Unione europea
Fondo sociale europeo

Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE,
I SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE

FSE per il tuo futuro
Programmi operativi nazionali
per la formazione e l'occupazione

Servizi di valutazione indipendente degli interventi realizzati nell'ambito dei PON FSE per il periodo 2007-2013 a titolarità del MLPS

Rapporto annuale di valutazione

2015

Programma Operativo Nazionale
Governance e Azioni di Sistema
Obiettivo Convergenza

ISMERI EUROPA

Indice

INTRODUZIONE **6**

EXECUTIVE SUMMARY **8**

1. SISTEMA DI GESTIONE E ATTUAZIONE DEI PON **15**

1.1. OBIETTIVI E CONTENUTI 15

1.2. LE PRINCIPALI CRITICITÀ NELLA GESTIONE DEI PON FSE 2007-2013 15

1.2.1. Governance nazionale delle politiche attive del lavoro e governance dei PON *17*

1.3. UN'INTERPRETAZIONE DEI PROBLEMI DI ATTUAZIONE DEI PON ATTRAVERSO LA LETTERATURA SULLA GOVERNANCE MULTILIVELLO 18

1.4. LA RIORGANIZZAZIONE DELLA GESTIONE DELLE POLITICHE DEL LAVORO E IL PON SPAO 2014-2020 20

1.5. LEZIONI PER IL PON SPAO 2014-2020 21

2. CONTESTO **24**

2.1. L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO ECONOMICO E DEL MERCATO DEL LAVORO NEL PERIODO 2007-2015 24

FOCUS: IL BIENNIO 2014-2015 26

2.2. LE MISURE DEL GOVERNO NAZIONALE NEL 2015 A SOSTEGNO DELL'OCCUPAZIONE 26

2.2.1. Garanzia Giovani: evidenze dal monitoraggio nazionale *26*

2.2.2. Il Jobs Act: primi riscontri sulla riforma del mercato del lavoro *27*

2.3. CONCLUSIONI 28

3. I RISULTATI FINALI DEL PON **30**

3.1. OBIETTIVI E METODOLOGIA 30

3.2. GLI STANZIAMENTI COMPLESSIVI DEL PON 31

3.3. SINTESI DEI RISULTATI DEI PRECEDENTI RAPPORTI DI VALUTAZIONE 32

3.3.1. Interventi trasversali del PON GAS e del PON AS *32*

3.3.2. Integrazione politiche attive e politiche passive del lavoro *34*

3.3.3. Politiche per gruppi target *35*

3.3.4. Servizi per il lavoro *37*

3.3.5. Capacità istituzionale *39*

3.3.6. Pari opportunità *41*

3.3.7. Istruzione e formazione *42*

3.4. RISULTATI DELL'INDAGINE RIVOLTA ALLE REGIONI 43

3.5. CONSIDERAZIONI SULL'EFFICACIA GENERALE DEL PON 44

4. MICROCREDITO **47**

4.1. IL MICROCREDITO IN ITALIA: NORMATIVA E STRATEGIE DI POLICY 47

4.1.1. Normativa e risvolti per la nuova programmazione 2014-2020 ..... *47*

4.1.2. Stato del Microcredito in Italia: la strategia dell'Ente Nazionale per il Microcredito *48*

4.2. METODOLOGIA E OBIETTIVI DELLA VALUTAZIONE 49

4.3. DESCRIZIONE DEI PROGETTI 49

4.3.1. La produzione di conoscenza e il capacity building nel microcredito *49*

4.4. LA PROMOZIONE DEGLI SPORTELLI PER IL MICROCREDITO 52

4.4.1. Focus sui risultati: l'indagine sugli sportelli di microcredito *53*

4.5. RISULTATI DEGLI INTERVENTI 58

1.6. CONCLUSIONI 60

5. CONCILIAZIONE E STRATEGIE PER LA COMPETITIVITA' **63**

5.1. VERSO LA CONCILIAZIONE: QUARANT'ANNI DI CAMMINO E UN GUADO NON SUPERATO 63

5.2. ORGANIZZAZIONI CHE INNOVANO: LA LEVA DEL COINVOLGIMENTO 67

5.3. OBIETTIVI E METODOLOGIA 71

