

I libri del Fondo sociale europeo

ISSN 1590-0002

L'Isfol, Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, è stato istituito con D.P.R. n. 478 de 30 giugno 1973, e riconosciuto Ente di ricerca con Decreto legislativo n. 419 del 29 ottobre 1999; ha sede in Roma ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. L'Istituto opera in base al nuovo Statuto approvato con D.P.C.M. del 19 marzo 2003 ed al nuovo assetto organizzativo approvato con delibera del Consiglio di Amministrazione n. 12 del 6.10.2004.

Svolge attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione, informazione e valutazione 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 ed allo sviluppo locale. Fornisce consulenza tecnico-scientifica al Ministero del lavoro e della previdenza sociale e ad altri Ministeri, alle Regioni, Province autonome e agli Enti locali, alle Istituzioni nazionali pubbliche e private.

Svolge incarichi che gli vengono attribuiti dal Parlamento e fa parte del Sistema statistico nazionale. Svolge anche il ruolo di struttura di assistenza tecnica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo, è Agenzia Nazionale per il programma comunitario Leonardo da Vinci, Centro Nazionale Europass, Struttura nazionale di supporto all'iniziativa comunitaria Equal.

Presidente

Sergio Trevisanato

Direttore generale

Antonio Capone

La Collana

I libri del Fondo sociale europeo

raccoglie 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".

La Collana

I libri del Fondo sociale europeo

è curata da *Isabella Pitoni* responsabile

URP-Centro di Documentazione

Specializzato Isfol.



UNIONE EUROPEA
Fondo sociale europeo



**MINISTERO DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE**

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

ISFOL

**VALUTAZIONE FINALE
DEL QUADRO COMUNITARIO
DI SOSTEGNO
DELL'OBIETTIVO 3
2000-2006**

Executive Summary

Il volume racchiude la sintesi del Rapporto di aggiornamento della valutazione intermedia del Quadro comunitario di sostegno Obiettivo 3 Fse 2000-2006 realizzato dalla Struttura nazionale di valutazione Fse dell'Isfol, Area valutazione politiche risorse umane, sotto la responsabilità di Stefano Volpi nell'ambito del Programma operativo nazionale Obiettivo 3 "Azioni di sistema" misura F2 a valere sull'annualità 2005.

Sono autori del Rapporto:
*Cristina Berliri, Silvia Ciampi, Alessandra De Lellis,
Giuseppe Di Battista, Stefano Gagliarducci,
Cristina Lion, Vanessa Lupo,
Francesca Romana Marchionne,
Paola Martini, Luisa Palomba, Corrado Polli,
Paolo Severati, Paola Stocco, Enrico Toti,
Alberto Vergani e Stefano Volpi.*

Coordinamento editoriale della collana

I libri del Fondo sociale europeo:

Aurelia Tirelli e Piero Buccione.

Collaborazione di Paola Piras.



INDICE

Introduzione	9
1 L'approccio alla valutazione	11
2 Le lezioni apprese dalla valutazione intermedia	15
3 La valutazione delle principali realizzazioni del Qcs	19
3.1 Evoluzione delle strategie di policy cofinanziate dal Fse	19
3.2 Avanzamento finanziario	21
3.3 Avanzamento fisico	29
3.3.1 <i>Stato di attuazione degli interventi del Qcs</i>	29
3.3.2 <i>Costi e durate degli interventi</i>	37
3.3.3 <i>Tassi di dispersione delle attività formative</i>	40
3.3.4 <i>Caratteristiche dei destinatari degli interventi</i>	41
4 La valutazione dei risultati in alcuni ambiti di policy	49
4.1 Destinatari raggiunti dagli interventi del Fse 2000-2006 rispetto alla popolazione obiettivo (tassi di copertura)	49
4.2 Interventi per l'inserimento/reinserimento lavorativo: caratteristiche dei destinatari, esiti occupazionali e efficacia	54
4.3 Formazione dei lavoratori	66
5 Il valore aggiunto del Fse	71
5.1 Contributo del Fse alla Strategia europea per l'occupazione (Seo)	71
5.2 Valutazione di impatto del Qcs	74
5.2.1 <i>Impatti sui destinatari (esiti occupazionali netti)</i>	74
5.2.2 <i>Conseguimento degli obiettivi generali del Qcs</i>	74
5.2.3 <i>Contributo del Fse alla governance delle politiche di valorizzazione delle risorse umane</i>	75

6	La valutazione di alcune tematiche prioritarie	77
6.1	Qualità dei sistemi formativi territoriali	77
6.2	Integrazione tra Obiettivo 2 e Obiettivo 3	79
7	Le conclusioni e le raccomandazioni	83
7.1	Conclusioni	83
7.2	Raccomandazioni	88
7.2.1	<i>Rafforzare alcune filiere formative finalizzate all'occupabilità</i>	88
7.2.2	<i>Migliorare gli interventi rivolti ai soggetti più deboli</i>	88
7.2.3	<i>Creare maggiori sinergie tra fondi comunitari e fondi nazionali in favore della formazione continua</i>	89
7.2.4	<i>Creare un quadro organico della strategia di lifelong learning</i>	90
7.2.5	<i>Rafforzare gli strumenti volti al miglioramento della permanenza delle donne nel mercato del lavoro</i>	90
7.2.6	<i>Rafforzare le pratiche di buon governo delle politiche</i>	91
Tavole e grafici		
Tavola 1	Fonti informative utilizzate per l'aggiornamento della valutazione intermedia: sintesi e copertura	13
Tavola 2	Riprogrammazione 2003 delle risorse finanziarie	17
Tavola 3	Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Attuazione finanziaria per asse e misura al 31.12. 2004 (dati in euro)	22
Tavola 4	Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Impegni e pagamenti per tipologia di azione al 31.12.2004, valori assoluti e composizione percentuale (dati in euro)	26
Tavola 5	Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Progetti per misura al 31.12.2004 (valori assoluti e percentuali)	30
Tavola 6	Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Destinatari per misura al 31.12.2004 (valori assoluti e percentuali)	32
Tavola 7	Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Efficienza attuativa e riuscita attuativa al 31.12.2004 per asse e misura	34
Tavola 8	Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Costo medio in euro per progetto, asse e misura al 31.12.2004	38
Tavola 9	Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Destinatari avviati al 31.12.2004 per singole caratteristiche e misura	42
Tavola 10	Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Destinatari raggiunti rispetto alla popolazione obiettivo (tassi di copertura)	50
Tavola 11	Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Tassi di copertura medi annui per alcune tipologie di intervento	53
Tavola 12	Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Quadro di sintesi dei risultati degli interventi per l'inserimento/reinserimento lavorativo	56

Tavola 13	Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Transizione occupazionale dei destinatari a sei e a dodici mesi dalla conclusione dell'intervento di inserimento/reinserimento lavorativo	58
Tavola 14	Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Canali attraverso cui i destinatari di interventi hanno trovato lavoro per titolo di studio	59
Tavola 15	Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Occupati a dodici mesi dalla conclusione dell'intervento per tipo di occupazione (dati al 2002)	60
Tavola 16	Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Occupati a dodici mesi dalla conclusione dell'intervento per genere e tipo di occupazione (dati al 2002)	62
Tavola 17	Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Quadro di sintesi della formazione dei lavoratori nel periodo 2000-2004	66
Tavola 18	Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Composizione percentuale dei lavoratori formati per classi di età rispetto al fatto di avere cambiato lavoro o no dopo l'intervento	68
Tavola 19	Confronto tra obiettivi Seo e tassi di copertura delle misure Fse Obiettivo 3	72
Grafico 1	Distribuzione percentuale dei lavoratori formati per titolo di studio. Confronto occupati Fse e media occupati centro-nord nel periodo 2000-2004	67
Grafico 2	Confronto imprese attive e imprese beneficiarie di Fse Obiettivo 3 per classe di addetti (2000-2004)	69
Grafico 3	Modello di valutazione della qualità dei sistemi formativi territoriali. Punteggio medio attribuito dalle Adg a ciascuna dimensione rispetto al punteggio massimo	77

INTRODUZIONE



Il rapporto, qui sintetizzato, presenta i risultati dell'aggiornamento della valutazione intermedia¹ del Quadro comunitario di sostegno Obiettivo 3 2000-2006 (d'ora in poi il Qcs) relativo all'Italia, cofinanziato dal Fondo sociale europeo (Fse). L'esercizio valutativo è stato commissionato alla Struttura nazionale di valutazione Fse dell'Isfol dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito del Programma operativo nazionale (Pon) "Azioni di sistema". In linea con le indicazioni comunitarie² relative alla valutazione finale del Fse, vengono prese in esame le attività poste in essere nel Qcs, dedicando particolare attenzione ad alcuni temi prioritari, di cui vengono illustrati risultati e impatti.

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

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

Nella terza parte, si analizzano i risultati con particolare riferimento ad alcuni ambiti di policy. L'analisi comprende sia i tassi di copertura³, calcolati per obiettivo specifico e per alcune particolari politiche, sia i tassi di inserimento occupa-

1 La valutazione intermedia del Qcs Obiettivo 3 è stata effettuata a dicembre 2003 e prendeva in considerazione i dati del periodo 2000-2002.

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

3 Il tasso di copertura corrisponde al rapporto tra la popolazione raggiunta e la popolazione di riferimento opportunamente individuata.

zionale calcolati sulla base delle indagini di placement realizzate dalle Autorità di gestione (Adg) del Fse a livello territoriale/amministrativo.

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

La quarta parte è dedicata all'analisi del valore aggiunto del Fse ed è stata sviluppata con riferimento al contributo fornito alla Strategia europea per l'occupazione (Seo), ad esempio in termini di raggiungimento di alcuni obiettivi prioritari da questa indicati, ed agli impatti degli interventi cofinanziati. Questi ultimi sono presi in considerazione in relazione sia agli effetti prodotti da alcune politiche sui loro destinatari che al grado di conseguimento degli obiettivi globali indicati dal Qcs.

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

capitolo 1

L'APPROCCIO ALLA VALUTAZIONE

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

Nelle linee guida comunitarie la "valutazione finale" viene definita principalmente come un documento di aggiornamento della valutazione intermedia, finalizzato a dare indicazioni ai policy-maker in vista della programmazione futura. Rispetto alla logica analitica che ha caratterizzato la valutazione intermedia⁴, quella che ispira l'aggiornamento della valutazione di medio termine è una logica focalizzata, come suggerito nei documenti comunitari, su quegli aspetti che, proprio perché considerati funzionali all'individuazione delle priorità future e, quindi, al processo di negoziazione e programmazione, forniscono elementi conoscitivi rilevanti per il *decision making process*. Tali aspetti riguardano principalmente i risultati e gli impatti prodotti dal programma.

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

Operativamente l'approccio focalizzato si è tradotto in:

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

⁴ Isfol, *Il Fondo sociale europeo 2000-2006 Quadro comunitario di sostegno Obiettivo 3 - Valutazione intermedia*, Collana Temi & Strumenti, Roma, 2005.

tegie nazionali e al raggiungimento degli obiettivi della Seo, anche in termini di governance delle politiche (valutazione *policy-oriented*);

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

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

In riferimento al Qcs sono stati analizzati in particolare:

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

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

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

Tavola 1 - Fonti informative utilizzate per l'aggiornamento della valutazione intermedia: sintesi e copertura

Evaluando			
a) Programmazione attuativa delle politiche	Banca dati bandi (Struttura nazionale di valutazione Fse dell'Isfol)	15 su 15	14 su 14
b) Stato di realizzazione degli interventi	Monitweb ^a	15 su 15	14 su 14
c) Risultati complessivi delle politiche di inserimento occupazionale	Monitweb	15 su 15	14 su 14
	Istat-Rilevazione continua sulle forze di lavoro (Rcfl) ^b	non pertinente	14 su 14
d) Risultati della formazione per i lavoratori	Indagini regionali/provinciali di placement	12 su 15	12 su 14
	Monitweb	14 su 15	14 su 14
	Banca dati bandi (Struttura nazionale di valutazione Fse dell'Isfol)	14 su 15	14 su 14
	Sistema informativo Excelsior ^c	non pertinente	14 su 14
	Istat-Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro (Rtfl) ^d e Rcfl	non pertinente	14 su 14

segue

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

^a Monitweb è il sistema nazionale di monitoraggio dei Fondi strutturali gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze.

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

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

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

*Tavola 1
Fonti informative
utilizzate per
l'aggiornamento
della valutazione
intermedia:
sintesi e
copertura*

segue
Tavola 1
Fonti informative
utilizzate per
l'aggiornamento
della valutazione
intermedia:
sintesi e
copertura

segue Tavola 1 - Fonti informative utilizzate per l'aggiornamento della valutazione intermedia: sintesi e copertura

Valuando	Fonte	Numero di PO coperti	Numero di regioni e province autonome coperte
	Isfol-Indagine sulla formazione continua Pmi 2004	non pertinente	10 su 14
	Istat-Asia e Unioncamere-Infocamere Movimprese	non pertinente	14 su 14
	Indagini regionali/provinciali sui lavoratori	7 su 15	7 su 14
e) Valore aggiunto del Fse	Documenti di programmazione	15 su 15	14 su 14
	Monitweb	15 su 15	14 su 14
		non	14 su 14
		non	14 su 14
f) Qualità dei sistemi formativi territoriali		non perti-	14 su 14
	Indagini regionali/provinciali di placement	12 su 15	12 su 14
	Dati regionali sulle politiche del lavoro	14 su 15	14 su 14
g) Integrazione tra obiettivo 2 e obiettivo 3	Report regionali/provinciali di auto-valutazione della qualità	14 su 15	14 su 14
	Documenti di programmazione (PO Docup), Rae ^e	14 su 15	14 su 14
	Studi di caso	4 su 15	4 su 14

e Rae (Rapporto annuale di esecuzione) sono i rapporti realizzati annualmente dalle Adg Fse.

capitolo 2

LE LEZIONI APPRESE DALLA VALUTAZIONE INTERMEDIA

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

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

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

Al primo gruppo appartengono in maniera particolarmente evidente gli obiettivi specifici 2 (Promozione di pari opportunità per tutti nell'accesso al mercato del lavoro con particolare attenzione per le persone che rischiano l'esclusione sociale), 3 (Adeguare il sistema della formazione professionale e dell'istruzione), 5

(Promuovere la formazione permanente), 7 (Sostenere l'imprenditorialità in particolare nei nuovi bacini di impiego) e 9 (Accrescere la partecipazione e rafforzare la posizione delle donne nel mercato del lavoro). Al gruppo degli obiettivi specifici che sembrano avere recepito in maniera generica, mediata o solo parziale, le indicazioni della valutazione intermedia sono riconducibili invece soprattutto gli obiettivi 1 (Prevenzione della disoccupazione di giovani e adulti e inserimento/reinserimento dei disoccupati di lunga durata), 4 (Promuovere un'offerta adeguata di formazione superiore), 6 (Sostenere le politiche di rimodulazione degli orari e di flessibilizzazione del mercato del lavoro e sviluppare la formazione continua con priorità alle Pmi ed alla Pubblica amministrazione) e 8 (Sviluppare il potenziale umano nei settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico). Per quanto riguarda l'obiettivo specifico 10 (Migliorare i sistemi di monitoraggio, valutazione, informazione e controllo) il Qcs riprogrammato non presenta collegamenti particolarmente evidenti con la valutazione intermedia.

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

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

*Tavola 2
Riprogrammazione
2003 delle risorse
finanziarie
del Qcs
Obiettivo 3
2000-2006
per asse*

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

Fonte: Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse

In conclusione - ma con uno sguardo anche in prospettiva - sono due gli aspetti da sottolineare al di là del merito rappresentato dal grado di recepimento più o meno puntuale nel nuovo Qcs delle raccomandazioni della valutazione intermedia. In primo luogo, il richiamo alla presentazione dei principali risultati della valutazione intermedia, nel Qcs riprogrammato, rappresenta una novità rilevante (soprattutto forse dal punto di vista simbolico) rispetto ad esempio al Qcs nella versione approvata nel 2000, la quale non conteneva alcun aggancio, nemmeno formale, con l'aggiornamento della valutazione di medio termine del Qcs 1994-1999. Questa presenza è un segnale, per quanto debole, del fatto che l'attività di valutazione condotta in relazione al primo triennio di attuazione del Qcs 2000-2006 - ma anche quelle realizzate dai valutatori indipendenti in relazione ai Programmi operativi (PO) - ha contribuito non solo ad accrescere significativamente il profilo qualitativo complessivo della valutazione dei programmi a larga scala in termini di approcci, metodi, tecniche e strumenti impiegati, ma anche ad innescare un primo intreccio tra i processi di valutazione e gli interessi e le logiche di azione dei decisori pubblici centrali e locali.

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

LA VALUTAZIONE DELLE PRINCIPALI REALIZZAZIONI DEL QCS

3.1 EVOLUZIONE DELLE STRATEGIE DI POLICY COFINANZIATE DAL FSE

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

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

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

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

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

Rispetto a quanto emerso nell'ambito della valutazione intermedia si segnalano i seguenti aspetti: una migliore capacità di programmazione su ambiti particolarmente critici quali, ad esempio, azioni di sistema, progetti interregionali, sovvenzioni globali, che hanno rappresentato novità significative della programmazione Fse 2000-2006; una definizione più precisa e mirata dei settori di intervento in cui mettere a punto gli interventi formativi; un maggiore rilievo attribuito al target-group (gruppo-bersaglio) rappresentato dagli ultraquarantenni (non più presenti in maniera sporadica negli avvisi pubblici) e dai lavoratori atipici. Risulta confermato l'ampliamento delle tipologie di utenza in condizione di svantaggio e, in questo ambito, il consolidamento di politiche di mainstreaming.

Relativamente alla tempistica dell'iter procedurale si osserva una maggiore specificazione delle indicazioni relative alle fasi di chiamata, selezione, avvio e conclusione dei progetti, a partire dal 2003. Questo aspetto si accompagna, tuttavia, ad un aumento generalizzato dei tempi amministrativi necessari per pervenire all'approvazione dei progetti, in controtendenza con l'evoluzione registrata fino al 2003. Ciò può essere dovuto al riferimento nei bandi di gara di attività di sistema più complesse rispetto al passato che richiedono tempi più lunghi di selezione. Infine, con riferimento alle priorità trasversali, rispetto a quanto evidenziato nella valutazione intermedia, cresce l'importanza attribuita ai temi della società dell'informazione, dello sviluppo locale e delle pari opportunità, presenti in circa il 45% dei bandi.

3.2 AVANZAMENTO FINANZIARIO

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

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

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

Tavola 3
Qcs Obiettivo 3
2000-2006.
Attuazione
finanziaria per
asse e misura al
31.12. 2004
(dati in euro)

Tavola 3 - Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Attuazione finanziaria per asse e misura al 31.12.2004 (dati in euro)^a

Asse/misura	Attuazione					
	(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)	(c/b)
Misura A1	562.428.758,00	382.830.729,78	256.110.272,1	68,1	45,5	66,9
Misura A2	2.329.958.059,00	1.822.771.989,84	1.287.885.582,6	78,2	55,3	70,7
Asse A	2.892.386.817,00	2.205.602.719,62	1.543.995.854,8	76,3	53,4	70,0
Misura B1	559.720.797,00	419.764.241,45	278.858.391,9	75,0	49,8	66,4
Asse B	559.720.797,00	419.764.241,45	278.858.391,9	75,0	49,8	66,4
Misura C1	554.975.555,00	366.058.348,82	223.511.950,0	66,0	40,3	61,1
Misura C2	294.310.312,00	173.582.726,52	114.904.087,7			
Misura C3	1.373.278.857,00	1.018.736.090,75				
Misura C4	357.341.650,00	277.028.795,52				
Asse C	2.579.906.374,00	1.835.405.961,62				
Misura D1	1.213.932.782,00	920.352.077,63	593.917.976,7			
Misura D2	209.409.596,00	150.455.773,18	92.910.740,6	71,8	44,4	61,8
Misura D3	349.605.568,00	216.795.001,75	140.014.437,5	62,0	40,0	64,6
Misura D4	138.622.864,00	69.806.923,98	49.634.108,0	50,4	35,8	71,1
Asse D	1.911.570.810,00	1.357.409.776,54	876.477.262,7	71,0	45,9	64,6
Misura E1	873.167.195,00	619.761.902,34	427.430.077,2	71,0	49,0	69,0
Asse E	873.167.195,00	619.761.902,34	427.430.077,2	71,0	49,0	69,0
Misura F1	176.012.236,13	95.458.210,46	57.685.462,4	54,2	32,8	60,4

segue

segue Tavola 3 - Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Attuazione finanziaria per asse e misura al 31.12.2004 (dati in euro)

Asse/misura						
	(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)	(c/b)
Misura F2	105.592.670,13	75.047.695,17	51.182.402,3	71,1	48,5	68,2
Asse F	281.604.906,25	170.505.905,63	108.867.864,7	60,5	38,7	63,8
Totale 2000/2004	9.098.356.899,25	6.608.450.507,20	4.430.351.898,6	72,6	48,7	67,0
Totale 2000/2002	8.720.184.054,14	3.443.410.778,56	1.491.613.535,7	39,5	17,1	43,3

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

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

segue
Tavola 3
Qcs Obiettivo 3
2000-2006.
Attuazione
finanziaria per
asse e misura al
31.12. 2004
(dati in euro)

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

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

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

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

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

L'analisi per tipologie d'azione (azioni rivolte alle persone, azioni rivolte ai sistemi e azioni di accompagnamento), in sintesi evidenzia:

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

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

Tipologia di azione	Impegni	%	Pagamenti	%
Azioni rivolte alle persone	4.496.397.717,23	76,2	3.068.071.178,94	76,7
Orientamento, consulenza, informazione	164.545.194,82	2,8	106.338.368,05	2,7
Work experience	89.807.426,95	1,5	60.320.380,26	1,5
Formazione di cui:	3.878.188.783,00	65,8	2.651.862.958,74	66,3
Formazione interno obbligo scolastico	34.429.463,12	0,9	27.707.619,99	1
Formazione interno obbligo formativo	718.196.393,48	18,5	465.034.019,16	17,5
Formazione post-obbligo formativo e post-diploma	1.596.247.205,31	41,2	1.197.231.342,74	45,1
Istruzione e formazione tecnica superiore (Ifts)	113.660.543,12	2,9	67.937.156,33	2,6
Formazione ambito dei contratti formazione lavoro	2.351.467,28	0,1	1.873.999,46	0,1
Formazione apprendistato, post-obbligo formativo	62.529.870,41	1,6	46.746.024,04	1,8
Alta formazione	211.172.093,20	5,4	145.967.588,18	5,5
Formazione permanente	222.758.301,27	5,7	131.808.982,77	5
Formazione finalizzata reinserimento lavorativo	108.519.726,27	2,8	69.332.935,69	2,6
Formazione per creazione d'impresa	19.320.490,80	0,5	11.737.911,34	0,4
Formazione per occupati	789.003.228,74	20,3	486.485.379,04	18,3
Percorsi integrati	108.150.464,84	1,8	60.432.704,17	1,5
Incentivi	255.705.847,62	4,3	189.116.767,72	4,7
Azioni di sistema	1.229.085.251,76	20,8	821.382.274,06	20,5
Sistemi servizi all'impiego	352.789.400,96	6	231.396.001,65	5,8
Sistemi offerta di formazione	274.471.859,23	4,7	196.102.218,86	4,9
Sistemi offerta istruzione	24.879.043,73	0,4	17.824.809,81	0,4
Sistemi integrazione sistema	86.113.950,64	1,5	71.355.599,12	1,8
Sistemi di governo	490.830.997,20	8,3	304.703.644,62	7,6
Azioni di accompagnamento	172.405.091,51	2,9	110.638.188,30	2,8
Servizi	85.836.758,10	1,5	51.739.142,85	1,3
Sensibilizzazione, informazione e pubblicità	86.568.333,41	1,5	58.899.045,45	1,5
Totale	5.897.888.060,50		4.000.091.641,30	

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

Esaminando i diversi policy-field si osserva che, ad esclusione dell'asse F - che non prevede la realizzazione di azioni rivolte alle persone - la "Formazione" risulta essere sempre la strategia di intervento prevalente, sia rispetto al totale di risorse impegnate che rispetto a quelle spese. Tuttavia, anche le altre tipologie di azione in cui si rispecchiano le principali innovazioni introdotte dall'attuale programmazione del Fse, hanno caratterizzato - in vario modo - l'implementazione finanziaria degli assi. In particolare:

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 AVANZAMENTO FISICO

3.3.1 Stato di attuazione degli interventi del Qcs

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

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

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

Asse/misura	Approvato v.a.						
Asse A	35.160	32.793	21.993	22,5	23,3	23,4	
Misura A1	2.449	2.346	1.655	1,6	1,7	1,8	
Misura A2	32.711	30.447	20.338	20,9	21,6	21,6	
Asse B	7.842	7.443	5.030	5,0	5,3	5,3	
Misura B1	7.842	7.443	5.030	5,0	5,3	5,3	
Asse C	29.682	26.879	17.016	19	19,1	18,1	
Misura C1	2.176	1.995	947	1,4	1,4	1,0	
Misura C2	5.389	5.082	3.241	3,4	3,6	3,4	
Misura C3	10.805	9.294	6.195	6,9	6,6	6,6	
Misura C4	11.312	10.508	6.633	7,2	7,5	7,0	
Asse D	70.844	61.644	42.042	45,3	43,8	44,7	
Misura D1	55.555	47.530	32.339	35,5	33,7	34,3	
Misura D2	8.597	7.695	4.455	5,5	5,5	4,7	
Misura D3	4.899	4.714	3.653	3,1	3,3	3,9	
Misura D4	1.793	1.705	1.595	1,1	1,2	1,7	
Asse E	11.059	10.296	6.550	7,1	7,3	7,0	
Misura E1	11.059	10.296	6.550	7,1	7,3	7,0	
Asse F	1.917	1.827	1.527	1,2	1,3	1,6	
Misura F1	720	688	533	0,5	0,5	0,6	
Misura F2	1.197	1.139	994	0,8	0,8	1,1	
Totale 2000/2004	156.504	140.882	94.158	100,0	100,0	100,0	
Totale 2000/2002	87.104	70.154	36.449				
Variazione %	179,7	200,8	258,3				

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

L'evoluzione annuale dei progetti approvati e di quelli conclusi nel periodo 2000-2004 evidenzia che entrambi sono aumentati costantemente fino al 2003, anno in cui hanno raggiunto il loro massimo livello, per poi subire una flessione nel 2004 (rispetto all'anno precedente, i progetti approvati diminuiscono del 27,8% e quelli conclusi del 25,4%). Analogamente a quanto già osservato in merito all'evoluzione finanziaria, anche in questo caso, si può ipotizzare che le Adg abbiano avuto bisogno di un tempo necessariamente più lungo per imparare a gestire con sempre maggiore efficacia le procedure connesse all'implementazione di progetti anche molto innovativi rispetto al passato. Probabilmente, inoltre, il loro operato è stato influenzato positivamente dall'assegnazione della riserva di performance introdotta nell'attuale programmazione Fse.

Tavola 6
Qcs Obiettivo 3
2000-2006.
Destinatari per
asse e per misura
al 31.12.2004
(valori assoluti e
percentuali)

Asse/misura		Approvato v.a.		2000-2006		31.12.2004		(valori assoluti e percentuali)	
Asse A		765.423	679.367	373.274	23,1	24,1	21,5		
Misura A1		1.637	1.976	1.402	0,0	0,1	0,1		
Misura A2		763.786	677.411	371.872	23,0	24,1	21,4		
Asse B		161.051	133.643	92.689	4,9	4,7	5,3		
Misura B1		161.051	133.643	92.689	4,9	4,7	5,3		
Asse C		1.114.973	899.667	567.753	33,6	32,0	32,6		
Misura C1		11.737	10.700	4.369	0,4	0,4	0,3		
Misura C2		241.477	228.165	151.326	7,3	8,1	8,7		
Misura C3		514.389	348.518	222.403	15,5	12,4	12,8		
Misura C4		347.370	312.284	189.655	10,5	11,1	10,9		
Asse D		1.096.423	965.511	634.322	33,1	34,3	36,5		
Misura D1		802.284	683.834	443.600	24,2	24,3	25,5		
Misura D2		122.446	116.897	74.029	3,7	4,2	4,3		
Misura D3		166.426	160.648	113.431	5,0	5,7	6,5		
Misura D4		5.267	4.132	3.262	0,2	0,1	0,2		
Asse E		175.740	135.872	72.054	5,3	4,8	4,1		
Misura E1		175.740	135.872	72.054	5,3	4,8	4,1		
Totale 2000/2004		3.313.610	2.814.080	1.740.092	100,0	100,0	100,0		
Totale 2000/2002		1.823.704	1.396.008	459.038					
Variazione %		181,7	201,6	379,1					

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

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

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

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

- allo sviluppo della formazione continua (24% dell'utenza raggiunta dal Qcs), nell'ambito dell'asse D a supporto della flessibilità del mercato del lavoro e della competitività delle imprese (34% del totale dei destinatari degli interventi Fse);
- al sostegno dell'occupabilità degli individui soprattutto attraverso un approccio preventivo (24% dell'utenza raggiunta dal Qcs);
- allo sviluppo della formazione superiore e di quella permanente (i cui interventi hanno coinvolto entrambi il 12% dei destinatari complessivi) ed alla prevenzione della dispersione scolastica e formativa (8%), nell'ambito dell'asse C che si propone di promuovere e di migliorare la formazione professionale, l'istruzione e l'orientamento (32% dell'utenza del Qcs);
- alla promozione delle pari opportunità per le donne e per le fasce più deboli dal punto di vista socio-economico.

