

1.3 Il sistema delle competenze nei processi di innovazione delle politiche attive del lavoro: una ipotesi di lavoro per la ricomposizione del conflitto tra garanzie occupazionali ed esigenze di flessibilità

Le attuali prospettive di riorganizzazione del mercato del lavoro, ispirate ad un modello in cui i *rapporti di lavoro* siano sintesi tra necessità di flessibilità e sicurezza, rendono evidente l'esigenza di reimpostare, con formule innovative, le strategie di welfare del prossimo futuro.

La questione è come conciliare, alla stessa data, le imprescindibili necessità di garanzia occupazionale dei lavoratori e le altrettanto ineludibili esigenze del sistema delle imprese che, immerse in un mercato caratterizzato dalla crisi, dal dinamismo della domanda e dalla competitività globalizzata, sopravvivono solo attraverso forti iniezioni di flessibilità strategica e operativa.

Conciliare questa manifesta contrapposizione di interessi non sembra, e soprattutto non è, una operazione semplice. Il punto da cui partire, per un ragionamento che porti a negoziare soluzioni praticabili, può essere quel *bene comune* che i lavoratori e le aziende condividono nelle nuove forme di divisione del lavoro: la qualità professionale del lavoro.

È questa infatti, una delle direzioni dove entrambi gli attori in gioco possono costruire una loro convenienza:

- i lavoratori, che possono *formare* le proprie garanzie occupazionali rinforzando la dimensione professionale anche attraverso l'opportunità di accedere all'apprendimento derivante dalla partecipazione attiva alle nuove forme di organizzazione del lavoro, ove prevale l'elemento cognitivo a scapito della mera esecuzione di compiti;
- le imprese, che hanno la possibilità di godere dei benefici della flessibilità e al contempo patrimonializzare l'investimento nei nuovi modelli di divisione del lavoro come condizione della propria competitività basata sullo scambio di competenze con il lavoratore.

Detto in estrema sintesi, il terreno entro cui ricomporre questa apparente contrapposizione presente nel mercato del lavoro è quello dell'apprendimento, da considerarsi come parte integrante e saliente di un nuovo welfare, riconoscendolo come dispositivo di garanzia del diritto individuale ad acquisire competenze (lungo tutto l'arco della vita e non solo in ingresso al mercato del lavoro) funzionali al mantenimento dei mutevoli requisiti di occupabilità richiesti dal sistema produttivo, nonché strumento di adattabilità ad un mercato del lavoro caratterizzato da una componente di flessibilità crescente.

È questa una prospettiva non nuova, a lungo dibattuta in sede europea, quando già dai primi anni del 2000 si indicava la necessità di una riforma del welfare non più ispirata alle garanzie occupazionali (in quanto prospettiva sul medio periodo economicamente insostenibile), quanto piuttosto al mantenimento dei requisiti di occupabilità dei cittadini e dei lavoratori europei.

Questo scenario è stato, per motivi diversi, trascurato, il medio periodo si è concluso e gli effetti della mancata riorganizzazione del welfare iniziano ad essere manifesti nel mercato del lavoro. Si è dunque accumulato un ritardo che allo stato attuale sembra essere però di natura più decisionale che tecnica.

Dal punto di vista tecnico, infatti, a partire dal processo di costruzione di uno spazio europeo dell'apprendimento, basato sulla prospettiva del *lifelong learning*, che ha come fondamento la realizzazione tecnica di quello che potremmo definire un "sistema delle competenze", molto lavoro

è stato realizzato, a livello europeo e nazionale, sia in termini di riflessioni che in termini di strumenti e sperimentazioni.

Sul piano nazionale, al di là delle volontà politiche che hanno variamente connotato il processo, si osservano alcune problematiche di base, dalle quali occorre partire per trarre insegnamenti utili per il futuro. Due elementi su tutti sono così sintetizzabili:

- il mancato dibattito sul valore d'uso e sul valore di scambio delle competenze, che ha generato molti fraintendimenti sugli strumenti proposti a livello nazionale ed europeo;
- il mancato riconoscimento della continuità logico-operativa, e quindi di sistema, del tema delle competenze, visto di volta in volta in modo frammentario come: elemento tecnico utile all'analisi dei fabbisogni; oggetto di rappresentazione per la descrizione dei contenuti del lavoro (referenziale delle figure professionali e delle competenze); oggetto di indagine per i processi di analisi del fabbisogno professionale individuale finalizzato prevalentemente all'orientamento e alla definizione di un progetto di sviluppo professionale individuale (bilancio delle competenze); obiettivo nelle prassi di apprendimento, nonché oggetto di valutazione, certificazione e di scambio per l'ottenimento di *qualification* (un titolo di studio, un attestato, una certificazione delle competenze, ...) attraverso il riconoscimento di crediti formativi; strumento per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Un premessa fondamentale: il valore d'uso e il valore di scambio delle competenze

Nel processo europeo di costruzione di uno spazio unitario dell'apprendimento, si è lavorato molto nei primi anni del 2000 sul valore d'uso delle competenze. In particolare nell'ambito della tematica della trasparenza¹⁷ delle competenze e delle qualificazioni, l'obiettivo principale è stato proprio quello di "*chiarire*", da parte di ciascun Paese agli altri Paesi membri, il contenuto, anche in termini di competenze, delle qualificazioni rilasciate dai sistemi dell'apprendimento.

La trasparenza infatti, non prevede che le competenze e le qualificazioni ottenute dai cittadini europei in un determinato Paese membro siano riconosciute in modo diretto (valore di scambio) da un altro Paese europeo, ma che sia piuttosto il sistema dell'apprendimento del Paese ricevente ad assegnare eventualmente, e successivamente, un valore a tale qualificazioni¹⁸.

Con le Raccomandazioni¹⁹ relative all'European Qualification Framework e ai crediti nella VET (vocational and educational training) il processo per la costruzione di uno spazio europeo comune dell'apprendimento, compie un significativo passo avanti verso il valore di scambio delle qualificazioni e delle relative competenze.

In queste raccomandazioni si chiarisce come la certificazione di una qualificazione attraverso il rispetto di alcuni principi di ordine tecnico²⁰ possa avere, nell'ambito dello spazio europeo dell'apprendimento, un valore di scambio.

¹⁷ Decisione n. 2241/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2004, relativa ad un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass).

¹⁸ La certificazione può assumere valore di scambio solo dopo che il sistema ricevente ritiene di avere ottenuto le necessarie garanzie per attribuire "valore" alla qualificazione rispetto al proprio sistema.

¹⁹ Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008, sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF). Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009, sull'istituzione di un sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET).