5.4. L'ATTUAZIONE DEL PROGETTO, LINEA 2: UN PANORAMA DELLE AZIONI 74

5.5. I RISULTATI: LA CONSAPEVOLEZZA DEI BISOGNI E DEI PROBLEMI 75

5.6. I RISULTATI: VERSO UNA VISIONE COMUNE 77

5.7. I RISULTATI: SVILUPPO DI AZIONI COORDINATE 79
5.8. I RISULTATI: ESTENSIONE DI METODI E STRUMENTI ATTRAVERSO LE RETI 82
5.9. CONCLUSIONI 87

6. L'EFFICACIA DELLE AZIONI DI COMUNICAZIONE DEI PON: UNA RIFLESSIONE FINALE 90
6.1. OGGETTO E SCOPO DELL'APPROFONDIMENTO 90
6.2. METODOLOGIA E STRUMENTI DELL'ANALISI 90
6.3. GLI OBIETTIVI PREVISTI DAL PIANO DI COMUNICAZIONE 2007-2013 91
6.4. LE EVIDENZE EMERSE DAL SETTENNIO DI PROGRAMMAZIONE: ELEMENTI DI SUCCESSO E CRITICITÀ 91
6.5. LE ATTIVITÀ PIÙ RECENTI 94
6.6. LE ATTIVITÀ COMUNICATIVE PER GARANZIA GIOVANI 95
6.6.1. Linea 1 – Comunicazione istituzionale 96
6.6.2. Linea 2 – Comunicazione di orientamento 97
6.6.3. Linea 3 – Comunicazione di servizio (in collaborazione con le Regioni) 98
6.7. CONCLUSIONI 98

7. BUONE PRATICHE 101
7.1. PREMESSA 101
7.2. SERVIZI PER L'INCLUSIONE SOCIO-LAVORATIVA DEI SOGGETTI SVANTAGGIATI CON IL CONCORSO DEI SPL 101
7.2.1. I contenuti del progetto 101
7.2.2. Gli elementi di successo del progetto 101
7.3. ENTI BILATERALI 103
7.3.1. I contenuti del progetto 103
7.3.2. Gli elementi di successo del progetto 103

8. L'EFFICACIA DELLA COMUNICAZIONE DEI PON 106
8.1. RISULTATI DELL'ANALISI SULL'EFFICACIA DELLA COMUNICAZIONE 106
8.2. RACCOMANDAZIONI 107

9. CONCLUSIONI 109
9.1. LEZIONI PER IL PON SPAO 111

ALLEGATO 115
INDICAZIONE BIBLIOGRAFICHE DELL'APPROFONDIMENTO "CONCILIAZIONE E STRATEGIE PER LA COMPETITIVITÀ" 115

Abbreviazioni

AdG	Autorità di gestione dei PON FSE 2007-13 a titolarità del MLPS
AASS	Ammortizzatori sociali
CE	Commissione europea
CI	Capacità istituzionale
CPI	Centri pubblici per l'impiego
CSR	*Country Specific Recommendations*
DAR	Dipartimento affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri
DFP	Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri
DG Immigrazione	Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche per l'integrazione
DG PAPL	Direzione Generale politiche attive e passive del lavoro
DG PSL	Direzione Generale per le politiche dei servizi per il lavoro
DG III settore	Direzione Generale per il terzo settore e le formazioni sociali
DPO	Dipartimento pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri
EELL	Enti locali
ENM	Ente nazionale per il microcredito
MLPS	Ministero del lavoro e delle politiche sociali
OI	Organismo intermedio
PES	Parti economiche e sociali
PON GAS	Programma operativo nazionale Governance e azioni di sistema obiettivo Convergenza
PON AS	Programma operativo nazionale Azioni di sistema Obiettivo CRO (Competitività Regionale e Occupazione)
POR	Programmi operativi regionali
SISTAN	Sistema Statistico Nazionale
SPI	Servizi per l'impiego

INTRODUZIONE

Il servizio di valutazione indipendente dei PON FSE 2007-2013 a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali realizza ogni anno, a partire del 2011 e fino al 2015, un rapporto annuale di valutazione.

