



REGIONE TOSCANA
Consiglio Regionale

Quinta Commissione
“Istruzione, formazione, beni e attività culturali”

***Indagine conoscitiva “Il ruolo delle agenzie formative
accreditate e dei centri per l’impiego, l’integrazione tra
apprendimento e lavoro, l’educazione degli adulti”***

Relazione conclusiva

1° dicembre 2011

Indagine conoscitiva “Il ruolo delle agenzie formative accreditate e dei centri per l’impiego, l’integrazione tra apprendimento e lavoro, l’educazione degli adulti”

SOMMARIO

PREMESSA	pag. 2
CRONOLOGIA DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLA COMMISSIONE	pag. 4
RAPPORTO SU QUANTO EMERSO NEL CORSO DELLE ATTIVITÀ DI INDAGINE	pag. 4
LA RICERCA IRPET	pag. 16
LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE	pag. 18

ALLEGATI: ricerca Irpet *“Valutazione d’impatto degli interventi formativi per i disoccupati e gli inoccupati. Il caso della Toscana”*.

PREMESSA

La Portavoce dell'Opposizione, On. Stefania Fuscagni, ha richiesto, in data 9 luglio 2010, lo svolgimento di un'indagine conoscitiva, il cui principale obiettivo è l'effettuazione di un monitoraggio di tutte le azioni sinora poste in campo per valutarne l'efficacia, mettendo sotto la lente d'ingrandimento:

- il sistema legato alle agenzie formative accreditate;
- la rete dei centri per l'impiego;
- i percorsi integrati di istruzione e formazione professionale;
- gli interventi per la caratterizzazione del biennio all'interno della scuola secondaria di secondo grado;
- i percorsi di alternanza scuola/lavoro.

L'indagine si articola dunque, a grandi linee, in tre distinti macroambiti, ovvero: il sistema delle agenzie formative, la rete dei centri per l'impiego ed il biennio all'interno della scuola secondaria superiore.

Il Presidente del Consiglio ha assegnato alla Quinta Commissione in data 19 luglio 2010 lo svolgimento dell'indagine conoscitiva richiesta dalla Portavoce dell'Opposizione, il cui programma finanziario ed operativo, approvato all'unanimità dalla Quinta Commissione nella sua seduta del 22 settembre, è stato approvato dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale in data 27 settembre 2010 e l'indagine si è ufficialmente aperta il 2 novembre, con le audizioni della Vice Presidente Targetti e dell'Assessore Simoncini.

Il programma approvato dalla Commissione prevedeva infatti, quale primo passo, le audizioni degli Assessori regionali competenti e, a seguire, quelle degli Assessori provinciali competenti; i lavori erano poi stati articolati in tre campi di azione:

❖ Agenzie formative

- Audizione di una rappresentanza delle agenzie formative accreditate (sia di grandi, che di piccole dimensioni);
- Audizione del gestore del progetto TRIO (raggruppamento temporaneo di imprese costituito da Giunti Labs, Tecnofor e Brain Technology);
- Audizione Istituto di ricerca Iris di Prato, valutatore esterno per i fondi FSE;
- Visita ad una struttura formativa;

❖ Centri per l'impiego

- Visita ad un centro per l'impiego;
- ❖ Scuola secondaria
 - Audizione associazioni dei rappresentanti degli istituti tecnici/professionali e associazione dei presidi in merito al biennio professionalizzante;
 - Audizione del Direttore scolastico regionale, in merito alle linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento degli istituti professionali a norma del DPR 87/2010;
 - Audizione centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti;
 - Visita ad un istituto tecnico/professionale;

Infine erano previste:

- Audizione delle parti sociali della concertazione;
- Audizioni di ulteriori associazioni di rappresentanza del mondo del lavoro e sindacale.

Alla luce del fatto che le politiche per la formazione e la formazione professionale sono interamente finanziate con il FSE e che si prevedeva già una forte riduzione di tali finanziamenti per l'Italia, si riteneva opportuna una:

- missione di una delegazione della commissione a Bruxelles per incontri con i parlamentari europei eletti in Toscana e con i responsabili degli uffici della Commissione Europea, in merito ai finanziamenti FSE 2014/2020.

Avendo esaminato gli elaborati prodotti dall'Irpet ed essendo a conoscenza del fatto che erano in corso ulteriori ricerche, la Commissione ha ritenuto altresì di:

- commissionare un elaborato all'Irpet all'interno del programma delle attività istituzionali per il 2011.

A fini organizzativi, la Commissione ha deciso di svolgere questa ingente mole di lavoro in tre fasi, le prime due per lo svolgimento delle audizioni, l'ultima per le visite e la missione a Bruxelles.

Il programma finanziario ed operativo dell'indagine conoscitiva in oggetto ipotizzava inizialmente il suo svolgimento nel periodo ottobre 2010/maggio 2011 e la presentazione delle conclusioni in Aula a giugno 2011: in considerazione del fatto che la ricerca commissionata all'Irpet a giugno non sarebbe stata conclusa, la Commissione ha deciso nella sua seduta del 6 aprile di chiedere una proroga dell'indagine fino a novembre 2011, in modo da poter utilizzare, per la relazione finale in Aula, non solo i risultati definitivi della ricerca Irpet, ma anche effettuare la prevista missione a Bruxelles, rinviata in attesa

dell'approvazione da parte della Commissione europea della proposta normativa per il FSE 2014/2020 e della relativa programmazione finanziaria.

La proroga è stata concessa dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio in data 28 aprile 2011.

CRONOLOGIA DELLE ATTIVITÀ SVOLTE DALLA COMMISSIONE

- 2 novembre 2010, audizione Vice Presidente Targetti e Assessore Simoncini;
- 4 novembre 2010, audizione Assessori provinciali competenti;
- 18 novembre 2010, audizione Associazione Nazionale Presidi (ANP) Toscana, Associazione Nazionale Dirigenti Scolastici (ANDIS) Toscana e Consorzio Istituti Professionali Associati Toscana (CIPAT);
- 25 novembre 2010, audizione agenzie formative;
- 2 dicembre 2010, audizione gestore del progetto TRIO e Istituto di ricerca Iris di Prato.
- 20 gennaio 2011, audizione dei centri territoriali permanenti;
- 21 aprile 2011, audizione delle parti sociali;
- 5 maggio 2011, visita all'Istituto Tecnico Industriale di Firenze;
- 31 maggio 2011, audizione del Direttore Scolastico Regionale;
- 4 luglio 2011, visita al Centro di formazione professionale del Comune di Firenze;
- 5 ottobre 2011, illustrazione in Commissione dei risultati della ricerca Irpet;
- 7 novembre 2011, missione della Commissione a Bruxelles.

RAPPORTO SU QUANTO EMERSO NEL CORSO DELLE ATTIVITÀ DI INDAGINE

Nel momento in cui la Commissione ha iniziato ad approcciarsi all'indagine, è subito emerso chiaramente quanto il tema sia vasto, come coinvolga una pluralità di soggetti molto diversi fra loro ed ogni questione sia strettamente connessa alle altre, in una complessità di interconnessioni che fa sì che non si possa procedere a “compartimenti stagni”. Parlare di *politiche per il diritto all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita* significa riferirsi ad attività che riguardano l'offerta di opportunità di apprendimento a fini personali, di cittadinanza, sociali e occupazionali, che si strutturano secondo modalità estremamente diversificate, sia all'interno che all'esterno dei tradizionali circuiti di istruzione e formazione.

Da qui anche le difficoltà nel trovare soluzioni ai problemi emersi, dal momento che risolverli per una parte in causa può significare aggravarli per un'altra.