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

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

3.3 Avanzamento
fisico

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

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

Tavola 7
Qcs Obiettivo 3
2000-2006.
Efficienza
attuativa e
riuscita attuativa
al 31.12.2004
per asse e misura

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

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

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

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

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

Analizzando la strategia di intervento prevalente costituita dalle azioni rivolte alle persone, emerge il ricorso ad un mix diversificato di interventi in cui il ruolo prioritario è ancora rivestito dalle attività formative: in esse si è infatti concentrato circa il 66% dei progetti totali avviati ed il 67,5% dei destinatari da questi coinvolti. Va, tuttavia, segnalato che alle attività formative si accede anche attraverso nuovi strumenti quali incentivi individualizzati per la formazione e l'occupazione (15,2% degli interventi e 2,3% dei destinatari). Alle attività corsali si aggiungono inoltre quelle di orientamento rivolte ad un'ampia platea di destinatari (2,3% dei progetti e circa il 25% dell'utenza). Di minor rilievo è invece il ruolo delle work experience, anch'esse attuate prevalentemente attraverso forme personalizzate (5% dei progetti e 1,2% dei destinatari) e quello dei percorsi integrati.

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

- nell'asse A, prevale la formazione all'interno dell'obbligo formativo (23% dei progetti e dei destinatari totali di asse), e quella post-obbligo formativo e post-diploma (27% e 19%). Un ruolo significativo è svolto anche dalle attività di orientamento, informazione e consulenza (34% dei destinatari) e dalle work experience (in particolare, dai tirocini);

- l'asse B è fortemente caratterizzato dalle attività di orientamento (rivolte al 59% dei destinatari totali di asse), mentre le attività corsuali più rilevanti riguardano la formazione post-obbligo formativo e post-diploma (20% dei progetti e 12% dei destinatari), la formazione all'interno dell'obbligo formativo e la formazione permanente;
- nell'asse C si rileva la promozione di un'offerta formativa diversificata, prevalentemente rivolta a sostenere la formazione permanente (28% dei progetti e 17% dei destinatari totali di asse), la formazione post-obbligo formativo e post-diploma (24% dei progetti e 16% dei destinatari) e l'alta formazione. Anche le attività di orientamento (28% dei destinatari), comunque, offrono un contributo significativo alla strategia complessiva dell'asse;
- l'asse D risulta fortemente caratterizzato dagli interventi formativi rivolti agli occupati (68% dei progetti e 76% dei destinatari totali di asse), dall'erogazione di incentivi (22% dei progetti) e, in quota minore, dall'offerta di percorsi di orientamento;
- nell'asse E, a parte la formazione post-obbligo formativo e post-diploma (24% dei progetti totali di asse), si rileva la prevalenza degli incentivi rivolti alle persone per la formazione (17%) ed alle imprese per l'occupazione (10%);
- i progetti in asse F, infine, si distribuiscono tra le azioni di sostegno ai sistemi di governo delle Adg (53% dei progetti totali di asse) e le misure di accompagnamento (in particolare, interventi di sensibilizzazione).

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

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

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

L'esame delle principali misure di intervento che sostengono queste tipologie di progetto rileva una forte concentrazione degli interventi di formazione per gli

occupati e degli incentivi nella misura D1 (90% e 80%), nonché degli interventi di formazione permanente nella misura C4 (80%). Ciò appare del tutto coerente con la strategia perseguita dalle misure citate. Le altre tipologie di intervento, invece, hanno rivestito un ruolo più trasversale rispetto alle altre misure del Qcs (con particolare riferimento alle misure A2, B1, C2, C3 ed E1).

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

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

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

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

3.3.2 Costi e durate degli interventi

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

3.3 Avanzamento
fisico

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

Tavola 8
Qcs Obiettivo 3
2000-2006. Costo
medio in euro per
progetto, asse e
misura al
31.12.2004

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.3 Tassi di dispersione delle attività formative

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

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

L'analisi delle varie tipologie di interventi formativi evidenzia una relazione diretta tra la quota dei partecipanti che abbandona il corso e la durata dell'intervento: i tassi di abbandono più elevati, sensibilmente superiori a quello medio, si rilevano per la formazione post-obbligo formativo e post-diploma (21,3%) e per

gli Ifts (17%), interventi tutti caratterizzati anche dalle durate effettive più lunghe (970 ore per destinatario nel primo caso e circa 1.280 ore per destinatario nel secondo).

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

3.3.4 Caratteristiche dei destinatari degli interventi

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

L'analisi per genere conferma quanto già rilevato in passato: l'utenza raggiunta dal Qcs è caratterizzata da un sostanziale equilibrio tra uomini e donne (rispettivamente 51% e 49%). Questo bilanciamento di genere si rispecchia anche negli assi A e C. La partecipazione femminile presenta, ovviamente, valori superiori nell'asse E (83%) e risulta leggermente sottorappresentata negli assi D e B (rispettivamente 44% e 43%). A livello di misura, quest'ultima osservazione può essere estesa anche alle misure D1 e D4.

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

Alcuni specifici approfondimenti evidenziano che, in generale, l'età media dei destinatari non varia particolarmente in base al genere (29,7 anni per le donne e 28,6 anni per gli uomini). A livello di tipologie di intervento va notata una coerenza più che soddisfacente delle scelte operate dalle Adg rispetto all'età dei destinatari coinvolti. Le persone più giovani hanno frequentato soprattutto azioni di

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

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

Caratteristiche destinatari	Misura								
	A1	A2	B1						
Genere									
Uomini	308	312.156	70.733	4.628	100.356	169.372	148.870	399.303	44.693
Donne	609	300.074	54.997	6.064	96.028	169.682	157.964	255.496	64.938
Età									
Fino a 19 anni	1	224.597	11.943	523	142.813	29.942	18.541	6.045	863
20-24 anni	13	103.238	11.011	373	2.775	103.920	29.234	44.375	1.890
25-29 anni	116	47.755	13.111	1.587	1.967	44.254	38.436	96.838	5.819
30-34 anni	121	28.045	11.934	1.822	1.853	18.184	35.077	112.681	12.704
35-44 anni	353	35.151	16.048	3.025	5.375	13.157	53.425	182.094	36.113
45-49 anni	168	10.072	4.055	1.544	2.313				
50 e oltre	179	10.694	4.153	1.811	3.098				
TITOLO DI STUDIO									
Nessun titolo/licenza elementare	2	24.840	9.811	499	50.792	4.566	7.897	17.543	820
Licenza media	51	207.636	30.749	206	77.890	11.534	49.623	106.505	8.207
Diploma qualifica	57	37.441	2.202	288	2.007	2.727	9.389	23.161	3.372
Qualifica professionale (corsi promossi dalle Regioni)	30	16.604	1.396	250	335	699	8.056	18.594	2.800
Qualifica tramite apprendistato	1	579	151	21	20	248	654	2.093	264
									85

segue

segue Tavola 9 - Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Destinatari avviati al 31.12.2004 per singole caratteristiche e misura

Caratteristiche destinatari	Misura													
	A1	A2												
Diploma maturità	416	100.372	12.547	4.506	4.236	137.831	77.394	221.395	44.044	11.844	542	37.183	652.310	
Qualifica professionale post diploma	23	5.880	1.739	91	1.134	2.432	4.170	9.188	1.256	1.216	41	1.786	28.956	
Certificato di specializzazione tecnica superiore	3	196	85	6	28	187	227	408	90	92	9	66	1.397	
Diploma universitario/laurea breve	77	6.584	2.358	369	504	12.797	9.494	29.476	7.665	1.502	183	5.846	76.855	
Master post-laurea base	3	376	77	28	63	401	372	545	153	79	14	220	2.331	
Laurea	260	13.745	3.820	4.156	2.097	19.192	13.482	46.938	16.729	2.993	1.116	10.270	134.798	
Diploma post-laurea	19	133	115	84	32	241	550	1.131	593	35	66	235	3.234	
Cittadinanza														
Italia	832	394.790	47.975	10.577	130.337	184.058	176.657	531.955	85.608	55.597	2.796	81.807	1.702.989	
Altri paesi Unione europea	8	2.450	811	42	936	1.672	1.331	2.752	209	956	45	813	12.025	
Paesi europei non Unione europea	1	7.115	6.357	26	3.510	1.622	2.898	3.544	20	895	17	1.874	27.879	
Paesi non Unione europea del Mediterraneo		7.181	7.022	13	2.179	707	3.139	1.598	17	592	3	914	23.365	

segue

segue
Tavola 9
Qcs Obiettivo 3
2000-2006.
Destinatari
avviati al
31.12.2004 per
singole
caratteristiche e
misura

segue
Tavola 9
Qcs Obiettivo 3
2000-2006.
Destinatari
avviati al
31.12.2004 per
singole
caratteristiche e
misura

segue Tavola 9 - Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Destinatari avviati al 31.12.2004 per singole caratteristiche e misura

Caratteristiche destinatari	Misura											
	A1	A2										
Altri paesi africani	4.561	5.346	2	1.180	749	2.575	1.331	11	977	5	1.210	17.947
Altri paesi asiatici	2.888	2.363	6	1.337	436	1.237	723	26		3		
America	5.059	2.898	19	1.197	901	2.523	859	28				
Oceania	1	785	24	22	2.260	2.262	3.336	14				
Condizione nel mercato del lavoro												
In cerca di prima occupazione <6 mesi	5	37.902	5	1.568	17.144	3.861	290	21				
In cerca di prima occupazione 6-11 mesi	3	10.858	4	360	6.091							
In cerca di prima occupazione 12-24 mesi		6.090	1	394	2.994							
In cerca di prima occupazione >24 mesi		10.562	4	805	6.599	2.185	261	38				
In cerca di nuova occupazione <6 mesi	14	33.362	17	2.076	19.078	11.569	2.046	9				
In cerca di nuova occupazione 6-11 mesi	2	16.896	8	803	6.559	4.986	1.071	44				

segue

segue Tavola 9 - Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Destinatari avviati al 31.12.2004 per singole caratteristiche e misura

Caratteristiche destinatari	Misura												
	A1	A2											
In cerca di nuova occupazione 12-24 mesi		12.424	4.386	4	863	4.320	4.175	945	205	1.642	5	3.186	32.155
In cerca di nuova occupazione >24 mesi	2	15.942	6.799	2	2.331	6.001	9.402	1.849	15	14.617	26	6.237	63.223
Occupato alle dipendenze	603	16.788	7.560	2.747	4.712	10.585	55.407	262.964	52.437	4.028	37	13.604	431.472
Occupato con contratto causa mista	50	28.474	166	39	43	382	1.235	3.549	82	144	1	280	34.445
Lavoratore autonomo	10	457	283	199	300	996	7.528	28.086	262	958	41	1.579	40.699
Collaborazione coordinata e continuativa	67	686	241	478	86	625	1.942	5.431	371	188	3	889	11.007
Imprenditore		1.470	27	10	120	66	2.964	25.789	4	1.018	1	977	32.446
Studiante	1	138.918	3.555	222	118.208	95.141	16.445	243	15	10.698	51	11.073	394.570
Altro	21	81.689	15.765	6.339	6.019	14.294	57.534	84.358	3.647	8.459	7	18.913	297.045

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

segue
Tavola 9
Qcs Obiettivo 3
2000-2006.
Destinatari
avviati al
31.12.2004 per
singole
caratteristiche e
misura

orientamento e azioni formative all'interno dell'obbligo formativo, mentre le persone di età più adulta hanno partecipato soprattutto ad azioni formative finalizzate all'inserimento e al reinserimento occupazionale o specificatamente rivolte agli occupati.

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

Circa la metà dei destinatari raggiunti dagli interventi Fse ha un titolo di studio medio basso: il 40% possiede al massimo la licenza media e poco meno dell'8% ha invece un diploma di qualifica professionale. Un altro 40% di destinatari ha conseguito il diploma di scuola secondaria, mentre il 12,2% possiede un titolo universitario. Come già riscontrato in passato, gli assi A e B si rivolgono soprattutto a chi è in possesso della licenza media (54% e 60% rispettivamente), mentre gli assi C, D ed E si rivolgono a chi è in possesso di un diploma di maturità (oltre il 40% dei destinatari complessivi in tutti e tre i casi).

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

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

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

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

LA VALUTAZIONE DEI RISULTATI IN ALCUNI AMBITI DI POLICY

4.1 DESTINATARI RAGGIUNTI DAGLI INTERVENTI DEL FSE 2000-2006 RISPETTO ALLA POPOLAZIONE OBIETTIVO (TASSI DI COPERTURA)

I tassi di copertura sono stati calcolati, su tutto il periodo 2000-2004, rapportando il numero medio annuo dei destinatari avviati nell'ambito di ciascuna misura, a quello della popolazione obiettivo, anch'essa considerata in termini di numero medio annuo. Ai fini del calcolo sono stati utilizzati i dati derivanti dal sistema di monitoraggio fisico Monitweb e i microdati di fonte Istat relativi alle forze di lavoro. Considerando il fatto che i destinatari effettivamente coinvolti dagli interventi non sempre risultano rispondenti ai destinatari potenziali individuati negli obiettivi specifici delle misure definite nella programmazione del Qcs, è stato condotto un ulteriore esercizio. Si sono calcolati tassi di copertura diversi, che risultano dal rapporto tra la popolazione raggiunta e una popolazione di riferimento opportunamente individuata. Si tratta, in sostanza, di tassi di copertura estesi, che colgono meglio le modalità con cui obiettivi specifici e misure del Qcs sono stati declinati in fase di attuazione dei programmi o che interpretano gli obiettivi specifici della programmazione in maniera meno restrittiva.

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

Tavola 10
Qcs Obiettivo 3
2000-2006.
Destinatari
raggiunti rispetto
alla popolazione
obiettivo (tassi
di copertura)

Tavola 10 - Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Destinatari raggiunti rispetto alla popolazione obiettivo (tassi di copertura)

Obiettivi specifici						
1. Prevenzione della disoccupazione di giovani e adulti e inserimento e reinserimento dei disoccupati di lunga durata	A2	20,1	12,9	15,8	12,2	Persone in cerca di occupazione
	A2	18	12	14,5	11,2	
3. Adeguare il sistema della formazione professionale e dell'istruzione	C2*					
4. Promuovere un'offerta adeguata di formazione superiore	C3	24,7	15,5			
5. Promuovere la formazione permanente	C4	0,3	0,3			
6. Sostenere le politiche di rimodulazione degli orari e di flessibilizzazione del mercato del lavoro, e sviluppare la formazione continua con priorità alle Pmi e alla Pubblica amministrazione	D1 e D2	1	1	1	0,8	Occupati

segue

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

segue Tavola 10 - Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Destinatari raggiunti rispetto alla popolazione obiettivo (tassi di copertura)

Obiettivi specifici								
9. Accrescere la partecipazione e rafforzare la posizione delle donne nel mercato del lavoro	E1	1,3	4,4	3,2	2,3	Popolazione in cerca di occupazione		
	E1	0,1	0,4	0,3	0,2	Popolazione inoccupata in età 15-64		
Mainstreaming	A2, B1, E1	25,9	19,5	22,1	17,1	Popolazione in cerca di occupazione		
Mainstreaming			3,5		2,9	Popolazione femminile inoccupata 15-64		
Mainstreaming			40,5		33,2	Popolazione femminile in cerca di occupazione		

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

segue
Tavola 10
Qcs Obiettivo 3
2000-2006.
Destinatari
raggiunti rispetto
alla popolazione
obiettivo (tassi
di copertura)

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

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

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

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

*Tavola 11
Qcs Obiettivo 3
2000-2006. Tassi
di copertura medi
annui per alcune
tipologie di
intervento*

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

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

4.2 INTERVENTI PER L'INSERIMENTO/REINSERIMENTO LAVORATIVO: CARATTERISTICHE DEI DESTINATARI, ESITI OCCUPAZIONALI E EFFICACIA

Le analisi, qui sintetizzate, riguardano la popolazione dei destinatari degli interventi cofinanziati dal Fse conclusi nell'anno 2002 nell'ambito dei PO regionali dell'Obiettivo 3.

La banca dati utilizzata per le analisi è il risultato dell'aggancio dei risultati delle indagini di *placement*, svolte autonomamente dalle amministrazioni, con le informazioni della domanda di pre-iscrizione e dell'anagrafica progetti del sistema di monitoraggio Monitweb. Le interviste sono state effettuate tra il 2003 e il 2005 dalle seguenti amministrazioni: Regione Valle d'Aosta, Regione Piemonte, Regione Lombardia, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Regione Veneto, Regione Friuli Venezia Giulia, Regione Liguria, Regione Emilia Romagna, Regione Toscana, Regione Umbria, Regione Marche⁵.

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

I progressi verificatisi, nel lasso di tempo intercorso dalla realizzazione del rapporto di valutazione intermedia al presente aggiornamento, sono immediatamente evidenti, sia a livello di copertura territoriale (triplicata), che a livello di dimensione campionaria (più che raddoppiata).

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

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

Il 63% dei destinatari possiede almeno il diploma di maturità. L'età media dei destinatari è pari a 26 anni e le classi di età più numerose sono le classi 20-24

5 Le indagini delle regioni Lazio e Abruzzo non sono pervenute in tempi utili per la realizzazione delle elaborazioni del presente rapporto.

(30%) e 25-29 (24%); rilevante anche la classe 15-19 (19%). Oltre il 90% dei 15-19-enni possiede il diploma di licenza media o la qualifica; l'80% dei 20-24-enni ha il diploma di maturità; quasi il 90% dei 25-29-enni ha conseguito il diploma di maturità o di laurea.

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

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

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

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

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

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

Occorre comunque tener presente che il destinatario più adulto ha, probabilmente, una migliore conoscenza del mercato del lavoro dovuta anche a precedenti esperienze lavorative.

Tavola 12
Qcs Obiettivo 3
2000-2006.
Quadro di sintesi
dei risultati degli
interventi per
l'inserimento/
reinserimento
lavorativo

Caratteristiche destinatari/interventi	Inserimenti lordi (1)	Inserimenti istruzione (2)	Tasso di successo (3)	Inserimenti lordi coerenti (4)
Genere				
Uomini	65,8	12,3	78,1	51,7
Donne	63,2	11,3	74,6	48,5
Età				
Fino a 19 anni	58,2	23,9	82,2	49,1
Da 20-24 anni	66,1	15	81,1	50,3
Da 25-29 anni	69,2	8	77,2	51,9
Da 30-34 anni	67,9	3	70,9	51,2
Da 35-39 anni	62,6	3,2	65,7	48,5
Da 40-44 anni	60,5	1,4	61,9	46,9
45 anni e più	46,3	2,4	48,7	37,6
Titolo di studio				
Nessun titolo o licenza elementare	54,5	7,3	61,8	42,8
Licenza media inferiore	56,6	17	73,6	48,1
Diploma di qualifica (2-3 anni)	66,9	14,1	81	53,9
Diploma di maturità/scuola superiore	64,1	12,2	76,3	48,6
Titolo universitario	73,6	5,3	78,9	53,3
Misura				
Misura A2	64,1	12,8	77	50,8
Misura B1	55,3	8,9	64,2	47,4
Misura C3	69	11,7	80,7	51,6
Misura C4	49,6	11,4	61	36,7
Misura D3	56,2	18,4	74,7	34,2
Misura E1	61,8	8,4	70,2	47,6
Tipologia di progetto				
Work experience: tirocini	63,7	6,8	70,5	49,4
Formazione: formazione interno obbligo formativo	57,5	21,8	79,2	48,6
Formazione: formazione post-obbligo formativo e post-diploma	67	11,4	78,4	52,2
Formazione: alta formazione	76,7	5,4	82,1	53,8
Formazione: istruzione e formazione tecnica superiore (Ifsts)	78,2	6,7	84,9	56
Formazione: formazione finalizzata al reinserimento lavorativo	56,5	4,2	60,6	41,3
Formazione: formazione permanente	56,7	9,4	66,1	47,3
Formazione: formazione per creazione d'impresa	48,8	22,7	71,5	25,3

segue

segue
 Tavola 12
 Qcs Obiettivo 3
 2000-2006.
 Quadro di sintesi
 dei risultati degli
 interventi per
 l'inserimento/
 reinserimento
 lavorativo

Caratteristiche destinatari/interventi	Inserimenti lordi (1)	Inserimenti istruzione (2)	Tasso di successo (3)	Inserimenti lordi coerenti (4)
Percorsi integrati: per l'inserimento lavorativo	63,9	4,5	68,4	38,9
Percorsi integrati: per la creazione d'impresa	60	5,3	65,3	49,5
Cittadinanza				
Italia	64,6	12,3	76,9	50
Paesi Unione europea	50,8	9,3	60,1	40,6
Paesi extra Unione europea	61,9	7,7	69,6	51,1
Totale	64,4	11,8	76,1	49,9

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

Legenda:

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

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

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

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

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

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

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

*Tavola 13
Qcs Obiettivo 3
2000-2006.
Transizione
occupazionale dei
destinatari a sei
e a dodici mesi
dalla conclusione
dell'intervento di
inserimento/
reinserimento
lavorativo*

Condizione occupazionale all'iscrizione	Condizione occupazionale a 6 mesi	Condizione occupazionale a 12 mesi			
		Occupato	In cerca di occupazione	Inattivo	Totale
In cerca di occupazione all'iscrizione	Occupato	90,3	8,6	1,2	
	In cerca di occupazione	34,2	63,6	2,3	
	Inattivo	18,6	8,8	72,7	
Inattivo all'iscrizione	Occupato	87,5	9,9	2,7	
	In cerca di occupazione				
	Inattivo				

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

Ai fini dell'occupabilità individuale, sembra essere rilevante anche il ruolo di sostegno al collocamento svolto da enti attuatori e imprese. Quasi un quarto degli occupati a dodici mesi dichiara di aver trovato lavoro attraverso il centro di formazione presso cui si è svolto l'intervento o l'azienda presso cui si è svolto lo stage. Circa un altro quarto degli occupati trova lavoro attivandosi personalmente, inviando domanda ai datori di lavoro e partecipando ad un concorso pubblico.

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

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

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

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

Fonte: elaborazioni Istat - Struttura nazionale di valutazione Fse su dati regionali

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

Tavola 15
Qcs Obiettivo 3
2000-2006.
Occupati a dodici
mesi dalla
conclusione
dell'intervento
per tipo di
occupazione
(dati al 2002)

Tavola 15 - Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Occupati a dodici mesi dalla conclusione dell'intervento per tipo di occupazione (dati al 2002)

		Alle					
Genere							
Uomini	76,8	10,1	2,7	7,2			
Donne	72,2	15,1	3,5	5,7			
Età							
Fino a 19 anni	89,5	2,5	2,1	2,5			
Da 20-24 anni	78,8	10,8	2,5	4,9			
Da 25-29 anni	64,8	20,1	4	7,5			
Da 30-34 anni	64,2	18,4	3,7	10,2			
Da 35-39 anni	72,9	11,8	3,1	9			
Da 40-44 anni	74,1	9,6	2,8	8,8			
45 anni e più	69,5	12,1					
Titolo di studio							
Titolo basso	84,7	4,3	2,4	4,2			
Titolo medio	75,9	12,2	2,9	5,8			
Titolo alto	58,4	23,8	4,7	9,9			
Misura							
A2	79,3	9,3	2,8	5,4			
B1	81,1	6,4	2,7	7,2			
C3	67	18,6	3,2	7,7			
C4	-	-	-	-			
D3	-	-	-	-			
E1	70,5	15,1	3,9	6,5			
							4,1

segue

segue Tavola 15 - Qcs Obiettivo 3 2000-2006. Occupati a dodici mesi dalla conclusione dell'intervento per tipo di occupazione (dati al 2002)

Tipologia di progetto							
Work experience: tirocini		72,1	15,7	1,7	9,4	1	
Formazione: Formazione all'interno dell'obbligo formativo		86,1	3,4	3,2	3,1	4,3	
Formazione: formazione post-obbligo formativo e post-diploma		75,2	12,6	3,2	6,7	2,3	
Formazione: alta formazione		53,7	27,2	4,4	11,3	3,4	
Formazione: istruzione e formazione tecnica superiore (ifts)		81	12,4	1	3,3	2,2	
Formazione: formazione finalizzata al reinserimento lavorativo		71,5	13,7	3,2	6,8	4,7	
Formazione: formazione permanente		73,5	9,8	5,5	7,7	3,5	
Formazione: formazione per creazione d'impresa		67,9	11	3,3	10	7,8	
Percorsi integrati: per l'inserimento lavorativo		67,4	18,3	5,6	7,3	1,5	
Percorsi integrati: per la creazione d'impresa		76,2	9	2	7,2	5,6	
Totale		74,3	12,9	3,1	6,4	3,4	

Fonte: elaborazioni Istat - Struttura nazionale di valutazione Fse su dati regionali

segue
Tavola 15
Qcs Obiettivo 3
2000-2006.
Occupati a dodici
mesi dalla
conclusione
dell'intervento
per tipo di
occupazione
(dati al 2002)

Tavola 16
Qcs Obiettivo 3
2000-2006.
Occupati a dodici
mesi dalla
conclusione
dell'intervento
per genere e tipo
di occupazione
(dati al 2002)

	Alle dipendenze	Co.co.co	Occasio- nale	Autonomo	Altro
UOMINI					
Età					
Fino a 19 anni	90,4	2,2	1,6	2,8	3,1
Da 20-24 anni	78,4	10,1	2,4	6,2	2,8
Da 25-29 anni	66,8	16,7	3,9	9,0	3,6
Da 30-34 anni	62,6	17,5	3,6	12,7	3,7
Da 35-39 anni	69,3	10,7	2,9	13,5	3,6
Da 40-44 anni	71,5	3,8	2,2	16,4	6,1
45 anni e più	67,7	11,3	4,5	16,6	0,0
Titolo di studio					
Titolo basso	86,1	3,2	2,1	4,5	4,1
Titolo medio	76,9	10,6	2,8	7,0	2,8
Titolo alto	61,3	19,6	3,9	11,8	3,4
Misura					
A2	80,8	7,5	2,7	6,1	2,9
B1	81,3	5,9	2,7	7,5	2,6
C3	69,1	15,9	2,6	8,8	3,6
C4	-	-	-	-	-
D3	-	-	-	-	-
E1	89,9	2,3	2,2	2,4	3,1
Tipologia di progetto					
Work experience: tirocini	69	14,7	1,8	13,1	1,4
Formazione: formazione all'interno dell'obbligo formativo	87,9	2,6	2,5	3,6	3,3
Formazione: formazione post-obbligo formativo e post-diploma	75,7	11,1	2,9	8,0	2,2
Formazione: alta formazione	59,2	19,9	4,1	12,3	4,4
Formazione: istruzione e formazione tecnica superiore (Ifsts)	80,7	12,0	1,1	4,2	2,0
Formazione: formazione finalizzata al reinserimento lavorativo	82,6	7,8	1,1	6,7	1,9
Formazione: formazione permanente	76,3	2,3	6,6	10,8	4,0
Formazione: formazione per creazione d'impresa	62,1	4,6	3,5	16,3	13,4
Percorsi integrati: per l'inserimento lavorativo	66,3	0,0	21,4	12,3	0,0
Percorsi integrati: per la creazione d'impresa	79,9	9,6	1,7	8,8	0,0

segue

segue
 Tavola 16
 Qcs Obiettivo 3
 2000-2006.
 Occupati a dodici
 mesi dalla
 conclusione
 dell'intervento
 per genere e tipo
 di occupazione
 (dati al 2002)

	Alle dipendenze	Co.co.co	Occasio- nale	Autonomo	Altro
DONNE					
Età					
Fino a 19 anni	87,3	3,4	3,3	1,9	4,1
Da 20-24 anni	79,1	11,5	2,6	3,6	3,1
Da 25-29 anni	63,5	22,3	4,1	6,5	3,5
Da 30-34 anni	65,0	18,9	3,7	8,9	3,5
Da 35-39 anni	74,2	12,2	3,1	7,2	3,2
Da 40-44 anni	74,9	11,3	3,0	6,5	4,3
45 anni e più	70,0	12,3	5,8	7,1	4,8
Titolo di studio					
Titolo basso	83,2	5,6	2,6	3,9	4,7
Titolo medio	75,0	13,7	3,1	4,8	3,5
Titolo alto	57,0	25,9	5,2	9,0	3,0
Misura					
A2	77,6	11,5	3,0	4,5	3,4
B1	80,8	7,1	2,6	6,8	2,6
C3	64,7	21,4	3,8	6,7	3,4
C4	-	-	-	-	-
D3	-	-	-	-	-
E1	70,2	15,3	3,9	6,5	4,1
Tipologia di progetto					
Work experience: tirocini	73,7	16,3	1,7	7,5	0,8
Formazione: formazione all'interno dell'obbligo formativo	82,8	4,7	4,2	2,2	5,9
Formazione: formazione post-obbligo formativo e post-diploma	74,8	13,9	3,4	5,6	2,3
Formazione: alta formazione	50	32,2	4,7	10,6	2,6
Formazione: istruzione e formazione tecnica superiore (Ifsts)	81,5	13,1	0,9	1,9	2,6
Formazione: formazione finalizzata al reinserimento lavorativo	68,6	15,3	3,8	6,9	5,5
Formazione: formazione permanente	72	13,7	5,0	6,0	3,2
Formazione: formazione per creazione d'impresa	70,9	14,3	3,2	6,7	4,9
Percorsi integrati: per l'inserimento lavorativo	67,5	20,7	3,6	6,6	1,6
Percorsi integrati: per la creazione d'impresa	72,1	8,5	2,3	5,3	11,8

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

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

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

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

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

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

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

Si sintetizzano qui di seguito alcuni elementi salienti delle analisi di genere. Un importante risultato delle politiche promosse dal Fse è rappresentato dalla presenza, in azioni formative finalizzate all'occupabilità, di un'utenza svantaggiata quale quella fascia delle donne in possesso di un titolo di studio medio-basso e di età avanzata. Si tratta, infatti, di un segmento di popolazione femminile particolare, che in età avanzata chiede di reinserirsi nel mercato del lavoro.