Il presente Rapporto riguarda l'annualità 2015 del Programma Operativo Nazionale Governance e Azioni di Sistema Obiettivo Convergenza. L'obiettivo della valutazione 2015, così come previsto dal Documento metodologico e programmatorio 2015 (corrispondente al XVI SAL), è quello di aggiornare il contributo del Programma al miglioramento delle politiche, con un focus specifico su alcuni progetti di particolare valore e da considerarsi, ognuno per ragioni specifiche, delle buone pratiche. Inoltre, essendo questo l'ultimo rapporto valutativo del servizio, riprende i risultati precedenti e presenta una sintesi complessiva dell'evoluzione del PON durante l'arco della programmazione 2007-2013.

Le principali scelte metodologiche di questo rapporto sono state:

- *sistematizzare le informazioni raccolte negli anni precedenti, sia tramite le indagini annuali rivolte agli Organismi intermedi e ai soggetti attuatori, che tramite le ricerche sul campo, quali interviste, focus group, casi studio e indagini specifiche rivolte ai destinatari;*
- *somministrazione di un questionario alle Autorità di gestione dei POR FSE 2007-2013 al fine di raccogliere il parere delle Regioni sulla ruolo e gli effetti del PON nel proprio territorio.*

Come per gli altri rapporti, la valutazione adotta una lettura del programma per "ambiti di policy" (identificati in dieci ambiti d'intervento più un ambito definito "trasversale") e tipo di azione di sistema (azioni per la conoscenza, azioni sperimentali, azioni di assistenza tecnica per lo sviluppo delle politiche, creazione di dispositivi per le politiche).

Il rapporto, in ottemperanza alle richieste del capitolato, si articola nei seguenti capitoli:

- ***Capitolo 1** "Sistema di gestione e attuazione": analisi degli elementi di successo per la governance degli interventi oggetto degli approfondimenti tematici;*
- ***Capitolo 2** "Contesto e strategia": aggiornamento del contesto socio-economico e istituzionale e analisi dell'adeguatezza della strategia del PON;*
- ***Capitolo 3** "Risultati": sintesi delle principali evidenze che sono emerse nell'arco dell'intera valutazione (dal 2011 al 2015);*
- ***Capitolo 4 – Approfondimento** "Microcredito": analisi delle azioni implementate, della governance delle azioni di sistema in questo settore e dei risultati ottenuti;*
- ***Capitolo 5 – Approfondimento** "Conciliazione e strategie per la competitività": analisi delle attività implementate, dei risultati e degli effetti sul sistema e sugli attori di riferimento per queste politiche;*
- ***Capitolo 6 – Approfondimento** "L'efficacia delle azioni di comunicazione dei PON: un riflessione finale": ricognizione delle attività implementate durante la programmazione 2007-2013, analisi delle criticità e identificazione degli elementi di successo;*
- ***Capitolo 7** "Efficacia delle azioni di comunicazione": da contratto ogni rapporto annuale deve contenere un aggiornamento sulle attività di comunicazione realizzate, quest'anno il capitalo presenta una sintesi ragionata delle evidenze emerse dall'approfondimento tematico e alcune raccomandazioni per il 2014-2020;*
- ***Capitolo 8** "Buone pratiche"**:** analisi dei progetti "Servizi per l'inclusione socio-lavorativa dei soggetti svantaggiati con il concorso dei SPL" e "Enti bilaterali";*
- ***Capitolo 9** "Considerazioni conclusive": sintesi generale dei risultati della valutazione, conclusioni e raccomandazioni per il PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione.*

Infine, per alcuni analisi, opportunamente segnalate nel testo, è stato necessario considerare anche il PON Azioni di Sistema dell'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione (CRO).