Nel mentre la Commissione svolgeva il suo primo ciclo di audizioni è intercorsa anche una sentenza della Corte Costituzionale, la n. 309/2010, che ha dichiarato l'illegittimità dei commi 2 e 3 dell'articolo 13 della l.r. 32/2002 in tema di assolvimento dell'obbligo di istruzione, il che ha reso ancora più incerto il quadro in cui svariati soggetti (agenzie formative, enti locali, istituti tecnici e professionali) vanno ad operare. Alla luce di tale sentenza, la Regione ha ritenuto opportuno assicurare ai soggetti interessati ed alle amministrazioni provinciali i necessari indirizzi di gestione rispetto alle attività svolte ed in corso di svolgimento sulla base delle norme dichiarate illegittime e fornire indicazioni per evitare possibili problemi di carattere giuridico e legale, approvando, dunque, la deliberazione della Giunta regionale n. 1133 del 28/12/2010 (Indirizzi regionali relativi alle attività svolte e in corso di svolgimento di cui al secondo e terzo comma dell'art.13 della Legge regionale 26 luglio 2002, n. 32, così come modificati dalla Legge regionale 5 novembre 2009, n. 63, dichiarati incostituzionali dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 309 del 5 novembre 2010).

In ogni caso la summenzionata sentenza non ha prodotto, di fatto, impatti sugli esiti formali delle attività in corso e di quelle già svolte in quanto, nel caso dei destinatari dei corsi del terzo anno professionalizzante, si tratta di ragazzi che hanno già adempiuto all'obbligo di istruzione e che sono in possesso della certificazione delle competenze di base prevista dalla legge e rilasciata dalle istituzioni scolastiche. La sentenza della Corte Costituzionale ha invece prodotto effetti sulle attività formative integrative del primo biennio che al momento non risultavano ancora avviate: per tali attività è stata prevista la sospensione o la conversione in attività di prevenzione della dispersione scolastica o di rafforzamento delle competenze di base.

Ciò premesso, si cercherà di focalizzare sugli aspetti più rilevanti emersi durante le audizioni, soprattutto su quelle criticità cui la Regione dovrà cercare di porre rimedio.

L'Assessore Simoncini ha riferito in audizione che si è aperta la fase del confronto in merito alle risorse FSE 2014/2020 e, nell'ottica di far fronte alla ristrettezza generale di risorse, vi è l'esigenza di una revisione del sistema per ottimizzare l'efficienza e l'efficacia degli interventi ed abbatterne i costi. Ritiene, pertanto, sia necessario un'ulteriore forte revisione del sistema della formazione, anche alla luce della situazione economica attuale: vi è la necessità di una formazione professionale adeguata al rilancio dello sviluppo e di legare sempre più le

attività di formazione al reale fabbisogno formativo, coinvolgendo maggiormente le parti sociali.

Durante le audizioni degli Assessori provinciali è emerso come il **sistema di formazione** imposto con il POR 2000/2006, che ha vietato la gestione diretta, abbia portato a porre maggiore attenzione alla formalità ed agli aspetti legati alla correttezza della spesa, piuttosto che alla qualità degli interventi; tale critica è posta non solo dalle province, ma anche dalle agenzie formative, che lamentano la mancanza di un sistema di valutazione della qualità dell'attività da loro svolta, mentre un terzo delle loro energie si sprecano per ottemperare ad aspetti prettamente burocratici. Inoltre, i tempi necessari per esperire tutte le procedure, comportano uno scollamento fra il risultato finale (corso realizzato) e le esigenze a suo tempo registrate.

Molto apprezzati sono i voucher formativi, strumento che fa registrare buoni risultati in termini di occupabilità, sicuramente migliori rispetto a quelli raggiunti tramite i bandi; i voucher hanno inoltre il vantaggio di obbligare alla frequenza, dal momento che in caso di mancata frequenza non è possibile ottenere il rimborso.

Dalle audizioni delle agenzie formative è emerso un variegato mondo, composto sia da soggetti che si occupano esclusivamente di formazione che da soggetti per i quali la formazione è soltanto un'attività aggiuntiva, soggetti grandi e piccoli, che operano a livello nazionale o soltanto nella provincia di riferimento, che seguono molteplici ambiti di formazione o sono monotematici: in ogni caso, in maniera pressoché unanime, tutti lamentano il malfunzionamento del sistema informatizzato per la rendicontazione. Altro aspetto ritenuto problematico è il fatto che le procedure per la partecipazione ai bandi variano da provincia a provincia, mentre si avverte la necessità di un sistema integrato: la Regione dovrebbe dare direttive omogenee alle province. Le agenzie più piccole, che non possono permettersi strutture di base costose, come ad esempio i laboratori di meccanica, vorrebbero si avviassero rapporti con gli istituti professionali, per poter usufruire delle loro strutture.

Alcuni lamentano un eccesso di agenzie formative accreditate: 480 agenzie sono troppe per dar vita ad un sistema efficiente. In Toscana il sistema delle agenzie formative è troppo parcellizzato e poco strutturato: ad esempio, in Emilia Romagna ve ne sono la metà. Per altre agenzie, invece, la precedente revisione della normativa sull'accreditamento ha già comportato una cernita, per cui non ne è necessaria un'altra. Su questo tema, l'Assessore Simoncini ha riferito in audizione che la Giunta ha già lavorato ad una riduzione e riqualificazione delle agenzie formative, spostando i controlli sulla qualità delle prestazioni e sulla competenza degli operatori, arrivando a ridurre di circa 200 unità il numero delle

agenzie accreditate: nonostante ciò il risultato non è comunque ancora sufficiente ed occorrerà procedere ad un'ulteriore riduzione.

Un'idea potrebbe essere di prevedere un accreditamento differenziato sulla base di quale tipo di formazione le singole agenzie sono ammesse a svolgere, pensando ad un ulteriore salto di qualità per quelle che organizzino corsi riconosciuti e finanziati; oppure si potrebbero individuare delle categorie, basate anche sul radicamento territoriale e sulla specializzazione tematica, comunque senza ingessare troppo il sistema.

Anche il metodo della delega alle province non è apprezzato da tutti, tanto che una parte ritiene che in quelle regioni, come il Veneto, che non hanno fatto questa scelta, siano stati posti molti meno vincoli ed i contenuti dei progetti abbiano avuto il sopravvento rispetto agli aspetti burocratici. Su questo aspetto gli uffici della Giunta hanno riferito che si sono svolti una serie di incontri, con la costituzione di appositi gruppi di lavoro, finalizzati ad arrivare ad una maggiore omogeneizzazione: il progetto dovrebbe concludersi entro il mese di marzo 2011. Altri invece apprezzano il sistema della delega alle province, in quanto le province possono interpretare al meglio il ruolo di interlocutore, ma chiedono una maggiore concertazione per l'individuazione del fabbisogno formativo, che spesso le province impongono dall'alto.

Proprio l'analisi del fabbisogno appare un anello debole del sistema, tanto che in molti affermano di non essere a conoscenza di studi in merito. Si ha, in ogni caso, la consapevolezza che l'analisi dei fabbisogni è uno strumento estremamente complesso da gestire, dal momento che invecchia rapidamente e va, quindi, realizzato in termini dinamici. Alcune agenzie si avvalgono a tal fine di istituti di ricerca. Altro aspetto criticato è la possibilità, prevista in alcuni bandi della Regione, che le province concorrano con le agenzie formative, così come il fatto che i sindacati possano concorrere, pur facendo parte della commissione regionale permanente tripartita e delle commissioni provinciali tripartite. Ma su quest'ultimo punto la Regione è già intervenuta, non portando più le bozze di bando in sede di commissione tripartita, ma limitandosi ad una breve informativa.

In tema di rendicontazione è emerso quanto spreco vi sia di tempo e di carta: va detto che a questo sistema è soggetta anche la Regione Toscana stessa. Un modo per risolvere, almeno parzialmente, questo problema è rappresentato dalla forfaitizzazione di una parte dei costi, che le agenzie stanno attendendo e per la quale si dovrebbe arrivare all'approvazione di un documento in tempi abbastanza rapidi.