Se inoltre si considera che la variabile "genere" non ha di fatto condizionato, se non parzialmente, l'ingresso nel mercato del lavoro in seguito alle attività forma-

tive, la valutazione in chiave di genere degli esiti occupazionali risulta sostanzialmente positiva (tav. 16).

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

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

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

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

4.3 FORMAZIONE DEI LAVORATORI

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

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

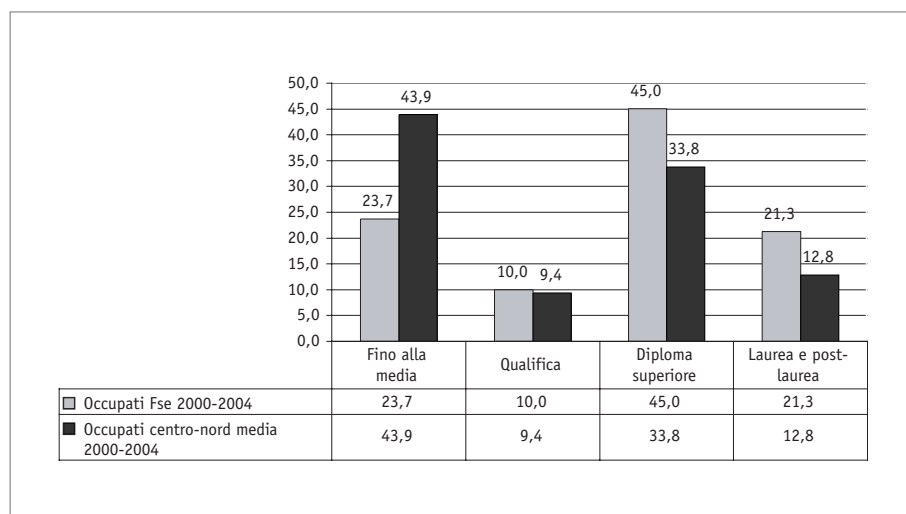
*Tavola 17
Qcs Obiettivo 3
2000-2006.
Quadro di sintesi
della formazione
dei lavoratori
nel periodo
2000-2004*

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

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

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

Grafico 1
Distribuzione
percentuale dei
lavoratori formati
per titolo di
studio. Confronto
occupati Fse e
media occupati
centro-nord nel
periodo 2000-
2004



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

L'esperienza realizzata negli ultimi due anni con le circolari attuative della l. 236/93 (che hanno formulato una riserva finanziaria per i lavoratori "deboli") e l'evoluzione della contrattazione collettiva a seguito della l. 53/2000 potrebbero costituire, dopo un'accurata osservazione dei risultati prodotti, un'esperienza su cui costruire interventi mirati all'utenza più debole. Senza una tale riflessione la promozione della strategia di apprendimento lungo tutto l'arco della vita della futura programmazione Fse, sia sul versante individuale che di impresa, rischia di lasciare di nuovo esclusi i lavoratori deboli, fatto tanto più grave qualora si consideri che la formazione, a partire dal *Memorandum europeo sull'istruzione e la formazione*, è stata configurata come un diritto-dovere ai fini dell'occupabilità. I risultati osservati sui lavoratori a dodici mesi dalla partecipazione al corso mostrano, nel complesso, un limitato riflesso della formazione sull'occupabilità, sia in termini di mobilità interna o esterna all'azienda, che di stabilizzazione del rapporto dal punto di vista contrattuale, nonché di variazione del reddito. In generale, va osservato come la durata contenuta degli interventi formativi, per i quali si è parlato spesso di "segnali deboli", è un elemento che influenza indubbiamente la possibilità di innescare reali processi di cambiamento, o anche solo di modificare l'auto-percezione dei lavoratori sulle modalità di svolgimento del lavoro o sul miglioramento delle prospettive di carriera. In effetti, dalle analisi dei dati emerge come la percezione di un qualche beneficio attribuito alla formazione avvenga in concomitanza di cambiamenti osservabili, come l'avanzamento di carriera o l'aumento del reddito.

Dalle indagini condotte appare opportuno evidenziare un fenomeno interessante: i cambiamenti più significativi registrati per i lavoratori formati si identificano

4.3 Formazione
dei lavoratori

nei percorsi di mobilità verso l'esterno, che riguardano solitamente i più giovani e soprattutto quelli con meno anzianità di servizio, ai quali è associato spesso un aumento della retribuzione (tav. 18). Ciò risulta speculare ai comportamenti aziendali: infatti, le imprese preferiscono mandare in formazione quei lavoratori che, per le loro caratteristiche anagrafiche e professionali, meno probabilmente lasceranno l'azienda, rendendo l'investimento meno "aleatorio" e assicurando un rendimento più certo.

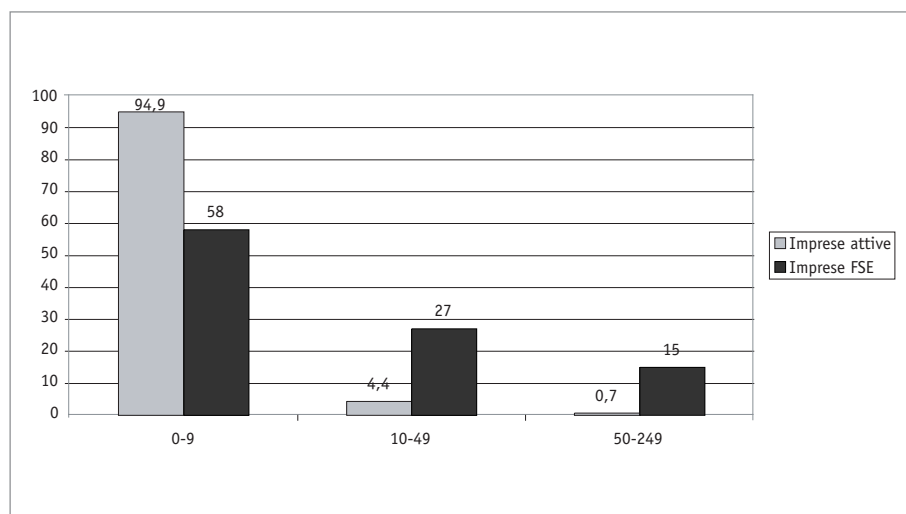
Tavola 18
Qcs Obiettivo 3
2000-2006.
Composizione
percentuale dei
lavoratori formati
per classi di età
rispetto al fatto
di avere
cambiato lavoro
o no dopo
l'intervento

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

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

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

Grafico 2
Confronto
imprese attive e
imprese
beneficiarie di
Fse Obiettivo 3
per classe di
addetti⁶
(2000-2004)



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

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

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

Inoltre, le imprese dichiarano che la formazione finanziata con fondi pubblici ha avuto un ruolo di supporto all'innovazione, rafforzando l'idea che l'investimento in formazione trova un terreno più favorevole nelle imprese con caratteristiche "forti". Da ciò deriva la considerazione che la formazione di cui un lavoratore può usufruire dipende in larga parte dalle caratteristiche delle imprese in cui lavora.

⁶ Il numero dei dipendenti è stimato come una media annua ed assume valori reali. La costruzione delle classi di addetti considera l'intervallo chiuso a destra, per cui la classe [0-1] contiene fino ad 1 addetto, la seconda classe da più di 1 addetto fino a 9 addetti, e così via.

Tuttavia, i recenti dispositivi in tema di formazione individuale hanno l'obiettivo di dare risposta alla domanda di formazione espressa dai lavoratori con determinate caratteristiche, eventualmente a parziale correzione dei comportamenti aziendali.

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

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

Si intravede in Italia, inoltre, uno spazio tuttora non coperto dall'intervento pubblico per lo sviluppo delle competenze dei lavoratori e per l'adattabilità delle imprese: gli interventi sull'organizzazione del lavoro (compresi quelli che vengono indicati come modelli di gestione delle risorse umane), che da più parti vengono considerati complementari alla formazione ed essi stessi sorgenti di creazione e diffusione di conoscenza all'interno delle imprese. Altri paesi, già nell'attuale ciclo di programmazione, si sono misurati con l'obiettivo della modernizzazione dell'organizzazione del lavoro utilizzando il Fse. Lo studio e il trasferimento delle prassi efficaci, lì sperimentate, potrebbe costituire un importante passo nella direzione di definire lo spettro di interventi auspicabili per il futuro.

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

5.1 CONTRIBUTO DEL FSE ALLA STRATEGIA EUROPEA PER L'OCCUPAZIONE (SEO)

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

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

Per quanto riguarda le misure di politica attiva contro la disoccupazione, risulta rafforzato il giudizio positivo emerso nell'ambito della valutazione di medio termine del Qcs. È infatti pari al 21,8% il grado di copertura dei destinatari di politiche preventive⁷ (il tasso di copertura della misura A2 a fine 2002 era del 16%), e pari al 15,2% quello dei destinatari dell'approccio curativo⁸ (il tasso di copertura della misura A3 era il 7%).

I tassi di copertura relativi agli interventi sui disoccupati di breve periodo e di lungo periodo risultano relativamente uniformi a fronte di target Seo profondamente difformi: il primo risultato si confronta infatti con l'obiettivo di raggiungere

7 Giovani in cerca di occupazione da meno di sei mesi e adulti in cerca di occupazione da meno di dodici mesi.

8 Giovani in cerca di occupazione da oltre sei mesi e adulti in cerca di occupazione da oltre dodici mesi.

il 100% della popolazione di riferimento, mentre il secondo si rapporta al raggiungimento del 25% della popolazione target entro il 2010. Anche in termini finanziari l'investimento in politiche preventive è solo di poco superiore a quello in politiche curative (rispettivamente 19,1% e 15,5% della spesa Fse).

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

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

Consistente risulta invece il livello di coinvolgimento dei giovani a rischio di dispersione scolastica: il Fse è riuscito ad intercettare il 24,4% della popolazione target della misura C2 costituita da giovani in età compresa tra i 14-18 anni e potenzialmente a rischio di abbandono scolastico. Il recupero di tale popolazione target è strettamente connesso all'obiettivo Seo secondo il quale nel 2010 almeno l'85% dei 22enni deve aver completato l'istruzione secondaria superiore (tav. 19).

Tavola 19
Confronto tra
obiettivi Seo e
tassi di copertura
delle misure Fse
Obiettivo 3

Benchmark Seo	Obiettivi Seo	Risultati Obiettivo 3
<i>Misure attive e preventive per le persone disoccupate</i>		
Offrire una misura attiva al 100% dei disoccupati di breve durata (approccio preventivo)	100%	21,80%
<i>Misure attive e preventive per le persone inattive</i>		
Entro il 2010, offrire una misura attiva al 25% dei disoccupati di lunga durata (approccio curativo)	25%	15,20%
<i>Sviluppo del capitale umano e apprendimento lungo tutto l'arco della vita</i>		
Entro il 2010, il 12,5 % degli adulti in età lavorativa partecipi ad attività formative	12,50%	1,60%
<i>Sviluppo del capitale umano e apprendimento lungo tutto l'arco della vita</i>		
Entro il 2010, l'85% dei 22enni abbia completato l'istruzione secondaria superiore	Tasso di dispersione scolastica ridotto del 50%	Sostegno al 24,4% dei giovani a rischio di dispersione

Fonte: elaborazioni Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse su dati regionali e dati Istat Rtfi

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

Questa relativa specializzazione delle politiche nazionali, regionali e cofinanziate richiede una rilettura del contributo del Fse al raggiungimento dei benchmark della Seo. In riferimento alle misure preventive e curative della disoccupazione, mentre i tassi di copertura del Fse riguardano prevalentemente l'offerta di interventi formativi, le politiche nazionali contribuiscono all'obiettivo di offrire una misura attiva ai disoccupati soprattutto tramite il sostegno all'apprendistato⁹.

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

9 Nella classificazione LMP (*Labour Market Policies*) l'apprendistato risulta incluso tra gli incentivi all'assunzione.

5.2 VALUTAZIONE DI IMPATTO DEL QCS

5.2.1 Impatti sui destinatari (esiti occupazionali netti)

La stima dell'impatto sui destinatari degli interventi rivolti a favorire l'accesso al mercato del lavoro ci segnala l'efficacia delle attività realizzate, quali strumenti di politica attiva del lavoro. In media è, infatti, pari al 26% il tasso di inserimento netto, che misura l'incremento nella probabilità di occupazione, a dodici mesi dalla conclusione dell'intervento, attribuibile alla partecipazione al programma. Tale risultato si presta ad un'interpretazione in termini di effetto marginale dell'aumento dell'offerta formativa¹⁰.

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

Nell'interpretare gli alti tassi di inserimento (lordi e netti) dei "trattati" va tenuto presente che l'aumento delle probabilità di trovare lavoro grazie alla partecipazione ai corsi non è legato esclusivamente all'incremento di capitale umano, ma anche al ruolo esercitato dagli enti di formazione e dalle esperienze di stage nel facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro¹¹.

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

5.2.2 Conseguimento degli obiettivi generali del Qcs

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

L'effetto del complesso delle politiche volte ad accrescere l'occupabilità è stato quello di indurre variazioni nei principali indicatori del mercato del lavoro che, in generale, vanno nella direzione attesa. La caduta nel tasso di crescita del Pil a

¹⁰ Per effetto marginale di una politica si intende l'effetto sulla popolazione coinvolta "al margine" a fronte di una estensione della platea dei destinatari.

¹¹ Il 24% di coloro che hanno trovato lavoro a dodici mesi dalla partecipazione ai corsi ha dichiarato di aver trovato lavoro tramite l'ente in cui si è svolto il corso o l'azienda in cui ha realizzato lo stage.

partire dall'anno 2001, tuttavia, ha contribuito ad ostacolare il raggiungimento degli obiettivi occupazionali fissati a Stoccolma.

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

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

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

5.2.3 Contributo del Fse alla governance delle politiche di valorizzazione delle risorse umane

Il Fse ha contribuito in questi anni a migliorare la governance delle politiche di sviluppo delle risorse umane. Le azioni di sistema promosse a livello centrale e regionale hanno portato alla creazione e sperimentazione di nuovi modelli di intervento e di gestione delle politiche del capitale umano, in tutti gli assi della programmazione (servizi pubblici per l'impiego, riforma dell'istruzione e della formazione, pari opportunità).

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

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

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

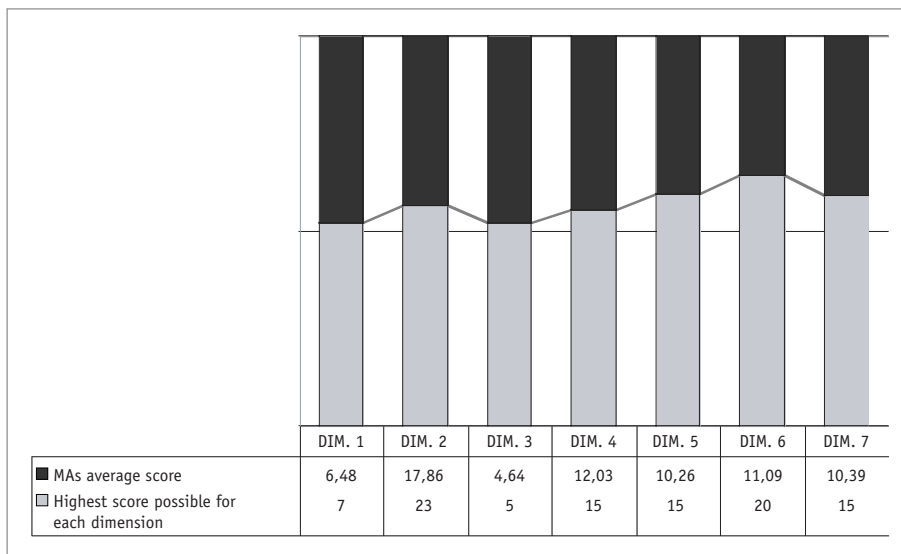
Inoltre, si profila un legame tra i risultati della valutazione e le decisioni assunte dalle Adg sulle politiche Fse, come testimoniato dal parziale utilizzo della valutazione intermedia operato in sede di riprogrammazione del Qcs.

capitolo 6

LA VALUTAZIONE DI ALCUNE TEMATICHE PRIORITARIE

6.1 QUALITÀ DEI SISTEMI FORMATIVI TERRITORIALI

La valutazione della qualità dei sistemi formativi territoriali è stata realizzata dalla Struttura nazionale di valutazione Fse sulla base dei *report* elaborati dalle 14 Adg dell'Obiettivo 3, attraverso l'attribuzione di un punteggio, derivato dal "peso" che le stesse Adg hanno attribuito ai fattori/indicatori del modello messo a punto nel 2003. Il grafico che segue riporta i risultati di tale esercizio valutativo in termini di punteggio medio per dimensioni della qualità (graf. 3).



*Grafico 3
Modello di
valutazione della
qualità dei
sistemi formativi
territoriali.
Punteggio medio
attribuito dalle
Adg a ciascuna
dimensione
rispetto al
punteggio
massimo*

Fonte: Isfol - Struttura nazionale di valutazione Fse

Nota: la semiretta a metà del grafico indica la posizione in cui il punteggio medio delle Adg coinciderebbe con il punteggio massimo attribuibile alla dimensione. La linea spezzata rappresenta, invece, il punteggio reale raggiunto dalle Adg

Dal grafico si evince che le dimensioni riguardanti l'“Efficacia dei sistemi di comunicazione” (dimensione 3) e la “Rispondenza della programmazione ai fabbisogni del territorio” (dimensione 1) ricevono valutazioni più alte delle altre. Tra le rimanenti è, invece, la dimensione della “Qualità dell'offerta formativa” (dimensione 6) ad essere valutata in maniera decisamente meno favorevole; mentre quelle relative ai “Risultati/impatti delle azioni formative cofinanziate attraverso il Fse” (dimensione 7) ed all'“Efficienza interna attuativa e procedurale” (dimensione 5), si collocano su livelli discreti. Per quanto riguarda, infine, l'“Efficacia dei sistemi di monitoraggio e valutazione” (dimensione 4) e l'“Integrazione tra politiche, sistemi e livelli di governance” (dimensione 2), le prestazioni dei sistemi territoriali ottengono buoni risultati.

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

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

Di successo risulta anche l'impulso che il Fse ha dato all'attivazione di modalità strutturate di comunicazione e informazione circa l'offerta e le opportunità di formazione esistenti (un vero e proprio *salto di qualità* rispetto al precedente periodo di programmazione), così come il contributo dato alla implementazione di adeguati sistemi di monitoraggio e controllo.

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

6.2 INTEGRAZIONE TRA OBIETTIVO 2 E OBIETTIVO 3

Il criterio dell'integrazione è stato promosso dalla Commissione europea a partire dai Programmi integrati mediterranei (Pim)¹² e, successivamente, introdotto nella programmazione dei Fondi strutturali, con i Regolamenti del 1988. Nei Regolamenti si è posto l'accento sulla necessità di raggiungere il massimo dell'efficacia attraverso l'implementazione di programmi integrati, finalizzati ad ottenere un effetto di sinergia fra differenti misure ed a garantire la convergenza fra effetti di diversi partner con diversi progetti e responsabilità. L'idea sottostante è che l'integrazione sia il fattore necessario affinché un insieme di interventi produca un effetto complessivo maggiore della somma degli effetti prodotti dai singoli interventi.

Il tema dell'integrazione nelle regioni del Centro-nord è stato indagato a partire dall'analisi delle strategie di programmazione dei due strumenti comunitari che insistono sugli stessi territori o porzioni di territorio: da una parte l'Obiettivo 3 del Fse, che agisce sulla qualificazione e sul rafforzamento del capitale umano; dall'altra l'Obiettivo 2 del Fesr, che interviene a favore della dotazione strutturale e infrastrutturale delle zone classificate "in fase di riconversione socio-economica". Le due programmazioni presentano, potenzialmente, elementi di complementarità e di sinergia, poiché in specifici ambiti territoriali si rivolgono, l'una, alla qualificazione delle risorse umane attraverso lo sviluppo della formazione della forza lavoro, l'altra, al sostegno della crescita economica in settori in difficoltà, come l'industria e la pesca, o in zone in declino come quelle rurali o le aree urbane. Tuttavia, mentre l'Obiettivo 2 nasce con una connotazione più marcata di strumento di politica regionale, l'investimento in risorse umane tende ad essere declinato in maniera trasversale rispetto ad un territorio, spesso a scapito di una maggiore specificità rispetto ai fabbisogni da questi esposti.

Nei documenti di programmazione dell'Obiettivo 3, i rapporti tra Obiettivo 2 e Obiettivo 3 vengono disciplinati, quasi esclusivamente, attraverso la definizione di una riserva finanziaria da destinare alle aree classificate come "zone in via di riconversione". In particolare è previsto che le aree Obiettivo 2 ricevano almeno il 5% delle risorse Fse pro capite in più rispetto alla quota pro capite garantita nelle altre aree del centro-nord.

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

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

- l'interazione di strategia tra i due fondi;

12 I Pim sono stati approvati dalla CE con decisione dell'8 dicembre 1987, C(87) 2525.

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

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

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

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

Gli studi di caso condotti in alcune Regioni forniscono spunti di riflessione sulle modalità e sulle potenzialità dell'integrazione, anche nella prospettiva della valorizzazione dell'esperienza italiana della programmazione negoziata in vista della nuova programmazione 2007-2013 che, allo stato attuale, indica lo sviluppo di reti e partenariati come uno degli ambiti di intervento¹³. Si segnalano, in particolare, alcuni elementi di interesse.

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

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

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

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

In terzo luogo, emerge dalle esperienze realizzate il tentativo di rispondere in maniera più puntuale ai fabbisogni di sviluppo locale, sia in una logica di programmazione di tipo *top down* (dall'alto al basso), sia come espressione dei fabbisogni provenienti "dal basso", ovvero coerenti con i fabbisogni locali.

Le esperienze di integrazione in questo senso possono essere lette come lo sforzo di territorializzazione del Fse. La gestione regionale della formazione professionale, che pure si basa su obiettivi di creazione di professionalità legate al fabbisogno locale, ha evidentemente visto nel tempo indebolirsi la capacità di rendere coerente l'offerta di formazione con la domanda.

In quarto luogo, vi sono nei progetti integrati aree tematiche privilegiate per loro natura strettamente correlate al territorio, come l'ambiente, il turismo e le produzioni locali, in cui i fattori "immobili" della produzione di ricchezza sono più rilevanti. Questi ultimi due aspetti evidenziano come il ruolo dell'investimento in capitale umano rispetto agli interventi di sviluppo del territorio si sia connotato non solo come politica per la creazione di competenze finalizzate ad una strategia di sviluppo, ma anche come politica per la valorizzazione delle competenze esistenti. In relazione a questo, la scommessa principale delle politiche di sviluppo locale è quella di valorizzare il capitale di competenze e il capitale sociale di un'area, sfruttando le sinergie che possono realizzarsi. Ciò rimanda ad un concetto di integrazione che coniuga la dotazione di un territorio con la capacità previsionale di sviluppo per accrescere l'offerta di competenze.

LE CONCLUSIONI E LE RACCOMANDAZIONI

7.1 CONCLUSIONI

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

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

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

Nel rapporto, qui sintetizzato, la logica della focalizzazione si è tradotta nell'individuazione di tre ambiti di analisi: i risultati e gli impatti prodotti con riferimento ad alcune misure del programma; specifiche tematiche di interesse, quali la qualità dei sistemi formativi e l'integrazione tra gli Obiettivi 2 e 3 e, infine, i risultati complessivi del Fse, anche nel quadro delle politiche nazionali e degli obiettivi

della Seo. Si evidenziano, di seguito, alcuni elementi essenziali emersi da tale analisi.

Al 31.12.2004, l'avanzamento finanziario e fisico del Qcs risulta buono e fa ben sperare per il proseguimento della programmazione 2000-2006, anche alla luce dell'accelerazione nell'andamento dei principali indicatori di attuazione finanziaria e fisica. Dal confronto con la valutazione intermedia emerge, infatti, un notevole miglioramento dell'avanzamento finanziario complessivo degli interventi Fse negli ultimi due anni. Rispetto al periodo 2000-2002 gli impegni risultano quasi raddoppiati e le spese quasi triplicate. Similmente, guardando agli indicatori di attuazione fisica, negli ultimi due anni di attuazione del Fse, il numero di progetti e di destinatari risulta raddoppiato, sia in fase di approvazione che di avvio; i progetti conclusi sono aumentati di circa due volte e mezzo ed i loro destinatari sono quasi il triplo di quelli relativi al periodo 2000-2002.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il tasso d'inserimento occupazionale lordo e il tasso d'inserimento "coerente" (in attività di lavoro in settori analoghi a quelli dell'intervento formativo cui si è par-

tecipato) crescono con il livello d'istruzione e si innalzano nel caso delle tipologie di progetto concepite specificamente per individui che hanno già completato percorsi d'istruzione superiore (alta formazione, lfts, post-obbligo formativo e post-diploma). Con riferimento all'età, i tassi d'inserimento occupazionale lordo e "coerente" sono più favorevoli alle classi di età centrali (25-29 anni e 30-34 anni). Infine, non va trascurato che il tasso d'inserimento occupazionale risulta essere correlato inversamente con la durata della disoccupazione al momento dell'iscrizione all'intervento.

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

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

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

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

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

I risultati osservati sui lavoratori a dodici mesi dalla partecipazione al corso mostrano, nel complesso, un limitato riflesso della formazione in termini di mobi-

lità interna o esterna all'azienda, di stabilizzazione del rapporto dal punto di vista contrattuale, nonché di variazione della retribuzione. Emerge tuttavia un fenomeno interessante: i cambiamenti più significativi registrati per i lavoratori formati si identificano nei percorsi di mobilità verso l'esterno, che riguardano solitamente gli individui più giovani e soprattutto con meno anzianità di servizio, ai quali è associato spesso un aumento della retribuzione.

Uno specifico tema analizzato ha riguardato la valutazione della qualità dei sistemi formativi territoriali. Dalle valutazioni espresse dalle Adg, in sintesi, sembra emergere la consapevolezza della rilevanza del consolidamento del "sistema di governo" della formazione professionale, mentre presentano ancora margini di miglioramento le aree (o dimensioni) della qualità riguardanti l'offerta formativa e la capacità d'intercettare le fasce deboli.

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

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

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

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

7.2 RACCOMANDAZIONI

7.2.1 Rafforzare alcune filiere formative finalizzate all'occupabilità

Alla luce dei risultati ottenuti, già nei due anni residui dell'attuale programmazione appare opportuno rafforzare il ruolo di alcune filiere formative particolarmente strategiche ai fini degli obiettivi di occupabilità attuali e futuri del Fse: l'Ifts e l'alta formazione.

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

Non va tuttavia trascurato che gli interventi di Ifts hanno una durata effettiva molto lunga (mediamente superiore alle 1.000 ore) che ne influenza inevitabilmente la riuscita attuativa, come dimostrano i tassi di dispersione particolarmente elevati registrati. Un maggiore investimento in questa filiera, caratterizzata anche da costi mediamente assai consistenti, richiederebbe pertanto l'attivazione di specifiche misure di accompagnamento volte a ridurre gli abbandoni ottimizzando così l'utilizzo di risorse pubbliche ad essa destinate.

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

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

7.2.2 Migliorare gli interventi rivolti ai soggetti più deboli

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

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

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

7.2.3 Creare maggiori sinergie tra fondi comunitari e fondi nazionali in favore della formazione continua

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

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

Va, inoltre, fatto uno sforzo ai fini dell'ampliamento di interventi finora poco impiegati nello sviluppo delle competenze dei lavoratori e dell'adattabilità delle imprese: si tratta degli interventi per la modernizzazione dell'organizzazione del lavoro (compresi quelli che vengono indicati come modelli di gestione delle risorse umane), che da più parti vengono considerati fonte di creazione e diffusione di conoscenza all'interno delle imprese e riconosciuti come complementari alla formazione. Altri paesi europei, già nell'attuale ciclo di programmazione, si sono

cimentati con questa sfida; lo studio e il trasferimento di alcune buone prassi, opportunamente adattate alla realtà economico-produttiva italiana, potrebbe costituire un importante elemento di novità.