²⁰ Tra i principi quelli che presentano un maggior impatto verso i sistemi sono: l'assegnazione dei livelli EQF, la descrizione delle *qualification* in termini di *learning outcome*, l'articolazione in unità delle qualificazioni per il

Per quel che riguarda il mercato del lavoro, resta il valore d'uso delle qualificazioni e delle competenze, anche se è necessario disporre di un sistema di descrizione delle qualificazioni settoriali (secondo quanto espressamente indicato nella Raccomandazione EQF) affinché si possa, per il tramite di procedure²¹ (che peraltro saranno oggetto di una prossima Raccomandazione europea), riconoscere il valore delle competenze apprese dalle esperienze di vita e di lavoro in termini di crediti formativi verso il sistema dell'apprendimento di ciascun Paese e, per il tramite di esso, verso lo spazio comune europeo dell'apprendimento.

Ciò comporta (anticipando un punto relativo al secondo elemento problematico precedentemente ricordato, e cioè la mancata definizione nel nostro Paese di un "sistema delle competenze") che sia necessaria la definizione, a livello settoriale, di un referenziale delle competenze volutamente indipendente dalla struttura dei contratti collettivi di lavoro, ma al contempo ad essi logicamente collegato, finalizzato alla certificazione delle competenze acquisite in contesti di lavoro, con valore di scambio solo ed esclusivamente *versus* il sistema dell'apprendimento (ad esempio il riconoscimento di crediti formativi).

Dal punto di vista del mercato del lavoro questa caratteristica di "indipendenza non oppositiva" di un referenziale delle competenze settoriali, appare particolarmente rilevante nel loro uso da parte delle Parti sociali (enti bilaterali, Fondi interprofessionali, ...), in quanto consente una rappresentazione trasparente delle competenze, senza determinare al contempo una immediata ricaduta sull'inquadramento professionale definito dallo strumento contrattuale.

Uno dei nodi che ha rallentato il dibattito sul "sistema delle competenze" nel nostro Paese, e cioè che un referenziale delle competenze funzionale alla certificazione costituisca un automatismo verso il riconoscimento diretto negli inquadramenti contrattuali, non trova dunque nessun riscontro nel dibattito europeo, ove è chiaro come la certificazione delle competenze acquisite in contesti di lavoro produca un valore di scambio solo se riferito allo spazio dell'apprendimento per l'ottenimento di qualificazioni in esso rilasciate, secondo una logica compiuta di lifelong learning.

Si presenta nella stessa prospettiva l'uso del "sistema delle competenze" nell'ambito di una possibile riforma del welfare, secondo le logiche di ricomposizione della contrapposizione tra sicurezza e flessibilità, così come accennato precedentemente. Operativamente si tratta di inserire uno strumento (o per meglio dire un complesso di strumenti che nel loro insieme formano il "sistema delle competenze") nell'ambito delle dinamiche del mercato del lavoro, per gestire essenzialmente situazioni di transizione (mobilità professionale orizzontale e verticale, mobilità geografica nazionale e internazionale, lavoro-formazione, scuola-lavoro, lavoro-lavoro come ricollocamento, riconversione,...), peraltro in significativo aumento durante i periodi di crisi e comunque destinate ad aumentare per le dinamiche di flessibilizzazione del mercato del lavoro.

Il quadro *regolatorio* del nuovo welfare può limitarsi ad operazioni di messa in trasparenza delle competenze (valore d'uso) il cui valore, anche eventualmente espresso in forma di certificazione, può essere "apprezzato" secondo le regole che le Parti saranno chiamate a stabilire in un quadro di rinnovate relazioni industriali.

riconoscimento dei crediti, la pari dignità ai contesti di apprendimento, che possono essere formali, informali e non formali, secondo la ben nota definizione europea.

²¹ European guidelines for validating non-formal and informal learning, CEDEFOP, 2009.

Verso il ciclo dell'apprendimento e delle competenze: i limiti tecnici attuali

Per costruire una prospettiva di sistema basata sul principio delle competenze, è necessario che tutti gli strumenti tecnici oggi operanti sul tema, possano costituire un insieme definibile come “ciclo dell'apprendimento e delle competenze”. Si tratta in sostanza di generare una continuità logico-operativa tra strumenti apparentemente distinti, gestiti da una pluralità di attori, in contesti e con obbiettivi diversi.

Tale ciclo ha inizio dalle analisi dei fabbisogni espressi dal sistema produttivo. Relativamente a quanto fino a questo momento realizzato sul tema nel nostro Paese, due appaiono le maggiori criticità presenti in questo tipo di analisi:

- l'assenza di considerazioni circa i metodi da adottare in relazioni alle diverse fasi dei cicli produttivi;
- e, anche in ragione di questo, la debolezza dell'elemento proiettivo sull'evoluzione dei mercati e dei settori, a beneficio degli elementi descrittivi dell'esistente.

L'assenza di riflessione sui metodi da adottare in relazione alle diverse fasi dei cicli produttivi, incide profondamente sui risultati delle analisi. Valutando il ciclo produttivo in situazione ordinaria, ad esempio, le decisioni sono assunte sulla base di una valutazione (più o meno formale) del rischio connesso alle diverse opzioni strategiche che l'impresa ha di fronte. Viceversa, in situazione di discontinuità strutturale, come quella attuale, il rischio viene sostituito dalla condizione di incertezza, che si caratterizza proprio per l'impossibilità di conoscere - anche a livello di ipotesi “apprezzabili” - gli scenari futuri.

Applicando questo ragionamento alle analisi dei fabbisogni di competenze, risulta quindi determinante definire a priori, in quale parte del ciclo produttivo (che può anche variare da settore a settore) si posiziona l'analisi, tenendo conto che in una fase ordinaria è ragionevole acquisire informazioni sui fabbisogni in modo *bottom/up*, ovvero chiedendo alle imprese di indicare le conseguenze attese sulle proprie risorse umane in termini quantitativi - ad esempio Excelsior - e qualitativi, come le indagini sui fabbisogni svolte dalle Parti sociali. In una fase di discontinuità, dove vi è incertezza sugli scenari di breve e medio termine, è molto più probabile che le imprese siano assai più interessate ad acquisire informazioni che a darne. Diviene dunque più praticabile uno schema di indagine di tipo *top-down*, inteso come la rilevazione degli atteggiamenti verso un insieme già strutturato di ipotesi di bisogni di competenze dotate ex-ante di contenuto informativo.

La debolezza dell'elemento proiettivo invece, risulta evidente per le analisi condotte in situazione ordinaria, dove manca, in molti casi, una integrazione dei dati relativi allo sviluppo economico dei settori con le competenze richieste dal sistema produttivo. La richiesta di competenze è spesso formulata in modo generico e quasi mai in riferimento alle strategie e alle politiche di espansione, o comunque di evoluzione, dei settori e/o delle singole filiere.

Per quanto riguarda invece la rappresentazione e la descrizione dei contenuti del lavoro (referenziale delle figure professionali e delle competenze) questa dovrebbe logicamente costituire l'esito, in termine di descrizione puntuale delle competenze, delle analisi dei fabbisogni (seconda parte del ciclo).

Fino a questo momento invece, nel nostro Paese, il lavoro è stato condotto prevalentemente nell'ambito del sistema dell'apprendimento.