In tema di **obbligo di istruzione**, è stata sollevata la questione che forse prevedere un percorso all'interno della scuola sia un po' una scommessa, visto che quello che i ragazzi

proprio non vogliono è la scuola: non si può pensare di fare restare i ragazzi per forza nella scuola per due anni, senza che vi sia da parte loro alcun interesse. Inoltre, la messa a livello¹ ha creato notevoli problemi alle scuole, che devono descrivere le competenze acquisite dai ragazzi (la provincia di Firenze, ad esempio, ha eliminato la certificazione delle competenze di base per i ragazzi usciti da almeno un anno dalla scuola). Emerge poi, anche in questo settore, il problema del tempo che intercorre (addirittura due anni) fra il momento della rilevazione del fabbisogno e l'ottenimento della qualifica. Infine, vi è una sfasatura fra i tempi dell'istruzione e quelli della formazione. Ciò non toglie che da alcune province giunga un segnale molto positivo in termini di risultati rispetto all'obiettivo di non lasciare indietro nessun ragazzo. Il problema è che sta comunque aumentando la generazione “né, né”, anche se in termini assoluti non si tratta di un numero elevatissimo di giovani: il segnale, tuttavia, non è da sottovalutare.

Del resto, già l'Assessore Simoncini aveva riferito in audizione che le Regioni dovranno definire come si arriva al rilascio della qualifica professionale, secondo quanto previsto dagli accordi firmati con il Governo in tema di formazione ed istruzione professionale. Secondo quanto riferito dall'Assessore, la Giunta ha intenzione di mantenere e rafforzare il rapporto fra formazione professionale ed istruzione e non intende costruire un percorso parallelo.

Secondo ANDIS e CIPAT adesso la Regione non può far altro che affidare il sistema di istruzione e formazione agli istituti professionali in regime di sussidiarietà, perché il sistema privato non sarebbe in grado di gestirlo; propone che la programmazione dei corsi avvenga su base provinciale, con il coinvolgimento delle scuole interessate.

Le agenzie formative hanno subito un blocco della loro attività relativa all'anno professionalizzante a causa della sentenza della Corte Costituzionale e chiedono di essere rassicurate in merito.

Il 16 dicembre 2010 sono state approvate le linee guida inerenti le modalità di gestione del sistema di istruzione e formazione; dopo che per l'anno scolastico 2010/2011 gli istituti professionali hanno svolto attività di formazione professionale in surrogia delle Regioni, dall'anno scolastico 2011/2012 siamo passati, dunque, ad un regime di sussidiarietà.

¹ Il processo di messa a livello consiste nel recupero delle competenze di base per coloro che intendono partecipare al percorso annuale professionalizzante previsto dalla normativa regionale: destinatari sono i ragazzi con almeno la licenza media già acquisita. La DGRT 979 del 24/11/2008 ha, infatti, introdotto importanti novità in tema di obbligo di istruzione prevedendo, alla fine del biennio di scuola superiore, la possibilità di accedere ad un anno professionalizzante, preceduto (se e qualora necessario) da un percorso di “messa a livello” consistente in azioni che permettano il conseguimento/recupero delle competenze di base eventualmente non ancora possedute.

Il percorso di “messa a livello” dovrà essere effettuato da coloro che (anche se hanno di fatto trascorso i 10 anni previsti nel sistema dell'istruzione) non hanno conseguito interamente le competenze necessarie per accedere all'anno professionalizzante al fine di ottenere al termine, una qualifica professionale di II livello europeo.

Infatti, mediante un accordo del febbraio 2011 con l'Ufficio scolastico regionale, la Regione Toscana ha scelto e attuato il regime di sussidiarietà ed i corsi sono regolarmente partiti nell'anno scolastico e formativo 2011/2012.

La Regione, nella sua autonomia, dovrà poi aprire una riflessione sulla necessità di compiere un forte investimento sulle attività di laboratorio, anche mediante risorse derivanti dagli stanziamenti del Ministero del Lavoro.

All'interno di questo sistema si va ad inserire un soggetto particolarmente interessante, **TRIO**, il **portale di e-learning** della Regione Toscana. TRIO ha molte potenzialità, dal momento che può essere utilizzato in modalità mista, ovvero aula e formazione a distanza, oppure mediante aula virtuale. In considerazione degli investimenti che la Regione ha fatto negli anni e del fatto che questo portale è unico nel suo genere in Italia, sarebbe opportuno che fosse maggiormente conosciuto e che si lavorasse ad una maggiore integrazione fra TRIO ed il sistema delle agenzie formative: TRIO, infatti, non deve essere da queste ultime visto in concorrenza, in quanto le agenzie potrebbero fornire, in un'ottica di integrazione dei servizi, aula e laboratori, per i quali TRIO non può provvedere. Il nuovo obiettivo di TRIO è passare da un attestato di frequenza ad una certificazione delle competenze ed anche in questa ottica la collaborazione con le agenzie formative sarebbe utile. TRIO potrebbe anche inserirsi nel sistema dell'istruzione e formazione professionale, se solo la legge regionale lo consentisse.

In maniera trasversale, sia da parte di enti e soggetti pubblici che da parte di privati, viene sottolineata la grossa criticità, dovuta al fatto che le modalità di gestione del FSE sono molto burocratiche e rigide. Sempre trasversalmente, emerge la discrasia fra il momento in cui si rileva il fabbisogno formativo e quello in cui la formazione di fatto avviene: il lasso di tempo intercorso può di fatto vanificare l'intervento formativo, perché non si è in grado di dare risposte rapide.

Il secondo ciclo di incontri con i soggetti direttamente coinvolti nel settore della formazione ha confermato alcune criticità già emerse durante la prima fase dell'indagine; in particolare durante le audizioni con le parti sociali è stato evidenziato quanto il sistema toscano sia complesso, dal momento che ogni provincia ha una gestione autonoma e vi è una totale mancanza di coordinamento tra province, per cui da parte dei soggetti accreditati diventa molto difficile poter proporre lo stesso corso su province diverse. Si rileva la richiesta di un accentramento regionale, la necessità di una programmazione di governo regionale che vada di pari passo ad una diminuzione del numero delle agenzie accreditate, ritenuto eccessivo. La

visita al Centro di formazione professionale del Comune di Firenze ha fatto riflettere sulla necessità di restituire centralità al pubblico per investire le risorse regionali in agenzie che effettivamente riescano ad avviare al lavoro giovani che altrimenti hanno davanti prospettive occupazionali pressoché inesistenti, razionalizzando gli investimenti sulla base dei risultati degli interventi di formazione. Potrebbe anche essere utile assicurare alle agenzie pubbliche un sostegno pluriennale, con una conseguente adeguata programmazione delle attività, esonerandole dal meccanismo dei bandi annuali.

Da ogni dove giunge poi la richiesta di semplificare gli iter burocratici ed avvicinare maggiormente scuola professionale, agenzie formative ed aziende, mondi che poco collaborano fra loro.

È stato affermato anche che i centri per l'impiego attualmente non sono più adeguati alle richieste formative del mercato.

In tema di integrazione fra scuola e formazione, occorrerebbe integrare i programmi didattici degli istituti professionali con periodi formativi in azienda, che potrebbero essere organizzati mediante accordi con le agenzie formative. Del resto, dalla visita all'Istituto Leonardo Da Vinci di Firenze, è emerso in tutta la sua gravità il gap fra le attrezzature in possesso della scuola (che sono degli anni '60 e '70!) e quelle delle aziende (ad esempio Confartigiano ha evidenziato la difficoltà che ha il settore nel reperire manodopera specializzata).

Di particolare interesse è stata l'audizione dei centri territoriali permanenti (di seguito CTP), che ha presentato un quadro a dir poco allarmante in tema di educazione degli adulti: i CTP sono istituzioni scolastiche e pertanto gli organici dipendono dal ministero, con i conseguenti pressanti problemi dovuti ai tagli (ad agosto 2010 gli organici sono stati praticamente dimezzati), a fronte di un aumento delle richieste.

È emerso come il conseguimento della licenza media inferiore non sia più appannaggio di adulti, ma di ragazzi che non hanno avuto successo nella "scuola del mattino" (i cosiddetti *drop out*). Più in generale si registra un cambiamento nell'utenza dei CTP, composta negli ultimi tempi soprattutto da cassaintegrati, persone in mobilità, disoccupati.