7.2.4 Creare un quadro organico della strategia di lifelong learning

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

Parallelamente alla strategia di lifelong learning, in tema di adattabilità come anticipazione e gestione del cambiamento, il nuovo Fse potrebbe costituire un'opportunità di sperimentazione di costruzione di capacità "previsiva" delle imprese (o di sistemi di imprese) che favoriscano il riposizionamento di queste ultime e la costruzione di migliori scenari in termini di fabbisogni di risorse umane. Il sostegno ai partenariati locali, come si è notato nell'analisi relative alle forme di integrazione di interventi per lo sviluppo territoriale, può costituire un utile strumento per la creazione di scenari resi affidabili dal coordinamento delle azioni individuali.

7.2.5 Rafforzare gli strumenti volti al miglioramento della permanenza delle donne nel mercato del lavoro

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

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

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

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

7.2.6 Rafforzare le pratiche di buon governo delle politiche

Nell'ambito dell'auspicio del buon governo delle politiche cofinanziate, la nuova programmazione considera la *capacity building* come oggetto di riserva finanziaria (2%): a tale proposito l'esperienza dell'attuale programmazione dimostra un notevole progresso in termini di gestione delle informazioni ed utilizzo delle conoscenze sullo stato di attuazione dei programmi che deve costituire il punto di partenza per analoghi successi anche sul versante delle politiche non cofinanziate. Tali necessità sono avvertite in Italia, sia a livello centrale che a livello regionale, ma non hanno finora trovato soluzioni praticabili e coerenti. Tuttavia, la valutazione della qualità dei sistemi formativi presentata nel rapporto offre una base conoscitiva sufficientemente ampia ed articolata per fornire alcune indicazioni operative per il futuro.

I sistemi regionali di formazione professionale hanno adottato meccanismi operativi efficaci, che si concretizzano in documenti di programmazione e pianificazione dettagliati e coerenti con le strategie e le indicazioni generali del Fse. Molto diffusa è anche la modalità di programmazione attraverso forme di raccordo e interazione tra attori e sistemi diversi che, ciascuno per le proprie competenze, contribuiscono a disegnare e gestire il sistema di formazione professionale, dell'istruzione e del lavoro.

Grazie al contributo del Fse sono state altresì attivate modalità strutturate di comunicazione e informazione circa l'offerta e le opportunità di formazione esistenti nel territorio. Altrettanto importante è il supporto del Fse all'implementazione di adeguati sistemi di monitoraggio e controllo.

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

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

Collana editoriale *I libri del Fondo sociale europeo*

- 1 *I termini della formazione. Il controllo terminologico come strumento per la ricerca*, ottobre 2002
- 2 *Compendio normativo del FSE. Manuale 2000-2006*, 1ª edizione dicembre 2002, 2ª edizione aggiornata dicembre 2003
- 3 *Compendio normativo del FSE. Guida operativa*, 1ª edizione ed. dicembre 2002, 2ª edizione aggiornata dicembre 2003
- 4 *Il FSE nel web. Analisi della comunicazione attraverso Internet*, dicembre 2002
- 5 *Informazione e pubblicità del FSE: dall'analisi dei piani di comunicazione ad una proposta di indicatori per il monitoraggio e la valutazione*, luglio 2003
- 6 *Politiche regionali per la formazione permanente. Primo rapporto nazionale*, luglio 2003
- 7 *Sviluppo del territorio nella new e net economy*, luglio 2003
- 8 *Le campagne di informazione pubblica: un'esperienza nazionale sulla formazione e le politiche attive del lavoro*, settembre 2003
- 9 *L'attuazione dell'obbligo formativo. Terzo rapporto di monitoraggio*, settembre 2003
- 10 *Manuale per il tutor dell'obbligo formativo. Manuale operativo e percorsi di formazione*, settembre 2003
- 11 *Secondo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia. Anno formativo 2000-2001*, settembre 2003
- 12 *Fondo sociale europeo: strategie europee e mainstreaming per lo sviluppo dell'occupazione*, ottobre 2003
- 13 *Il Centro di Documentazione: gestione e diffusione dell'informazione*, ottobre 2003
- 14 *I contenuti per l'apprendistato*, ottobre 2003
- 15 *Formazione continua e politiche di sostegno per le micro-imprese*, dicembre 2003
- 16 *L'apprendimento organizzativo e la formazione continua on the job*, dicembre 2003
- 17 *L'offerta di formazione permanente in Italia. Primo rapporto nazionale*, dicembre 2003
- 18 *Formazione permanente: chi partecipa e chi ne è escluso. Primo rapporto nazionale sulla domanda*, dicembre 2003
- 19 *La qualità dell'e-learning nella formazione continua*, dicembre 2003
- 20 *Linee guida per la valutazione del software didattico nell'e-learning*, dicembre 2003
- 21 *Apprendimento in età adulta. Modelli e strumenti*, marzo 2004
- 22 *Il monitoraggio e la valutazione dei Piani di comunicazione regionali: prima fase applicativa del modello di indicatori*, aprile 2004

I file pdf dei volumi della collana sono disponibili nella sezione *Europalavoro* del sito del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (area "Prodotti editoriali", <http://www.welfare.gov.it/EuropaLavoro/Ucofpl/ProdottiEditoriali/CollaneEditoriali/LibriDelFondoSocialeEuropeo/default.htm>).

- 23 *La comunicazione nelle azioni di sistema e nel mainstreaming per la società dell'informazione: un modello di analisi e valutazione*, aprile 2004
- 24 *La formazione continua nella contrattazione collettiva*, maggio 2004
- 25 *Definizione di un modello di valutazione ex-ante della qualità degli interventi fad/e-learning cofinanziati dal FSE (volume + cd rom)*, maggio 2004
- 26 *Appunti sull'impresa sociale*, maggio 2004
- 27 *Adult education - Supply, demand and lifelong learning policies. Synthesis report*, maggio 2004
- 28 *Formazione continua e grandi imprese (volume + cd rom)*, maggio 2004
- 29 *Guida al mentoring. Istruzioni per l'uso*, giugno 2004
- 30 *Gli appalti pubblici di servizi e il FSE. Guida operativa*, giugno 2004
- 31 *La filiera IFTS: tra sperimentazione e sistema. Terzo rapporto nazionale di monitoraggio e valutazione dei percorsi IFTS*, giugno 2004
- 32 *Una lente sull'apprendistato: i protagonisti ed i processi della formazione*, giugno 2004
- 33 *Tecnici al lavoro. Secondo rapporto nazionale sugli esiti formativi ed occupazionali dei corsi IFTS*, giugno 2004
- 34 *Approcci gestionali e soluzioni organizzative nei servizi per l'impiego*, giugno 2004
- 35 *Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego*, giugno 2004
- 36 *Indirizzi operativi per l'attuazione delle linee guida V.I.S.P.O. Indicazioni per il Fondo sociale europeo*, luglio 2004
- 37 *L'attuazione dell'obbligo formativo. Quarto rapporto di monitoraggio*, luglio 2004
- 38 *Terzo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia*, settembre 2004
- 39 *Accreditamento delle sedi orientative* 8 volumi in cofanetto, settembre 2004
- 40 *Trasferimento di buone pratiche: analisi dell'attuazione*, ottobre 2004
- 41 *Trasferimento di buone pratiche: schede di sintesi*, ottobre 2004
- 42 *Guida al mentoring in carcere*, novembre 2004
- 43 *Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi. Prima sperimentazione nell'area Obiettivo 3*, novembre 2004
- 44 *Certificazione delle competenze e life long learning. Scenari e cambiamenti in Italia ed in Europa*, dicembre 2004
- 45 *Fondo sociale europeo: politiche dell'occupazione*, dicembre 2004
- 46 *Le campagne di informazione e comunicazione della pubblica amministrazione*, dicembre 2004
- 47 *Le azioni di sistema nazionali: tra conoscenza, qualificazione e innovazione (volume + cd rom)*, gennaio 2005
- 48 *L'analisi dei fabbisogni nella programmazione FSE 2000-2006: stato di attuazione al termine del primo triennio*, gennaio 2005
- 49 *I profili professionali nei servizi per l'impiego in Italia ed in Europa*, gennaio 2005

- 50 *Le strategie di sviluppo delle risorse umane del Centro-nord. Un'analisi dei bandi di gara ed avvisi pubblici in obiettivo 3 2000-2003*, gennaio 2005
- 51 *La rete, i confini, le prospettive. Rapporto apprendistato 2004*, febbraio 2005
- 52 *La spesa per la formazione professionale in Italia*, febbraio 2005
- 53 *La riprogrammazione del Fondo sociale europeo nel nuovo orizzonte comunitario* (volume + cd rom), marzo 2005
- 54 *Informare per scegliere. Strumenti e documentazione a supporto dell'orientamento al lavoro e alle professioni*, aprile 2005
- 55 *Conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare. Integrazione delle politiche a problemi di valutazione*, aprile 2005
- 56 *Modelli e servizi per la qualificazione dei giovani. V rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, maggio 2005
- 57 *La simulazione nella formazione a distanza: modelli di apprendimento nella Knowledge society* (volume + cd rom), giugno 2005
- 58 *La domanda di lavoro qualificato. Le inserzioni a "modulo" nel 2003*, giugno 2005
- 59 *La formazione continua nelle piccole e medie imprese del Veneto. Atteggiamenti, comportamenti, ruolo del territorio*, settembre 2005
- 60 *La moltiplicazione del tutor. Fra funzione diffusa e nuovi ruoli professionali*, settembre 2005
- 61 *Quarto rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia. Anno formativo 2002-2003*, settembre 2005
- 62 *La Ricerca di lavoro. Patrimonio formativo, caratteristiche premianti, attitudini e propensioni dell'offerta di lavoro in Italia*, settembre 2005
- 63 *I formatori della formazione professionale. Come (e perché) cambia una professione*, ottobre 2005
- 64 *I sistemi regionali di certificazione: monografie*, ottobre 2005
- 65 *Il Fondo Sociale Europeo nella programmazione 2000-2006: risultati e prospettive. Atti dell'Incontro Annuale QCS Ob3. Roma, 31 gennaio-1 febbraio 2005*, ottobre 2005
- 66 *Trasferimento di buone pratiche: case study. Terzo volume*, ottobre 2005
- 67 *Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi formativi in obiettivo 1. Seconda sperimentazione in ambito regionale*, novembre 2005
- 68 *L'accompagnamento per contrastare la dispersione universitaria. Mentoring e tutoring a sostegno degli studenti*, novembre 2005
- 69 *Analisi dei meccanismi di governance nell'ambito della programmazione regionale FSE 2000-2006*, dicembre 2005
- 70 *La valutazione degli interventi del Fondo sociale europeo 2000-2006 a sostegno dell'occupazione. Indagini placement Obiettivo 3*, gennaio 2006
- 71 *Aspettative e comportamenti di individui e aziende in tema di invecchiamento della popolazione e della forza lavoro. I risultati di due indagini*, febbraio 2006
- 72 *La domanda di lavoro qualificato: le inserzioni "a modulo" nel 2004*, febbraio 2006

- 73 *Insegnare agli adulti: una professione in formazione*, marzo 2006
- 74 *Il governo locale dell'obbligo formativo. Indagine sulle attività svolte dalle Province per la costruzione del sistema di obbligo formativo*, marzo 2006
- 75 *Dipendenze e Mentoring. Prevenzione del disagio giovanile e sostegno alla famiglia*, maggio 2006
- 76 *Guida all'Autovalutazione per le strutture scolastiche e formative. Versione italiana della Guida preparata dal Technical Working Group on Quality con il supporto del Cedefop*, giugno 2006
- 77 *Modelli e metodologie per la formazione continua nelle Azioni di Sistema. I progetti degli Awisi 6 e 9 del 2001 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, giugno 2006
- 78 *Esiti dell'applicazione della politica delle pari opportunità e del mainstreaming di genere negli interventi di FSE. Le azioni rivolte alle persone e le azioni rivolte all'accompagnamento lette secondo il genere*, giugno 2006
- 79 *La transizione dall'apprendistato agli apprendistati. Monitoraggio 2004-2005*, giugno 2006
- 80 *Plus Participation Labour Unemployment Survey. Indagine campionaria nazionale sulle caratteristiche e le aspettative degli individui sul lavoro*, luglio 2006
- 81 *Valutazione finale del Quadro comunitario di sostegno dell'Obiettivo 3 2000-2006. The 2000-2006 Objective 3 Community Support Framework Final Evaluation. Executive Summary*, luglio 2006



Finito di stampare nel mese di luglio 2006
dalla Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

The European Social Fund Books

ISSN 1590-0002

Isfol, Institute for the Development of Workers' Vocational Training, was established by presidential decree (D.P.R.) n. 478 of 30 June 1973. It was recognized as a research institute by legislative decree n. 419 of 29 October 1999.

It is based in Rome and it is supervised by the Ministry of Labour and Social Security. The Institute now has a new Statute, approved by decree of the Prime Minister's Office (D.P.C.M.) of 19 March 2003, and a new organization, approved by the Board of Directors with resolution n. 12 of 6 October 2004.

Isfol carries out studies, research and evaluations, and gathers documentation and information on training, labour-market and social policies for increasing employment, developing human resources and fostering social inclusion and local development.

It acts as a technical and scientific consultant for the Ministry of Labour and Social Security and other Ministries, for Regional and Provincial Administrations, Local Organizations and various national public or private bodies.

It carries out assignments conferred by Parliament and belongs to the National Statistics System. It provides technical assistance for the European Social Fund, is the National Agency for the Leonardo da Vinci Community Programme, the National EUROPASS Centre and the National EQUAL Support Unit.

President

Sergio Trevisanato

Director General

Antonio Capone

The European Social Fund Books series presents technical and scientific studies carried out under Isfol's Activity Plan for the 2000-2006 ESF Programme "Operational Projects: The Implementation of the Objective 3 National Operational Programme System Actions" and for the Objective 1 National Operational Programme "Technical Assistance and System Actions".

The European Social Fund Books series is edited by *Isabella Pitoni*, head of ISFOL's Office for External Relations and Specialized Documentation Centre.



UNIONE EUROPEA
Fondo sociale europeo



**MINISTERO DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE**

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

ISFOL

**THE 2000-2006 OBJECTIVE 3
COMMUNITY SUPPORT
FRAMEWORK FINAL
EVALUATION**

Executive Summary

This publication presents the abstract of the Updating of the 2000-2006 ESF Objective 3 Community Support Framework Mid-Term Evaluation Report, carried out under the Objective 3 National Operational Programme "System Actions", measure F2 and written by Isfol's National ESF Evaluation Unit, Human Resources Policies Evaluation Area, headed by Stefano Volpi. It was financed with 2005 funds.

The authors of the Report are:
*Cristina Berliri, Silvia Ciampi, Alessandra De Lellis,
Giuseppe Di Battista, Stefano Gagliarducci,
Cristina Lion, Vanessa Lupo,
Francesca Romana Marchionne,
Paola Martini, Luisa Palomba, Corrado Polli,
Paolo Severati, Paola Stocco, Enrico Toti,
Alberto Vergani e Stefano Volpi.*

The European Social Fund Books

series coordination:

Aurelia Tirelli and Piero Buccione.

Assisted by *Paola Piras.*



CONTENTS

Introduction	9
1 The approach to the evaluation	11
2 The lessons learned from the mid-term evaluation	15
3 The evaluation of the main CSF implementations	19
3.1 Evolution of the ESF co-funded policy strategies	19
3.2 Financial progress	21
3.3 Physical progress	29
3.3.1 <i>State of progress of CSF interventions</i>	29
3.3.2 <i>Cost and duration of interventions</i>	37
3.3.3 <i>Training activity drop-out rates</i>	40
3.3.4 <i>Characteristics of intervention recipients</i>	40
4 The evaluation of results in some policy-fields	47
4.1 Recipients reached by 2000-2006 ESF interventions compared to target population (rates of coverage)	47
4.2 Interventions for integration/reintegration in the labour market: characteristics of recipients, employment outcomes and effectiveness	52
4.3 Training the employed	66
5 The added value of the European Social Fund	71
5.1 The ESF contribution to the European Employment Strategy (EES)	71
5.2 Evaluation of the CSF impact	74
5.2.1 <i>Impacts on recipients (net employment outcomes)</i>	74
5.2.2 <i>Achievement of CSF general objectives</i>	74
5.2.3 <i>ESF contribution to the governance of human-resource development policies</i>	75

6	The evaluation of some priority topics	77
6.1	Quality of regional training systems	77
6.2	Integration between Objective 2 and Objective 3	79
7	Conclusions and recommendations	83
7.1	Conclusions	83
7.2	Recommendations	88
7.2.1	<i>Strengthening the role of some ESF training pathways aimed at employability</i>	88
7.2.2	<i>Improving interventions aimed at target-groups at risk of social exclusion</i>	88
7.2.3	<i>Fostering synergies between Community and national funds to develop continuing training</i>	89
7.2.4	<i>Creating a systematic framework for a lifelong learning strategy</i>	89
7.2.5	<i>Strengthening interventions for helping women to remain longer in the labour market</i>	90
7.2.6	<i>Promoting good governance and capacity building</i>	90

Tables and graphs

Table 1	Information sources used for updating the mid-term evaluation	13
Table 2	2000-2006 Objective 3 CSF. 2003 reprogramming of financial resources per policy-field	17
Table 3	2000-2006 Objective 3 CSF. Financial implementation per policy-field and measure at 31.12.2004 (in euro)	22
Table 4	2000-2006 Objective 3 CSF. Commitments and payments per action typology, total values and percentages at 31.12.2004 (in euro)	26
Table 5	2000-2006 Objective 3 CSF. Projects per measure at 31.12.2004	30
Table 6	2000-2006 Objective 3 CSF. Recipients per measure at 31.12.2004	32
Table 7	2000-2006 Objective 3 CSF. Implementation efficiency and implementation success at 31.12.2004 per policy-field and measure	34
Table 8	2000-2006 Objective 3 CSF. Project average cost, per policy-field and per measure at 31.12.2004	38
Table 9	2000-2006 Objective 3 CSF. Recipients started up at 31.12.2004 per characteristics and measure	42
Table 10	2000-2006 Objective 3 CSF. Recipients reached by interventions compared to target population (annual average rates of coverage)	48
Table 11	2000-2006 Objective 3 CSF. Annual average rates of coverage for some intervention typologies	51
Table 12	2000-2006 Objective 3 CSF. Results of labour-market integration/reintegration interventions	54

Table 13	2000-2006 Objective 3 CSF. Changes in the recipient employment status six and twelve months after the labour-market integration/reintegration intervention	56
Table 14	2000-2006 Objective 3 CSF. Channel used by intervention beneficiaries to find work per educational qualification	58
Table 15	2000-2006 Objective 3 CSF. Employed twelve months after the end of the intervention per type of employment at 2002	60
Table 16	2000-2006 Objective 3 CSF. Employed twelve months after the end of intervention per gender and type of employment at 2002	63
Table 17	2000-2006 Objective 3 CSF for workers over the 2000-2004 period	66
Table 18	2000-2006 Objective 3 CSF. Percentage of workers trained per age class with regards to the fact of having changed their job or not after the intervention	68
Table 19	Comparison between EES benchmarks and ESF Objective 3 outcomes	72
Graph 1	Trained workers per educational qualification (percentages). Comparison between ESF employed and average employed centre-north 2000-2004	67
Graph 2	Comparison between active firms (2000-2004 average) and ESF beneficiary firms (2000-2004) per employee class	68
Graph 3	Quality of regional training systems evaluation model. MAs average score compared to highest score possible for each dimension	77



INTRODUCTION

This summary report presents the results of the updating of the mid-term evaluation of the 2000-2006 Objective 3 Community Support Framework (henceforth the CSF) for Italy, co-funded by the European Social Fund (ESF). The Ministry of Labour and Social Policies requested ISFOL's National ESF Evaluation Unit to write this report within the framework of the National Operational Programme (NOP) "System Actions". In line with Community indications¹, the activities launched in the CSF are examined, devoting particular attention to some priority topics for which results and impacts are illustrated.

The report in its complete version is divided into five parts, introduced by the main conclusions and recommendations emerging from the analysis. After having illustrated the approach to the evaluation and the methodological choices adopted, the lessons learnt from the mid-term evaluation are analysed in part one, reconstructing the main results and the follow-up process, that is what the stakeholders have learnt.

The main CSF implementations are examined in the second part, following both the evolution of the policy choices by analysing calls for tender, and the state of financial and physical progress of the ESF interventions up to 31.12.2004. The aim is to present a picture of the evolution of the policy strategies and activities accomplished.

In the third part, the results are analysed with particular reference to some policy areas. The analysis includes both rates of coverage, calculated per specific target and for some particular policies, and the job placement rates calculated on the basis of the placement surveys carried out by the Managing Authorities (MA).

A specific survey is devoted to training for the employed. The characteristics of the workforce involved in training activities are described and the particular features of the enterprises providing training. The results of training on the employed

1 Cf. Guidance Paper on ESF "Final Evaluation" G/5/OR D(2004) 09495 Brussels, 28 April 2004.

12 months after the interventions are then examined as well as the role of the ESF in the development of continuing training policies.

The fourth part is devoted to the analysis of the added value of the ESF with reference to the contribution given to the European Employment Strategy (EES), including the achievement of some of the EES priority goals, and the impacts of the co-funded interventions. These latter are considered in relation to the effects of some policies on their recipients and to the extent to which the global objectives indicated by the CSF have been achieved.

The fifth part analyses the results of the two thematic evaluations: the quality of the training systems and the integration between Objective 2 and Objective 3. These two themes were chosen jointly by the Ministry of Labour and Social Policies and the other ESF MAs.

capitolo 1

THE APPROACH TO THE EVALUATION

Within the framework of the 2000-2006 ESF programme, Italy has set up a national evaluation system providing continuous support to the national and regional policy-makers' choices and giving them an analytical tool for designing, programming-reprogramming and managing the co-funded policies and interventions.

In the Community guidelines, the "final evaluation" is mainly defined as a document updating the mid-term evaluation, providing indications to policy-makers for future programming. Compared with the mid-term evaluation, this evaluation is focused, as suggested in the Community documents, on those aspects which provide important cognitive elements for the decision-making process, precisely because considered useful for pinpointing future priorities and thus for the negotiating and programming process. These aspects mainly concern the results and impacts produced by the programme.

In this report, the focus is on three priority areas concerning the results and impacts produced by some CSF measures/policies, specific thematic studies and the overall achievements of the ESF within the framework of national policies and EES objectives.

Operationally, this approach has produced:

- an analysis of results and impacts, with reference both to the overall importance of the ESF funded policies (coverage rates) and to employability and adaptability objectives (policy-oriented, participatory evaluation);
- an overall analysis of the CSF programming and implementation (policy-oriented, multilevel and multi-focus evaluation) and its contribution to the national strategies and to the achievement of EES objectives, also in terms of governance of policies (policy-oriented evaluation);
- a study of some topics, such as the quality of training systems and the integration of Objective 3 with Objective 2 (policy-oriented, multidisciplinary, participatory evaluation).

The methodologies used, of a quali-quantitative type, vary according to the nature of the evaluand and to the aim of the evaluation exercise (to understand the dimen-

sion of the events observed, check that the objectives have been achieved and to measure the implementation of the results, evaluate quality, etc.).

With specific reference to the CSF, the following have been analysed:

- policy programming;
- state of implementation of interventions;
- overall results (coverage rates) and those of the most important policies (job placement and training for the employed);
- added value of the ESF with reference to impacts (and its contribution to the EES);
- quality of training systems;
- integration between Objectives 2 and 3 Programmes;
- equal opportunities between men and women transversely through the report.

Each actually constitute an evaluative in-depth study making use of specific methodologies and tools.

The following table shows the major information sources for the evaluative analysis, divided up by evaluand (table 1).

Table 1 - Information sources used for updating the mid-term evaluation

Evaluand		
a) Implementation of policies	ISFOL - National ESF Evaluation Unit Calls-for-tender data base	All
b) State of progress of interventions	MONITWEBa	All
c) Overall results and results of job placement policies	MONITWEB	All
	ISTAT-Continuous survey on Labour force (RCFL) ^b	Not pertinent
d) Results of training for the employed	Regional/provincial placement surveys	12
	MONITWEB	14
	ISFOL - National ESF Evaluation Unit Calls-for-tender data base	14
	Excelsior ^c information system	Not pertinent
	ISTAT-Quarterly survey on labour force (RTFL) ^d and RCFL	Not pertinent
	ISFOL-Survey on continuing training in SMEs 2004	10
	ISTAT-ASIA and UNIONCAMERE-INFOCAMERE MOVIMPRESE	Not pertinent
	Regional/provincial surveys on the employed	7

cont.

a MONITWEB is the National Structural Fund Monitoring System managed by the Ministry for the Economy and Finances

b RCFL is the Rilevazione continua sulle forze di lavoro, or Continuous Survey on the Labour Force, a sample survey produced every week by the National Institute of Statistics, ISTAT, since 2004 in line with that established by a European regulation

c Excelsior is an information system analysing the demand for labour of enterprises. Excelsior is implemented by UNIONCAMERE, the Italian Union of Chambers of Commerce, Industry and Handicrafts in close cooperation with the financing of the Ministry of Labour and Social Policies. Excelsior has now reached its seventh edition (www.excelsior.unioncamere.net)

d RTFL (Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro) is the sample survey on the labour force which ISTAT, from 1959 until the end of 2003, carried out in a specific week of each trimester, providing official estimates of the employed and those seeking employment

Table 1
Information sources used for updating the mid-term evaluation

cont. Table 1
Information
sources used for
updating the
mid-term
evaluation

cont. Table 1 - Information sources used for updating the mid-term evaluation

Evaluand	Source	Number of MAs considered*
e) Added value of ESF	Programming documents	All
	MONITWEB	All
	ISTAT-RTFL and RCFL	Not pertinent
	EUROSTAT	Not pertinent
f) Quality of local training systems		Not pertinent
	Regional data on labour policies	12
	Regional/provincial quality self-evaluation reports	14
g) Integration between Objectives 2 and 3 Programmes	Programming documents (OP SPDE), AER ^f	14
	Case studies	4

e SPD (Single Programming Document)

f AER (Annual Executive Report)

capitolo 2

THE LESSONS LEARNED FROM THE MID-TERM EVALUATION

As planned, the CSF was reprogrammed and re-approved by the European Commission with its Decision of 25.05.2004 halfway through the 2000-2006 ESF at the time of the mid-term evaluation. The reprogrammed CSF includes a chapter (number 4) presenting the main results of the mid-term evaluation carried out by ISFOL's National ESF Evaluation Unit. This is an important inclusion because it shows that those drafting the CSF sought to link the evaluation findings to the decisions concerning the intervention strategies of the various policy-fields and specific objectives.

The comparison between the reprogrammed CSF and the mid-term evaluation report pinpoints two levels of acceptance and incorporation of the indications/recommendations proposed. The first level - the most important and identifiable with greater clarity - concerns the scope of the individual CSF specific objectives with particular reference to interventions addressed to persons (where scope means all those elements comprising the general profile, the implementing configuration, the recipients, and so on, of each specific objective). The second level - of more uncertain reconstruction - instead regards the financial allocation (in absolute and relative terms) of the CSF policy-fields.

The analysis illustrating how far the indications contained in the mid-term evaluation have been incorporated in the CSF is made at a level of specific objectives, thus showing broadly two groups of objectives: those which have completely incorporated most of the indications contained in the mid-term evaluation and those which instead seem to have done so partially or extremely generically.

The first group contains specific objectives 2 (promotion of equal opportunities in access to the labour market, with particular emphasis on persons risking social exclusion), 3 (upgrading of the vocational training and educational system), 5 (promotion of lifelong training), 7 (supporting entrepreneurship especially in the new employment areas) and 9 (increasing the participation and strengthening the position of women in the labour market). The group of specific objectives that seems to have incorporated the indications of the mid-term evaluation in a generic or partial manner includes objectives 1 (prevention of youth and adult

unemployment and integration/reintegration of long-term unemployed), 4 (promotion of a suitable supply of higher training), 6 (supporting regulation of working hours and flexibility of the labour market and developing continuing training with priorities for SMEs and public administration) and 8 (developing human capital in the technological research and development sectors). Finally, for specific objective 10 (improving monitoring, evaluation, information and control systems) the reprogrammed CSF does not have any evident links with the mid-term evaluation recommendations.

Taken as a whole, the extent to which the indications contained in the mid-term evaluation have been incorporated in the reprogrammed CSF can be defined as average, since some objectives have incorporated them in a very limited manner. The overall picture is thus rather polarized. This situation seems relatively realistic unless one assumes - but this would be pushing it - a direct relationship between the evaluation findings and their use, especially if explicit, in decision-making processes. This is even truer if these processes produce a document, such as the CSF, with a political rather than technical value and on a broad territorial scale.

Comparing the two CSF versions (2000 and 2003) with regards to the allocation of financial resources among the different policy-fields, it can be seen that the recommendation in the mid-term evaluation that the 2000-2006 CSF general strategy should maintain its distribution of funds among the different policies (table 2) has been followed. The larger investments on policy-field B - the more evident ones - have followed the indication, given in the mid-term evaluation, that Community and national policies should feature a "growing attention to social inclusion policies" which should also be suitably reflected on a financial level.