In questo senso la criticità è data dal fatto che ciascuna filiera formativa ha individuato suoi specifici referenziali (ai referenziali realizzati dalle singole regioni, si aggiungano quelli realizzati nell'Istruzione e Formazione Professionale, negli IFTS, nell'apprendistato, ...), generando una significativa eterogeneità (di approccio, di modalità descrittive, ...) e una altrettanto rilevante dis-economicità di sistema.

Allo stesso modo appare critico l'uso, in termini di referenziale delle competenze, delle attuali declaratorie contrattuali (ipotesi prevista nel D.Lgs n. 167 del 2011), in quanto:

- pochissimi CCNL rappresentano in modo utile le competenze (utile in una logica di valutazione, e certificazione);
- ove fossero rappresentate le competenze, l'inutilizzabilità dal punto di vista del loro valore d'uso, visto che la loro iscrizione nei contratti le pone di fatto quali oggetti di valore di scambio, con ricadute dirette e immediate sugli stessi inquadramenti contrattuali.

Riprendendo brevemente la riflessione fatta precedentemente, dal punto di vista del referenziale delle competenze, appare necessario definire uno strumento²² che sia volutamente indipendente dalla struttura dei contratti collettivi di lavoro e dalle descrizioni dell'offerta formativa curricolare, ma al contempo sia ad essi logicamente collegato, con una sorta di ruolo ponte che agevoli, sia nel senso di consentire che di valorizzare, le transizioni tra lavoro e formazione e tra formazione e lavoro.

Insistendo in una logica di ciclo, il terzo strumento è dato dal complesso dei dispositivi tecnici necessari a supportare i processi di analisi del fabbisogno professionale individuale, finalizzato a posizionare correttamente l'individuo verso le opportunità di apprendimento più coerenti con il proprio progetto di sviluppo professionale.

Da questo punto di vista appare del tutto immotivata la scelta di utilizzare le così dette prassi di validazione²³. È doveroso precisare che il neologismo "validazione" è di diretta derivazione dal termine francese *validation*. In Francia, infatti, esiste una prassi istituzionale definita VAE (*validation des acquis d'expérience*) attraverso cui il cittadino può farsi "validare" la propria esperienza professionale e di vita sotto forma di contenuti (appunto) validi all'ottenimento di crediti formativi e/o all'ottenimento di una intera qualifica.

In parole semplici, in Francia è possibile ottenere un titolo di studio e/o una qualifica (o parte di essa) dal e del sistema formativo, attraverso un meccanismo (VAE) che riconosce valore agli apprendimenti che l'individuo ha compiuto al di fuori dei percorsi formali (lavoro, volontariato, hobby, ...).

Tornando al caso del nostro Paese, nelle diverse prassi sperimentali che si stanno attivando intorno al tema della cosiddetta validazione, manca quasi sempre un riferimento preciso agli esiti che tale processo dovrebbe avere. Si tratta in realtà di percorsi a metà strada tra l'analisi del

²² L'Isfol ha realizzato, a partire da una classificazione che prevede 23 settori economico-professionali, un referenziale delle competenze settoriali. Al momento sono state realizzate le descrizioni delle competenze relativamente ai settori: metalmeccanico, turismo, chimico, tessile-abbigliamento sistema moda e produzioni alimentari. Sono in corso di lavorazioni, inoltre, alcuni referenziali settoriali realizzati direttamente dalle Parti sociali (enti bilaterali, fondi interprofessionali), nel rispetto di un protocollo metodologico che l'Isfol ha definito a partire dai criteri e dai principi stabiliti in sede europea, nell'ambito del processo di costruzione di uno spazio comune dell'apprendimento.

²³ Scelta di fatto, nel senso che si assiste, ormai da alcuni anni, ad un proliferare crescente nel nostro Paese di prassi a carattere sperimentale sul tema della validazione come strumento per l'individuazione dei fabbisogni individuali, a scapito di altri dispositivi, certamente più coerenti con obiettivi di posizionamento del singolo rispetto alle sue esigenze di sviluppo professionale.

fabbisogno individuale, finalizzato ad orientare l'individuo verso le opportunità di sviluppo professionale, e il bilancio di competenze (anche esso di derivazione francese), inteso come analisi motivazionale dell'individuo.

A contribuire ad una maggiore confusione tecnica è l'uso, in alcune di queste prassi sperimentali, del libretto formativo del cittadino, che come recita l'articolato che lo ha istituito, costituisce un dispositivo di registrazione e non di certificazione. Il libretto è dunque uno strumento che serve a documentare il curriculum dell'individuo (potremmo dire una sorta di *istituzionalizzazione* del curriculum vitae) e non uno strumento (è bene ricordarlo) di “*validazione*” delle competenze acquisite in funzione dell'ottenimento di un credito, o di una intera *qualification*, secondo il modello della *validation* in uso nel Paese transalpino.

Il processo di validazione, secondo il modello francese, trasforma il valore d'uso delle competenze in valore di scambio, teso ad ottenere una qualificazione e/o un credito verso il sistema dell'apprendimento. Appare dunque del tutto incoerente parlare di validazione in assenza di questo presupposto: la possibilità di dare valore di scambio (verso il sistema formativo) alle competenze apprese nelle esperienze di vita e di lavoro.

Il ciclo delle competenze si chiude, infine, all'interno del sistema dell'apprendimento o, per meglio dire, generando nel sistema di apprendimento alcuni dati *certi* (certificazioni) da esibire, nel loro valore d'uso, in risposta ai fabbisogni di competenze espressi dal mondo del lavoro.

In riferimento ai contesti formativi il lavoro tecnico da sviluppare è, a partire dai testi delle Raccomandazioni europee, abbastanza chiaro.

Nonostante ciò permangono alcune difficoltà soprattutto legate a quegli elementi di *certezza* di cui appena detto.

La formazione in Italia vive da alcuni anni un processo di trasformazione. Nei piani e nelle progettazioni della formazione, è sempre più presente l'elemento tecnico *obiettivo formativo* come componente qualificante dell'offerta, e nelle dinamiche evolutive che stanno accompagnando il sistema all'adesione ai principi dell'EQF, l'obiettivo formativo è sempre più utilizzato come sinonimo di *learning outcome*. Come noto l'EQF richiede che le singole *qualification*, che andranno via via a comporre il Quadro nazionale delle qualificazioni, siano espresse secondo otto diversi livelli di complessità crescente e descritte in termini di competenze, conoscenze e abilità, il cui insieme costituisce il contenuto del learning outcome, definito come componente a se stante valutabile e certificabile. È chiaro dunque che la natura dei learning outcome è profondamente diversa dagli obiettivi formativi, che non hanno principalmente la caratteristica di essere oggetti di certificazione.

Per completare il ciclo dell'apprendimento e delle competenze, risulta quindi fondamentale incrementare gli sforzi verso gli indirizzi tecnici formulati dalla Raccomandazione EQF del learning outcome, al fine di rendere praticabile la prospettiva del valore di scambio delle competenze verso il sistema formativo e di rimando del valore d'uso delle certificazioni (*delle qualification e dei learning outcome*) rilasciate dal sistema formativo verso il mercato del lavoro, anche e soprattutto nell'ottica di un rinnovato welfare impostato secondo logiche di apprendimento continuo.

