

Dal punto di vista dell'attuazione fisica, il numero dei progetti approvati della priorità Crescita intelligente pesa per il 67% sul totale delle azioni finanziate contro il 32,4% della priorità Crescita inclusiva (tab. 2). Questo dato può a prima vista risultare anomalo se si pensa al fatto che alla priorità Crescita intelligente sono state associate tipologie di progetto che presentano per loro natura un costo medio più elevato, per cui ci si aspetterebbe di trovare un numero inferiore di progetti approvati. Tuttavia questo dato può trovare una sua giustificazione alla luce del fatto che nel periodo di osservazione considerato il FSE è stato utilizzato principalmente per fronteggiare l'emergenza crisi occupazionale, attraverso la modalità del voucher formativo. Infatti questo strumento consente non solo all'individuo di scegliere "a misura" la sua formazione, ma anche alle regioni di elevare la loro efficienza realizzativa. Infatti tale strumento velocizza l'allocatione delle risorse finanziarie riducendo i tempi tra la fase di approvazione e quella di avvio del progetto.

Tab 2 - Numero di progetti FSE per fase di avanzamento fisico e priorità Europa 2020

	approvato	% su persone	avviato	% su persone
1. Crescita intelligente	95.684	67,0	93.165	67,4
3. Crescita inclusiva	46.271	32,4	44.573	32,2
Altra formazione alle persone	828	0,6	567	0,4
<b>Totale CRO</b>	<b>142.783</b>	<b>100</b>	<b>138.305</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazione Isfol su dati RAE 2009

Quanto appena osservato viene sostanzialmente confermato anche considerando il numero dei destinatari: la priorità della Crescita intelligente ne vede coinvolti quasi il 70%, mentre la Crescita inclusiva ne intercetta solo il 24,5% (tab.3).

Tab 3 - Numero di destinatari FSE per fase di avanzamento fisico e priorità Europa 2020

	approvato	%	avviato	%	concluso	%
1. Crescita intelligente	496.773	69,9	392.163	71,2	159.963	75,0
3. Crescita inclusiva	174.184	24,5	132.699	24,1	41.156	19,3
Altre persone in formazione	40.113	5,6	26.270	4,8	12.201	5,7
<b>Totale CRO</b>	<b>711.070</b>	<b>100</b>	<b>551.132</b>	<b>100</b>	<b>213.320</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazione Isfol su dati RAE 2009

Utilizzando informazioni più di dettaglio per le azioni che presentano un maggior numero di destinatari, emerge come nella priorità Crescita intelligente la formazione continua (per occupati) giochi un ruolo preponderante (56,5%), seguita a distanza dalla formazione all'interno dell'obbligo formativo e dalla formazione permanente (19% e 18% rispettivamente). Infatti, nell'ambito delle azioni rivolte all'adattabilità dei lavoratori, la formazione continua mira a riqualificare ed aggiornare le competenze dei lavoratori per consentire loro di acquisire nuove competenze e adeguarsi alle mutate condizioni del mercato del lavoro. A complemento di queste azioni, caratterizzate dal fatto di essere richieste dall'azienda per i propri dipendenti, si aggiungono interventi di formazione permanente, volte all'aggiornamento culturale, professionale e tecnico degli occupati. Inoltre la formazione per l'obbligo formativo rappresenta la tipologia più utilizzata nell'ambito delle azioni finalizzate all'inserimento occupazionale delle persone.

Va tenuto comunque presente che in questi primi tre anni di attuazione del FSE, la formazione continua ha coinvolto un'ampia platea di lavoratori in cassa integrazione per rispondere a quanto indicato nell'Accordo Governo, Regioni e Province autonome del 12 febbraio 2009. In questo accordo è stato previsto l'uso del FSE per finanziare interventi di politica attiva e passiva destinati a lavoratori a rischio di espulsione dal mercato del lavoro.