*Table 2
2000-2006
Objective 3
CSF. 2003
reprogramming
of financial
resources per
policy-field*

Policy-field	% of total financial resources	
	CSF (2000)	Reprogrammed CSF (2003)
Policy-field A	32,0%	31,7%
Policy-field B	5,6%	6,2%
Policy-field C	28,7%	28,3%
Policy-field D	20,7%	21,0%
Policy-field E	10,0%	9,6%
Policy-field F	3,0%	3,0%

Source: ISFOL - National ESF Evaluation Unit

In conclusion, and also looking to the future, there are two aspects to stress, apart from the extent to which the mid-term evaluation recommendations have been incorporated in the new CSF.

First of all, the presentation of the main results of the mid-term evaluation in the reprogrammed CSF is an important innovation (albeit mainly symbolic), since the CSF approved in 2000 did not even contain a formal link to the updating of the mid-term evaluation of the 1994-1999 CSF. This proves that the evaluation of the first three-year period of the 2000-2006 CSF - and also that by independent evaluators for the Operational Programmes (OP) - has not only helped to increase the overall quality of large-scale programme evaluations in terms of approaches, methods, techniques and tools used, but has also introduced a link between evaluation processes and the interests and actions of central and local public decision-makers.

The second aspect concerns the actual link between the indications of the mid-term evaluation and decision-making processes. Given that this link can never mean that decision-making processes are entirely based on the evaluation findings, an acceptable level of relationship between both actions can be fostered with a high added value if the importance of the evaluation activity and the decision-making process is recognised by their actors in terms of practices and outcomes.

THE EVALUATION OF THE MAIN CSF IMPLEMENTATIONS

3.1 EVOLUTION OF THE ESF CO-FUNDED POLICY STRATEGIES

A survey of intervention lines put to tender by the public administrations from 2000 to 2004 provides an outlook on human resource development strategies promoted through ESF funding. It shows that these administrations had a well-coordinated implementation programme over the 2000-2004 period, covering almost all the intervention lines supporting the CSF strategy.

A considerable number of activities have been promoted. The ESF has been used not only to support training activities but also to help develop more innovative actions, often personalized, such as guidance and integrated pathways for job placement and business start-ups. This confirms not only the ability of central, regional and local administrations to programme efficiently traditional activities but also the attempt to combine this type of intervention with system and accompanying actions, to boost employment. The incisive role played by the provinces, in line with the decentralization processes underway, is worth noting. Other actions, such as incentives for geographical mobility, training activities within apprenticeships and interventions for achieving labour-market flexibility through incentives to enterprises for job-rotation and job-sharing or for part-time work have played a marginal role over the entire programme period. The regional administrations have had also greater difficulties in programming interventions for encouraging synergies between research and the business world.

Overall, the following aspects have emerged from this mid-term survey:

- a better programming ability for particularly critical areas such as system actions, inter-regional projects and global subsidies, all significant innovations in the ESF 2000-2006 programme;
- a more precise definition of intervention sectors in which to set up training actions;
- greater emphasis on over-40s and on atypical workers;
- an increase in disadvantaged-user typologies and, under the same heading, the consolidation of mainstreaming policies.

3.1 Evolution of
the ESF co-
funded policy
strategies

More specific indications concerning the timing of the project stages (project selection, start up and conclusion) start to be given in calls for tender and public announcements after 2003. However, this is accompanied by a general increase in the administrative times needed to approve the projects, against the evolution recorded up to 2003. This could be because more complex activities, such as system actions, have been put to tender. This trend seems to be partly confirmed by the monitoring data, showing an increase in the incidence of system actions, especially in 2004.

Finally, with regards to across-the-board priorities, references to the information society, to local development and to equal opportunities, present in around 45% of calls for tender, show that these issues are becoming more important.

3.2 FINANCIAL PROGRESS

Following the mid-term reprogramming, the CSF was allocated 9,099 million euro with an increase of 379 million in financial resources but with little change in their distribution. Policy-field A is still assigned more funds with 31.8% of the total contribution, followed by policy-field C with 28.4% and policy-field D with 21%. Policy-fields E (10%), B (6%) and F (3%) have a smaller share of financial resources. However, the reprogrammed CSF gives policy-field B a much greater share (5.6%) of additional resources (around 19% of the total CSF increase). This decision seems consistent with the mid-term evaluation evidence showing that policy-field B could significantly benefit from this increase.

At 31.12.2004 the commitments of the Objective 3 MAs amounted to 6,608 million euro and the payments to 4,430 million. A comparison with the 2000-2002 period shows that the overall financial progress of the ESF interventions has improved considerably over the last two years. The commitments have almost doubled and the expenditures tripled. In particular:

- the commitment ability of the CSF, that is the ratio between resources committed over the 2000-2004 period and those programmed up to 2006, is 72.6% (it was 39.5% in the first three years of the Objective 3 implementation);
- the implementation efficiency, that is the ratio between payments made during 2000-2004 and resources programmed up to 2006, is around 49% (compared to 17% before);
- the utilisation ability, that is the ratio between payments made and resources committed in 2000-2004, is 67% and indicates that the MAs have gradually overcome fund disbursement problems (at 31.12.2002 the utilization ability was only 43%) (table 3).

Table 3
2000-2006
Objective 3 CSF.
Financial
implementation
per policy-field
and measure at
31.12.2004 (in
euro)

Table 3 - 2000-2006 Objective 3 CSF. Financial implementation per policy-field and measure at 31.12.2004 (in euro)^a

Policy-field and measure	Financial					
	Total con- tribution	(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)
Measure A1	562.428.758,00	382.830.729,78	256.110.272,1	68,1	45,5	66,9
Measure A2	2.329.958.059,00	1.822.771.989,84	1.287.885.582,6	78,2	55,3	70,7
Policy-field A	2.892.386.817,00	2.205.602.719,62	1.543.995.854,8	76,3	53,4	70,0
Measure B1	559.720.797,00	419.764.241,45	278.858.391,9	75,0	49,8	66,4
Policy-field B	559.720.797,00	419.764.241,45	278.858.391,9			
Measure C1	554.975.555,00	366.058.348,82	223.511.950,0			
Measure C2	294.310.312,00	173.582.726,52				
Measure C3	1.373.278.857,00	1.018.736.090,75				
Measure C4	357.341.650,00	277.028.795,52				
Policy-field C	2.579.906.374,00	1.835.405.961,62	1.194.722.447,4			
Measure D1	1.213.932.782,00	920.352.077,63	593.917.976,7			
Measure D2	209.409.596,00	150.455.773,18	92.910.740,6	71,8	44,4	61,8
Measure D3	349.605.568,00	216.795.001,75	140.014.437,5	62,0	40,0	64,6
Measure D4	138.622.864,00	69.806.923,98	49.634.108,0	50,4	35,8	71,1
Policy-field D	1.911.570.810,00	1.357.409.776,54	876.477.262,7	71,0	45,9	64,6
Measure E1	873.167.195,00	619.761.902,34	427.430.077,2	71,0	49,0	69,0

cont.

a The total contribution for 2000-2006 presented in the table is around one million euro less than that effectively reprogrammed by the CSF. The difference in totals, too slight to invalidate the analyses proposed in the text (programmed by measure), is due to the fact that some MAs were still updating their information sources (Programme Complements) used by MONITWEB for this survey

cont. Table 3 - 2000-2006 Objective 3 CSF. Financial implementation per policy-field and measure at 31.12.2004 (in euro)

Policy-field and measure						
	(a)	(b)	(c)	(b/a)	(c/a)	(c/b)
Policy-field E	873.167.195,00	619.761.902,34	427.430.077,2	71,0	49,0	69,0
Measure F1	176.012.236,13	95.458.210,46	57.685.462,4	54,2	32,8	60,4
Measure F2	105.592.670,13	75.047.695,17	51.182.402,3	71,1	48,5	68,2
Policy-field F	281.604.906,25	170.505.905,63	108.867.864,7	60,5	38,7	63,8
Total 2000-2004	9.098.356.899,25	6.608.450.507,20	4.430.351.898,6	72,6	48,7	67,0
Total 2000-2002	8.720.184.054,14	3.443.410.778,56	1.491.613.535,7	39,5	17,1	43,3

Source: ISFOL - National ESF Evaluation Unit on Ministry for economy IGRUE - MONITWEB data

cont.
Table 3
2000-2006
Objective 3 CSF.
Financial
implementation
per policy-field
and measure at
31.12.2004
(in euro)

3.2 Financial progress

The annual progress with regards to commitments and payments shows that both constantly increased up to 2003, during which the MAs' operations could have been strongly conditioned by the assignment of the performance reserve, to then drop in 2004 (-36.7% for commitments and -8% for payments compared to the previous year).

The positive financial progress of the CSF reflects the similar progress of the three policy-fields which were also priorities during the reprogramming (A, C and D); it also confirms the main trends already emerging during the mid-term evaluation and that is:

- the best performances, compared to the overall CSF ones, are obtained by policy-fields A and B under the profile of commitment ability (76.3% and 75%) and implementation efficiency (53.4% and 49.8%). In both cases, over the period in question, there were higher commitments than those indicated by the MAs in their OPs;
- the commitment ability and implementation efficiency of policy-fields C (71.1% and 46.3%), D (71% and 46%) and E (71% and 49%), which also has a greater than average utilisation ability (69% compared to the total CSF), appear basically in line with the CSF and do not cause particular concern;
- policy-field F has the most critical situation with a commitment ability of just 60.5%, an implementation efficiency of 38.7% and a utilization ability which is lower than that of the CSF as a whole (63.8%).

The majority of the measures has a positive financial progress, on a level of commitments and payments, in line with the CSF and their reference policy-fields. In this context, the best performances are found in terms of commitment ability and implementation efficiency for measure A2 (78% and 55%), for measure C3 (74% and 49.6%) and for measure D1 (76% and 49%) which, because of their financial weight, are strategic for the implementation of the entire CSF and effectively act as a driving force for this latter. On the other hand, measures F1, D4, D3, C1 and C2 show critical points in their commitments and payments.

The comparison with the mid-term evaluation shows, on a level of measure, a considerable improvement in the MAs' ability to manage financial resources according to efficiency guidelines. Over the past two years, the MAs have managed to maintain high performances for priority measures A2, C3 and D1 and - above all - they have progressively reduced the number of measures with particular delays and problems which could have affected their implementation (for example A1, D2 and F2).

The action typologies data, which is now sufficiently consolidated, shows for the first five years of ESF implementation:

- a clear prevalence of actions addressed to persons, involving 76.2% of commitments made by the MAs and 76.7% of their total expenditures at 31.12.2004, with particular reference to training interventions (66% of commitments and payments made on a level of total CSF);

- the important role played by actions addressed to systems (around 20% in terms of both commitments and payments), with the emphasis on interventions aimed at supporting and upgrading both the MAs' governance systems and employment services;
- a relatively modest financial "weight" of accompanying actions (less than 3% of total CSF on a level of commitments and expenditure) (table 4).

Table 4
2000-2006
Objective 3 CSF.
Commitments
and payments
per action
typology, total
values and
percentages at
31.12.2004
(in euro)

	Commitments	%	Payments	%
<i>Actions addressed to persons</i>	4,496,397,717.23	76.2	3,068,071,178.94	76.7
Guidance, consultancy, information	164,545,194.82	2.8	106,338,368.05	2.7
Work experience	89,807,426.95	1.5	60,320,380.26	1.5
Training of which:	3.878.188.783,00	65,8	2,651,862,958.74	66.3
<i>Training within compulsory schooling</i>	34,429,463.12	0,9	27.707.619,99	1.0
<i>Training within compulsory training</i>	718,196,393.48	18,5	465,034,019.16	17.5
<i>Training within post-comp. and post-diploma training</i>	1,596,247,205.31	41.2	1,197,231,342.74	45.1
<i>Higher technical education and training (IFTS)</i>	113,660,543.12	2.9	67,937,156.33	2.6
<i>Training within work-training contracts</i>	2,351,467.28	0.1	1,873,999.46	0.1
<i>Apprenticeship, post-compulsory training</i>	62,529,870.41	1.6	46,746,024.04	1.8
<i>Post-graduate training</i>	211,172,093.20	5.4	145,967,588.18	5.5
<i>Lifelong training</i>	222,758,301.27	5.7	131,808,982.77	5.0
<i>Training for reintegration in work</i>	108,519,726.27	2.8	69,332,935.69	2.6
<i>Training for setting up businesses</i>	19,320,490.80	0.5	11,737,911.34	0.4
<i>Training for the employed</i>	789,003,228.74	20.3	486,485,379.04	18.3
Integrated pathways	108,150,464.84	1.8	60,432,704.17	1.5
Incentives	255,705,847.62	4.3	189,116,767.72	4.7
<i>Actions addressed to systems</i>	1,229,085,251.76	20.8	821,382,274.06	20.5
Employment service systems	352,789,400.96	6.0	231,396,001.65	5.8
Training supply systems	274,471,859.23	4.7	196,102,218.86	4.9
Educational supply systems	24,879,043.73	0.4	17,824,809.81	0.4
System integration systems	86,113,950.64	1.5	71,355,599.12	1.8
Governance systems	490,830,997.20	8.3	304,703,644.62	7.6
<i>Accompanying actions</i>	172,405,091.51	2.9	110,638,188.30	2.8
Services	85,836,758.10	1.5	51,739,142.85	1,3
Awareness, information and advertisement	86,568,333.41	1.5	58,899,045.45	1.5
Total	5,897,888,060.50		4,000,091,641.30	

Source: ISFOL - National ESF Evaluation Unit processing of Ministry for economy - IGRUE - MONITWEB data

Examining the different policy-fields it can be seen that, with the exclusion of policy-field F - which does not involve actions addressed to persons - “training” is always the main intervention strategy, with regards to both the total resources committed and to those spent. However, the other action typologies, which represent the innovations introduced by the current ESF programme, have influenced the financial implementation of the policy-fields. In particular:

- in policy-field A, “devices and tools for supporting and upgrading the employment services system” have absorbed a consistent part of resources (17% of commitments and 16% of expenditure of the total policy-field);
- in policy-field B, “guidance, consultancy and information services” and “incentives” play a predominant role;
- policy-field C is also characterised by some system actions, mainly regarding “devices and tools for supporting and upgrading the training supply system” and “devices and tools for supporting and upgrading the governance system”;
- in policy-field D, “incentives” and “devices and tools for supporting and upgrading the governance system” play a significant role;
- policy-field E has diversified its intervention strategy mainly into “incentives” and “devices and tools for supporting and upgrading the governance system”;
- policy-field F is almost entirely involved in this latter system-actions typology (with 80.5% of total commitments and 77% of payments) in which there are also accompanying actions.

The financial progress of action typologies, in terms of utilisation ability compared to that of the CSF average (67%), shows that the MAs have been efficient in the management of some specific intervention strategies over the 2000-2004 period. These include “devices and tools for supporting systems integration” (with an 83% utilization ability but a rather limited financial importance in the total CSF), “incentives” (74%), “devices and tools for supporting and upgrading the educational supply system” (71.6%), “devices and tools for supporting and upgrading the training supply system” (71.4%) and “training” itself (68.4%). On the opposite side, “integrated pathways” have the lowest utilization ability with 56%.

The annual percentage variations in commitments and payments recorded for the different action typologies show, with respect to their general decrease on a CSF level in 2004, the significant role of some system actions, and in particular “devices and tools for supporting systems integration” and “devices and tools for supporting and upgrading the educational supply system” which both present a considerable decrease in resources committed and spent in 2004 compared with 2003. More generally, there is a certain match between the annual percentage variations for “training” and those for the entire CSF, once again stressing the significant role that this action typology has played in the 2000-2004 ESF financial progress.

As for training interventions, which have played a priority role in the financial implementation of the CSF over the 2000-2004 period, all the different activity

“streams” have been activated by the MAs. However, the latter have mainly favoured training within post-compulsory and post-diploma training (which has absorbed 41.5% of the total commitments assigned to training activities and 45.1% of payments), followed by training for the employed (with a share of 20.3% for commitments and 18.3% for payments) and by training within compulsory training.

Instead, MAs showed little interest in activating training for creating businesses, training-cum-work contracts or training within compulsory schooling. In the latter two cases, however, this is a consequence of recent national laws and provisions which have abolished training within compulsory schooling and scaled down the scope of training-cum-work contracts.

The financial progress of the individual training streams shows the MAs’ ability to put into practice some of their choices. In fact the utilization ability (which for training as a whole is over 68%) is higher precisely in training within post-compulsory and post-diploma training (75%), followed by post-compulsory training apprenticeships. Against this, the intervention typologies with a more problematic implementation are lifelong training and higher technical education and training (IFTS) (in both cases the utilization ability is lower than 60%).

The annual evolution of commitments and payments shows that, as far as training is concerned, all the intervention typologies have contributed to the considerable increase in activities in 2002. Instead, the overall decrease in these activities in 2004 has meant a considerable drop in commitments mainly in post-compulsory training apprenticeships, higher technical education and training (IFTS) and higher training, whereas the drop in the level of payments was more consistent in training within post-compulsory and post-diploma training and in that addressed to the employed (and also in training within compulsory education).

3.3 PHYSICAL PROGRESS

3.3.1 State of progress of CSF interventions

In the 2000-2004 period, the Objective 3 MAs approved over 156 thousand ESF projects aimed at around 3.3 million recipients. Of these, they launched around 141 thousand, involving over 2.8 million beneficiaries, with over 94 thousand projects completed with some 1.7 million recipients (tables 5 & 6).

The physical progress of the CSF achieved a very high level, as can also be seen when comparing it with the mid-term progress. Over the last two years of ESF implementation, the number of projects and recipients doubled in both approvals and start-ups, projects completed were almost two and half times and their recipients almost triple those during the 2000-2002 period.

Table 5
2000-2006
Objective 3 CSF.
Projects per
policy-field and
per measure at
31.12.2004

Policy-field/measure									
Policy-field A	35,160	32,793	21,993	22.5	23.3	23.4			
Measure A1	2,449	2,346	1,655	1.6	1.7	1.8			
Measure A1	32,711	30,447	20,338	20.9	21.6	21.6			
Policy-field B	7,842	7,443	5,030	5.0	5.3	5.3			
Measure B1	7,842	7,443	5,030	5.0	5.3	5.3			
Policy-field C	29,682	26,879	17,016	19.0	19.1	18.1			
Measure C1	2,176	1,995	947	1.4	1.4	1.0			
Measure C2	5,389	5,082	3,241	3.4	3.6	3.4			
Measure C3	10,805	9,294	6,195	6.9	6.6	6.6			
Measure C4	11,312	10,508	6,633	7.2	7.5	7.0			
Policy-field D	70,844	61,644	42,042	45.3	43.8	44.7			
Measure D1	55,555	47,530	32,339	35.5	33.7	34.3			
Measure D2	8,597	7,695	4,455	5.5	5.5	4.7			
Measure D3	4,899	4,714	3,653	3.1	3.3	3.9			
Measure D4	1,793	1,705	1,595	1.1	1.2	1.7			
Policy-field E	11,059	10,296	6,550	7.1	7.3	7.0			
Measure E1	11,059	10,296	6,550	7.1	7.3	7.0			
Policy-field F	1,917	1,827	1,527	1.2	1.3	1.6			
Measure F1	720	688	533	0.5	0.5	0.6			
Measure F2	1,197	1,139	994	0.8	0.8	1.1			
Total 2000-2004	156,504	140,882	94,158	100.0	100.0	100.0			
Total 2000-2002	87,104	70,154	36,449						
Variation %	179.7	200.8	258.3						

Source: ISFOL - National ESF Evaluation Unit processing of Ministry for economy IGRUE - MONITWEB data

The annual evolution of projects approved and completed over the 2000-2004 period shows a constant increase up to 2003, when they reached their highest level, to then drop in 2004 (compared to the previous year, the projects approved drop by 27.8% and those completed by 25.4%). Like the financial evolution, it could also here be assumed that the MAs had needed time (during the first two years) to learn to manage the procedures involved in carrying out very innovative projects and that, at the same time, their work has been positively influenced by the assignment of the performance reserve introduced in the current ESF programme.

Table 6
2000-2006
Objective 3 CSF.
Recipients per
policy-field and
per measure at
31.12.2004

Table 6 - 2000-2006 Objective 3 CSF. Recipients per policy-field and per measure at 31.12.2004

Policy-field/measure									
Policy-field A	765,423	679,387	373,274	23.1	24.1	21.5			
Measure A1	1,637	1,976	1,402	0.0	0.1	0.1			
Measure A2	763,786	677,411	371,872	23.0	24.1	21.4			
Policy-field B	161,051	133,643	92,689	4.9	4.7	5.3			
Measure B1	161,051	133,643	92,689	4.9	4.7	5.3			
Policy-field C	1,114,973	899,667	567,753	33.6	32.0	32.6			
Measure C1	11,737	10,700	4,369	0.4	0.4	0.3			
Measure C2	241,477	228,165	151,326	7.3	8.1	8.7			
Measure C3	514,389	348,518	222,403	15.5	12.4	12.8			
Measure C4	347,370	312,284	189,655	10.5	11.1	10.9			
Policy-field D	1,096,423	965,511	634,322	33.1	34.3	36.5			
Measure D1	802,284	683,834	443,600	24.2	24.3	25.5			
Measure D2	122,446	116,897	74,029	3.7	4.2	4.3			
Measure D3	166,426	160,648	113,431	5.0	5.7	6.5			
Measure D4	5,267	4,132	3,262	0.2	0.1	0.2			
Policy-field E	175,740	135,872	72,054	5.3	4.8	4.1			
Measure E1	175,740	135,872	72,054	5.3	4.8	4.1			
Total 2000-2004	3,313,610	2,814,080	1,740,092	100.0	100.0	100.0			
Total 2000-2002	1,823,704	1,396,008	459,038						
Variation %	181.7	201.6	379.1						

Source: ISFOL - National ESF Evaluation Unit processing of Ministry of economy IGRUE - MONITWEB data

With regards to the physical implementation of the CSF in terms of both projects and recipients, there is a predominance of the same priority-fields and measures as those under the financial profile. Around 87% of the total projects approved over the 2000-2004 period and 90% of the participants involved are concentrated in three policy-fields: on D (45% of projects and a third of recipients), on C (19% of projects and a third of recipients) and on A (around 22% of both projects and recipients). On the other hand, the measures giving the most driving force for the physical implementation of the CSF are still D1 (35% of the total projects approved and 24% of the envisaged recipients), measure A2 (21% and 23% respectively of projects and recipients) and measure C3 (15% of overall recipients).

The number of recipients by projects in the various policy-fields and measures over the period in question, shows that the Objective 3 MAs have given priority, in decreasing order:

- to developing continuing training (24% of the recipients reached by the CSF), within the framework of the overall contribution provided for labour-market flexibility and enterprise competitiveness (34% of total recipients of ESF interventions);
- to supporting the employability of individuals, mostly with a preventive approach (24% of the recipients reached by the CSF);
- to developing higher and lifelong training (each involving 12% of overall recipients) and to preventing school and training drop-outs (8%), within the more general framework of the promotion and improvement of vocational training, education and guidance (32% of CSF recipients);
- to promoting equal opportunities for women and for socially and economically weaker groups.

Comparing the number of recipients launched at 31.12.2004 with those programmed by the MAs for the entire 2000-2006 period (an operation possible for 8 MAs) we obtain an overall rate of nearly 56% on a CSF level. Two years from the end of the programme, therefore, the MAs have effectively managed to intercept over half the total planned recipients, with a significant increase (+28%) over the mid-term rate. This further confirms that administrative and managerial efficiency has improved constantly over the period in question. This is also supported by the evaluation of the CSF physical progress, using two indicators of performance and that is the “implementation efficiency”, (ratio between the number of projects/recipients launched and the number of projects/recipients approved) and the “implementation success” (ratio between the same variables during the completion and start-up stages).

The implementation efficiency referred to projects is 89.5% (+7% compared to 31.12.2002). This means that the MAs managed to start up around 9 out of 10 projects approved over the period, demonstrating a good ability to put local policies into practice in synergy with the implementing actors. This is found in all the

3.3 Physical progress

policy-fields and measures (policy-fields F and B have the best state of progress), except for policy-field D and measure D1, which are slightly behind the CSF (table 7).

The same indicator for recipients is 84.1% (+6.5% compared to the mid-term evaluation). On average, therefore, the MAs have managed to involve over 8 of the 10 recipients of the approved projects in ESF interventions. This is largely due to the good performances of policy-fields A and D, which have the greatest number of recipients, whereas policy-fields C and E appear slightly, but not alarmingly, below the effective coverage of the target envisaged during the approval stage (table 7).

Table 7
2000-2006
Objective 3 CSF.
Implementation efficiency and implementation success at 31.12.2004 per policy-field and measure

Policy-field and measure	Projects		Recipients	
	Implementation efficiency	Implementation success	Implementation efficiency	Implementation success
Measure A1	95.8	70.6	120.7	71.0
Measure A2	93.1	73.8	88.1	59.0
Policy-field A	93.3	73.5	88.2	59.0
Measure B1	94.8	72.4	82.5	72.4
Policy-field B	94.8	72.4	82.5	72.4
Measure C1	91.5	48.6	91.2	40.8
Measure C2	93.6	73.7	94.1	72.9
Measure C3	85.1	72.8	66.4	68.1
Measure C4	92.1	75.8	89.2	68.0
Policy-field C	89.7	72.0	79.4	68.9
Measure D1	84.8	72.9	84.2	70.7
Measure D2	88.2	66.4	95.5	63.3
Measure D3	96.3	83.0	96.6	73.4
Measure D4	95.1	94.2	77.4	85.2
Policy-field D	86.3	73.5	87.4	70.3
Measure E1	93.0	68.7	75.1	60.7
Policy-field E	93.0	68.7	75.1	60.7
Measure F1	95.6	77.5		
Measure F2	95.2	87.3		
Policy-field F	95.3	83.6		
Total	89.5	73.0	84.1	66.8

Source: ISFOL - National ESF Evaluation Unit processing of Ministry for economy IGRUE - MONITWEB data

The implementation success referred to projects is around 73% (16% more than on 31.12.2002), whereas for recipients it is 67% (+31%). In the first case, there are no significant differences on a level of policy-fields and measures on the MAs' ability to conclude the projects launched (the measures with the most delays are C1 and D2), whereas in the second there is a slightly lower performance for policy-fields A and E (in both cases the indicator is around 60%).

The breakdown of the CSF implementation by action typology, in line with a similar breakdown concerning the financial and the mid-term progress, shows:

- a great predominance of actions addressed to persons (89.5% of interventions launched and 97% of their recipients over the 2000-2004 period);
- an obviously limited "weight", in terms of projects and recipients, of system actions, reflecting their complexity and particular nature (7.5% of projects and 2.1% of recipients);
- the insignificant role of accompanying measures, which the CSF gives the important task of indirectly supporting the effectiveness of the co-funded activities (around 3% of actions launched and 1% of recipients reached).

The main intervention strategy, consisting of actions addressed to persons, includes a mixture of actions in which training activities still take the lion's share: around 66% of the total projects launched are concentrated on these and 67.5% of the recipients involved in them. However, besides these activities, the needs of the various target-groups are also met by personalised incentives for training and employment (15.2% of interventions and 2.3% of recipients) and guidance services addressed to a wide range of beneficiaries (2.3% of projects and about 25% of recipients). Instead, work-experiences, which are also mainly tailor-made initiatives, play a less important role (5% of projects and 1.2% of recipients), as do integrated pathways.

A survey of the different action typologies by policy-fields confirms that "training" always predominates - except in policy-field F which has no actions addressed to persons - in terms of both projects and recipients. In particular, in policy-field C training represents 80% of the total interventions (the highest share of all the policy-fields), whereas policy-field E has the lowest contribution (43%). More in general, the physical implementation of the policy-fields shows that:

- training within compulsory training (23% of projects and of recipients), and within post-compulsory and post-diploma training (27% of projects and 19% recipients) are predominant in policy-field A. A significant role is also played by guidance, information and consultancy services (34% of recipients) and work experiences (in particular traineeships);
- guidance services (59% of recipients) are in the majority in policy-field B, followed by training within post-compulsory and post-diploma training (20% of projects and 12% of recipients), training within compulsory training and lifelong training;

- a diversified training supply, mainly aimed at supporting lifelong training (28% of projects and 17% of total axis recipients), post-compulsory training and post-diploma training (24% of projects and 16% of recipients) and higher training is offered in policy-field C. Guidance services (28% of recipients) also offer a significant contribution to the overall policy-field strategy;
- training interventions addressed to the employed (68% of projects and 76% of recipients), also supplying incentives (22% of projects) and, to a lesser extent, guidance pathways take up almost all of policy-field D;
- apart from training within post-compulsory and post-diploma training (24% of projects), policy-field E comprises mostly incentives addressed to persons for training (17%) and to firms for employment (10%);
- finally, actions supporting MA governance systems (53% of projects) and accompanying measures (mainly awareness-raising interventions) make up policy-field F projects.

The evaluation of action typologies in terms of implementation efficiency and implementation success does not reveal any particular problems that could affect the CSF implementation status. The most important intervention strategies for both projects and overall recipients (training, incentives, guidance services) have positive performances in line with those of the CSF.