Capitolo 2***Gli strumenti di finanziamento comunitari e nazionali*****2.1 L'integrazione delle politiche e degli strumenti per la formazione continua**

Il processo di integrazione tra risorse pubbliche e risorse dei Fondi paritetici interprofessionali dal 2007 a oggi ha vissuto diverse fasi, con rallentamenti ed accelerazioni dovute essenzialmente a situazioni contingenti. L'andamento non lineare di tale processo è riconducibile a diversi fattori, non ultimo la fase di crisi che ha indubbiamente polarizzato l'attenzione delle amministrazioni e delle Parti sociali verso altri obiettivi; tuttavia, la stessa crisi, in alcuni territori, ha rappresentato un valido banco di prova per nuove forme di integrazione. In particolare si rammentano le esperienze, orientate dalla normativa, tese a ottimizzare e integrare le risorse gestite da soggetti pubblici e privati – inclusi i Fondi paritetici – per l'erogazione di servizi e supporti ai target colpiti dalla crisi e non coperti dagli strumenti ordinari di welfare.

Tutte le esperienze di integrazione fin qui condotte, sia legate agli interventi di contrasto alla crisi che di tipo ordinario, sul piano operativo hanno avuto essenzialmente natura di sperimentazione, come del resto è testimoniato dalle esigue risorse complessivamente stanziare dalle parti, che non superano i 15 milioni di euro, considerando anche le iniziative ancora in fase di avvio.

L'esigenza di integrare gli strumenti di supporto alla formazione è indubbiamente crescente, in quanto consente di superare la visione frammentata, e per molti aspetti differita, degli interventi sulle imprese e sui lavoratori: proprio al fine di favorire uno sviluppo competitivo del sistema diviene sempre più strategico considerare l'impresa nella sua interezza e spingere l'offerta di formazione a pianificare interventi sempre più organici, che coinvolgano in modo sintonico i diversi livelli dentro e fuori l'impresa: dai dipendenti, ai consulenti fino agli imprenditori stessi. In realtà la sfida dell'integrazione, oltre a entrare in una fase a regime, dovrebbe orientarsi a costruire strumenti e servizi sempre più sofisticati, operando secondo una dimensione di rete coordinata tra soggetti eroganti servizi e risorse. In questa prospettiva potrebbe essere strategico ampliare gli accordi e le intese tra i soggetti che finanziano la formazione, considerando anche target al momento esclusi dalle iniziative di integrazione ma legati al ruolo di attivatori di reti sui territori, dai manager di rete ai vari professionisti che possiedono un expertise rilevante, soprattutto per lo sviluppo delle micro e delle piccole imprese.

Le tappe del processo e le esperienze sui territori

A partire dall'Accordo Tripartito tra Ministero del Lavoro, regioni e Parti sociali dell'aprile del 2007, il processo di integrazione nei territori si è contraddistinto in diverse fasi, ciascuna caratterizzata da peculiarità:

- a. *Stipula di accordi quadro tra regioni e Parti sociali* – Questa fase, originata dall'Accordo Tripartito, ha visto la stipula di accordi che hanno declinato sul piano territoriale i punti definiti a livello nazionale. In tal senso gli accordi hanno visto quasi sempre coinvolte tutte le Parti sociali operanti a livello territoriale o che prendevano parte a tavoli di concertazione già esistenti sui temi della formazione continua. Nel biennio 2007-2008 sono stati stipulati accordi in 8 regioni:

Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio; Liguria, Marche, Umbria, Campania. Questi, con caratteristiche simili, non hanno avuto una diretta natura operativa e hanno istituito, generalmente, Osservatori ad hoc o Tavoli comuni per la condivisione di informazioni utili alla programmazione delle attività.

- b. *Accordi operativi tra regioni, e in alcuni casi province con delega alla formazione continua, e singoli Fondi o Parti sociali (fase 2008–2011)* – Tali accordi, in taluni casi, sono stati avviati con l'esigenza di concentrare risorse di diversa provenienza per favorire interventi integrati di politiche attive e passive a contrasto della crisi, generalmente rivolti a lavoratori in Cassa Integrazione Guadagni non solo in deroga, in mobilità o con contratti a termine delle imprese aderenti. Gli accordi di natura bilaterale sono stati stipulati anche in ambiti territoriali in cui in precedenza non era stato siglato alcun accordo generale, come definito al punto precedente. In alcune esperienze il processo di integrazione ha visto coinvolte anche Fondazioni o istituzioni private, come le Banche. In generale accordi bilaterali, non solo focalizzati sulle misure anticrisi, sono stati avviati in Toscana, Lombardia, Emilia Romagna, Liguria e Sicilia in alcune province di queste stesse regioni. Gli accordi presentano quasi sempre natura bilaterale e coinvolgono il singolo territorio e la singola parte sociale o il singolo Fondo interprofessionale. Nei casi già sperimentati, in genere, le parti definiscono ciascuna una quota (normalmente paritaria) di finanziamento per la formazione delle imprese, che può essere così rivolta contemporaneamente sia agli stessi imprenditori o lavoratori autonomi che collaborano in impresa (prevalentemente fondi FSE disposti dalle regioni o province) che ai dipendenti (attraverso i Fondi interprofessionali).

Nonostante le numerose vischiosità e resistenze palesate in alcuni specifici territori, soprattutto del Sud, la centralità del processo di integrazione è stata ribadita a livello nazionale dall'Intesa tra Governo, regioni, province autonome e Parti Sociali del 17 febbraio 2010 *“Linee guida per la Formazione nel 2010”*, laddove:

“Le parti si impegnano, altresì, anche attraverso una valutazione a livello territoriale dell'impiego delle risorse destinate alla formazione, comprese quelle dei Fondi interprofessionali, a promuovere per il 2010 una più efficiente sinergia tra le risorse pubbliche e quelle private per la formazione con l'obiettivo di sostenere l'occupabilità delle persone nell'ambito degli interventi che si renderanno necessari per salvaguardare il capitale umano.” Nel caso specifico è evidente il richiamo all'esigenza di disporre di maggiori strumenti per il superamento della fase di crisi, ma allo stesso tempo viene riconosciuta la maggiore efficacia di un modello di sostegno alla formazione e all'apprendimento che, compatibilmente con la complessità dei problemi e con la carenza crescente di risorse pubbliche, agisca secondo una logica di complementarietà sempre più stringente tra i soggetti di supporto alle imprese e ai lavoratori.

Di seguito si riportano in sintesi alcune sperimentazioni di integrazione già realizzate negli ultimi anni o in corso, esemplificative per gli ambiti e per le articolazioni operative.