All'interno della priorità Crescita inclusiva, i percorsi formativi integrati coinvolgono quasi il 37% dei destinatari. Questa tipologia di progetto ha rappresentato la modalità innovativa della programmazione FSE 2000-2006 ed è stata ampiamente utilizzata con successo dalle regioni. Infatti, l'obiettivo di questo tipo di intervento è quello di favorire l'inserimento occupazionale dei partecipanti, attraverso una catena di interventi che vanno dall'orientamento alla formazione "mirata", fino all'inserimento in azienda o all'accompagnamento alla creazione d'impresa.

Il 18,9% dei destinatari ha partecipato a corsi di formazione post-obbligo formativo e post-diploma e il 17,9% a corsi di formazione nell'ambito dell'apprendistato post-obbligo formativo (tab.4). Queste tipologie si caratterizzano, la prima per un forte contenuto formativo finalizzato alla qualificazione e riqualificazione di giovani e adulti già in possesso dell'obbligo formativo, la seconda per l'inserimento in azienda di giovani adulti tramite contratto di apprendistato.



Tab. 4 - Numero di destinatari per tipologie di progetto FSE e priorità Europa 2020

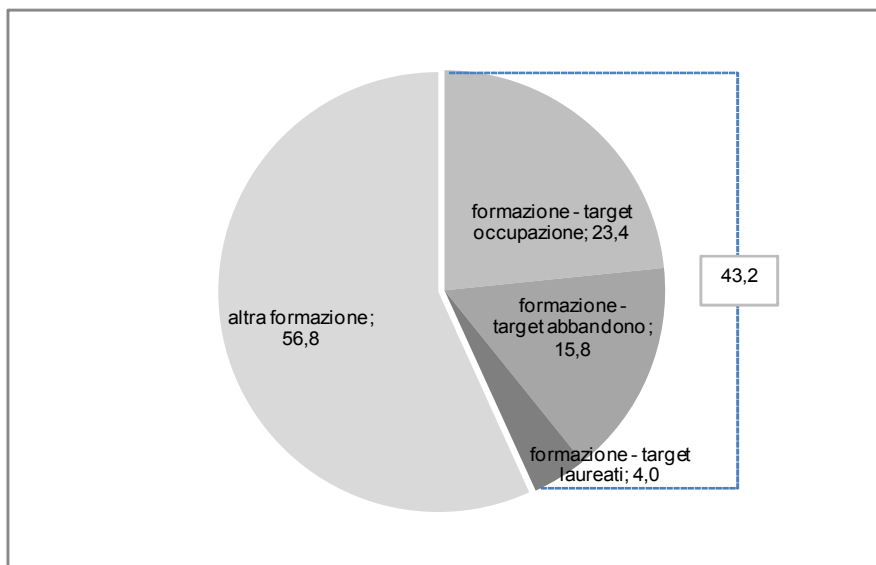
	approvato	%	avviato	%	concluso	%
1. Crescita intelligente	496.773	100	392.163	100	159.963	100
alta formazione	21.803	4,4	18.180	4,6	8.739	5,5
formazione all'interno dell'obbligo formativo	94.259	19,0	84.074	21,4	40.338	25,2
formazione all'interno dell'obbligo scolastico	3.224	0,6	3.164	0,8	211	0,1
formazione per occupati	280.846	56,5	205.629	52,4	68.023	42,5
formazione permanente	89.475	18,0	76.510	19,5	39.862	24,9
incentivi alle persone per la formazione	7.166	1,4	4.606	1,2	2.790	1,7
3. Crescita inclusiva	174.184	100	132.699	100	41.156	100
formazione finalizzata al reinserimento lavorativo	8.234	4,7	6.224	4,7	2.351	5,7
formazione nell'ambito dei contratti di formazione lavoro	25	0,0	-	-	-	-
formazione nell'ambito dell'apprendistato post obbligo formativo	31.114	17,9	31.033	23,4	2.424	5,9
formazione per la creazione d'impresa	2.111	1,2	3.128	2,4	533	1,3
formazione post obbligo formativo e postdiploma	32.865	18,9	29.747	22,4	4.667	11,3
ifts	3.695	2,1	3.796	2,9	624	1,5
incentivi alle imprese per l'occupazione	3.659	2,1	3.662	2,8	3.507	8,5
incentivi alle persone per il lavoro autonomo	503	0,3	503	0,4	-	-
percorsi formativi integrati	64.248	36,9	38.468	29,0	18.029	43,8
work experience	27.730	15,9	16.138	12,2	9.021	21,9
Altre persone in formazione	40.113		26.270		12.201	
<b>Totale CRO</b>	<b>711.070</b>		<b>551.132</b>		<b>213.320</b>	