The annual variations in the projects approved by action typologies over the 2000-2004 period have generally been in line with the overall CSF. In particular, in 2004 there was a considerable drop from 2003 figures in all action typologies, with the exception of work experiences, integrated pathways and governance actions.

An analysis of the intervention typologies show that around 70% of the total interventions approved by the MAs from 2000 to 2004 and 75% of the recipients involved are concentrated in six main activities: training for the employed (31% of projects and 25.4% of recipients), guidance, consultancy and information services (25% of recipients), training within post-compulsory and post-diploma training (13% of projects and 12% of recipients), incentives to persons for training (9% of projects), lifelong training interventions and training within compulsory training.

An examination of the main intervention measures supporting these project typologies shows a strong concentration of training for the employed and incentives in measure D1 (90% and 80%), as well as of lifelong training interventions in measure C4 (80%). This seems entirely consistent with the strategy pursued by these measures. The other intervention typologies have instead played a more transversal role with regards to CSF measures (with particular reference to measures A2, B1, C2, C3 and E1).

Integrating this information with that on action typologies and comparing them with the situation found by the mid-term evaluation, it can be seen that:

- the role of training activities has grown overall, currently involving two thirds of the recipients reached by the CSF compared to half in the 2000-2002 period.

The analysis by intervention typologies confirms a differentiated supply with regards to aims and/or target-groups, within which training for the employed and within post-compulsory and post diploma-training take the lion's share;

- guidance activities - albeit remaining very important over the entire CSF - have been scaled down since addressed to a smaller share of total recipients of ESF interventions (dropping from the 36% during the first ESF three-year period to the current 25%);
- the same applies to the weight of the incentives on the total ESF co-funded interventions, lower than that of the 2000-2002 period (dropping from 22% to the current 15%), almost exclusively taken up by incentives to persons for participating in training activities;
- work-experience activities have increased, although they still have a limited weight in the overall CSF implementation.

The evaluation of the state of progress of the various ESF-supported training "streams" shows a positive implementation efficiency and implementation success with respect to both projects and recipients. Values considerably below the CSF are only recorded for higher training (mainly in terms of implementation efficiency) and for higher technical education and training (IFTS) interventions (in relation to recipients).

The analysis of the annual variations in project percentages approved over the 2000-2004 period in the various training streams shows that interventions for the employed play a significant role in influencing, for better or worse, the trends of training activities overall. Against the general drop in 2004 with respect to 2003, evidence shows the most consistent decrease for technical education and training interventions.

3.3.2 Cost and duration of interventions

The wealth of information from the data base on a project level means that physical indicators, such as average cost per project, average cost per recipient, cost per student hour and average duration, can be quantified for both approval and completion stages.

For the entire CSF, the average cost per project approved is 47,000 euro. Higher values are found in policy-fields F (80,000 euro), C (around 73,000 euro), A (around 67,000 euro) and in B and E (around 58,000 euro for both). Only policy-field D has a value lower than the CSF average (24,000 euro). The highest average cost per project approved is found in measure C1 (165,000 euro), whereas the lowest one belongs to the interventions of measure D2 (20,000 euro) (table 8).

Table 8
2000-2006
Objective 3 CSF.
Average project
cost, per policy-
field and per
measure at
31.12.2004

Policy-field and measure	Average project cost	
	(approved)	(completed)
<i>Policy-field A</i>	67,584.05	61,620.47
Measure A1	121,039.66	75,018.22
Measure A2	62,849.11	60,302.92
<i>Policy-field B</i>	58,582.12	49,094.07
Measure B1	58,582.12	49,094.07
<i>Policy-field C</i>	72,669.22	60,818.03
Measure C1	165,202.44	129,074.52
Measure C2	33,983.81	30,402.45
Measure C3	110,735.37	105,781.82
Measure C4	29,264.32	21,087.76
<i>Policy-field D</i>	23,821.64	19,922.71
Measure D1	22,209.33	19,778.91
Measure D2	20,286.46	18,139.52
Measure D3	45,484.68	24,928.76
Measure D4	27,487.15	15,259.39
<i>Policy-field E</i>	58,033.63	53,231.10
Measure E1	58,033.63	53,231.10
<i>Policy-field F</i>	79,832.63	31,235.05
Measure F1	118,323.58	43,676.68
Measure F2	56,776.64	25,097.35
Total	47,258.01	40,432.32

Source: ISFOL - National ESF Evaluation Unit processing of Ministry for economy IGRUE - MONITWEB data

When looking at action typologies, the average project cost approved is greater for governance actions (140,000 euro). In general, system actions cost almost double the value of the average CSF project. The lowest average project cost approved is 11,000 euro for incentives, a tailor-made intervention often consisting in handing out training vouchers.

The average project cost drops to 40,000 euro for the entire CSF during the concluding stage. Comparing it with the average cost by measure in the approval stage, the measures with the most marked differences are those addressed to system actions - measures A1, C1 and those of policy-field F. The differences in the average costs between the two stages are thus greater in the cases cited because many of these projects - mainly costly and long-term - have not yet been completed.

The average cost per recipient approved, obviously referred only to actions addressed to persons, is 1,677 euro for the entire CSF. The highest average cost per recipient is found in policy-field E (2,940 euro) and policy-field D has the lowest (1,270 euro) although measure D4 records the highest average cost per recipient (4,600 euro) with measure C2 the lowest (500 euro).

Among the different action typologies, the average cost per recipient approved is higher than the CSF average for incentives (2,606 euro) and for training actions (2,236 euro). Integrated pathways and work experiences have an average cost per recipient of under 2,000 euro.

In the concluding stage, the average cost per recipient is 1,740 euro for the entire CSF and there are no significant differences with regards to that approved on a level of policy-field and measure.

Within the project typologies, the average cost per recipient approved varies considerably. In particular, the highest cost is for training projects involving higher technical education (around 10,000 euro). The cost of incentives for persons is also very high (9,839 euro for self-employed work and 5,176 euro for geographic mobility) as is that of incentives for enterprises for creating jobs (4,391 euro). Against this, the projects with the lowest average cost per recipient are those involving guidance and job-placement plans (around 100 euro).

In almost all the action typologies the cost per recipient increases during the concluding stage, but there are considerably higher values for training within post-compulsory and post-diploma training and for higher technical education and training (IFTS). These same training typologies - as will be seen later on - have a similar average cost per project for the two stages, but also the highest drop-out rate, which indirectly explains the great divide between average costs per recipient in the two stages.

Referring only to training projects, for the entire CSF the recipient-hour cost is 6.97 euro during the approval stage and the average duration of a course is 366 hours per recipient.

In general, there is an inverse relationship between the duration of the intervention and the recipient-hour cost. Policy-field D has the highest recipient-hour cost (around 12 euro) but the shortest duration (108 hours). Against this policy-field C has the lowest recipient-hour cost (around 4 euro) but the longest average duration per recipient (600 hours). On a level of measure, the highest recipient-hour cost is found in measure D4 with 18.57 euro and an average duration per recipient of 172 hours. Against this, measure C3 has the lowest recipient-hour cost (4.17 euro) with the longest average duration per recipient (1,352 ore). If we consider the project typologies, the highest recipient-hour cost is found in training for the employed (12.33 euro). Against this, the lowest hourly cost is found in training within post-compulsory and post-diploma training (5.76 euro). This same project typology has a very high average duration per recipient (over 1,000 hours), as has that of higher technical education and training (IFTS) (1,334 hours).

In the concluding stage, the recipient-hour cost on a level of the entire CSF is 7.84 euro and the average duration of a course is 326 hours. In general, the only significant differences between the values of these indicators during the two stages are in those for training of the employed, where the high recipient-hour cost in the completed projects (15.44 euro against the 12.33 euro of the

approved) is to be put down exclusively to a considerably lower average duration of projects completed than in the approval stage (82 hours against 109).

3.3.3 Training activity drop-out rates

Thanks to the information made available for the CSF evaluation, it is possible to calculate the drop-out rate of ESF co-funded training, that is the ratio between the recipients who have not completed the intervention and the total recipients who started out on the same intervention.

The drop-out rate of training activities implemented over the 2000-2004 period is relatively low at 7.2% (4.5% when using the recipients' personal data showing who withdrew before the course start-up). This result can be considered amply positive because it indicates that the main intervention strategy of the CSF has a very high "ability to succeed" over the period in question.

The analysis of the various typologies of training interventions shows a direct relationship between the participants who leave the course and the duration of the intervention. The highest drop-out rates, considerably greater than the average, are found in training within post-compulsory and post-diploma training (21.3%) and for higher technical education and training (IFTS) (17%), all with lengthy durations (970 hours per recipient in the first case and around 1,280 hours in the second).

The training typologies with the lowest drop-out rates are training for the employed (1.7%), training within compulsory schooling (2.3%) and after school in apprenticeships (3.2%). All these interventions have mainly short durations (under 100 hours).

3.3.4 Characteristics of intervention recipients

Compared to the mid-term evaluation data, the main characteristics of the recipients of ESF interventions over the 2000-2004 period (gender, age, educational qualification, citizenship and status in the labour market) are available for the entire CSF and not only for a limited number of MAs. For the first time, it is possible to analyse in detail individual aspects (e.g. citizenship) or several characteristics taken together (table 9).

The analysis by gender confirms the basic balance between men (51%) and women (49%) in CSF recipients. This balance is also present in policy-fields A and C. Female participation is obviously higher in policy-field E (83%) and is slightly under-represented in policy-fields D and B (44% and 43%), in particular in measures D1 and D4.

The average age of recipients is around 29 years. In general, the ESF policies have mainly involved young people up to 19 years, representing 24% of total recipients, and 35 to 44 year-olds (19% of total recipients). The over 45s and over 50s only represent, in both cases, 7% of CSF recipients. Compared to the mid-term evaluation data, there is a increase in older people and a drop in the participation of the youngest (-6%). The data at 31.12.2004 confirms the

trend, showing that policy-fields seem to specialise in determinate age classes. Policy-field A is mainly directed at under 29-year-olds (78%), policy-field C to under 19-year-olds (30%) and policy-field D to those aged between 35 and 44 (31%). Policy-fields B and E, in line with their transversal “vocation”, continue to involve both the young and adults. On a level of measure, A2 and C2 play a significant role in intercepting younger people, in line with their scope.

Some specific in-depth analyses demonstrate that, in general, the average age of recipients does not vary particularly as regards gender (29.7 years for women and 28.6 for men). On a level of intervention typology, the choices made by the MAs show a certain consistency with regards to the age of the recipients. Younger users have mainly enjoyed guidance and training actions inside compulsory training, whereas the older users have participated more in training actions aimed at job placement or addressed to the employed.

Some differences between gender and average age of recipients are found within guidance actions and training within post-compulsory and post-diploma training, where there is a gap of around three years between the average age of men (20 and 24.5 years respectively) and that of women (23 and 27.3 years respectively). The greatest difference is found for accompanying actions, with an average age of under 23 for males and over 30 for females.

A good half of beneficiaries of ESF interventions have a very low educational standard: 40% possess at most a lower-secondary school certificate and not much more than 8% have a vocational qualification. Another 40% of recipients have achieved a secondary-school diploma, whereas only 12.2% possess a university qualification. Policy-fields A and B are still mainly addressed to lower-secondary-school certificate holders (54% and 60% respectively), whereas policy-fields C, D and E at secondary-school diploma holders (over 40% of total recipients in all three cases).

Citizenship data shows that 8.4% of recipients of ESF interventions are foreign nationals. In particular, 6.8% are non EU-nationals and mainly come from European states (with a slight prevalence of women), from the Mediterranean area and from Africa (with a slight prevalence of men). Policy-field B obviously has the greatest presence of foreign citizens (28.7% of the total) since it comprises interventions aimed at the socio-economic integration of immigrants.

Around 27% of recipients were seeking work when enrolling in the intervention (of these 18.2% were seeking a new job), 32.4% were employed, 24.8% stated they were students and around 15.9% declared another status. The data by policy-field, as amply demonstrated also by the mid-term evaluation, shows that students are mainly concentrated in policy-fields A and C (respectively 30% and 46% of the total), with a strong presence of the employed in policy-field D (68%), and a decisive prevalence of job-seekers in policy-fields B and E (60% and 45%). Overall, therefore, the CSF has offered equal training and work opportunities to job-seekers, the employed and students. In addition, in line with one of the pri-

Table 9
2000-2006
Objective 3 CSF.
Recipients started
up at 31.12.2004
per
characteristics
and measure

Table 9 - 2000-2006 Objective 3 CSF. Recipients started up at 31.12.2004 per individual characteristics and measure

Recipient characteristics	Measure		A1	A2															
	A1	A2																	
Gender																			
Men	308	312,156	70,733	4,628	100,356	169,372	148,870	399,303	44,693	66,657	1,704	22,420	1,341,200						
Women	609	300,074	54,997	6,064	96,028	169,682	157,964	255,496	64,938	82,455	1,222	102,849	1,292,378						
Age																			
Under 19 years	1	224,597	11,943	523	142,813	29,942	18,541	6,045	863	15,108	24	13,757	464,157						
20-24 years	13	103,238	11,011	373	2,775	103,920	29,234	44,375	1,890	6,911	305	16,371	320,416						
25-29 years	116	47,755	13,111	1,587	1,967	44,254	38,436	96,838	5,819	8,308	1,007	21,097	280,295						
30-34 years	121	28,045	11,934	1,822	1,853	18,184	35,077	112,681	12,704	7,402	736	17,560	248,119						
35-44 years	353	35,151	16,048	3,025	5,375	13,157	53,425	182,094	36,113	12,060	504	23,602	380,907						
45-49 years	168	10,072	4,055	1,544	2,313	2,769	16,746	58,942	17,237	3,617	106	6,845	124,414						
50 and over	179	10,694	4,153	1,811	3,098	2,868	26,618	61,684	15,870	5,568	129	5,767	138,439						
Educational qualification																			
No qualification/ primary school certificate	2	24,840	9,811	499	50,792	4,566	7,897	17,543	820	6,094	4	2,465	125,333						
Lower-secondary school cert.	51	207,636	30,749	206	77,890	11,534	49,623	106,505	8,207	24,369	84	23,920	540,774						
Qualification diploma	57	37,441	2,202	288	2,007	2,727	9,389	23,161	3,372	2,589	111	4,519	87,863						

cont.

cont.
Table 9
2000-2006
Objective 3 CSF.
Recipients started
up at 31.12.2004
per
characteristics
and measure

cont. Table 9 - 2000-2006 Objective 3 CSF. Recipients started up at 31.12.2004 per characteristics and measure

Recipient characteristics	Measure												
	A1	A2	B1										
Non-EU Mediterranean countries		7,181	7,022	13	2,179	707	3,139	1,598	17	592	3	914	23,365
Other African countries		4,561	5,346	2	1,180	749	2,575	1,331	11	977	5	1,210	17,947
Other Asian countries		2,888	2,363	6	1,337	436	1,237	723	26	470	3	406	9,895
America		5,059	2,898	19	1,197	901	2,523	859	28	664	4	1,612	15,764
Oceania	1	785	160	24	22	2,260	2,262	3,336	14	11	1	529	9,405
Labour-market status													
Seeking first job < 6 months	5	37,902	5,381	5	1,568	17,144	3,861	290	21	1,885	30	7,114	75,206
Seeking first job 6-11 months	3	10,858	1,855	4	360	6,091	1,388	153	19	404	28	2,170	23,333
Seeking first job 12-24 months		6,090	1,604	1	394	2,994	899	115	6	308	41	1,291	13,743
Seeking first job > 24 months		10,562	3,950	4	805	6,599	2,185	261	38	391	97	3,280	28,172
Seeking new job < 6 months	14	33,362	6,879	17	2,076	19,078	11,569	2,046	9	4,400	494	11,189	91,133
Seeking new job 6-11 months	2	16,896	5,311	8	803	6,559	4,986	1,071	44	1,301	270	5,167	42,418

cont.

3.3 *Physical
progress*

orities set during the programming, the co-funded interventions over the 2000-2004 period seem to have succeeded in involving both those who had been seeking work for at least a year and those who had been seeking work for under six months. Among the job-seekers enrolling in the intervention, around 43% had been looking for work for less than six months, 17% between six and twelve months and 40% for over a year.

More in general, considering jointly some characteristics of recipients, such as gender, age and educational standard, there appears to be a substantial consistency between the goals pursued by the various ESF measures and the characteristics of the various target-groups effectively reached by the ESF interventions. Thus in the case of recipients, implementation matches what was programmed.

THE EVALUATION OF RESULTS IN SOME POLICY-FIELDS

4.1 RECIPIENTS REACHED BY 2000-2006 ESF INTERVENTIONS COMPARED TO TARGET POPULATION (RATES OF COVERAGE)

The rates of coverage have been calculated over the 2000-2004 period by comparing the annual average number of recipients in each measure to that of the annual average target population. For calculation purposes, data was used from the MONITWEB monitoring system and ISTAT micro-data on the labour force. It has been found that recipients effectively involved in the interventions do not always correspond to the potential recipients defined in the CSF programme measures. Thus the ratio between the population reached and a specifically defined target population has also been calculated. These are extended rates of coverage, which demonstrate better how the CSF objectives and measures have been implemented or which interpret the specific programme objectives in a less restrictive manner.

In general, the annual average rates of coverage show an increase in the 2000-2004 period over the 2000-2002 one. This demonstrates the ability to involve an increasing number of recipients, albeit the situation varies according to the measures and intervention typologies considered (table 10).

Table 10
2000-2006
Objective 3 CSF.
Recipients
reached by
interventions
compared to
target population
(annual average
rates of
coverage)

Table 10 - 2000-2006 Objective 3 CSF. Recipients reached by interventions compared to target population (annual average rates of coverage)

Specific objectives	Measures	Annual average rate of coverage (at 31.12.2004)			Annual aver- age rate of coverage (at 31.12.2002)	Target population (centre-north area)
		Males	Females	Total		
1. Prevention of young and adult unem- ployment and the integration and re- integration of the long-term unem- ployed	A2	20.1	12.9	15.8	12.2	Job-seekers
	A2	18.0	12.0	14.5	11.2	Job-seekers and unemployed 15-19 year-olds outside the educational sys- tem
3. Adjusting vocational training and education system	C2*			24.4	20.9	14 to 18 year-olds at risk of leaving /dropping out of school
4. Promoting a suitable supply of high- er training	C3	24.7	15.5	19,1	21.3	Job-seekers possessing at least a school- leaving diploma
5. Promoting lifelong training	C4	0.3	0.3	0.3	0.2	25 to 64 year-olds
6. Supporting working-hour adjustment policies and labour-market flexibiliza- tion and developing continuing training with priority for SMEs and public administration	D1 and D2	1.0	1.0	1.0	0.8	Employed

cont.
* The target population for measure C2 has been calculated by analysing the population at 01.01.1999 aged between 14-18 in the Objective 3 areas, subtracting those enrolled in
higher schools during academic year 1998-99 and those enrolled in basic vocational training paths in training year 1998-99 in the Objective 3 areas. 14 to 18-year-olds with an
apprenticeship contract have not been considered

cont. Table 10 - 2000-2006 Objective 3 CSF. Recipients reached by interventions compared to target population (annual average rates of coverage)

Specific objectives	Measures	Annual average rate of coverage (at 31.12.2004)			Annual average rate of coverage (at 31.12.2002)		Target population (centre-north area)
		Males	Females	Total	Total	Total	
9. Increasing the participation of women in the labour market and strengthening their position	E1	1.3	4.4	3.2	2.3	Job-seekers	
	E1	0.1	0.4	0.3	0.2	Unemployed 15 to 64 year-olds	
	A2, B1, E1	25.9	19.5	22.1	17.1	Job-seekers	
Mainstreaming			3.5		2.9	Unemployed female 15 to 64 year-olds	
Mainstreaming			40.5		33.2	Female job-seekers	

Source: ISFOL - National ESF Evaluation Unit processing of MONITWEB data, ISTAT labour-force data and ISFOL data on vocational training

cont.
Table 10
2000-2006
Objective 3 CSF.
Recipients
reached by
interventions
compared to
target population
(annual average
rates of
coverage)

4.1 Recipients reached by ESF 2000-2006 interventions compared to target population (rates of coverage)

The interventions more closely linked to the employability objective have achieved significant rates of coverage which are steadily growing. In particular, the rate of coverage of measures fostering placement in the labour market (A2, B1 and E1) is 22.1%, against the 17.1% of the 2000-2002 period. However, in the gender comparison for all the measures A2, B1 and E1 beneficiaries, the annual average rate of coverage for the male component is much higher than the female one (25.9% for men against 19.5% for women).

On a level of individual specific objectives, it can be seen that the highest rates of coverage are found for those measures addressed to the more accessible population, that is those who have just completed or are still inside a school or university cycle: 24.4% for measure C2 (interventions for preventing school drop-outs); 19.1% for measure C3 (actions for developing higher training); and 15.8% for measure A2 (actions for combating unemployment). It is more difficult to reach the weaker groups. Women seem particularly disadvantaged in policies more closely directed at employability, as said earlier, and at higher training (15.5% women against 24.7% men).

The objective of labour-force adaptability is limited to measures D1 and D2 with a rate of coverage of 1.0%. More effective methods are necessary here, especially with regards to the female population's need to reconcile paid work with care work. It should however be borne in mind that continuing-training policies benefit from conspicuous public financing outside the ESF and that most of the total funding comes from the private sector.

The role of some training streams, strategic for present and future ESF objectives - like higher training (rate of coverage of 3.1%) and training activities for job-seekers (rate of coverage 6.4%) - should be strengthened. On the other hand, there are good results from investments in human capital, such as training within post-compulsory (rate of coverage 11.4%) and post-diploma training, where one person out of five of those potentially interested has been reached by the ESF, demonstrating the weight of this kind of intervention in the current programme period (table 11).

*Table 11
2000-2006
Objective 3 CSF.
Annual average
rates of coverage
for some
intervention
typologies*

Intervention typology	Annual average rate of coverage (at 31.12.2004)	Target population (centre-north area)
Training within compulsory training	11.4	15 to 19 year-olds outside the school educational system
Post-compulsory and post-diploma training	20.5	Job-seekers with qualification or school-leaving diploma
Higher training after university	3.1	Unemployed under 29 year-olds with university qualification
Training for reintegration in labour market	6.4	New job-seekers

Source: ISFOL - National ESF Evaluation Unit processing of MONITWEB data and ISTAT labour-force data

4.2 INTERVENTIONS FOR INTEGRATION/REINTEGRATION IN THE LABOUR MARKET: CHARACTERISTICS OF RECIPIENTS, EMPLOYMENT OUTCOMES AND EFFECTIVENESS

Analysed in this paragraph are recipients of ESF co-funded interventions completed in 2002 within the framework of Objective 3 regional OPs.

The data bank used for the analyses has linked the results of placement surveys, carried out independently by regional administrations, with information on pre-enrolment demand and project characteristics from the MONITWEB system. The interviews were carried out between 2003 and 2005 by the MAs of following regions: Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria and Marche, as well as in the two autonomous provinces of Bolzano and Trento².

39,627 individuals were interviewed, representing a universe of 68,973 recipients. To concentrate the analysis solely on recipients of policies aimed at increasing employability, a final data bank has been set up consisting of 35,174 individuals, representing 60,343 recipients, of which 56% were females and the remaining 44% males.

The progress in data gathering achieved in the time between the mid-term evaluation report of Objective 3 CSF in Italy to its present updating is immediately evident, with regards to both territorial coverage (tripled) and sample size (more than doubled).

The results of placement surveys for 2002 confirm some trends already highlighted during the 2001 surveys. 70% of the total population participates in interventions conceived as completing educational pathways, such as post-compulsory and post-diploma training (57.8% of total), higher technical education and training (IFTTS) (2.26%) and higher training (5.9%). 14.13% of the recipients, instead, take part in interventions provided inside compulsory training, with pathways for linking education to vocational training and, sometimes, alternating school and work.

Evidence shows that job-placement interventions co-funded by the 2000-2006 ESF mainly involve either young people who have just finished upper secondary education or alternatively very young people undergoing compulsory training.

The average age of recipients is 26 years and the most numerous age classes are 20 to 24 years (30%) and 25 to 29 (24%), although 15 to 19 (19%) classes are also significant and 63% of the recipients possess at least a high-school diploma. Over 90% of the 15 to 19 year-olds have a lower secondary-school certificate or qualification; 80% of the 20 to 24 year-olds have an upper secondary-school leaving diploma; and almost 90% of the 25 to 29 year-olds have an upper secondary school leaving diploma or degree. Few adults have been involved in

2 The Lazio and Abruzzo surveys did not arrive in time for the purposes of this report.

the interventions, with the over-40s only amounting to 7% of the total and the over-35s accounting for not much more than 13%. With regards to gender differences, women are concentrated in the higher age groups (from the 25 to 29 class upwards), men in the younger ones (15 to 19 and 20 to 24).

MAs mostly tend to carry out interventions of a preventive nature aimed at a young target group. In fact, the ESF co-funded policies for combating the risk of unemployment seem conceived specifically for the young, since they are interventions accompanying the first placement in the labour market, completing educational pathways. The curative approach remains sidelined, although it was assigned a fundamental role in the Objective 3 CSF 2000-2006 programme.

Placement surveys carried out in the Objective 3 regions and autonomous provinces have shown basically positive outcomes. Twelve months after the end of the training intervention, 64.4% of the participants in training and work experience state they are employed. The remaining part of those interviewed state they are seeking jobs (20.7%) or inactive (14.9%). These outcomes confirm what emerged from the previous surveys (2001).

The gross job-placement rate and the consistent job-placement rate grow as the educational level grows. They are higher for project typologies conceived for individuals who have already completed higher educational pathways such as higher training, higher technical education and training (IFTS), training within post-compulsory and post-diploma training, with a medium-long duration. With reference to age, gross and consistent job-placement rates are more favourable for the central age groups (25-29 and 30-34). The job-placement rate is linked inversely to the length of unemployment at the time of enrolment (table 12).

Table 12
2000-2006
Objective 3 CSF.
Results of
labour-market
integration/
reintegration
interventions

Recipient/ intervention characteristics	Gross placements (1)	Education placements (2)	Success rate (3)	Consistent gross placements (4)
Gender				
Men	65.8	12.3	78.1	51.7
Women	63.2	11.3	74.6	48.5
Age				
Under 19 years	58.2	23.9	82.2	49.1
From 20-24 years	66.1	15.0	81.1	50.3
From 25-29 years	69.2	8.0	77.2	51.9
From 30-34 years	67.9	3.0	70.9	51.2
From 35-39 years	62.6	3.2	65.7	48.5
From 40-44 years	60.5	1.4	61.9	46.9
45 years and over	46.3	2.4	48.7	37.6
Educational qualification				
No qualification or primary school certificate	54.5	7.3	61.8	42.8
Lower secondary school certificate	56.6	17.0	73.6	48.1
Qualification diploma (2-3 years)	66.9	14.1	81.0	53.9
Upper secondary/school leaving certificate	64.1	12.2	76.3	48.6
University qualification	73.6	5.3	78.9	53.3
Measure				
Measure A2	64.1	12.8	77.0	50.8
Measure B1	55.3	8.9	64.2	47.4
Measure C3	69.0	11.7	80.7	51.6
Measure C4	49.6	11.4	61.0	36.7
Measure D3	56.2	18.4	74.7	34.2
Measure E1	61.8	8.4	70.2	47.6
Intervention typology				
WE: Traineeships	63.7	6.8	70.5	49.4
Training within compulsory training	57.5	21.8	79.2	48.6
Post-compulsory & post-diploma training	67.0	11.4	78.4	52.2
Higher Training (University level)	76.7	5.4	82.1	53.8
Higher technical education & training (IFTS)	78.2	6.7	84.9	56.0
Training for reintegration in work	56.5	4.2	60.6	41.3
Lifelong training	56.7	9.4	66.1	47.3
Training for business start-up	48.8	22.7	71.5	25.3

cont.

cont.
 Table 12
 2000-2006
 Objective 3 CSF.
 Results of
 labour-market
 integration/
 reintegration
 interventions

Recipient/ intervention characteristics	Gross placements (1)	Education placements (2)	Success rate (3)	Consistent gross placements (4)
Integrated pathways for job placement	63.9	4.5	68.4	38.9
Integrated pathways for business start-up	60.0	5.3	65.3	49.5
Citizenship				
Italy	64.6	12.3	76.9	50.0
EU countries	50.8	9.3	60.1	40.6
Non-EU countries	61.9	7.7	69.6	51.1
Total	64.4	11.8	76.1	49.9

Source: ISFOL - National ESF Evaluation Unit processing of regional data

Legend:

(1) **Gross placements** are the job-placement rate that is equal to the number of recipients who state they are employed twelve months after the end of the intervention out of total recipients.

(2) **Education placements** are the rate of placement in education and re-insertion in training equal to the ratio between the number of recipients who twelve months from the end of the intervention state they have enrolled in a school, university or a new training course out of total recipients.

(3) **Success rate** is equal to the sum of the gross placement rate and the rate of people re-entering education or training (1) + (2).