La *Regione Toscana*, a seguito dell'accordo con le parti sociali risalente a prima del 2008, ha avviato una serie di iniziative di tipo bilaterale. Le ultime, tra il 2009 e il 2011, hanno portato alla sigla di intese separate con 3 Fondi (Fon.Coop, Fondo Artigianato e Fondimpresa) che prevedono interventi anche a contrasto della crisi – con previsione di integrazione tra politiche attive e passive. Nel dettaglio:

- i Fondi hanno finanziato la formazione di lavoratori in CIG in deroga, attraverso appositi avvisi;
- i lavoratori hanno beneficiato di un primo intervento di politica attiva presso i Centri per l'Impiego (in particolare orientamento, colloqui informativi).

Già prima di queste iniziative, si rammenta la prima sperimentazione che la Regione ha condotto nel 2008 in cui sono stati finanziati piani integrati di formazione rivolti a tutte le figure professionali presenti in impresa. In particolare i fondi che vi hanno partecipato hanno finanziato la formazione per i dipendenti, mentre la Regione, tramite il FSE, ha finanziato la formazione per i collaboratori e soprattutto per gli imprenditori delle stesse imprese coinvolte dai Fondi.

La Regione Lombardia ha siglato due Protocolli di Intesa:

- nel marzo 2010 con CONFAPI Lombarda, Cgil, Cisl e Uil, prevedendo un impegno del Fondo Formazione per le PMI per finanziare la formazione dei dipendenti e della Regione per imprenditori e apprendisti;
- nel luglio 2010 con Formazienda; il Protocollo ha previsto il finanziamento della formazione dei dipendenti, compresi quelli in CIG in deroga, da parte del Fondo e per gli imprenditori e i lavoratori autonomi da parte della Regione. Il valore complessivo è stato pari 2 milioni di euro ripartiti per il 50% a carico del Fondo e 50% della Regione. Il dettaglio della sperimentazione viene raccontato di seguito nel *box specifico*.

A queste iniziative si affianca la sperimentazione avviata nel maggio del 2011. La Regione ha pubblicato un *“Invito pubblico per una manifestazione di interesse alla realizzazione di attività formative integrate di formazione continua tra regione Lombardia e Fondi paritetici interprofessionali”*. Nell'iniziativa viene previsto uno stanziamento regionale a valere su fondi Legge 236/93 (Decreto di riparto del Ministero del Lavoro e delle PS n. 202 del 2010) per un massimo di 1 milione di euro per ciascun Fondo che intenda parteciparvi: l'impegno da parte dell'amministrazione è comunque del 50% a fronte del co-finanziamento del restante 50% da parte del singolo Fondo. La quota regionale consentirebbe di far partecipare all'iniziativa le imprese non aderenti ai Fondi e di coinvolgere anche gli imprenditori. Dal punto di vista amministrativo si prevede che siano i Fondi ad avviare, gestire e rendicontare, attraverso appositi bandi, il processo. Inoltre è prevista la certificazione delle competenze secondo il sistema vigente in regione Lombardia. All'invito hanno risposto 9 Fondi a cui la Regione conferirà le risorse ex lege 236/93 in modo da consentire la pubblicazione dei relativi avvisi.

La Regione Emilia Romagna nel dicembre 2010 ha stipulato un accordo con il Fondo For.Te. Questo ha natura essenzialmente di programmazione e riprende in alcuni suoi punti l'accordo complessivo siglato tra Regione e Parti sociali. In questo ambito il Fondo riconosce il sistema di accreditamento regionale e nelle sue iniziative tende verso una *“progettazione delle azioni formative di qualità, (...) verso una strutturazione per unità di competenze/figure professionali e la possibilità di formalizzare e certificare le competenze acquisite nei diversi percorsi”*. Dal canto suo la Regione amplia *“l'offerta formativa, mette in sinergie le diverse forme di finanziamento (...)”*. Congiuntamente Fondo e Regione si impegnano sul tema dello scambio informativo, occupandosi in particolare di: *“sperimentare (...) monitorare i processi messi in campo (...) fornire reciprocamente i dati sulle attività svolte, valutare congiuntamente gli esiti”*. Nell'accordo non viene assunto alcun impegno finanziario finalizzato alla sperimentazione di un utilizzo integrato di risorse.

La Regione Sicilia nel 2011 sta procedendo ad accordi di tipo bilaterale o con singoli Fondi o con singole Parti sociali espressioni dei Fondi stessi. E' il caso di due distinte intese: una prima operata con Confprofessioni, ove all'interno del protocollo, *“per il coordinamento della programmazione delle attività finalizzate al riconoscimento del comparto degli studi professionali ed al sostegno della formazione continua”* le parti concordano di *“sostenere la Regione Sicilia nella realizzazione di modalità operative per la definizione di accordi con Fondoprofessioni – in raccordo con gli orientamenti del costituendo Osservatorio regionale e dell'Osservatorio Nazionale per la formazione continua – al fine di realizzare un sistema integrato e coordinato di formazione continua nel comparto delle professioni intellettuali che aumenti le competenze delle persone, delle strutture produttive e delle organizzazioni”*. Fondoprofessioni, nello specifico, è chiamato, inoltre, a *“favorire la presenza in Regione di propri referenti, nell'ambito delle scelte definite dal Fondo stesso”*. Una seconda tipologia di intesa prende avvio da una cosiddetta *“indagine conoscitiva”* per l'offerta di servizi erogabili dai Fondi interprofessionali. La Regione ha richiesto ai Fondi la disponibilità, tramite la presentazione di un apposito progetto, a fornire formazione, a partire da quella obbligatoria per legge, per i dipendenti del Dipartimento Azienda Regionale Foreste Demaniali. La peculiarità della richiesta ha visto l'interesse di Fondo Dirigenti PMI, Fon.Coop, Fondazienda, For.Agri, Fondartigianato, Fon.Ar.Com e Fonditalia. Quest'ultimo, a seguito di un'analisi comparativa delle caratteristiche delle offerte pervenute, è stato scelto per l'erogazione dei servizi di formazione. Va rilevato come il servizio non comporta alcun contributo finanziario da parte della Regione.

Diversa è l'iniziativa promossa dalla *Provincia di Genova*. In modo unilaterale, nel biennio 2010-2011, la Provincia ha stanziato risorse per la realizzazione di piani formativi di fattibilità che prevedono la possibilità di essere cofinanziati, oltre che dal FSE (fondi FSE 2007-2013), da altre fonti di finanziamento, inclusi i Fondi paritetici interprofessionali. La natura e la consistenza del cofinanziamento *“non provinciale”* viene definito in sede di istruttoria e di pianificazione esecutiva dei piani di formazione. I piani sono, inoltre, rivolti a specifici settori che caratterizzano l'economia del territorio, dalle attività legate all'area portuale al turismo.

Nel maggio del 2011, infine, è stata raggiunta un'Intesa trilaterale tra *Provincia di Benevento*, Fonditalia, FederTerziario. La finalità è quella di sperimentare un programma di formazione continua rivolto a figure professionali impegnate nella manutenzione dei corpi idrici superficiali. Si prevede un ruolo specifico per ciascuno dei soggetti coinvolti:

- Federterziario avrà il compito di creare percorsi formativi e di orientamento per addetti alla sorveglianza e alla manutenzione dei corsi d'acqua;
- Fonditalia approverà e co-finanzierà gli specifici piani di formazione (in particolare sono previste 400 ore di formazione);
- la Provincia di Benevento assumerà la gestione e il coordinamento dell'iniziativa e fornirà il necessario supporto tecnico e istituzionale.