In tema di *drop out*, il Direttore Scolastico Regionale ha riferito che la dispersione è abbastanza alta anche in Toscana e deve scendere dall'attuale 17% al 10%. Nonostante gli interventi già fatti, la percentuale della dispersione non accenna ad abbassarsi ed occorre, pertanto, capire dove non funziona l'orientamento. Il grosso delle risorse destinate all'orientamento viene utilizzato soltanto a fini informativi, in sostanza a predisporre dei librettini sulle varie tipologie di istruzione, mentre l'orientamento dovrebbe esser fatto sin dalla scuola primaria.

Dei ragazzi toscani, il 50,1% ha scelto il liceo, il 31% i tecnici e solo il 18,9% i professionali: occorre incentivare la cultura tecnica e professionale, rendendo al contempo la didattica più attraente per quei ragazzi che abbandonano.

La missione a Bruxelles

Lo svolgimento dell'indagine non poteva prescindere da un confronto con le istituzioni europee, considerato il ruolo fondamentale, soprattutto in questa fase di crisi finanziaria, del Fondo Sociale Europeo (FSE) per rispondere in maniera più efficiente ed efficace alle necessità poste in essere dalla crisi stessa e favorire l'occupazione e l'inclusione sociale.

Una delegazione della Quinta Commissione, composta dal Presidente Danti e dalla Consigliera Segretaria Lastrì, insieme alla Portavoce dell'Opposizione Fuscagni, si è recata a Bruxelles per incontrarsi con funzionari della Commissione Europea, del Comitato delle Regioni e con l'europarlamentare relatrice per il FSE.

Di seguito gli incontri che si sono susseguiti durante la giornata del 7 novembre 2011:

- Orazio Cellini e Mariachiara Esposito dell'Ufficio di Bruxelles della Regione Toscana, che hanno fornito un inquadramento generale della nuova programmazione 2014/2020;
- Livia Menichetti, della Regione Umbria, delegata dalla Presidente del Comitato delle Regioni Marini, che ha riportato il parere del Comitato delle Regioni per il FSE post 2013;
- Alina Bercea della DG Occupazione, affari sociali ed integrazione della Commissione Europea – Unità New skills for new jobs, che ha illustrato l'iniziativa “Nuove competenze per nuovi lavori” e le strategie europee nella prospettiva Europa 2020;
- Paola Bertolissi della DG Occupazione, affari sociali ed integrazione della Commissione Europea – Unità FSE Italia ed attualmente relatore pro tempore per la Regione Toscana, che ha riferito in merito alla valutazione dell'utilizzo del FSE ed alle criticità per l'Italia;
- Benoit Desjeux della DG Istruzione e cultura della Commissione Europea, che ha illustrato una panoramica dell'esperienza europea sulla politica di formazione professionale;
- Paolo Pasimeni della DG Occupazione, affari sociali ed integrazione della Commissione Europea – Unità di valutazione ed analisi di impatto, che ha illustrato il nuovo regolamento FSE e le buone prassi nella valutazione dei programmi operativi;

- Elisabeth Morin-Chartier, europarlamentare relatrice per il FSE alla Commissione Employ del Parlamento Europeo, con la quale sono stati discussi alcuni aspetti fondamentali dei nuovi regolamenti, per conoscerne la posizione in merito.

Tutti gli incontri sono stati estremamente interessanti ed hanno permesso alla Commissione di comprendere il quadro normativo europeo che va delineandosi, prendendo coscienza delle posizioni delle varie istituzioni europee, che appaiono in alcuni casi in disaccordo su aspetti particolarmente rilevanti: questo è il momento in cui tutte le voci hanno la possibilità di farsi udire ed è durante questa fase che le posizioni delle regioni, Toscana compresa, possono trovare accoglimento. In conclusione, al momento siamo di fronte a proposte di regolamento da parte della Commissione Europea, che dovranno però essere approvate dal Consiglio e dal Parlamento secondo la procedura della codecisione, previa l'espressione di pareri, tra cui quello del Comitato delle Regioni: solo al termine del dibattito fra le varie forze in campo potremo capire quale sarà il quadro normativo definitivo.

Ovviamente, risulta dirimente conoscere al meglio la proposta, per poter formulare eventuali osservazioni e richieste di revisione.

Dallo studio della documentazione e dagli interventi sopraelencati, la delegazione della Quinta Commissione ha appreso che con le nuove proposte regolamentari si profilano alcune rilevanti **novità**:

- è stata introdotta la categoria delle regioni in transizione, ovvero quelle che hanno un PIL pro capite tra il 75% ed il 90% della media dell'UE27, che va a sostituirsi a quella delle regioni *phasing in* e *phasing out* (tale categoria si aggiunge a quella delle regioni meno sviluppate, con PIL procapite inferiore al 75%, ed a quella delle regioni più sviluppate, con PIL procapite superiore al 90%) – questa novità non comporta grossi cambiamenti per l'Italia: le regioni in transizione saranno Sardegna, Abruzzo, Molise e Basilicata;
- l'approccio strategico si fonda su tre strumenti della futura politica di coesione, ovvero:
 - quadro strategico comune, che assicura un collegamento coerente con i Programmi Nazionali di Riforma;
 - contratto di partenariato e di sviluppo, stipulato tra la Commissione e lo Stato membro, nel quale vengono definiti gli obiettivi tematici che lo Stato intende perseguire, le condizionalità ex ante e gli indicatori di risultato;
 - programmi operativi;
- la concentrazione tematica, che prevede un menu comunitario di 11 obiettivi tematici, nonché le seguenti percentuali minime per il FSE:

- 25% per le regioni meno sviluppate;
- 40% per le regioni in transizione;
- 52% per le regioni più sviluppate.

Almeno l' 80% del FSE da assegnare a:

- inclusione sociale e lotta contro la povertà (almeno 20%);
 - occupazione e mobilità del lavoro;
 - educazione e formazione permanente;
 - capacità istituzionale ed amministrativa.
- la condizionalità macroeconomica, ovvero la sospensione dei pagamenti in caso di non rispetto dei criteri del Patto di Stabilità;
 - novità in tema di valutazione sui risultati raggiunti con una maggiore enfasi sulle valutazioni d'impatto e la previsione della sospensione dei pagamenti nel caso di serie deficienze nella qualità o affidabilità dei dati o del sistema di monitoraggio; per il monitoraggio 2014/2020 si prevedono ad esempio i seguenti indicatori di risultato:
 - a breve termine
 - partecipanti inattivi che iniziano a cercare lavoro;
 - partecipanti in formazione/training dopo il corso;
 - partecipanti che ottengono un diploma o altro certificato dopo il corso;
 - partecipanti che trovano occupazione dopo il corso;
 - a lungo termine
 - partecipanti che trovano occupazione dopo 6 mesi;
 - partecipanti che avviano un'attività autonoma dopo 6 mesi;
 - partecipanti con una situazione migliore sul mercato del lavoro dopo 6 mesi.

Per quanto riguarda l'Italia, facendo riferimento al FSE 2007/2013, è emerso che nel nostro paese ancora non si è raggiunto un sistema nazionale che garantisca la certificazione delle competenze ed è necessario, pertanto, mettere in atto azioni efficaci a tal fine. Purtroppo si è rilevato che in alcuni casi i finanziamenti vanno più a vantaggio dei formatori che dei formati, soprattutto al sud. Infine, nonostante il FSE abbia comportato un aumento della partecipazione alle attività di formazione, vi è ancora uno scollamento fra le esigenze del sistema produttivo ed il mondo dell'istruzione e della formazione.