Fonte: elaborazione Isfol su dati RAE 2009

Il secondo livello di analisi riconduce il FSE ai target di Europa 2020 considerando il numero dei destinatari avviati, considerando da una parte le tipologie di progetto, dall'altra le caratteristiche dei partecipanti rispetto alla condizione nel mercato del lavoro, all'età, al titolo di studio e al tipo di svantaggio.

Come mostra il grafico 1, il 43,2% dei destinatari in progetti avviati sono riconducibili più direttamente ad alcuni target di Europa 2020, così come esplicitato nel par. 2. In particolare, il 23,4% dei destinatari sono stati coinvolti in azioni volte ad aumentare l'occupabilità di persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni e concorrono pertanto al raggiungimento del primo target; il 15,8% dei destinatari ha partecipato a interventi volti alla riduzione del tasso di abbandono scolastico e pertanto concorrono al secondo target, così come il 4% di persone coinvolte in alta formazione. Tuttavia, come già detto precedentemente, per accedere ai corsi di alta formazione gli individui sono già in possesso di una laurea e pertanto l'aggregato non coglie esattamente il target-obiettivo previsto da Europa 2020 che punta ad elevare la quota di popolazione tra i 30 e i 34 anni con diploma universitario.

Grafico 1. Distribuzione percentuale dei destinatari avviati in azioni rivolte alle persone secondo il legame “tipologie di progetto FSE-target Europa 2020”



Fonte: elaborazione Isfol su dati RAE 200

Se si guarda al dettaglio delle tipologie di progetto relative al primo target, i percorsi formativi integrati sono la tipologia che maggiormente contribuisce al raggiungimento del target relativo all'occupazione della fascia 20-64 anni, coinvolgendo circa il 30% del totale dei destinatari riconducibili a questo target; sia i corsi di formazione nell'ambito dell'apprendistato post-obbligo formativo e che quelli post-diploma contribuiscono al raggiungimento del target, coinvolgendo rispettivamente il 24% e il 23% del totale dei destinatari.

Delle due tipologie che puntano al target relativo alla riduzione dell'abbandono scolastico, la formazione all'interno dell'obbligo formativo rappresenta la tipologia che da sola coinvolge il 96,4% dei destinatari. L'alta formazione coinvolge l'82,7% del totale dei destinatari delle tipologie che puntano ad aumentare la proporzione dei giovani laureati (tab.5).

Tab. 5 - Numero di destinatari per tipologie di progetto FSE e target Europa 2020