Box 2.1**Programma di integrazione tra Regione Lombardia e Fondo Formazienda: da sperimentazione a best practice****Premessa**

Di seguito viene illustrata la sperimentazione tra Regione Lombardia ed il Fondo Formazienda che ha rappresentato una significativa esperienza di attuazione delle politiche attive del lavoro in coerenza con le *“Linee guida per la formazione 2010”*.

La sperimentazione ha tradotto la necessità e la volontà di attuare un programma di intervento comune mirato a dare l’abbrivio ad un nuovo modo di interpretare l’interazione tra pubblico e privato.

I “passi” della sperimentazione

- accordo tra i soggetti proponenti;
- definizione delle logiche della “governance” della sperimentazione;
- l’Avviso e le sue logiche innovative;
- l’andamento della sperimentazione;
- da sperimentazione a prassi.

Accordo tra i soggetti proponenti

Il Fondo Formazienda e Regione Lombardia nel 2010 hanno siglato l’accordo con il quale è stata manifestata la volontà di attivare una sperimentazione di un programma di formazione continua basato sull’integrazione di strumenti e risorse.

Nell’accordo sono stati definiti i destinatari della formazione, gli interventi formativi, i servizi propedeutici e accessori alla formazione e le misure di sostegno al reddito, le risorse stanziare pariteticamente (1.000.000 € Fondo Formazienda e 1.000.000 € Regione Lombardia) e infine sono state rinviate al perfezionamento dell’Avviso congiunto la definizione degli ambiti di intervento, delle azioni e delle regole del programma d’intervento.

Definizione delle logiche della “governance” della sperimentazione

Il Fondo Formazienda e Regione Lombardia (Direzione Istruzione Formazione e Lavoro) hanno condiviso le logiche della governance della sperimentazione definendo il funzionamento ed il ruolo delle parti considerando i seguenti temi: la costituzione ed il funzionamento dei nuclei di valutazione; la gestione delle FAQ; l’utilizzo del sistema informatico per la gestione dei progetti formativi; la definizione del soggetto capofila tra le parti; la definizione della gestione finanziaria dei finanziamenti.

L’Avviso e le sue logiche innovative

Si è giunti al testo definitivo dell’Avviso attraverso il coinvolgimento ed il contributo di entrambe le parti. Nell’Avviso sono state introdotte diverse novità mirate a valorizzare le forme aggregate d’impresa (reti, consorzi, cooperative, ecc.), ad accentuare la centralità delle imprese in una logica di concorrenza tra gli enti formativi, ad introdurre nuove figure professionali (designer), a sperimentare una nuova metodologia di candidatura dei progetti, a promuovere lo strumento tecnico di voucher d’impresa e a creare classi miste (imprenditori e dipendenti).

L’andamento dell’esperienza: da sperimentazione a prassi

Alla fine del presente box vengono riportati alcuni dati sull’andamento della sperimentazione.

La fase di gestione e di rendicontazione terminerà entro luglio 2012.

La Regione Lombardia ed il Fondo Formazienda verificheranno entro fine 2012 la qualità della formazione erogata attraverso un monitoraggio presso le aziende.

Attraverso la riproduzione della sperimentazione anche in altri ambiti territoriali (in particolare ne è stata avviata una analoga con la Regione Liguria) si entra in una fase a regime.

Soggetti gestori dei piani	
Consorzio	4
Cooperativa	3
ATS	13

Tipologia di imprese coinvolte nel progetto	
Micro	366
Piccole	74
Medie	37
Grandi	5
Totale	482

Ambito tematico dei piani	
Credito	3
Enogastronomia	1
Innovazione	12
Sicurezza nei luoghi di lavoro	4

Destinatari delle azioni formative	
Imprenditori	452
Dirigenti	89
Lavoratori con Contratto di lavoro dipendente	1.478
Lavoratori con Contratto di lavoro autonomo o altre forme contrattuali a titolo oneroso (diverse da lavoro dipendente)	19
Totale	2038

Tipologia dei servizi erogati	
Servizi per lo sviluppo del core business e delle attività d'impresa	17
Servizi di supporto	8
Servizi per favorire la partecipazione alla formazione e la permanenza nel mercato del lavoro	-
Totale	25

Azioni formative	
Individuali imprenditori	393
Individuali dipendenti	301
Gruppo aziendale imprenditori	24
Gruppo aziendale dipendenti	36
Gruppo interaziendale dipendenti	34
Totale	888

Azioni formative individuali	Impren- ditori	Dipen- denti
Imprenditori	199	30
Dirigenti	5	5
Lavoratori con Contratto di lavoro dipendente	134	201
Lavoratori con Contratto di lavoro autonomo o altre forme contrattuali a titolo oneroso (diverse da lavoro dipendente)	55	65
Totale	393	301

Azioni formative di gruppo aziendale	Impren- ditori	Dipen- denti
Enogastronomia	5	4
Innovazione	15	79
Sicurezza nei luoghi	4	53
Totale	24	136

Azioni formative di gruppo interaziendale per dipendenti	
Innovazione	6
Sicurezza nei luoghi di lavoro	28
Totale	34

Settore economico delle imprese	
Agricoltura, silvicoltura e pesca	3
Attività manifatturiere	42
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	1
Costruzioni	56
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli	75
Trasporto e magazzinaggio	11
Attività di servizi di alloggio e ristorazione	44
Servizi di informazione e comunicazione	11
Attività finanziarie e assicurative	9
Attività immobiliari	17
Attività professionali, scientifiche e tecniche	9
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	12
Istruzione	1
Sanità e assistenza sociale	28
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	1
Altre attività di servizi	162
Totale	482

2.2 Il Fondo sociale europeo a sostegno dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese

2.2.1 Lo stato di attuazione finanziario e fisico

Nel periodo 2007-2013 il Fondo Sociale Europeo (FSE) ha sviluppato una strategia molto articolata sul tema della "adattabilità" dei lavoratori e delle imprese, individuando tre obiettivi specifici, ciascuno dei quali dedicati ad un tema prioritario. Il primo obiettivo ("a") è quello più esplicitamente dedicato allo sviluppo della formazione continua, laddove il secondo ("b") e il terzo ("c") sono finalizzati rispettivamente a intervenire sull'organizzazione e sulla qualità del lavoro e a sviluppare servizi di anticipazione del cambiamento. L'asse presenta forti potenzialità sul tema generale dell'adattabilità, dal momento che gli obiettivi specifici in cui si articola consentono di finanziare tipologie di azione non esclusivamente formative ma anche strutturali per le imprese, come gli interventi sull'organizzazione del lavoro e sull'anticipazione e gestione del cambiamento.