Per quanto riguarda in particolare la Toscana, si rileva che per impegni e pagamenti la nostra regione presenta risultati leggermente inferiori alla media nazionale del centro-nord, collocandosi all'11°/12° posto su 16 regioni, come si evince dalla sottostante tabella:

FSE in Toscana - avanzamento

Priorità	Impegni (% su contributo totale)		Pagamenti (% su contributo totale)	
	Toscana	Ob. CRO IT	Toscana	Ob. CRO IT
Adattabilità	38,35	49,91	25,27	24,02
Occupabilità	41,27	53,67	27,68	32,02
Inclusione sociale	41,74	49,61	24,83	30,15
Capitale umano	45,83	46,54	23,36	29,21
Transnaz./interreg.	41,39	24,81	15,46	8,28
Assistenza tecnica	49,49	55,11	36,85	26,55
Totale	42,24	49,75	25,76	28,39

Dati Min. Economia - 31/08/2011

In merito alla valutazione di impatto, è emerso che il paese che effettua il miglior monitoraggio ed invio dei dati è la Polonia: in Italia non si è ben sviluppato un sistema di rendicontazione che permetta di comprendere l'efficacia degli interventi, anche perché, in assenza di sanzioni, molte regioni italiane non trasmettono neppure i dati.

Con le nuove proposte di regolamento, la Commissione ha previsto regole più stringenti a tal fine.

L'incontro con l'eurodeputata Morin-Chartier ha permesso alla delegazione della Quinta Commissione di affrontare in particolare tre aspetti:

- ❖ la questione delle risorse destinate al finanziamento del FSE;
- ❖ l'elemento della condizionalità macroeconomica, che potrebbe costituire per l'Italia, viste le sue attuali difficoltà, fonte di preoccupazione;
- ❖ la burocrazia dettata dall'Unione Europea in merito alla gestione dei fondi strutturali.

Durante il dialogo si è potuto avere la conferma che le risorse destinate al FSE per il periodo 2014/2020 sono sostanzialmente stabili rispetto al precedente ciclo programmatico: questo aspetto è ritenuto dalla Morin-Chartier essenziale, in quanto in questo periodo di crisi economica il FSE ha la responsabilità di trovare una risposta alla crisi, rivolgendosi prioritariamente alle categorie più deboli, come i giovani usciti senza una qualifica dal sistema di formazione, destinati a non trovare un lavoro e di conseguenza all'esclusione sociale. L'obiettivo da perseguire deve essere l'inserimento lavorativo, piuttosto che una politica di assistenza. Occorre altresì aiutare le donne a tornare attivamente nel mondo del

lavoro, così come i carcerati, con progetti di reinserimento sociale e lavorativo. Mediante l'utilizzo del FSE occorre agire anche per il prolungamento della vita lavorativa delle persone, alla luce dell'allungamento dell'aspettativa di vita e favorire l'adattabilità dei lavoratori alle esigenze delle imprese e la loro mobilità. In conclusione, tutti possono beneficiare del FSE, che si rivolge in sostanza a tutti i cittadini lavoratori.

Da qui al 2020 si prevede la diminuzione del 15% degli impieghi con bassa qualifica ed un corrispondente aumento dei posti di lavoro ad alta qualificazione: ovviamente coloro che perderanno il primo tipo di lavoro non potranno riciclarsi nel secondo, per cui occorre far muovere tutti i lavoratori verso l'alto ed il FSE può giocare in tutto ciò un ruolo molto importante, lavorando sulla formazione ed anticipando i bisogni delle imprese.

I fondi previsti per il periodo 2014/2020 ammontano a 84 miliardi di euro, dei quali 3 destinati al programma di aiuto alimentare ai più disagiati. Su questa riserva vi sono sei paesi che si oppongono, in quanto ritengono che l'Europa non dovrebbe finanziare questi aiuti, lasciandoli alla discrezionalità degli Stati Membri: l'eurodeputata è invece a favore ed è intenzionata ad appoggiare sino in fondo la destinazione di quei 3 miliardi all'interno del FSE, pur nella consapevolezza che il dibattito non si è ancora concluso e non ne è chiara l'evoluzione.

In tema di condizionalità macroeconomica ritiene che, trattandosi di materia attinente al sociale, le persone che hanno bisogno del FSE non possano essere incolpate della cattiva gestione dello Stato, in quanto ciò configurerebbe una doppia pena: per cui ha una posizione contraria, in sintonia con quanto sostenuto anche dal Comitato delle Regioni, che nel proprio parere del 12 ottobre 2011 ha denunciato la volontà di alcuni Stati membri di voler legare la politica di coesione al rispetto del patto di stabilità. In sostanza, con tale previsione si penalizzerebbero gli enti locali e regionali per l'incapacità dei governi nazionali di avere bilanci in pareggio, anche con il rischio di un aggravio del divario di sviluppo fra le regioni.

In merito alla buona gestione, al livello dei controlli ed alla burocrazia, l'eurodeputata ha espresso fiducia nella forza delle regioni quali stimolatrici di progetti: va tenuto presente che, in fondo, vi sono più risorse che progetti presentati; occorre pertanto incrementare il numero dei progetti, a patto però che ciò venga fatto da parte delle regioni avendo ben presente un obiettivo comune, altrimenti si rischia la dispersione delle energie.

A conclusione dell'incontro, l'eurodeputata ha invitato la delegazione ad assistere ai lavori della Commissione parlamentare Employ.

LA RICERCA IRPET

Nell'ambito dell'indagine, ha assunto un particolare rilievo la ricerca commissionata ad Irpet, che si allega alla presente relazione. La ricerca ha preso in esame la valutazione d'impatto degli interventi formativi per i disoccupati e gli inoccupati in Toscana: di seguito se ne fornisce una sintesi.

“Nel contesto delle politiche di sostegno all'occupazione, l'Amministrazione Regionale Toscana ha attuato un insieme di politiche attive di intervento sul mercato del lavoro, i cui esiti richiedono una specifica valutazione in termini d'efficacia delle misure attuate nell'incidere sull'occupabilità dei singoli individui. In particolare, tra le principali politiche attive disegnate e attuate negli anni 2000 si trovano: il *profiling* a livello individuale dei soggetti in cerca di occupazione (attività di informazione, orientamento ecc. svolte dai centri per l'impiego); interventi di formazione professionale per l'ingresso o per il reinserimento nel mercato del lavoro; sussidi alle imprese per l'assunzione di specifiche categorie di disoccupati o per la trasformazione di contratti di lavoro a termine in rapporti di lavoro stabili ecc. Questa valutazione d'impatto si concentra sulla seconda tipologia di interventi - la formazione per i disoccupati e inoccupati - un'attività che i *policy maker* regionali realizzano anche grazie a cospicui cofinanziamenti europei.

In generale la valutazione dovrebbe essere tesa a stabilire in quale misura un certo intervento abbia contribuito a modificare la situazione preesistente nella direzione auspicata, che in questo caso specifico coincide con l'inserimento o il reinserimento lavorativo. In altre parole, si dovrebbe stabilire se la situazione osservata a seguito dell'intervento è diversa da quella che si sarebbe osservata in assenza dello stesso. Questo obiettivo è reso particolarmente difficile dal fatto che la situazione in assenza di intervento non può essere direttamente osservata. Essa può tuttavia essere approssimata per mezzo di un insieme di soggetti del tutto simili a quelli che hanno beneficiato dell'intervento formativo, tranne che per il fatto di non aver beneficiato dell'intervento stesso (approccio controfattuale).

Allo scopo di effettuare un confronto tra soggetti simili sotto un numero elevato di aspetti, è stato predisposto e somministrato un questionario a tutti gli individui che hanno concluso un corso di formazione iniziato tra luglio 2007 e giugno 2008, nonché ad un opportuno campione di soggetti non beneficiari, iscritti ai centri per l'impiego alla fine del 2007. Le informazioni raccolte attraverso i questionari sono andate a integrarne altre già disponibili negli archivi amministrativi, permettendo così di effettuare una valutazione di impatto aderente agli

standard metodologici internazionali, preceduta nel nostro paese solo da pochissimi studi analoghi in materia di formazione e training.