EXECUTIVE SUMMARY

1. Sistema di gestione e controllo

Questo capitolo propone una riflessione conclusiva sulle analisi effettuate negli scorsi anni rispetto alla governance del PON GAS e del PON AS, che ha sempre risentito di una cooperazione non ottimale tra i vari livelli istituzionali coinvolti nei due programmi. Il capitolo, quindi, ne ricostruisce le criticità, individua quali di questi problemi potrebbero riproporsi nel futuro assetto delle politiche del lavoro disegnato dal cosiddetto *Jobs Act* (L. 183/2014) e, infine, tenta di individuare delle lezioni valide per la gestione del PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPAO) 2014-2020.

I PON hanno raggiunto senza difficoltà i propri obiettivi di spesa, assicurando un flusso d'investimenti regolare e costante verso le regioni. Tuttavia, nella gestione complessiva dei programmi si sono riproposti i problemi che caratterizzano l'attuale governance multilivello del mercato del lavoro nazionale. In particolare, la regia strategica dei PON ha risentito della mancanza di chiarezza degli obiettivi politici dai quali dipendeva l'attività dei programmi e della conseguente assenza di una strategia condivisa tra Stato e Regioni. Il capitolo spiega come queste debolezze strutturali abbiano influito sulla capacità dei programmi di raggiungere risultati concreti e misurabili.

La parte finale del capitolo evidenzia, per il nuovo PON SPAO, la necessità di progettare accuratamente il sistema di governance degli interventi, alla luce delle lezioni ricavabili dall'esperienza 2007-2013. Tali raccomandazioni, tra le altre cose, riguardano: la preparazione delle strategie del MLPS e degli Organismi Intermedi, che dovrebbero essere definite nel lungo periodo, facendo riferimento agli obiettivi di riforma del *Jobs Act* e indicando le modalità per costruire il partenariato con le Regioni; la definizione di obiettivi chiari e valutabili, prevedendo una verifica periodica di merito che coinvolga tanto gli OO.II. quanto gli enti *in house* attuatori degli interventi; un maggiore ricorso a risorse esterne per una valutazione della scientificità degli interventi proposti dagli enti *in house* e delle possibili alternative.

2. Contesto

Nel periodo 2007-2015 l'economia italiana ha risentito fortemente della crisi economica, che si è diffusa a partire dal biennio 2007-2008. Il settore più toccato è stato quello industriale, che ha ridotto di un quarto il suo peso sull'economia nazionale, provocando pesanti ripercussioni sul mercato del lavoro. I disoccupati sono più che raddoppiati nel periodo 2007-2014, ed il numero degli occupati è diminuito di 600mila unità. La disoccupazione ha colpito tutte le fasce d'età, ma in particolare i giovani fino a 29 anni; inoltre, con l'entrata in vigore della cosiddetta Legge Fornero (L. 92/2012), è sorta la questione dei cosiddetti "esodati", ossia di coloro che hanno lasciato il lavoro senza poter usufruire del trattamento pensionistico per l'allungamento dell'età pensionabile.

L'andamento del biennio 2014-2015 indica una possibile, sebbene timida, ripresa dell'economia, con un aumento del PIL nell'ultimo trimestre del 2014 dello 0,01% rispetto al trimestre precedente, e aumenti sempre maggiori nel corso del 2015. Nello stesso periodo l'occupazione ha registrato un lieve aumento dovuto anche a strumenti contenitivi come il part-time "involontario" (posizioni a orario ridotto accettate in mancanza e/o in alternativa a occupazioni a tempo pieno).

Per quanto concerne la "Garanzia Giovani", non si sono registrate differenze sostanziali nell'andamento del programma rispetto all'anno precedente: si conferma il progressivo incremento di registrazioni delle donne, pari al 55% degli iscritti, e la maggiore propensione alla mobilità extra-regionale dei giovani del

Mezzogiorno rispetto a quelli residenti nel Centro e nel Nord del Paese.