Nel periodo 2007-2013 il FSE ha destinato all'asse Adattabilità 2.412 milioni di euro, di cui 1.668 milioni nell'area territoriale delle regioni appartenenti all'Obiettivo Competitività regionale e occupazione (da qui in poi CRO) e 743 milioni di euro nell'area delle regioni Obiettivo Convergenza (da qui in poi CONV). Le risorse destinate all'asse Adattabilità rappresentano il 15,7% del contributo totale del FSE (il 21,8% del contributo totale CRO e il 9,7% del contributo totale CONV) (tabella 2.1).

Tabella 2.1 – Programmazione FSE 2007-2013. Contributo dell'Asse Adattabilità e del totale FSE per area Obiettivo, POR e PON (val. ass. e %)

	Contributo Asse Adattabilità (a)	Contributo totale FSE (b)	(a/b) %
Obiettivo Competitività FSE	1.668.068.499,00	7.637.892.321,00	21,84
Obiettivo Convergenza FSE	743.565.280,00	7.683.090.756,00	9,68
Totale	2.411.633.779,00	15.320.983.077,00	15,74

Fonte: elaborazione Isfol su dati MonitWeb (MEF-Igrue)

Se consideriamo gli indicatori di performance finanziaria per l'Asse Adattabilità riferiti sia ai Programmi Operativi Regionali (POR) che ai programmi Operativi Nazionali (PON), al 31.05.2011 la capacità di impegno risulta pari al 34,8% e l'efficienza realizzativa risulta pari al 14,9% (tabella 2.2)²⁴. Tuttavia l'asse registra performance molto diverse considerando separatamente le due aree dell'Obiettivo CRO e CONV. Si segnala infatti il forte ritardo delle regioni Obiettivo CONV che presentano valori molto al di sotto della media nazionale (16,2% per la capacità di impegno e 5% per l'efficienza realizzativa).

Tabella 2.2 – Programmazione FSE 2007-2013. Attuazione dell'asse Adattabilità per area Obiettivo FSE, POR e PON (val. ass. e %)

Obiettivo	Contributo totale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Capacità impegno (b/a) %	Eff. realizzativa (c/a) %
Competitività FSE	1.668.068.499,00	718.701.495,33	322.741.159,18	43,1	19,3
Convergenza FSE	743.565.280,00	120.309.706,20	37.317.546,07	16,2	5,0
Totale Asse Adattabilità	2.411.633.779,00	839.011.201,53	360.058.705,25	34,8	14,9

Fonte: elaborazione Isfol su dati MonitWeb (MEF-Igrue), dati al 31.05.2011

²⁴ Sono state utilizzate due fonti di dati: l'archivio MonitWeb del Sistema Nazionale di Monitoraggio dei Fondi Strutturali del MEF-Igrue e i dati pubblicati dalle amministrazioni titolari di PO FSE nei Rapporti Annuali di esecuzione relativi all'anno 2010. La prima fonte consente di leggere l'avanzamento finanziario del FSE a livello di asse "Adattabilità" e di tipologia di progetto "Formazione continua", mentre la seconda fonte permette di quantificare il numero dei destinatari avviati solo a livello di asse "Adattabilità" e obiettivi specifici, oltre che per condizione nel mercato del lavoro.

Se si guarda all'avanzamento finanziario dei soli POR, la situazione non muta: la capacità di impegno²⁵ dell'asse Adattabilità risulta in totale pari al 36%, ma mentre le regioni e le province autonome Obiettivo CRO hanno impegnato il 42,9%, le regioni Obiettivo CONV il 18,5% (tabella 2.3).

A livello regionale vi sono significative differenze: ben 9 amministrazioni CRO sono al di sopra del valore medio nazionale, con Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia che superano l'80%. Nell'area CONV tutte le regioni presentano una capacità d'impegno inferiori alla media nazionale, con la Regione Puglia che ha il valore più basso in assoluto (3,8%).

L'efficienza realizzativa²⁶ dell'Asse Adattabilità risulta pari al 17,6% (22,1% in Obiettivo CRO e 6,2% in Obiettivo CONV). Come per la capacità di impegno anche l'efficienza realizzativa presenta forte variabilità tra le regioni. In quelle dell'area CRO è ancora l'Emilia Romagna a presentare il valore più elevato (51%) e il Molise quello più basso (0,5%); nell'area CONV la regione Basilicata presenta il valore più alto dell'indicatore (12,9%) e ancora la Puglia il valore più basso (1,8%).

Tabella 2.3 – Programmazione FSE 2007-2013. Attuazione finanziaria dell'Asse Adattabilità per amministrazione titolare di POR e area Obiettivo (val. ass. e %)

Amministrazione titolare di PO	Contributo totale (a)	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Capacità impegno (b/a) %	Efficienza realizzativa (c/a) %
Piemonte	251.963.112,00	90.815.476,88	47.884.979,15	36,0	19,0
Valle d'Aosta	22.215.292,00	8.481.927,22	2.245.276,16	38,2	10,1
Lombardia	199.500.000,00	122.879.019,98	37.547.162,46	61,6	18,8
P. Aut. Bolzano	59.281.568,00	36.128.186,21	17.074.227,48	60,9	28,8
P. Aut. Trento	39.342.649,00	25.994.828,93	8.095.940,06	66,1	20,6
Veneto	149.574.834,00	27.633.852,34	9.246.285,16	18,5	6,2
Friuli Venezia Giulia	47.883.843,00	40.363.094,85	23.556.576,36	84,3	49,2
Liguria	86.916.071,00	45.399.158,36	16.753.017,81	52,2	19,3
Emilia Romagna	165.330.474,00	142.336.953,11	84.223.926,69	86,1	50,9
Toscana	112.996.680,00	42.996.150,29	28.230.184,42	38,1	25,0
Umbria	46.444.432,00	23.513.360,65	10.664.681,01	50,6	23,0
Marche	83.924.493,00	23.291.232,44	12.030.019,49	27,8	14,3
Lazio	147.215.510,00	40.616.983,99	42.147.982,21	27,6	28,6
Abruzzo	63.312.644,00	6.257.920,62	2.246.551,12	9,9	3,5
Molise	33.441.574,00	1.106.356,97	180.830,56	3,3	0,5
Sardegna	138.565.323,00	29.911.578,84	21.413.879,29	21,6	15,5
Totale CRO (A)	1.647.908.499,00	707.726.081,68	363.541.519,43	42,9	22,1
Campania	160.000.000,00	32.169.548,36	7.689.538,35	20,1	4,8
Puglia	102.336.000,00	3.897.914,04	1.822.892,94	3,8	1,8
Basilicata	53.190.323,00	12.810.840,15	6.859.342,17	24,1	12,9
Calabria	154.889.776,00	35.880.756,82	15.557.976,89	23,2	10,0
Sicilia	179.934.784,00	35.478.378,02	8.601.442,16	19,7	4,8
Totale CONV (B)	650.350.883,00	120.237.437,39	40.531.192,51	18,5	6,2
Totale Fse (A+B)	2.298.259.382,00	827.963.519,07	404.072.711,94	36,0	17,6

Fonte: elaborazione Isfol su dati MonitWeb (MEF-Igrue), dati al 31.05.2011

²⁵ La capacità di impegno è data dal rapporto percentuale degli impegni sul contributo totale.