Rispetto ad altri individui disoccupati o inoccupati, i fruitori dei corsi di formazione si caratterizzavano per essere in media più giovani, più attivi nella ricerca di un lavoro, più istruiti, gravati da minori carichi familiari e, infine, più motivati. L'insieme di queste caratteristiche li rendeva nettamente più occupabili, anche a prescindere dall'effettiva realizzazione dell'intervento formativo. Di questa circostanza si è dovuto tener conto per valutare adeguatamente l'effetto netto dell'intervento, evitando di ascrivere ai benefici della politica eventi che si sarebbero comunque prodotti. In particolare, per garantire il rigore di una comparazione *a parità di condizioni*, è stata scelta una procedura di *matching* (abbinamento), che garantisce che ciascun individuo appartenente al gruppo dei formati venga comparato soltanto a soggetti non formati aventi le stesse caratteristiche individuali. Le variabili di abbinamento impiegate riguardano le condizioni socio anagrafiche (età, genere, ecc.), quelle familiari (n. percettori, posizione nella famiglia, ecc.), il titolo (obbligo, diploma secondario ecc.) e il tipo di studi svolto (maturità tecnica, liceo, laurea umanistica ecc.), il profilo motivazionale (disponibilità alla mobilità, aspettative verso il corso di formazione professionale, ecc.), il percorso professionale e di disoccupazione (n° lavori, mesi lavorati, lunghezza della disoccupazione, ecc.), nonché le caratteristiche dei mercati locali del lavoro di appartenenza.

I risultati tendono a confermare quanto già noto a livello internazionale, ossia che gli effetti delle politiche di formazione professionale sono apprezzabili in una prospettiva di medio-lungo periodo. Diversamente da quanto è accaduto in altri paesi, la frequentazione del corso non ha "intrappolato" i partecipanti, ostacolandone la ricerca attiva di un impiego.

Rispetto all'obiettivo di un lavoro qualsiasi, il corso ha un effetto positivo per i disoccupati; esso non innalza però la probabilità di trovare un lavoro stabile o coerente con il percorso formativo e professionale pregresso. In altri termini, esso accorcia i tempi di ricerca di un lavoro per i disoccupati, ma non favorisce la loro uscita dal precariato.

Sul target dei soggetti in cerca di primo impiego, la formazione produce effetti di maggiore entità, che riguardano non solo la dimensione dell'occupabilità generica (lavoro qualsiasi) ma anche quella, più desiderabile dal punto di vista sociale, della probabilità di trovare un impiego stabile.

Gli effetti dell'intervento si sono prodotti in modo asimmetrico non soltanto tra disoccupati e soggetti in cerca di primo impiego, ma anche all'interno di queste medesime categorie. Tra i primi si deve rilevare che gli interventi di formazione professionale tendono a favorire soggetti di sesso maschile, in età non più giovanile, e con livello di istruzione basso, ma,

come si è detto poco sopra, senza garantire loro un impiego stabile. Nel caso dei secondi, i benefici dell'intervento si distribuiscono in modo più ampio e differenziato. Le donne e i diplomati sono i più favoriti, con un discreto incremento nella probabilità di ottenere un lavoro stabile, mentre l'occupabilità dei soggetti di sesso maschile e/o con basso livello di istruzione tende sì a innalzarsi in modo assai rilevante, ma senza che cresca di pari passo la possibilità di evitare l'avvio di un percorso professionale discontinuo e frammentato. Anche qui, gli effetti maggiori si apprezzano in corrispondenza delle fasce di età più fragili, come i *teenager* e coloro che si avvicinano tardivamente al mercato del lavoro.

La comparazione dell'efficacia di diversi tipi di corso ci conduce a suggerire che il reinserimento lavorativo dei disoccupati debba essere perseguito esclusivamente attraverso corsi di breve durata, meglio se intensivi. Al contrario, i soggetti in cerca di primo impiego dovrebbero essere indirizzati verso corsi intensivi di lunga durata, perché più idonei a garantire a soggetti privi di un profilo professionale l'accumulazione di competenze necessaria all'inserimento lavorativo. In ogni caso dovrebbe essere incoraggiata la partecipazione a corsi dai contenuti fortemente professionalizzanti, poiché sono i soli a garantire effetti addizionali rispetto alla situazione che si sarebbe verificata anche in assenza di intervento.”

LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE

Sulla base delle questioni che sono emerse durante questo anno di svolgimento dell'indagine, la Commissione ha enucleato una serie di priorità, sulle quali la Regione Toscana dovrebbe porre la propria attenzione.

Un nuovo sistema di governance per la formazione professionale

Emerge con estrema chiarezza la necessità di riflettere sul modello di *governance* in tema di formazione professionale in Toscana: l'attuale sistema è nato dall'esigenza di programmare in una situazione di sussidiarietà istituzionale, coinvolgendo tutti i livelli istituzionali che hanno titolarità di intervento, passando da un sistema gerarchico ad una rete di coerenze reciproche e favorendo il concetto di negoziazione istituzionale nelle scelte programmatiche. La legge regionale di riferimento (l.r. 32/2002) ha, pertanto, posto in capo alla Regione funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e attuazione di quelle politiche di intervento che attengono ad esigenze di carattere unitario, attribuendo alle province la titolarità delle funzioni in materia di formazione professionale.

A questo punto è chiaro però che questo sistema presenta delle criticità, per cui *in primis* occorre incidere a monte sul **sistema di programmazione degli interventi**, aprendo una riflessione sull'opportunità che la Regione delibere linee di indirizzo ben definite alle province, dal momento che si è visto che non sempre la gestione decentrata della formazione è andata incontro a quelle che sono le reali necessità dei territori, rilevandosi al contrario foriera di complicazioni per quei soggetti che intendevano partecipare a più bandi su più province. Non è infatti pensabile che ogni provincia porti avanti una gestione autonoma in assenza di un coordinamento con le altre e per questo occorre prevedere un maggiore coordinamento regionale, rafforzando al contempo il ruolo delle province sul fronte dell'analisi dei fabbisogni formativi.

È infatti necessario che le procedure, la tempistica e la modulistica siano stabilite all'interno di un quadro ben definito a livello regionale, a fronte di uno specifico ruolo provinciale nel settore dell'analisi dei fabbisogni formativi: in questo campo le province devono puntare ad indirizzare il fabbisogno sulla base delle reali esigenze del territorio, con l'ausilio dei centri per l'impiego.

L'anello di congiunzione con il mondo del lavoro è infatti rappresentato dai **centri per l'impiego**, il cui ruolo dovrebbe essere rafforzato, soprattutto sul tema dell'analisi del fabbisogno, in modo da evitare che la formazione sia poi vanificata dalla mancanza di richiesta di quel tipo di specializzazione. Occorre anche valutare se i centri per l'impiego siano attualmente adeguati o meno alle richieste formative del mercato: pare, infatti, che non raggiungano buoni risultati in termini di efficienza ed efficacia e che vi si rivolgano poche imprese e pochi disoccupati. Il ruolo "debole" dei Centri per l'Impiego fa sì che non possano garantire quella funzione, che dovrebbe essere loro propria, di soggetti facilitatori le connessioni tra domanda e offerta. E' emerso, anzi, che i Centri per l'Impiego hanno perduto la capacità di divenire veri e concreti punti di riferimento capaci anche di stimolare non solo gli "incontri" tra formazione e lavoro, ma anche di orientare le scelte di programmazione formativa. Urge, pertanto, una revisione dei Centri per l'Impiego da fare di concerto con le Province e da realizzare in tempi certi con la collaborazione di tutti i soggetti in campo

Garantire trasparenza è un obiettivo centrale e a tal fine risulta particolarmente interessante la previsione, contenuta nell'informativa preliminare al PIGI 2012/2015, della costruzione di un catalogo regionale dell'offerta formativa, che dovrà costituire un riferimento per le attività riconosciute e per quelle finanziate e diverrà lo strumento di definizione dell'offerta formativa regionale. È previsto che raccolga al proprio interno percorsi formativi attinenti alle diverse tipologie di formazione (di base, superiore, continua, educazione degli adulti) e che vi si possa accedere *on line*, sia per l'inserimento della proposta formativa da parte degli organismi

formativi, sia per la consultazione e la scelta da parte degli utenti. La Regione dovrebbe mettere a disposizione di tutti i cittadini anche una banca dati delle Agenzie accreditate, che consenta di conoscere i settori di intervento nei quali operano e quale sia il lavoro che hanno svolto negli anni precedenti.