(4) **Consistent gross placements** are the ratio between the number of recipients who, twelve months after the end of the intervention, state they have a job consistent with the content of the intervention in which they have participated and total recipients. Because the placement questionnaires do not contain a question on how consistent the job is with the intervention received, but rather a question about the usefulness of the skills acquired during the intervention, it would be more appropriate to refer to the number of employed who have found what they learnt from the training intervention and work experience to be useful. For simplicity, the term consistent job-placement rate is used, albeit not entirely appropriate.

4.2 Interventions for integration/reintegration in the labour market: characteristics of recipients, employment outcomes and effectiveness

The type of recipient who is most likely to be employed is therefore someone very close to adult age, with a medium-high educational standard, who has not been seeking employment for very long and who has participated in an intensive intervention. Through this intervention he or she will very likely have acquired readily marketable skills, as the high value of the consistent job-placement rate shows.

With respect to the recipient most frequently intercepted by the job-placement policies co-funded by the ESF under Objective 3, it can thus be assumed that recipient most likely to be employed will be older and, probably, with a better knowledge of the labour market because of previous working experience.

The effectiveness of the interventions is seen very soon after their conclusion. Six months after the intervention had ended, a considerable percentage (56.3%) was already employed. Analysing the change in status of recipients shows a very strong inertia in the employment condition six and twelve months after the intervention has ended, independently of the status when enrolling. Basically, those who are employed after six months are also employed after twelve (unless they have a fixed-term contract which has expired); those who are looking for work after six months are also doing so at twelve and those who are inactive at six also find themselves in the same condition at twelve (table 13).

Table 13
2000-2006
Objective 3 CSF.
Changes in the recipient employment status six and twelve months after the labour-market integration/reintegration intervention

Employment status at enrolment	Employment status after 6 months	Employment status after 12 months			
		Employed	Job-seeker	Inactive	Total
Seeking work when enrolling	Employed	90.3	8.6	1.2	100.0
	Seeking work	34.2	63.6	2.3	100.0
	Inactive	18.6	8.8	72.7	100.0
Inactive when enrolling	Employed	87.5	9.9	2.7	100.0
	Seeking work	26.1	71.4	2.5	100.0
	Inactive	10.8	6.3	82.9	100.0

Source: ISFOL - National ESF Evaluation Unit processing of regional data (Valle d'Aosta, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Marche)

The support role played by training agents and enterprises in placing trainees seems important. Almost a quarter of those employed twelve months later state they found work through the training centre providing the intervention or the enterprise in which they carried out their work experience. Around another quarter of the employed find work through personal efforts by applying to employers and participating in public competitions.

It is interesting to see how the job-seeking channel used by recipients is linked to the educational qualification possessed and the time elapsed between the end

of the intervention and start of work. The higher the educational standard, the lower the influence of the channel “indications to employers by relatives, friends or acquaintances”, as well as by the training centre providing the interventions and the public job centre; instead the effectiveness of the direct application to employers and public competitions increases. The better educated seem to be more efficient in seeking work independently than the less educated (table 14).

*4.2 Interventions
for integration/
reintegration in
the labour
market:
characteristics of
recipients,
employment
outcomes and
effectiveness*

Table 14
2000-2006
Objective 3 CSF.
Channel used by
intervention
beneficiaries to
find work per
educational
qualification

Table 14 - 2000-2006 Objective 3 CSF. Channel used by intervention beneficiaries to find work per educational qualification

Channel through which job was found	Educational qualification			Total
	Low	Medium	High	
Friends and relatives notifying employer	26.6	23.9	20.2	23.9
Advertisements in newspapers or on the Internet	2.9	5.1	6.8	4.9
Replying to job offers	7.1	7.3	4.5	6.6
Sending applications to employers	15.4	17.1	21.5	17.6
Through public job centres	4.3	3.2	1.9	3.2
Through guidance centre and "Informagiovani"	1.3	1.1	2.2	1.4
By public competition	4.6	5.3	7.8	5.8
Through training centre attended	19.7	13.8	11.6	14.7
Through firm in which work experience was carried out	7.7	9.9	10.8	9.4
Through contacts made in previous jobs	2.6	2.9	1.7	2.6
Through private employment agencies	1.1	1.8	1.3	1.5
Contacting a temporary work agency	2.2	4.2	4.2	3.8
Starting up self-employment or helping in a family business	2.3	2.8	4.3	2.9
Other	2.3	1.7	1.3	1.7

Source: ISFOL - National ESF Evaluation Unit processing of regional data

Almost 50% of those who found a job within a month of the end of the intervention had done so through the vocational training centre attended or the enterprise providing them with work experience. This effectiveness diminishes as the time between the start of work and the end of the intervention becomes greater. The opposite occurs when work is found through the relatives and friends channel, which becomes more effective as the time increases between the end of the intervention and the start of work. It thus seems a good idea to tap new and probably more specific job-seeking channels, acquired through participation in interventions and, later on, the more general channels, which can be utilized before and independently of training courses.

With regard to the type of employment found, two thirds of the employed have found a subordinate work twelve months after the end of the intervention. The percentage of the self-employed grows with age and with educational standard (table 15). Around 36.7% of those in subordinate work have permanent contracts, 33.6% have fixed-term contracts and 24.4% mixed contracts (training-cum work and apprenticeship contracts). These contract typologies are also the most widespread among those who find employment six months after the end of the course.

Table 15
2000-2006
Objective 3 CSF.
Employed twelve
months after the
end of the
intervention per
type of
employment at
2002

Table 15 - 2000-2006 Objective 3 CSF. Employed twelve months after the end of the intervention per type of employment at 2002

	Type of employment				
	Subordinate	Coord., freelancer (co.co.co)	Casual	Self-employed	Other
Gender					
Men	76.8	10.1	2.7	7.2	3.2
Women	72.2	15.1	3.5	5.7	3.5
Age					
Under 19 years	89.5	2.5	2.1	2.5	3.4
From 20-24 years	78.8	10.8	2.5	4.9	3.0
From 25-29 years	64.8	20.1	4.0	7.5	3.6
From 30-34 years	64.2	18.4	3.7	10.2	3.6
From 35-39 years	72.9	11.8	3.1	9.0	3.3
From 40-44 years	74.1	9.6	2.8	8.8	4.7
45 years and over	69.5	12.1	5.5	9.2	3.7
Educational level					
Low qualification	84.7	4.3	2.4	4.2	4.4
Medium qualification	75.9	12.2	2.9	5.8	3.2
High qualification	58.4	23.8	4.7	9.9	3.1
Measure					
A2	79.3	9.3	2.8	5.4	3.2
B1	81.1	6.4	2.7	7.2	2.6
C3	67.0	18.6	3.2	7.7	3.5
C4	-	-	-	-	-

cont.

cont. Table 15 - 2000-2006 Objective 3 CSF. Employed twelve months after the end of the intervention per type of employment at 2002

	Type of employment				
	Subordinate	Coord. freelancer (co.co.co)	Casual	Self-employed	Other
D3	-	-	-	-	-
E1	70.5	15.1	3.9	6.5	4.1
Intervention typology					
Traineeships	72.1	15.7	1.7	9.4	1.0
Training within compulsory training	86.1	3.4	3.2	3.1	4.3
Post-compulsory & post-diploma training	75.2	12.6	3.2	6.7	2.3
Higher training	53.7	27.2	4.4	11.3	3.4
Higher technical education & training (IFTS)	81.0	12.4	1.0	3.3	2.2
Training for reintegration in work	71.5	13.7	3.2	6.8	4.7
Lifelong training	73.5	9.8	5.5	7.7	3.5
Training for business start-up	67.9	11.0	3.3	10.0	7.8
Integrated pathways for job placement	67.4	18.3	5.6	7.3	1.5
Integrated pathways for business start-up	76.2	9.0	2.0	7.2	5.6
Total	74.3	12.9	3.1	6.4	3.4

Source: ISFOL - National ESF Evaluation Unit processing of regional data

cont.
Table 15
2000-2006
Objective 3 CSF.
Employed twelve
months after the
end of the
intervention per
type of
employment at
2002

Around 70% of the employed after twelve months find work in five sectors: “Manufacturing Industry”, “Real-estate, Rentals, Research, Information Technology, etc.”, “Social and Personal Public Services”, “Wholesale and Retail Trade”, “Health and other Social Services”. However, certain gender differences exist. For men, around one employee out of three works in the manufacturing industry, whereas a similar percentage of women is found in the health sectors and in “Social and Personal Public Services”.

For many recipients, the sector (Orfeo system classification) relative to the training course attended is consistent with the employment sector; this applies to socio-educational services (83.4%), hairdressing and aesthetics (89.1%), artistic craftwork (87.2%) and engineering and metallurgy (86.2%).

A quality of work indicator helps to summarise the aspects of the work found by recipients. The indicator classifies the type of work on four qualitative levels (work without prospects, poorly-paid work, adequately-paid work, quality work) on the basis of three aspects (contractual protection, occupational position and wage). The updating of the 2002 placement surveys shows a strongly polarized distribution of the employed twelve months after the end of the interventions. A little less than half of the employed perform quality or anyway adequately-paid work and the other half is employed in poorly-paid work or work without prospects. The relationship between educational standard and qualitative levels of work remains: the higher the level of education the lower the percentage of those employed in jobs without prospects; against this, the higher the educational qualification the higher the percentage of quality jobs.

With regards to gender, the female recipients intercepted by the actions aimed at employability have low or medium educational levels and are relatively older. This is an important achievement of the ESF-promoted policies, concerning a particular segment of the older female population which is returning to the labour market. It also seems that the “gender” variable has not conditioned placement in the labour market after training activities, or at least only partially (table 16).

Against this, there is a gender gap concerning the quality of the jobs women and men find after the ESF intervention. There are wage differences to the disadvantage of women which only lessen or are completely eliminated in quality work, particularly evident in the 35-44 year group. Another element is the concentration of women in social and educational services, also mostly involving 35 to 44 year olds.

Outcomes are on the whole positive, although there are still critical areas, mainly because of female problems such as pay gap, training segregation, occupational segregation and, in general, a lesser quality of work than that of their male colleagues. More incisive solutions are needed to cope with these critical areas and to strengthen instruments for improving women’s position in the labour market.

Table 16
2000-2006
Objective 3 CSF.
Employed twelve
months after
the end of
intervention
per gender
and type
of employment
at 2002

	Type of employment				
	Subor- dinate	Coord. freelancer (co.co.co)	Casual	Self- employed	Other
MEN					
Age					
Under 19 years	90.4	2.2	1.6	2.8	3.1
From 20-24 years	78.4	10.1	2.4	6.2	2.8
From 25-29 years	66.8	16.7	3.9	9.0	3.6
From 30-34 years	62.6	17.5	3.6	12.7	3.7
From 35-39 years	69.3	10.7	2.9	13.5	3.6
From 40-44 years	71.5	3.8	2.2	16.4	6.1
45 years and over	67.7	11.3	4.5	16.6	0.0
Educational level					
Low qualification	86.1	3.2	2.1	4.5	4.1
Medium qualification	76.9	10.6	2.8	7.0	2.8
High qualification	61.3	19.6	3.9	11.8	3.4
Measure					
A2	80.8	7.5	2.7	6.1	2.9
B1	81.3	5.9	2.7	7.5	2.6
C3	69.1	15.9	2.6	8.8	3.6
C4	-	-	-	-	-
D3	-	-	-	-	-
E1	89.9	2.3	2.2	2.4	3.1
Intervention typology					
Traineeships	69.0	14.7	1.8	13.1	1.4
Training within compulsory training	87.9	2.6	2.5	3.6	3.3
Post-compulsory & post-diploma training	75.7	11.1	2.9	8.0	2.2
Higher training	59.2	19.9	4.1	12.3	4.4
Higher technical education & training (IFTS)	80.7	12.0	1.1	4.2	2.0
Training for reintegration in work	82.6	7.8	1.1	6.7	1.9
Lifelong training	76.3	2.3	6.6	10.8	4.0
Training for business start-up	62.1	4.6	3.5	16.3	13.4
Integrated pathways for job placement	66.3	0.0	21.4	12.3	0.0
Integrated pathways for business start-up	79.9	9.6	1.7	8.8	0.0

cont.

cont.
 Table 16
 2000-2006
 Objective 3 CSF.
 Employed twelve
 months after
 the end of
 intervention
 per gender
 and type
 of employment
 at 2002

	Type of employment				
	Subor- dinate	Coord. freelancer (co.co.co)	Casual	Self- employed	Other
WOMEN					
Age					
Under 19 years	87.3	3.4	3.3	1.9	4.1
From 20-24 years	79.1	11.5	2.6	3.6	3.1
From 25-29 years	63.5	22.3	4.1	6.5	3.5
From 30-34 years	65.0	18.9	3.7	8.9	3.5
From 35-39 years	74.2	12.2	3.1	7.2	3.2
From 40-44 years	74.9	11.3	3.0	6.5	4.3
45 years and over	70.0	12.3	5.8	7.1	4.8
Educational level					
Low qualification	83.2	5.6	2.6	3.9	4.7
Medium qualification	75.0	13.7	3.1	4.8	3.5
High qualification	57.0	25.9	5.2	9.0	3.0
Measure					
A2	77.6	11.5	3.0	4.5	3.4
B1	80.8	7.1	2.6	6.8	2.6
C3	64.7	21.4	3.8	6.7	3.4
C4	-	-	-	-	-
D3	-	-	-	-	-
E1	70.2	15.3	3.9	6.5	4.1
Intervention typology					
Traineeships	73.7	16.3	1.7	7.5	0.8
Training within compulsory training	82.8	4.7	4.2	2.2	5.9
Post-compulsory & post-diploma training	74.8	13.9	3.4	5.6	2.3
Higher training	50.0	32.2	4.7	10.6	2.6
Higher technical education & training (IFTS)	81.5	13.1	0.9	1.9	2.6
Training for reintegration in work	68.6	15.3	3.8	6.9	5.5
Lifelong training	72.0	13.7	5.0	6.0	3.2
Training for business start-up	70.9	14.3	3.2	6.7	4.9
Integrated pathways for job placement	67.5	20.7	3.6	6.6	1.6
Integrated pathways for business start-up	72.1	8.5	2.3	5.3	11.8

Source: ISFOL - National ESF Evaluation Unit processing of regional data

In general, job placement seems particularly critical for target-groups such as young people at risk of dropping out of training, adults with low educational standards, inactive individuals not integrated in either the school or training system, and the long-term unemployed who are either still not properly reached by the ESF policies or do not manage to benefit from them. More attention must be paid to these categories of recipients in the near future.

*4.2 Interventions
for integration/
reintegration in
the labour
market:
characteristics of
recipients,
employment
outcomes and
effectiveness*

4.3 TRAINING THE EMPLOYED

The choices made when drafting the 2000-2006 CSF programme have not enabled the ESF to take a leading role in increasing the training chances of the employed, as this would have required much greater resources. Those employed in Objective 3 regions were allocated less than 20% of CSF resources, with a per-capita investment of just 116 euro in seven years. This figure is less than 10% of the per-capita investment calculated over the 2000-2004 period for continuing training alone, equal to 1,258 euro.

Over 15.5% of CSF expenditure was earmarked for training interventions, involving on average 1.2% of the employed a year, mostly through continuing training (i.e. requested by enterprises and administrations) (table 17). The contribution to individual demand for training was residual, but this had already been envisaged in the programming. Nevertheless, both the participation of the employed in life-long training interventions (60% of total users) and the percentage of those who had enrolled in training courses on their own initiative constitute important signals that the individual demand for training has been met.

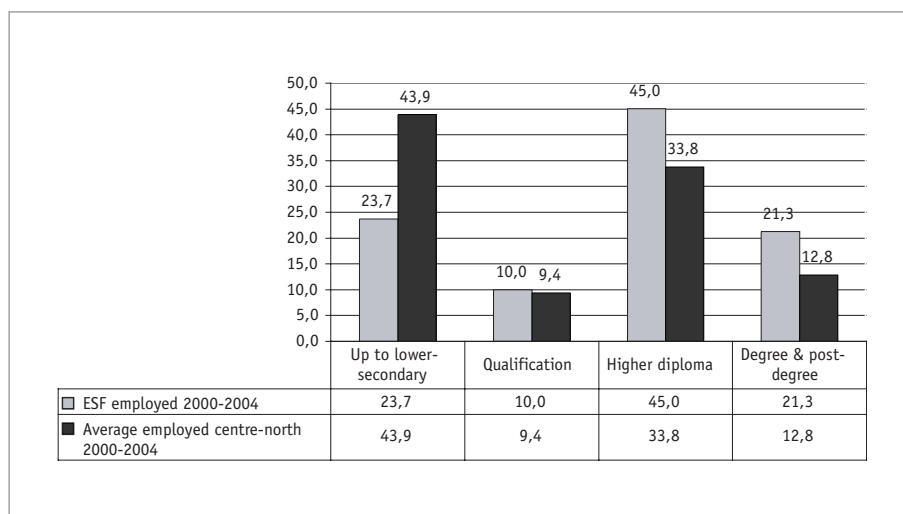
*Table 17
2000-2006
Objective 3 CSF
for workers over
the 2000-2004
period*

Workers reached by ESF	1 million 35.7% of CSF recipients 1.2% of total yearly workers (excluding Abruzzo)
Investment in the employed (expenditure)	689 million euro 15.5% of total CSF expenditure

Source: ISFOL - National ESF Evaluation Unit processing of Ministry for economy - MONITWEB and ISTAT data on the labour force

Recipient characteristics indicate that training selects mostly “stronger” workers, confirming the difficulty in reaching “weaker” workers, that is those with low educational qualifications, those aged over 44 years, and those with temporary contracts. The lesser demand for training from workers with lower qualifications and the better return to training offered by enterprises to “strong” workers are the main reasons for this exclusion (graph1).

Graph 1
Trained workers
per educational
qualification
(percentages).
Comparison
between ESF
employed and
average employed
centre-north
2000-2004



Source: ISFOL - National ESF Evaluation Unit processing of Ministry for economy - MONITWEB and ISTAT data on the labour force

What has been achieved over the last two years, with the implementing circulars of law 236/93 (providing a financial reserve for “weak” workers) and the evolution of collective bargaining following law 53/2000, could help to build interventions targeted at these users. Without this foundation, the promotion of the lifelong learning strategy for the future ESF programme, for both individuals and businesses, risks once more excluding the weaker workers. This is even more serious if one considers that training has been seen as a right-duty for employability since the *European Memorandum on Education and Training*.

The outcomes for workers 12 months after participating in an intervention show that training has a limited effect on employability - whether in terms of mobility inside and outside the firm or for stabilizing the working relationship - as well as on income variation. In general, the short duration of training interventions, for which “weak signals” have often been mentioned, makes it difficult to initiate real processes of change, or even to just alter the workers’ perception of how to perform their job or improve their career prospects. In fact, the surveys show that the perception of any benefits attributed to training is linked to observable changes, such as promotion or pay rises.

The surveys have, however, highlighted an interesting fact: the most significant changes for trained workers involve mobility outside the firm, often associated with a pay rise, usually for the younger workers and, above all, for those with less length of service (table 18). This explains why firms prefer to train those workers whose personal and occupational characteristics mean they are less likely to leave, making the investment less risky and ensuring a more certain yield.

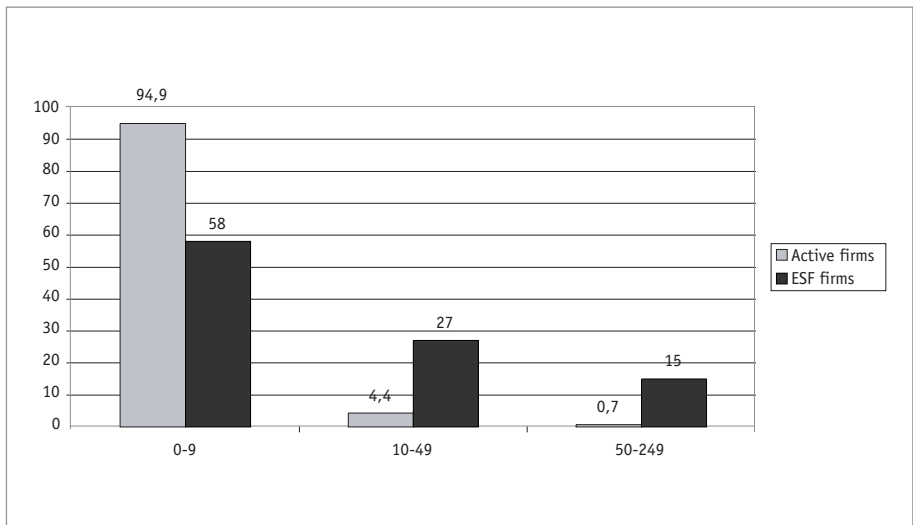
Table 18
2000-2006
Objective 3 CSF.
Percentage of
workers trained
per age class
with regards to
the fact of
having changed
their job or not
after the
intervention

Age class	Has not changed job	Has changed job
Under 24	86.6	13.4
25-29 olds	84.6	15.4
30-34 olds	88.5	11.5
35-44 olds	91.8	8.2
Over 45	93.8	6.2
Total	90.3	9.7

Source: ISFOL - National ESF Evaluation Unit processing of regional data

The 2000-2006 ESF programme has represented an important financial channel for developing training in firms, especially in the smaller ones. These latter have shown a significant propensity for training and training agencies have acted as intermediaries to help in formalities for accessing Community resources (graph 2).

Graph 2
Comparison
between active
firms (2000-2004
average) and ESF
beneficiary firms
(2000-2004) per
employee class³



Source: ISFOL - National ESF Evaluation Unit processing of regional/provincial data from: Lazio, Valle d'Aosta, Lombardia, Autonomous Province of Bolzano, Marche and Istat-Statistical Archive of Active Firms and Unioncamere-InfoCamere, Movimprese data

3 The number of employees is estimated as an annual average and assumes real values. The construction of the employee classes considers the closed interval on the right, so that the class [0-1] contains up to 1 employee, the second class more than 1 employee up to 9 employees and so on.

In general, evidence concerning training offered by firms has highlighted the following elements:

- The widespread involvement of SMEs, especially in the 10-49 employees class;
- The prevalence of workers with full-time subordinate contracts;
- The workers' search for a greater flexibility in access to training through individual courses and vouchers (these latter mainly corporate);
- The limited use of ESF interventions as a tool for managing corporate difficulties, even in firms where employees have social buffers;
- Some signals of the integration of continuing training with other policies, such as local development policies implemented through negotiated programming.

Firms also state that publicly-financed training has supported innovation, confirming the idea that investment in training finds more favourable terrain in firms with "strong" characteristics. Hence the training offered to employees mainly depends on the characteristics of the firms in which they work. However, the recent provisions for individual training aim to meet the training demand expressed by workers, possibly to make up for corporate lacks.

Regarding the government's approach to workers' training policies, the launch of inter-professional funds has led to the creation of a "dual system" of public financing for continuing training, aimed at updating workers' skills. In these remaining years of the 2000-2006 ESF programme, the two components of this system will have to combine efforts to create synergies. The crowding-out effect theorized by the evaluation means that the MAs have to keep an eye on how this dual system is shaping, also with regards to future programming.

The greatest challenge for policy-makers thus seems that of creating an effective system of incentives which could influence individual and corporate decisions to invest in the acquisition of knowledge through training. In fact training is one of the main tools for spreading codified knowledge useful for work and for active participation in social life. Thus in the new 2007-2013 programme individuals and firms are both required to become actors in the lifelong learning strategy.

In Italy, public-sector activities for developing workers' skills and for adaptability of firms still does not cover work organisation actions (including those indicated as human-resource management models) which can represent an interesting complement to training, helping to create and spread knowledge inside enterprises. Other countries already in this programme cycle have attempted to modernise their work organisation with the help of the ESF. The study and transfer of effective practices tested within this framework could constitute an important step towards defining interventions. It is hoped that the lifelong learning strategy can in the future be defined more in terms of an overall model than as just the sum of training policies on the different segments.

THE ADDED VALUE OF THE EUROPEAN SOCIAL FUND

5.1 THE ESF CONTRIBUTION TO THE EUROPEAN EMPLOYMENT STRATEGY (EES)

The new EES drawn up in 2003 represents a crucial point in the Lisbon strategy renewal process, whereas the ESF constitutes the main financial instrument for implementing it. To measure the ESF's support for achieving the EES targets/benchmarks, the ESF rates of coverage were compared with those of the target populations involved in some EES benchmarks. In addition, to obtain an indication of the financial investment in these objectives, the composition of ESF expenditure per user category was analysed. Finally, the financial weight of the co-funded policies was measured within the framework of active labour and employment policies in Italy.

For the active unemployment measures, the positive judgement given at mid-term is confirmed in this evaluation. The coverage of recipients of preventive policies⁴ is 21.8% (compared to 16% for measure A2 at the end of 2002), and 15.2% for recipients of the curative approach⁵ (compared to 7% for measure A3 at the end of 2002).

The rates of coverage for interventions aimed at the short- and long-term unemployed are relatively similar against extremely dissimilar EES targets. The first result is compared to the objective of reaching 100% of the target population, whereas the second is referred to that of reaching 25% of these people by 2010. Also in financial terms, the investment in preventive policies is only a little above that of curative policies (19.1% and 15.5% of ESF expenditure respectively).

This lack of differentiation between preventive and curative approaches in attributing resources and in selecting recipients is very probably a sign of the dif-

4 Young people seeking work for less than six months and adults for less than twelve months.

5 Young people seeking work for more than six months and adults for more than twelve months.

difficulty in Italy of discriminating between typologies of interventions and recipients with regards to time spent seeking work. A difficulty reflected in the choice to combine measures A2 and A3 in reprogramming the CSF at mid-term.

As anticipated during the CSF mid-term evaluation, the adult population of working age participate little in training interventions involving lifelong learning, with a coverage rate of 1.6% (1.3% the annual average rate of the 2000-2003 period). Given the size of the target population, a significant increase in the degree of coverage of this policy would require a considerable investment. In fact, interventions addressed to the employed, very important in the lifelong learning context, are allocated around 20% of resources notwithstanding their low coverage rate. Instead, the involvement of young people at risk of dropping out of school is relatively high. The ESF has managed to intercept 24.4% of the target population of measure C2, consisting of 14 to 18 year-olds with a potential drop-out risk. This effort is closely linked to the EES target of at least 85% of 22-year-olds completing their higher secondary education by 2010 (table 19).

Table 19
Comparison between EES benchmarks and ESF Objective 3 outcomes

EES Targets	EES Benchmarks	Objective 3 Outcomes
<i>Curative and preventive interventions for the unemployed</i>		
Reaching 100% of the short-term unemployed (preventive approach)	100%	21,80%
<i>Curative and preventive interventions for the inactive</i>		
Reaching 25% of the long-term unemployed by 2010 (curative approach)	25%	15,20%
<i>Human capital development and lifelong learning</i>		
Providing training to 12,5% of all working age adults by 2010	12,50%	1,60%
<i>Human capital development and lifelong learning</i>		
85% of 22-year-olds completing their higher secondary education by 2010	Drop-out risk down by 50%	Reaching 24,4% of potential drop-out target group

Source: ISFOL - National ESF Evaluation Unit processing of regional data

When comparing ESF interventions with total national labour policies, three main aspects are highlighted:

- National policies are more specialised in interventions involving the demand side of the labour market, with particular reference to tax breaks and employment incentives which together absorb around 62% of resources;
- ESF interventions are mainly addressed to improving the quality of the supply, with particular reference to vocational training aimed at job placement;
- ESF interventions and national policies contribute more or less equally to policies for matching labour demand and supply, supporting the reform of employment services and training for the employed;
- Regional policies are mainly addressed to fostering entrepreneurship and self-employment, a domain in which the national and co-funded policies also have a significant influence.

This relative specialisation of national, regional and co-funded policies gives a different reading of the ESF contribution to achieving the EES benchmarks. With regards to preventive and curative measures for unemployment, whereas the ESF rates of coverage mainly regard the supply of training, the national policies contribute to the objective of offering an active measure to the unemployed, especially through supporting apprenticeships⁶.

As far as developing human capital within the framework of lifelong learning is concerned, the ESF finances around half the training addressed to the employed and most of the vocational training for the non employed. In the light of these figures, the objective of involving 12.5% of adults in training interventions by 2010 seems very remote. However, national policies in the educational sector are also helping to achieve this objective. Similarly, the ESF contribution to reducing the rate of school drop-outs should not be interpreted in the light of a comparison with national labour policies.

6 In the LMP (Labour Market Policies) classification, apprenticeships are included among incentives for hiring.

5.2 EVALUATION OF THE CSF IMPACT

5.2.1 Impacts on recipients (net employment outcomes)

The estimate of the impact on recipients of interventions for fostering access to the labour market shows the effectiveness of actions carried out as active labour policy tools. The average net placement rate is 26%, measuring the increase in the probability of employment 12 months after the end of the intervention, attributable to participation in the programme. This outcome could be interpreted as a marginal effect of the increase in the training supply⁷.

Females seem to benefit the most, albeit recording lower gross rates of placement. The marginal effect of the increase in the training supply seems to be that of making employment outcomes for women very similar to those of men, albeit starting from a very different estimate of outcomes without intervention.

When interpreting the high rates of placement (gross and net) of recipients it should be pointed out that the greater probability of finding work thanks to participation in training is not only due to an increase in human capital but also to the help given by training providers and work experience in matching demand to supply⁸.