	approvato	%	avviato	%	concluso	%
<b>1. Aumentare il tasso di occupazione</b>	<b>170.489</b>	<b>100</b>	<b>128.903</b>	<b>100</b>	<b>40.532</b>	<b>100</b>
formazione finalizzata al reinserimento lavorativo	8.234	4,8	6.224	4,8	2.351	5,8
formazione nell'ambito dei contratti di formazione lavoro	25	0,0	-	-	-	-
formazione nell'ambito dell'apprendistato post obbligo formativo	31.114	18,2	31.033	24,1	2.424	6,0
formazione per la creazione d'impresa	2.111	1,2	3.128	2,4	533	1,3
formazione post obbligo formativo e postdiploma	32.865	19,3	29.747	23,1	4.667	11,5
incentivi alle imprese per l'occupazione	3.659	2,1	3.662	2,8	3.507	8,7
incentivi alle persone per il lavoro autonomo	503	0,3	503	0,4	-	-
percorsi formativi integrati	64.248	37,7	38.468	29,8	18.029	44,5
work experience	27.730	16,3	16.138	12,5	9.021	22,3
<b>2. Ridurre il tasso di abbandono scolastico</b>	<b>97.483</b>	<b>100</b>	<b>87.238</b>	<b>100</b>	<b>40.549</b>	<b>100</b>
formazione all'interno dell'obbligo formativo	94.259	96,7	84.074	96,4	40.338	99,5
formazione all'interno dell'obbligo scolastico	3.224	3,3	3.164	3,6	211	0,5
<b>3. Aumentare la proporzione di giovani laureati</b>	<b>25.498</b>	<b>100</b>	<b>21.976</b>	<b>100</b>	<b>9.363</b>	<b>100</b>
alta formazione	21.803	85,5	18.180	82,7	8.739	93,3
ifts	3.695	14,5	3.796	17,3	624	6,7
<b>Altra formazione</b>	<b>406.418</b>	<b>100</b>	<b>301.814</b>	<b>100</b>	<b>116.571</b>	<b>100</b>
creazione e sviluppo di reti/partenariati	296	0,1	331	0,1	289	0,2
formazione per occupati	280.846	69,1	205.629	68,1	68.023	58,4
formazione permanente	89.475	22,0	76.510	25,4	39.862	34,2
incentivi alle imprese (altro)	745	0,2	697	0,2	638	0,5
incentivi alle persone (altro)	581	0,1	581	0,2	581	0,5
incentivi alle persone per la formazione	7.166	1,8	4.606	1,5	2.790	2,4
incentivi alle persone per la mobilità geografica	4.560	1,1	2.274	0,8	1.356	1,2
orientamento e consulenza e informazione	22.749	5,6	11.186	3,7	3.032	2,6
<i>n.d.</i>	<i>11.182</i>	<i>100</i>	<i>11.201</i>	<i>100</i>	<i>6.305</i>	<i>100</i>
<b>Totale CRO</b>	<b>711.070</b>		<b>551.132</b>		<b>213.320</b>	

Fonte: elaborazione Isfol su dati RAE 2009

Utilizzando le informazioni sulle caratteristiche dei partecipanti si fornisce un'altra chiave di lettura del contributo del FSE al raggiungimento dei target di Europa 2020. In particolare sono state scelte in modo opportuno le sole caratteristiche più attinenti, indipendentemente dalla tipologia di progetto.

Se consideriamo l'informazione sulla condizione dei partecipanti nel mercato del lavoro e prendiamo solo le persone disoccupate e inattive come aggregato che punta al target "aumentare del 75% l'occupazione nella fascia 20-64", emerge che queste rappresentano il 42,3% dei destinatari.

Rispetto all'età dei partecipanti, le persone di età compresa tra i 15 e i 24 anni rappresentano il 32,3% del totale degli avviati. Questo aggregato può dare una misura del contributo del FSE alla riduzione del tasso di abbandono scolastico.

Selezionando le persone con un titolo di studio di livello ISCED superiore a 5<sup>7</sup>, queste possono rappresentare una misura del contributo del FSE al raggiungimento del target sui giovani laureati: il 10% del totale dei destinatari possiede un titolo di studio di primo e secondo stadio dell'istruzione terziaria.

<sup>7</sup>Il livello 5 della classificazione ISCED corrisponde al primo stadio dell'educazione terziaria: nel sistema di istruzione italiano corrisponde alla laurea di primo e secondo livello.

La Comunicazione presenta tra i principali obiettivi da raggiungere entro il 2020 quello della lotta alla povertà e fornisce un ventaglio di possibili target che possono definire la popolazione oggetto di interventi mirati. Tra questi è possibile individuare:

- persone vittime di povertà;
- persone a rischio di esclusione sociale;
- persone che non partecipano attivamente alla vita sociale.