Nella programmazione degli interventi formativi, occorre far sì che l'avvio dei corsi in drop out e di quelli di lunga durata possa coincidere con il calendario scolastico, al massimo slittando ad inizio ottobre, soprattutto per quanto riguarda quelle figure professionali costantemente riproposte in maniera standard e che sono facilmente assorbibili dal mercato del lavoro; tutto ciò lasciando ovviamente un margine di flessibilità e prevedendo un canale per quelle esigenze che dovessero essere riscontrate in corso d'anno.

Occorre in conclusione pensare ad una diversa relazione tra mondo del lavoro (categorie economiche in tesa), enti locali, soggetti erogatori di "pacchetti formativi" e centralità della Regione come ente che costruisce una "visione" d'insieme, che assicura una unitarietà di base, che facilita le peculiarità dei territori valorizzando i segmenti indicati come strategici e che garantisce trasparenza, sburocratizzazione e valutazione.

Si potrebbe anche pensare ad una sorta di "patto per la crescita" con le categorie economiche, prevedendo che esse possano avere il legittimo interesse a sostenere la creazione di particolari profili professionali (compresa la riconversione di personale già assunto) e che la Regione selezioni le migliori Agenzie formative al fine di determinare collaborazioni di merito sostenute con la compartecipazione pubblico-privato.

Abbattere il peso della burocrazia

In seconda istanza occorre agire sulle procedure del **Fondo sociale europeo**, unanimemente bocciate, sia dai soggetti pubblici che da quelli privati: le modalità di gestione del FSE sono molto burocratiche e rigide, risultano costose in termini di tempo e denaro e privilegiano gli aspetti prettamente formali e quantitativi rispetto a quelli qualitativi.

Sarebbe auspicabile per quanto riguarda la rendicontazione del FSE riuscire a prevedere il forfait per le spese ed arrivare all'abolizione dell'utilizzo della documentazione cartacea entro l'anno 2012. La Giunta ha già avviato² un confronto a livello europeo per rivedere le procedure, in modo da privilegiare gli aspetti qualitativi e ridurre i tempi di realizzazione degli interventi – occorre adesso proseguire su questa strada.

² Si veda la deliberazione Giunta regionale 11 aprile 2011, n. 240 (POR CRO FSE 2007-2013 Reg (CE) 396/2009. Approvazione documento descrittivo della metodologia di semplificazione), con la quale sono stati approvati gli indirizzi e le metodologie per l'applicazione dei costi standard e della forfetizzazione dei costi indiretti alla formazione selezionata tramite avviso pubblico.

Dalle bozze di regolamento della Commissione Europea emerge, del resto, un intento di ridurre il carico amministrativo legato alla gestione dei fondi da parte dei beneficiari, tendendo anche all'armonizzazione delle regole dei vari fondi, in modo che i beneficiari che attingono da differenti strumenti di finanziamento non si trovino più a gestire una complessità di regole diverse, con il conseguente rischio di errori: su tutti questi aspetti, la Quinta Commissione esprime nel complesso apprezzamento, così come per l'obiettivo di arrivare al 2014 con una gestione elettronica dei dati, che può rappresentare una grande fonte di riduzione del carico amministrativo ed allo stesso tempo incrementare la verificabilità dei progetti e delle spese: in Toscana vi è già la gestione elettronica dei dati, il problema è semmai rappresentato da un mal funzionamento della piattaforma informatica, che occorre sicuramente risolvere al più presto, viste le difficoltà ed i rischi che questo malfunzionamento comporta.

Gli articoli della bozza di regolamento generale dedicati all'ammissibilità della spesa offrono la possibilità di erogare sovvenzioni con il ricorso a procedure semplificate di riconoscimento dei costi, ma tale possibilità è legata alla facoltà della Commissione Europea di adottare atti delegati relativi agli standard, alle somme forfettarie etc ed il fatto che i regolamenti attribuiscono alla Commissione Europea la produzione di tali atti delegati ed esecutivi dopo l'adozione dei programmi fa temere che le amministrazioni si trovino ad operare in un quadro giuridico incerto ed in continua evoluzione: sarebbe, pertanto, auspicabile che tutti gli strumenti rimessi ad atti della Commissione Europea fossero forniti in tempo utile e non dopo il 1° gennaio 2014.

Un accreditamento più selettivo e diversificato

Dopo essere intervenuti su programmazione e procedure, occorre poi incidere sul numero delle **agenzie formative** accreditate, oggettivamente ancora troppo alto: per far ciò è necessario rivedere nuovamente il sistema dell'accreditamento, obiettivo condiviso del resto anche dall'Assessore. Proprio nell'informativa preliminare del PIGI 2012/2015, fra le linee di intervento si trova la riorganizzazione del sistema di accreditamento delle agenzie formative, secondo un modello capace di orientare l'offerta formativa verso livelli più elevati di qualità che determini, al contempo, una graduale diminuzione del numero delle agenzie, favorendo accorpamenti e aggregazioni. Tale revisione dovrebbe prevedere un doppio livello di qualificazione degli organismi formativi, sia in termini di strutture e locali adibiti all'attività formativa, sia in termini di personale docente a seconda che si tratti di attività formative rivolte ai ragazzi fino ai 18 anni o di altre attività di formazione, ancorché finanziate e/o riconosciute. Viene prevista anche l'ipotesi di vincolare le agenzie formative a prestare

adeguate forme di garanzia a copertura delle quote anticipate dai destinatari per la frequenza ad attività riconosciute o finanziate, così da potenziare i meccanismi a tutela dei cittadini.

La formazione gestita dal servizio pubblico, invece, sicuramente rende meglio in quelle situazioni in cui prevale una *mission* di carattere sociale, in cui la formazione assomiglia molto alla scuola, ad esempio se ha la funzione di recupero nei confronti dei *drop out*: in questo contesto, poter avere una programmazione pluriennale, esonerandola dal meccanismo dei bandi annuali, può favorire una migliore razionalizzazione degli interventi ed una loro conseguente maggior efficacia.

La formazione lungo tutto l'arco della vita va ad impattare su soggetti molto diversi fra loro, per cui ben si può differenziare fra il ruolo del pubblico e quello delle agenzie formative private, per la valorizzazione delle quali occorre prevedere un sistema di accreditamento diversificato (ad esempio per materia): in sostanza, non tutte possono fare una valida attività di formazione su tutto e a tutti.

È necessaria anche una riflessione sulla tipologia di corsi che riescono a raggiungere i migliori risultati in termini occupazionali: i corsi possono infatti essere intensivi o leggeri (*light*) e questa distinzione si basa non tanto sul numero di ore complessive del corso, ma sulla loro concentrazione o diluizione nel tempo. Dalla ricerca svolta da Irpet si evince che ai fini dell'occupabilità generica i corsi intensivi funzionano meglio dei corsi *light*, mentre per i cercatori di primo impiego i corsi intensivi aumentano molto la probabilità di trovare un lavoro stabile, mentre i corsi leggeri appaiono inutili a tale scopo. Queste informazioni, insieme alla rilevazione del fabbisogno formativo, devono essere tenute ben presenti nel momento in cui si vanno a “confezionare” i corsi, onde evitare che un corso per un profilo professionale di cui vi è reale necessità possa poi avere una perdita di efficacia per le modalità con cui è stato organizzato.

In conclusione, si può riassumere in estrema sintesi che occorre sicuramente rivedere e razionalizzare il sistema delle agenzie formative, prevedendo un innalzamento del loro livello qualitativo, la loro diminuzione numerica ed una loro diversificazione, sulla base del principio che “non tutti possono fare tutto”.