²⁶ L'efficienza realizzativa è data dal rapporto percentuale dei pagamenti sul contributo totale.

I dati di fonte MonitWeb consentono di quantificare l'avanzamento finanziario dei progetti specificatamente rivolti alla formazione continua²⁷. Il totale degli impegni per la formazione continua risulta pari a 368 milioni di euro e il totale dei pagamenti risulta pari a 176 milioni di euro. La tabella 2.4, mostra una concentrazione nell'Asse Adattabilità dell'attuazione finanziaria della formazione continua.

Tabella 2.4 – Programmazione FSE 2007-2013. Attuazione finanziaria della formazione continua per Asse e area Obiettivo (val. ass. e %)

Asse	Impegni	Pagamenti	% Impegni	% Pagamenti
Adattabilità	277.189.374,98	145.009.726,56	91,1	92,5
Occupabilità	16.717.735,64	7.374.592,07	5,5	4,7
Inclusione sociale	3.267.634,20	1.745.617,30	1,1	1,1
Capitale umano	7.061.062,91	2.712.746,75	2,3	1,7
Transnazionalità	86.790,00	-	0,0	-
<i>Totale CRO (A)</i>	<i>304.322.597,72</i>	<i>156.842.682,69</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
Adattabilità	51.569.846,08	18.758.366,30	81,5	97,7
Occupabilità	11.574.715,98	393.935,07	18,3	2,1
Capitale umano	156.228,00	48.228,00	0,2	0,3
<i>Totale CONV (B)</i>	<i>63.300.790,06</i>	<i>19.200.529,36</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
<i>Totale (A+B)</i>	<i>367.623.387,78</i>	<i>176.043.212,05</i>		

Fonte: elaborazioni Isfol su dati MonitWeb (MEF-Igrue), dati al 31.05.2011

Passando ad analizzare i dati fisici²⁸, con riferimento ai beneficiari, nel periodo 2007-2010 il numero degli occupati complessivamente intercettato dal FSE è pari a circa 700 mila unità, di cui oltre il 90% si concentra nell'area Obiettivo CRO.

Analizzando nello specifico l'Asse Adattabilità, i destinatari avviati nel periodo sono circa 544.000, di cui 527.000 in Obiettivo CRO e 17.000 in Obiettivo CONV. La tabella 2.5 fornisce il dettaglio disaggregato per obiettivo specifico: si evidenzia che il 44,6% dei destinatari sono stati coinvolti da progetti finanziati con l'obiettivo specifico "a - Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori". Nelle regioni CONV questa percentuale è pari al 64%.

Tabella 2.5 – Destinatari in progetti avviati dall'Asse Adattabilità per obiettivo specifico e area Obiettivo FSE (2007-2010) (val. ass.)*

Obiettivo specifico	Ob. CRO	Ob. CONV	Totale
a: Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori	189.706	11.065	200.771
b: Favorire l'innovazione e la produttività verso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	68.057	6.059	74.116
c: Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità	175.416	122	175.538
<i>Totale Asse Adattabilità</i>	<i>433.179</i>	<i>17.246</i>	<i>450.425</i>

Nota: (*) Il totale non considera la regione Emilia Romagna che non fornisce il dettaglio dell'obiettivo specifico.

Fonte: elaborazioni Isfol su dati delle regioni e delle province autonome da RAE FSE 2010.

²⁷ Nel Sistema Nazionale di monitoraggio sono presenti le informazioni sull'anagrafica dei progetti cofinanziati e la classificazione degli stessi secondo la griglia delle tipologie di progetto FSE.

²⁸ La fonte RAE consente di leggere i dati sui beneficiari solo a livello di asse, obiettivo specifico e condizione nel mercato del lavoro. La quantificazione del numero complessivo degli occupati indipendentemente dagli assi di programmazione è dunque una proxy degli avviati in azioni di formazione continua. Tuttavia va precisato che nell'asse Adattabilità, anche sulla base delle evidenze emergenti dalla precedente analisi finanziaria, si concentra l'attuazione dei progetti di formazione continua.

Con riferimento alle caratteristiche del target coinvolto è possibile considerare la distribuzione dei destinatari avviati nell'Asse Adattabilità per amministrazione titolare di POR e genere (tabella 2.6).

Tabella 2.6 – Destinatari in progetti avviati dall'Asse Adattabilità per area Obiettivo FSE, amministrazione titolare di POR e genere (2007-2010) (val. ass. e %)

Amministrazione titolare di POR	Avviati	%Donne
Abruzzo	3.465	33,7
P. Aut. Bolzano	18.619	24,2
Emilia Romagna	93.971	46,0
Friuli Venezia Giulia	46.218	42,7
Lazio	31.777	43,1
Liguria	28.274	45,5
Lombardia	96.741	43,6
Marche	14.919	45,6
Molise	91	83,5
Piemonte	80.159	42,6
Sardegna	8.477	45,7
Toscana	27.879	43,9
P. Aut. Trento	5.865	42,6
Umbria	13.513	42,8
Valle d'Aosta	2.800	41,1
Veneto	54.382	41,3
Totale CRO (A)	527.150	42,9
Basilicata	4.423	27,9
Calabria	7.195	26,5
Campania	4.671	29,5
Puglia	545	36,1
Sicilia	412	32,8
Totale CONV (B)	17.246	28,1
Totale (A+B)	544.396	42,5

Fonte: elaborazioni Isfol su dati delle regioni e delle province autonome da RAE FSE 2010.

Il dettaglio di genere mostra una lieve prevalenza maschile, che rappresenta il 57,5% del totale dei destinatari dell'asse. Tuttavia, nell'area Obiettivo CONV la presenza di genere maschile è molto più netta: qui la percentuale degli uomini sale al 71,9% del totale dei beneficiari dell'asse.

Occorre precisare che la situazione di crisi a partire dal 2008 ha, nei fatti, modificato gli obiettivi inizialmente programmati da parte delle amministrazioni: ciò ha avuto anche un chiaro riflesso sulla tipologia e la quantità di beneficiari. Il monitoraggio fisico relativo all'attuazione dei progetti afferenti al QSN 2007-2013 potrà, al proposito, fornire un quadro più dettagliato delle caratteristiche dei destinatari della formazione per occupati, indipendentemente dall'asse di programmazione.

2.2.2 La formazione continua cofinanziata nelle regioni Obiettivo Convergenza

La strategia dell'Asse Adattabilità, così come definita a livello nazionale, nei POR delle regioni Obiettivo Convergenza ha assunto una definizione più o meno articolata, anche in termini di dotazione finanziaria. Con specifico riferimento alla formazione continua nell'ambito dell'obiettivo specifico "a",