Nell'ambito delle azioni di FSE è possibile individuare aggregati che forniscono una misura approssimata del secondo e del terzo target sopra riportato. Infatti il dataset di cui disponiamo fornisce solo informazioni sulla condizione di svantaggio e sullo stato di disoccupazione. E' possibile dunque dare una misura del contributo del FSE al raggiungimento della riduzione del rischio di povertà attraverso una doppia lettura:

- la condizione di svantaggio, che riguarda il 12,2% dei destinatari avviati;
- la condizione di disoccupazione, che riguarda il 21,2% dei destinatari avviati.

## **Conclusioni**

Dall'analisi proposta si possono trarre delle considerazioni sul contributo del FSE sia rispetto alle priorità che rispetto ai target di Europa 2020.

Con riferimento alle priorità, l'analisi dei dati di avanzamento finanziario mostra come, nel primo triennio di attuazione, il FSE abbia fornito un contributo sostanzialmente analogo alle due priorità Crescita Intelligente e Crescita inclusiva. Tuttavia i dati di avanzamento fisico evidenziano una maggiore concentrazione, in termini di progetti e destinatari, sulla priorità della Crescita intelligente. In particolare la formazione per occupati è la tipologia di progetto che coinvolge oltre la metà dei destinatari.

In questa programmazione e in risposta alla crisi occupazionale il FSE è intervenuto maggiormente sugli occupati con l'obiettivo di rafforzare la loro posizione sul mercato del lavoro sia all'interno dell'azienda di appartenenza che attraverso una loro ricollocazione in altro contesto. In tal modo l'emergenza occupazionale ha indotto ad agire più sulla salvaguardia del posto di lavoro più che sullo sviluppo delle competenze.

Con riferimento ai target, i dati analizzati mostrano che meno della metà delle persone intercettate dal FSE (43,2%) può essere ricondotta ad alcuni target di Europa 2020. Il target su cui il FSE agisce di più è quello relativo all'occupazione delle persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni attraverso interventi volti a favorirne l'occupabilità. Occorre tuttavia precisare che gli interventi finanziati dal FSE non garantiscono l'occupazione dei partecipanti ma la favoriscono supportandone lo sviluppo delle competenze. E' anche vero però che la tipologia di azione maggiormente finanziata in relazione a questo target è stata quella dei percorsi formativi integrati. Questi interventi, che prevedono un mix di azioni che vanno dall'orientamento, alla formazione, all'inserimento in azienda, sono quelli che più facilitano l'inserimento nel mercato del lavoro. Alla luce di quanto evidenziato dai dati, nell'ambito dei target relativi all'istruzione, è soprattutto la dispersione scolastica che riceve un maggior supporto dal FSE (15,8%). Questo dato risulta ancora più

significativo tenendo conto del fatto che l'analisi non ha considerato l'intervento del Miur su questo specifico ambito.

Anche utilizzando l'informazione sulle caratteristiche dei destinatari si conferma come il target dell'occupabilità riceve il contributo maggiore dal FSE: infatti il 42,3% dei destinatari risulta essere disoccupato o inattivo. Così come indicato dalla Comunicazione, i soli disoccupati coinvolti in formazione, pari al 21.2%, possono rappresentare una misura della popolazione a rischio di povertà coinvolta in azioni di FSE.

In conclusione da questo contributo si evidenzia il ruolo preponderante del FSE nel sostenere l'occupazione e l'occupabilità delle persone e la necessità di focalizzare ulteriormente gli interventi al fine di intercettare gli altri target della Comunicazione.

#### **Riferimenti degli autori:**

Lion Cristina (*c.lion@isfol.it*)

Lupo Vanessa (*v.lupo@isfol.it*)

Stocco Paola (*p.stocco@isfol.it*)

ISFOL – Area valutazione politiche risorse umane

Corso d'Italia, 33

00198 Roma

Tel. 06/854471