Il ruolo pubblico per la prevenzione del drop out

In tema di **istruzione e formazione**, è allarmante il fatto che oltre il 7% dei ragazzi toscani tra i 15 ed i 19 anni (ed addirittura il 16% nella fascia d'età 15-29 anni)³ risultino al di fuori di qualunque percorso di istruzione e formazione e non siano occupati: si tratta appunto dei *NEET* (*not in education, employment or training*), categoria di giovani per i quali occorre

³ Dati tratti dall'informativa preliminare al Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto regionale per il piano di indirizzo generale integrato 2012/2015 di cui all'articolo 31 della l.r. 32/2002.

assolutamente studiare una strategia affinché possano trovare il loro giusto ruolo nella società e costruirsi un futuro. Su questo fronte, tra gli obiettivi del prossimo PIGI vi sarà quello di *dare sostegno alla qualificazione professionale dei giovani, nell'ambito del sistema di istruzione e formazione professionale regionale*, con la previsione, tra l'altro, di percorsi di istruzione e formazione professionale di durata triennale (per il conseguimento di un titolo di qualifica professionale) o quadriennale (per il conseguimento di un diploma professionale) e l'ipotesi di costruzione di un vero e proprio sistema della formazione professionale della Toscana, ad integrazione del quadro dell'offerta formativa degli istituti professionali statali, con il coinvolgimento anche del mondo del lavoro e della formazione, soprattutto quella promossa e gestita dal sistema pubblico.

Tutto questo appare andare incontro anche alla rilevata necessità di integrare i programmi didattici degli istituti professionali con periodi formativi in azienda, che potrebbero essere organizzati mediante accordi con le agenzie formative.

In sostanza, occorre restituire centralità e dignità all'istruzione professionale in Toscana, cercando di aumentare, nell'arco della percentuale di spettanza, le ore di laboratorio e le materie tecniche, valorizzando i laboratori (pur nella ristrettezza di risorse ormai cronica) e cercando il modo di valorizzare le specifiche professionalità degli insegnanti degli istituti professionali, che rivestono oltretutto un ruolo di particolare importanza nei confronti di ragazzi "a rischio", sostituendosi molte volte a famiglie assenti e prevenendo casi di abbandono.

A tal fine, occorre studiare quali possano essere le forme di incentivo e di riconoscimento del lavoro svolto da quegli insegnanti, le cui esperienze vanno valorizzate per la particolare *mission* che perseguono: potrebbe essere necessario ricercare forme di collaborazione con l'ufficio scolastico regionale per verificare la possibilità, ad esempio, di percorsi formativi ad hoc per questi insegnanti, oppure per prevedere forme di investimento sui macchinari degli istituti professionali o qualunque altra azione che possa restituire una forte dignità ed una qualificazione all'istruzione professionale in Toscana.

Un buon sistema di life long learning

In tema di formazione in senso lato, occorre uno sforzo per concretizzare un sistema che riesca al contempo ad essere più flessibile, per fornire risposte immediate, ma al contempo anche più stabile, con progetti a carattere pluriennale e che si allineino all'anno scolastico.

In quest'ottica, va potenziato l'utilizzo dei voucher formativi, strumento flessibile che si è rivelato di particolare successo, facendo registrare buoni risultati in tema di occupabilità,

probabilmente anche perché obbligano alla frequenza, dal momento che altrimenti non è possibile ottenere il rimborso delle spese.

Infine, una riflessione sul portale di e-learning della Regione Toscana **TRIO**: il progetto TRIO costituisce un settore di intervento centrale e rappresenta lo strumento operativo più importante per lo sviluppo del sistema regionale di e-learning; offre un catalogo formativo enorme, comprendente prodotti *on line*, cd-rom e e-book, oltre a comporsi di una rete di poli di teleformazione sul territorio regionale, ovvero di strutture pubbliche di accesso che assicurano localmente il supporto necessario per lo svolgimento delle attività e per rendere fruibile in modo capillare le opportunità di formazione a distanza.

Considerata l'importanza di questo portale ed auspicando che lo stesso possa arrivare alla certificazione delle competenze, oltre che inserirsi nel sistema dell'istruzione e formazione professionale, la Regione dovrebbe valutare, quindi, quali modifiche apportare alla normativa al fine di valorizzare al massimo questo strumento.

La nuova programmazione FSE 2014/2020: luci ed ombre

In merito agli aspetti emersi durante la missione a Bruxelles, la Quinta Commissione auspica che il Consiglio ed il Parlamento Europeo tengano conto della posizione del Comitato delle Regioni, nettamente contraria alla previsione di introdurre la cosiddetta "condizionalità macroeconomica", che comporterebbe il congelamento degli aiuti per i paesi che non rispettano il patto di stabilità e crescita: il rigore finanziario deve essere certamente perseguito, ma non a costo del blocco dei fondi strutturali.

Qualche perplessità desta anche il principio della concentrazione tematica, che prevede che una percentuale determinata di risorse debba essere destinata ad un massimo di quattro priorità: la Quinta Commissione ritiene che occorra mitigare tale principio, in modo che non vada a scapito della possibilità di scelta su un numero più ampio di linee di intervento da attuare sulla base delle effettive necessità e specificità territoriali.

La notizia migliore è in ogni caso la conferma delle risorse che finanzieranno il FSE: se davvero, come dice l'eurodeputata Morin-Chartier, "*ci sono più soldi che progetti*" occorrerà attivare tutte le capacità toscane per non lasciarsi sfuggire le possibili occasioni di finanziamento, mantenendo costanti e costruttive relazioni con le istituzioni e gli uffici dell'Unione Europea, stimolando e supportando anche gli enti locali che intendano avvalersi di tali possibilità.

Appropriarsi della cultura della valutazione

Valutazione: questa è la parola chiave per il futuro. Valutazione circa le risorse investite nel settore della formazione professionale, gli obiettivi posti e, successivamente, gli obiettivi raggiunti.

Per “valutazione” si intende un giudizio sulla validità di un intervento pubblico, formulato in riferimento a specifici criteri ed espliciti standard: il giudizio riguarda il primo luogo il rapporto esistente fra obiettivi e risultati dell’intervento pubblico. Con la valutazione ex post è possibile riassumere e giudicare l’intervento, con particolare attenzione agli impatti, dar conto delle risorse utilizzate, analizzare l’efficienza e l’efficacia dell’azione intrapresa, verificare il raggiungimento degli obiettivi ed infine basarsi su tali dati per programmare gli interventi successivi. Questo rappresenta oggi un tema centrale. Nell’ambito della valutazione ex post sarebbe utile anche “rendere tracciabile” il percorso post “corso formativo” dei destinatari in modo da poter monitorare nel tempo il “destino” lavorativo e occupazionale di coloro che sono stati destinatari dei corsi non solo in termini quantitativi, ma anche qualitativi. Del resto un primo esperimento in questo senso è proprio rappresentato dalla ricerca che la Commissione ha fatto svolgere all’Irpet.

La Quinta Commissione concorda con la necessità di intervenire in maniera anche forte in tema di monitoraggio e valutazione delle azioni finanziate con il FSE, pur nella consapevolezza che arrivare a poter valutare i risultati raggiunti è sicuramente un obiettivo molto difficile da raggiungere. Per far sì che nasca finalmente anche nel nostro paese una cultura valutativa e che si possa riuscire a misurare l’impatto delle azioni messe in campo, può essere necessario anche prevedere strumenti sanzionatori, quali la sospensione dei pagamenti in caso di non ottemperanza agli obblighi di raccolta e trasmissione dei dati. Su questo punto, la Quinta Commissione auspica che Consiglio e Parlamento Europeo accolgano le proposte della Commissione Europea.

A livello toscano, poi, occorre rafforzare il sistema di monitoraggio e valutazione, se del caso anche mediante una modifica alla legge regionale 32/2002.

La valutazione deve in conclusione permeare tutto il lungo percorso che parte dall’analisi dei fabbisogni formativi, la cui inadeguatezza può rendere inefficace anche il migliore dei corsi, sino al momento dell’ingresso o del ricollocamento nel mondo del lavoro.

Allegati: ricerca Irpet “*Valutazione d’impatto degli interventi formativi per i disoccupati e gli inoccupati. Il caso della Toscana*”.

Tutto il materiale raccolto nel corso dell’indagine è reperibile presso la segreteria della Quinta Commissione.