As highlighted previously, the training centre attended and the firm providing the work experience are both important channels for entering the labour market. Thus the ESF training activities act as a selection instrument for the young (and adults) entering the labour market. The training activity not only increases the human capital to offer generically on the labour market but also represents a direct channel for access to firms.

5.2.2 Achievement of CSF general objectives

Analysing the context in which the 2000-2004 ESF programme was implemented gives us information on how far the CSF strategic targets have been met. However, when interpreting the data it is impossible to isolate the added value of the ESF, since a vast series of policy instruments has also contributed to the evolution of this context.

Taken as a whole, the policies for increasing employability have caused variations in the main labour market indicators, generally in the expected direction. The drop in the GDP rate of growth since 2001, however, has not helped to achieve the employment objectives fixed in Stockholm. Despite a greater reduction in the growth rate of the Italian GDP than that of the other 15 European Union countries, the total rate of employment in the Objective 3 regions has continued

7 The marginal effect of a policy signifies the effect on the populations involved “marginally” against an extension of the total recipients.

8 24% of those who found work twelve months after participating in training stated they found it through their training provider or the firm where they had work experience.

to grow towards the European average, not too distant from the Stockholm target (-3.5%). Over the same period, the female rate of employment also grew towards the same target (- 4%).

There has been no obvious progress towards reducing gender disparities during the five-year programme period. Neither the increase in employment rates nor that of activity rates has significantly changed the difference between male and female rates, which in both cases stand at around 20%. There has also been little increase in part-time work, considered a flexibility tool for enabling access to the labour market in some particular stages of active life, especially for women. More young people, whose rate of unemployment is lower than that of the EU, have accessed the labour market than adults in the 55-64 age group. The same applies to the development of human capital, where the significant progress achieved by the young has not been matched by the adults. The indicator referring to school drop-out rates shows a clear convergence towards the average Union figure (the percentage of “early leavers” drops from 24.7% in 1999 to 18.9% in 2004), although this trend must accelerate to achieve the Community target. Against this, the lifelong learning indicator has a divergent trend with regards to the Union average and is considerably lower (5% and 10% respectively).

5.2.3 ESF contribution to the governance of human-resource development policies

In recent years the ESF has helped to improve the governance of human-resource development policies. The system actions promoted on a central and regional level have fostered the creation and testing of new intervention and management models for human-capital policies in all the programme priority-fields (public employment services, reform of education and training, equal opportunities). This has been achieved by involving all the stakeholders in the construction of instruments. This participatory approach has meant that the different levels of governance have been consulted right from the definition of the activities, providing a continuous exchange of knowledge.

The monitoring and evaluation of the system actions promoted by administrations with the contribution of the ESF have evolved considerably in recent years. This has enabled new analysis models and tools to be built and tested (such as questionnaires for the evaluation of specific intervention typologies and the model for evaluating the quality of training systems). A better picture of human-resource development activities has thus been provided, giving policy-makers more detailed and precise information and, therefore, permitting a better management of policies.

The report highlights this aspect when discussing the implementation of the ESF interventions (efficiency and degree of coverage of information produced by the monitoring system) and the effects produced by job-placement and continuing-training policies (growing involvement of MAs in ISFOL's surveys). Also pertinent

*5.2 Evaluation of
the CSF impact*

in this context are the thematic evaluations on the quality of regional training systems (all administrations have adopted the ISFOL-National Evaluation Unit's model) and the integration between ESF Objective 2 and 3 interventions (with specific studies on a regional/local level).

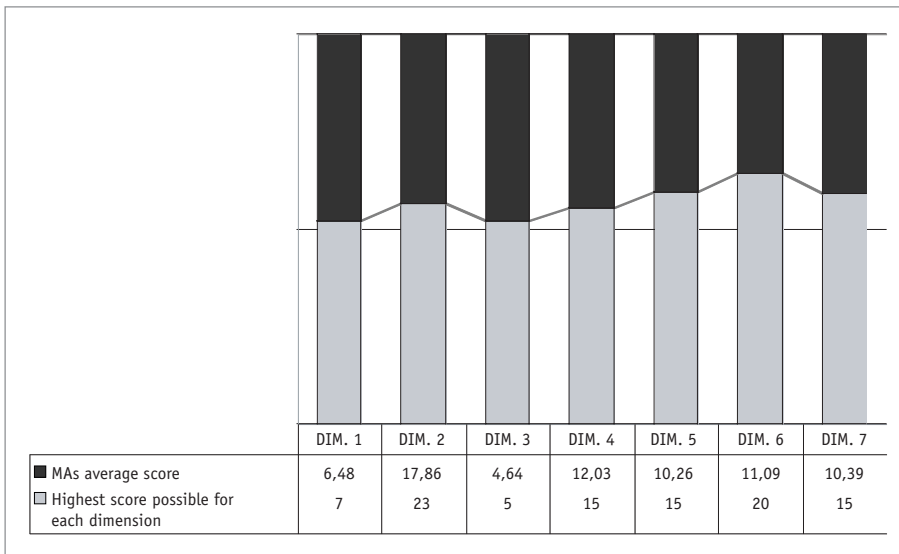
Moreover, a link has started to appear between the evaluation and decisions made on ESF policies, as witnessed by the partial use of the mid-term evaluation for the CSF reprogramming.

capitolo 6

THE EVALUATION OF SOME PRIORITY TOPICS

6.1 QUALITY OF REGIONAL TRAINING SYSTEMS

The quality of regional training systems was evaluated by ISFOL'S National ESF Evaluation Unit on the basis of the reports provided by the fourteen Objective 3 MAs and by a points system derived from the "weight" that they had attributed to the factors/indicators given in ISFOL's evaluation model. The graph below gives the results of this exercise in terms of average score by quality dimensions (graph 3).



Graph 3
Quality of regional training systems evaluation model. MAs average score compared to highest score possible for each dimension

Source: ISFOL - National ESF Evaluation Unit

Legend: The half-line in the middle of the graph indicates the position in which the MAs' average score coincides with the highest score for the dimension. The broken line (lighter) represents the real score achieved by MAs

The graph shows the highest scores are received by the effectiveness of the communication systems (dimension 3) and the extent to which the programme meets local needs (dimension 1). As for the others, the quality of training supply (dimension 6) has clearly the least favourable evaluation, whereas the results/impacts of ESF co-funded training actions (dimension 7) and internal implementation and procedural efficiency (dimension 5) fall in the middle. Finally, for the effectiveness of the monitoring and evaluation systems (dimension 4) and the integration between policies, systems and governance levels (dimension 2) the training systems obtain good performances.

The MAs' evaluations demonstrate an awareness of what could be called the "governance" of vocational training, also for the newer elements of the 2000-2006 ESF programme with regards to monitoring, evaluation, communication and concerted action between partners. However, the implementation of the interventions seems more problematic, especially with regards to their quality and conclusion/closure.

On the plus side, regional vocational training systems have learnt how to create detailed programming and planning documents in line with the ESF general strategies and indications. Even though it is still doubtful if and to what extent these documents influence ESF governance practices and vocational training systems. There also seems to be a wide range of links and interactions between the various actors - including institutional ones - who are stakeholders in the vocational training, educational and labour systems, albeit there is still an obvious difficulty in achieving integration on the level of individual interventions or projects.

Another plus is the boost the ESF has given to activating communication and information channels for the existing training supply (an authentic quality leap with regards to the previous programme period). Not to mention the contribution given to the implementation of suitable monitoring and control systems. However, there is still some uncertainty about the evaluation system in general and, in particular, the ex-ante evaluation concerning project selection. Instead there is possible space for improvement in the areas (or dimensions) linked to the results and outcomes of system functioning and, on a different level, to the quality of interventions.

6.2 INTEGRATION BETWEEN OBJECTIVE 2 AND OBJECTIVE 3

Integration was first promoted by the European Commission in the Mediterranean Integrated Programmes⁹ and, subsequently, introduced in the Structural Fund programmes with the EU regulations of 1988. The emphasis was on the need to achieve maximum effectiveness through the implementation of integrated programmes, to obtain synergy between the different measures and to guarantee the convergence of the various partners responsible for projects at different levels. The underlying idea is that integration is necessary if a series of interventions are to produce a total effect greater than the sum of the effects produced by the single interventions.

The topic of integration in the centre-north regions has been studied on the basis of the programme strategies of the two EU funds involving these areas or portions of areas: ESF Objective 3, acting on the updating and strengthening of human capital; and ERDF (European Regional Development Fund) Objective 2, acting towards the improvement of structures and infrastructures in the areas classified as “in need of socio-economic regeneration”.

The two programmes have potential elements of complementarity and synergy. This is because one is involved in updating human resources by developing training for the labour force and the other in supporting economic growth in sectors facing difficulties, such as industry and fisheries, or in degraded rural or urban zones. However, whereas Objective 2 is more clearly a regional policy device, the investment in human resources (Objective 3) cuts across the whole area, often meaning that local needs are not specifically focused.

In the Objective 3 programming documents, the relations between Objective 2 and Objective 3 are almost totally disciplined by the definition of a financial reserve for areas classified as “zones lagging behind in development”. In particular, it is specified that the Objective 2 areas receive at least 5% per-capita more than the other areas.

In updating the mid-term evaluation, the concept of integration has been analysed in the two phases of programming and implementation.

In the first case, Objective 2 and Objective 3 programming documents (SPDs, OPs and programme complements) and annual implementation reports were analysed by examining their integration approach on three levels:

- strategic interaction between the two funds;
- interinstitutional coordination set up during the programming and/or management stage between the MAs of the two programmes;
- effective interaction in measures and actions management, ranging from joint management to selection guidelines rewarding projects in Objective 2 which also take into account the programming of Objective 3.

⁹ The EC approved the Mediterranean Integrated Programmes with decision C(87) 2525 of 8 December 1987, C(87) 2525.

In the second instance, case studies on a regional/provincial level were carried out on the Abruzzo, Bolzano, Emilia Romagna and Liguria MAs' implementations. These studies were chosen on the basis of indications from the programming documents analysis, pointing out significant experiences, and indications from the regions. The case studies entailed field visits and were supported by the second-level documentation analysis produced by the MAs or other actors involved (independent evaluators, technical assistance).

The analysis of the programming and implementation documents of the two Objectives has shown that a general logic of integration exists, both on a strategic and operational level, with different connotations (complementarity, coherence, synergy) and different implementation areas (the local territory or individual beneficiaries).

Despite the efforts made during the programming to foster integration between the ESF and ERDF implementation programmes, it does not always seem to have been successful. Exceptions are those areas using selection guidelines that reward projects supporting negotiated programming (Lombardia, Emilia Romagna, Marche and Toscana) or those drafting local development plans (Liguria). Or those which have introduced an actor who, like a development agent, "assembles" the development programme on the basis of a target and local project, using all the financial channels available (Bolzano), preventing overlaps and covering most of the local needs.

The case studies conducted in some regions provide food for thought on integration modes and potential, also with the idea of tapping the Italian experience in negotiated programming for the new 2007-2013 programme which, in its present state, indicates the development of networks and partnerships as one of the intervention areas¹⁰.

Firstly, there is an integration strategy that often aims at optimizing the resources available, with reference to devices linked to other interventions (e.g. Leader+ programme) or to a broader programming (e.g. regional development plans). This strategy is prompted by the need to rationalise the use of the various financial sources because of different interventions existing in the same territory. To this end, area programmes have been set up whose results come from all the activities rather than individual actions.

Secondly, local partnerships in integrated projects, sometimes specifically sought and supported, sometimes already well-rooted in the territory, seem important. Social capital has often been described as an important asset for local governance, an instrument with which to foster its development because based on solid relationships between the various actors.

10 The latest draft of ESF Regulation 2007-2013 gives as fifth priority the promotion of "reforms in the employment and integration sectors by offering incentives for the start-up of businesses and further development and for partnerships, pacts and initiatives created by networks of actors such as social partners and non-governmental organizations on a national, regional, local and transnational level".

What appears from the studies to date is that, whereas existing partnerships make it possible to integrate interventions on human resources (as in Liguria), the creation of new partnerships or the revitalization of past ones entails an additional investment in times and resources (as in Abruzzo).

Thirdly, there is evidence of a greater effort to meet local development needs, using both a top-down and bottom-up approach to programming.

Thus integration experiences can be read as the attempt to territorialize the ESF. The regional management of vocational training, albeit with the target of creating skills and competences linked to local needs, has evidently over time weakened the ability to make the training supply coherent with demand.

Fourthly, there are special thematic areas in the integrated projects closely linked to the territory, such as the environment, tourism and local products, whose “immovable” wealth production factors are more important.

These last two aspects show that, in local-development interventions, the investment in human capital not only serves to create skills within a development strategy but also to fully tap existing skills.

The main challenge for local development policies is to tap to the full the human and social capital of an area, making use of the synergies that can be achieved. This is a concept of integration that combines the assets of a territory with the ability to produce development for increasing the supply of skills and competence.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

7.1 CONCLUSIONS

One of the most important outcomes of the 2000-2006 ESF programme is the fully operating information system for monitoring and evaluating co-funded interventions, in particular under Objective 3. This complex system is based on: i) the central structural funds monitoring system MONITWEB, managed by the Ministry of the Economy and Finance and periodically fed by the ESF MAs; ii) placement surveys carried out by regional administrations; and iii) a calls-for-tender data bank set up by ISFOL. All this provides a regular flow of information, updated at fixed periods and used for the implementation of interventions as well as for their monitoring and evaluation.

In updating the 2000-2006 Objective 3 CSF mid-term evaluation, further information was gathered through specific surveys carried out by ISFOL's National ESF Evaluation Unit in cooperation with the MAs on particular priority topics such as continuing training, quality of training systems, and integration between Objectives 2 and 3 programmes.

Thus for the first time, the evaluation could rely on an extensive and well-coordinated flow of information, sufficient to analyse implementations, results and impacts of the ESF interventions. As suggested in the Community documents, this data has been used to evaluate those aspects most useful for defining future priorities at a time when the negotiating and programming process for the 2007-2013 ESF was under way.

The updating of the mid-term evaluation has been focused on three analysis areas. The first involves the results and impacts produced by some programme measures; the second concerns specific topics, such as the quality of training systems and the integration between Objectives 2 and 3; the third covers the overall achievements of the ESF, taking into consideration national policies and EES targets. The main elements emerging from these analyses are given below. At 31.12.2004, the CSF financial and physical progress offered good prospects for the rest of the 2000-2006 programme. Compared to the 2000-2002 period,

this evaluation reveals a considerable improvement in the overall financial progress of the ESF interventions over the last two years. Commitments have almost doubled and expenditure almost tripled. The same applies to the physical implementation. Over the last two years, the number of projects and recipients has doubled at both approval and start-up stages. Projects completed have increased by two-and-a half fold and their recipients have almost tripled compared to the 2000-2002 period.

Also on a level of measure, the comparison with the mid-term evaluation shows a considerable improvement in the MAs' ability to manage financial resources. Over the last two years, they have managed to maintain a high performance for those measures earmarked as priority in the 2000-2002 period for the implementation of the programmed objectives (A2, C3 and D1) and, above all, they have gradually reduced the number of measures with particular delays and difficulties (for example, measures A1, D2 and F2).

An analysis of the CSF results by action typologies highlights two, partly unexpected, aspects during this programming cycle: the modest financial weight assigned to accompanying actions (under 3% for both commitments and payments), and a low utilization capacity (ratio between payments made and resources committed) for the "integrated pathways", possibly signalling a difficulty in carrying out these kinds of actions. Similarly, on a project typology level, the low utilization capacity of both lifelong training and higher technical education and training (IFTS) seems to show that they are difficult to implement. The reason for this could be an inadequate local training supply referred to these project typologies.

Both the evolution of commitments and payments and the evolution of projects approved and completed show a similar trend, with a strong growth in annual values up to 2003 to then drop in 2004. It is very likely that the MAs needed the first two programme years - 2000 and 2001 - to learn to manage the new policy instruments made available by the CSF and to complete the activities linked to the previous 1994-1999 programme. In addition, the MAs' performance seems to have been influenced by incentives and sanctions introduced for the first time in this 2000-2006 programme, such as the automatic de-commitment rule and, above all, the performance reserve.

As regards the results achieved, when passing from the 2000-2002 period, to which the mid-term evaluation refers, to the 2000-2004 period, the main rates of coverage increase. The ability of the MAs to intercept the various target-groups pinpointed in the programming has therefore increased over time. The situation, however, varies considerably according to the measures and typologies of intervention.

The highest rates of coverage are found in measures A2, C2 and C3, dealing with more easily intercepted target of people who have just completed or are still inside a school or university cycle. The rates of coverage per project typology are in line with these indications.

As regards the labour-force adaptability objective, at which measures D1 and D2 are aimed, the results achieved in terms of coverage of the target population is in line with the CSF investment, which is not sufficient to produce a greater involvement of workers. Hence, the objective of the current programme should be that of boosting the continuing training system, still mostly the responsibility of the individual firms albeit allocated considerable public financial resources.

The rate of coverage of “higher training” interventions is also low, although they play a strategic role in achieving workforce excellence within the framework of the Lisbon strategy and subsequent Brussels process.

A specific study was carried out on interventions fostering integration/reintegration in the labour market to identify the characteristics of recipients and the employment outcomes achieved. The results of the MAs’ placement surveys for 2002 confirm some trends already appearing in the 2001 surveys. That is to say ESF job placement interventions mainly concern young people who have just completed their higher education, or alternatively very young people undergoing compulsory training.

With regards to recipients of training and work experience interventions, 64.4% of participants interviewed twelve months after the end of the training course stated they had found work. The remaining part of interviewees was either seeking work (20.7%) or inactive (14.9%). Almost 50% of those who found work within a month from the end of the intervention stated they found it through the vocational training centre organising the course or the firm where they carried out work experience. Hence training providers, in helping to match the demand and supply of labour, are also partly responsible for this result. On the other hand, the greater the time between finding work and the end of the intervention the less effective these channels are.

The gross job placement rate and the “consistent” placement rate (work found in sectors similar to that of the training intervention) increase with the educational level of recipients and for those project typologies specifically conceived for individuals who have already completed higher educational pathways such as higher training, higher technical education and training (IFTTS), training within post-compulsory and post-diploma training. With reference to age, the gross job placement and “consistent” placement rates are more favourable for the central age classes (25-29 and 30-34 year-olds). Finally, evidence shows that the job placement rate is inversely linked with how long the individual has been unemployed before enrolling in the training course.

Very briefly, the type of recipients who are most likely to be employed after training are those who are just over or just under adult age, with a medium-high education, who started looking for work not long before enrolling in the intervention and who probably (as also demonstrated by a high value of “consistent” job placement) manage to put to good use the skills acquired during the intervention within a relatively short time.

With regards to the recipients reached by the ESF job placement policies, those who mostly find work are older and, most likely, have a better knowledge of the labour market, probably because of previous working experience.

As far as interventions fostering labour market access are concerned, the estimate of their impact on recipients demonstrates their effectiveness as active labour policy instruments. This impact is measured in terms of the increase in the probability of employment twelve months after the end of the intervention attributable to participation in the programme. The so-called average net placement rate has been calculated as 26%.

Females seem to reap the most benefit from those interventions, although they also have the lowest job placement rates. A marginal effect of the increase in the training supply seems thus to be that of making women's employment outcomes very similar to men's, albeit the expected outcomes in absence of interventions were very different.

Despite this general positive trend, a gender gap exists in the quality of work which women and men perform after an ESF intervention. The gender discrimination mainly concerns wages, career prospects and quality of the job found. Besides extending the supply of interventions aimed at women's employability, greater efforts are also needed if the skills and competences of the female segment of the working-age population are to be tapped fully.

As far as training for the employed is concerned, a specific study has been carried out to identify characteristics of the recipients and outcomes of interventions. Trainee characteristics indicate that both training requested by firms and that requested by individual workers select those with stronger backgrounds, confirming the difficulties in reaching workers with low educational qualifications, aged over 44 years and with temporary contracts. The lesser demand for training from workers with lower qualifications and the greater yield of training offered by firms to "strong" workers are the main reasons for this exclusion.

The results observed on workers twelve months after participating in the ESF intervention show a limited impact of training in terms of mobility inside or outside the firm, in stabilising the work relationship and in pay variations. It is interesting to observe that the most significant changes for trained workers involve mobility outside the firm for the younger groups and, above all, for those with less length of service. This mobility is often associated with a pay rise.

A specific topic in the updating of the mid-term evaluation was the quality of regional training systems which was evaluated using the reports provided by the fourteen Objective 3 MAs, involving a points system based on the "weight" they had given to the factors/indicators included in the evaluation model. The effectiveness of the communication systems and the degree to which the programme meets local needs were judged to be the best. In brief, the MAs' evaluations show an awareness of the importance of consolidating the "governance system" of vocational training.

A comparison of the results achieved by the current programme with the critical points found during the previous one can help to understand if and to what extent they have been overcome. The reference is to the study on the 1994-1999 programme *Reference Framework to Develop Human Resources, Increase and Improve Employment*, a document written at the beginning of the present programme.

For job placement measures, this study shows that the evolution, started in the 1994-1999 programme, of the vocational training system - in Italy traditionally aimed at supplying basic qualifications to young people who have not continued or dropped out of secondary school - is continuing in the 2000-2006 one. ESF interventions are now much better structured, they are no longer limited to course activities and are specifically designed for users with very different educational standards, ages and employment conditions.

However, the effectiveness of the ESF programme varies considerably - in terms both of the effective ability to involve recipients in the interventions and of employment outcomes - according to the categories of participants considered. Albeit the ability to "intercept" the adult segment, and especially women and the long-term unemployed has increased, there are still difficulties in involving adults without adequate educational qualifications. As for training aimed at the employed, once again ESF interventions have difficulty in involving the weaker segment, represented by individuals with low educational standards, aged over 44 and with temporary contracts.

Very briefly, at the end of the 2000-2004 five-year period, the ESF has proved to be an extremely effective instrument for strengthening the competitiveness of the Objective 3 territorial systems but is still weak in achieving greater social equity.

7.2 RECOMMENDATIONS

7.2.1 Strengthening the role of some ESF training pathways aimed at employability

In the light of the results achieved, during the two remaining years of the current programme it seems advisable to strengthen the role of some ESF training pathways that are particularly strategic for promoting employability in the present and future programme, such as higher technical education and training (IFTS).

Higher technical education and training (IFTS) were introduced for the first time in regional programmes during this 2000-2006 period. After a difficult start up, partly due to the newness and complexity of the interventions, this initiative is proving to be effective. Recipients find more quality work, consistent with the training received, than those participating in other co-funded training pathways as shown by the very high consistent job placement rates and values of the index of quality. However, it should be recalled that IFTS interventions have a much longer duration (on average over 1,000 hours), which inevitably influences the implementation outcome, as the particularly high drop-out rates demonstrate. A greater investment in this segment, which need considerable financial resources, would therefore require specific accompanying measures aimed at reducing drop-outs and thus optimising the use of the public resources allocated.

Instead, to encourage the development of higher training in the remaining period of this current ESF programming, MAs should take up the possibilities offered by some interventions which they have hitherto tended to neglect, such as those designed to create synergies between the research and business sectors with the objective of achieving workforce excellence.

Greater attention should also be paid to training interventions inside compulsory training, given the good results obtained not only in terms of job placement but also in the effective involvement of target-groups.

7.2.2 Improving interventions aimed at target-groups at risk of social exclusion

ESF interventions seem to have little ability to intercept and then place in the labour market some particular target-groups, such as young people at risk of dropping out of school and training, adults with low educational qualifications, or inactives not inserted either in the school or training system. The focus must now be on these categories of recipients, fostering their access to the training and work opportunities offered by the ESF interventions.

There must be greater efforts to improve the quality of employment services, something which this programme has been involved in from the start. More attention must also be paid to intervention strategies for guiding and assisting those at the greatest risk of being excluded from the labour market.

The improvement of guidance, information and consultancy services in the current programme (involving around a quarter of the 2.8 million recipients reached by the

CSF) only covers a part of this need. The other part could be met by offering more “tailor-made” activities, such as integrated pathways, aimed at assisting particular user groups to find work. The MAs have been devoting growing attention to these groups during the implementation stage and their pathways should now be more carefully monitored, checking to see if the various problems have been solved.

7.2.3 Fostering synergies between Community and national funds to develop continuing training

With regards to ESF funded continuing training, aimed at updating workers’ skills, there is first of all a problem of link-ups with public interventions financed outside the ESF. The launch of inter-professional funds has led to the creation of a dual system of public financing for continuing training (ESF and inter-professional funds). In these last years of the 2000-2006 programme, the two components of this system will have to combine efforts to create synergies based on common policy objectives. The crowding-out effect suggested in this report means that the MAs have to keep an eye on how this dual system is shaping, also with regards to future 2007-2013 programming.

During the mid-term evaluation it was suggested that this dual system become more specialised in its targets. The funds should be directed towards the financing of training interventions “decided by firms”, leaving the ESF with the aim of pursuing the adaptability of weaker (and/or not subordinate) workers. Two years later, this suggestion still seems valid.

Efforts should also be made to encourage interventions for developing workers’ skills and firms’ adaptability. For example, initiatives for modernizing work organisation (including those indicated as human-resource management models) which many consider vital for creating and disseminating knowledge inside firms and which are complementary to training. Other European countries have already tackled this challenge in the current programme cycle. The study and transfer of some good practices, appropriately adapted to the Italian economy and production, could constitute an important innovation.

7.2.4 Creating a systematic framework for a lifelong learning strategy

With regards to lifelong learning, to which the ESF has so far contributed mainly through interventions aimed at building up skills useful for labour-market placement, hopefully the new programme will seek to create a systematic framework for promoting learning for individuals, valuable for both their working and social life. This will mean designing models for making full use of skills acquired by individuals, such as certification of skills and recognition of training credits. And also schemes for creating and spreading knowledge, such as training aimed at fostering individual learning and work organisation aimed at fostering collective learning. Involving adults or older people both inside and outside the workplace is fundamental here, whether they have attained school and university qualifications or not.

Alongside the lifelong learning strategy aimed at fostering adaptability as a preparation for and management of change, the future ESF programme could constitute an opportunity for testing the “predictive” ability of firms (or groups of firms) to help them reposition and create better scenarios in terms of human-resource needs. Support for local partnerships, as noted when analysing the integration of local development initiatives, can constitute a useful instrument for coordinating individual actions.

7.2.5 Strengthening interventions for helping women to remain longer in the labour market

With reference to equal opportunities between men and women, an overview of the current programme indicates positive achievements alongside critical areas caused by long-standing women’s training and labour problems, such as wage gaps, training and employment segregation and, in general, a lower quality of work than their male colleagues. It is precisely in these areas that efforts must be made to strengthen interventions for helping women to remain longer in the labour market.

In particular, specific actions are needed for working women to reconcile the job with the family as well as for men to redistribute family burdens. This topic is considered of growing importance for promoting women’s employment, to foster their careers and enable them to remain in the labour market.

The European Commission has noted that almost all the EU countries have favoured interventions directly aimed at promoting women’s employment over other types of initiative, albeit only in the programming stage. However, there are still relatively few initiatives for improving the quality of women’s jobs in terms of responsibilities assigned to them, career, reduction of the wage gap and access to managerial positions or to highly qualified jobs.

Further efforts must thus be made during the new programming period to improve the potential of the Structural Funds to boost Community and national policies for equality between men and women. Indubitably, equal opportunities should remain a priority with regards to both strategies and resources. The promotion of women’s participation in the labour market and the efforts to eliminate the gender gap in all aspects of life are fundamental for achieving the general objective fixed in the Lisbon strategy.

7.2.6 Promoting good governance and capacity building

Regarding the good governance of the co-funded policies, the new programme considers capacity building as an object of the financial reserve (2%). There has been considerable progress in terms of management of information and use of know-how about programme implementation in the current programme. This must also be used to help the non ESF policies to achieve similar results. This need is felt on both a central and regional level in Italy, although feasible and coherent solutions have yet to be found. However, the evaluation of the quality

of training systems carried out here offers a sufficiently broad and complex knowledge base for providing some working indications for the future.

These indications show a consolidated capacity by regional vocational training systems to create detailed programming and planning documents in line with the ESF general indications and strategies. There also seems to be a wide range of links and interactions between the various stakeholders - including institutional ones - in the vocational training, educational and labour systems (albeit there is still a clear difficulty in achieving integration between the individual interventions or projects). The ESF has also given a boost to activating communication and information procedures structured around the existing training supply (a significant improvement over the previous programme). Not to mention the contribution given to the implementation of suitable monitoring and control systems, albeit the ex-ante evaluation for intervention selection purposes seems still weak. The future programme could focus on these aspects to foster the definitive consolidation of the existing framework and encourage exchanges and the decontextualization/recontextualization of existing practices and mechanisms.

Instead, possible margins for improvement in the governance of the co-funded policies exist with regards to the merits and methods of training interventions. This is a difficult institutional task but of vital importance for the improvement of the vocational training system as a whole. The new ESF should thus promote investments - in a quantitatively significant manner - not only in those operating within the educational and training processes but also in the research, testing and dissemination of solid schemes for supporting learning processes and creating knowledge involving the final recipients of the interventions.