Il *Jobs Act*, infine, ha trovato una buona accoglienza da parte delle imprese ed ha mostrato i primi risultati positivi come la netta ripresa dell'attivazione dei rapporti a tempo indeterminato e la diminuzione dei contratti "precarizzanti".

3. Risultati finali del PON

Il capitolo è una sintesi ragionata delle analisi annuali effettuate nei precedenti rapporti di valutazione; inoltre, analizza i risultati dell'indagine sull'opinione delle Autorità di Gestione FSE circa il ruolo del PON nelle regioni.

L'ambito sul quale il PON ha maggiormente investito è quello della capacità istituzionale con circa il 22% delle risorse PON considerate (escluse quelle per l'assistenza tecnica e altre azioni di servizio al programma). Seguono le azioni trasversali, i servizi per l'impiego, il sistema di istruzione e formazione e gli interventi finalizzati a sviluppare l'approccio per target alle politiche del lavoro con, rispettivamente, il 18%, il 14%, il 12% e l'8% delle risorse considerate.

Gli interventi trasversali hanno riguardato azioni conoscitive (indagini sul mercato del lavoro, studi sulle politiche del lavoro, ecc.) e per la costruzione di dispositivi di *policy.* Inoltre diversi interventi sono stati rifinanziati per sostenere l'adeguamento, nelle Amministrazioni centrali e regionali, delle funzioni di analisi, gestione e valutazione del mercato del lavoro e delle politiche del FSE.

L'integrazione delle politiche attive e passive del lavoro è stato uno dei primi temi su cui il PON GAS, unitamente al PON AS, ha riscosso maggiore successo; il programma *Welfare to Work* è stato il più importante intervento in termini finanziari ed ha consentito di attuare la Cassa integrazione in deroga, di supportare il ricollocamento di circa 280mila lavoratori e sperimentare alcuni interventi integrati di politica del lavoro e sviluppo locale.

Il potenziamento delle politiche per target specifici è stato un secondo tema su cui il PON ha riscosso successi significativi in termini di innovazione delle politiche per gli immigrati e le donne, nonché di crescita della conoscenza di fenomeni specifici del mercato del lavoro.

L'incerto clima politico-istituzione, che ha fatto da sfondo all'attuazione del programma, ha però notevolmente influenzato l'esito dell'azione del PON sia nei servizi per l'impiego e che nell'istruzione e formazione. Nel primo caso, in assenza di un quadro organico di riforma, il PON ha finanziato tentativi emergenziali di aggiornamento e razionalizzazione del sistema, realizzando comunque importanti strumenti di sistema; nel secondo, che doveva essere una delle priorità delle azioni di sistema, sono stati avviati processi importanti di ammodernamento, come il dispositivo nazionale per il riconoscimento delle competenze, ma senza riuscire a completarli nell'arco del settennio di programmazione.

La capacità istituzionale rappresenta una delle "occasione mancate" del PON. Non si è assistito, infatti, a un cambiamento significativo nelle pubbliche amministrazioni delle Regioni Convergenza. I diversi approfondimenti realizzati in questi anni hanno messo in evidenza l'inadeguatezza delle modalità di programmazione che, nonostante la buona qualità delle azioni realizzate e la notevole mobilitazione si soggetti istituzionali e altri attori delle politiche europee, hanno pregiudicato il successo del PON in questo settore.

Secondo le Regioni che hanno risposto al questionario, l'approccio delle azioni di sistema nazionali integrate o complementari ai POR FSE rimane un approccio valido. Tuttavia, solo alcuni interventi PON, diversi da regione a regione, hanno effettivamente giocato un ruolo rilevante, tra cui quelli per il sistema nazionale delle competenze, gli studi e i monitoraggi delle politiche, gli interventi per i CPI e riconducibili alla strumentazione del portale ClicLavoro e Welfare *to Work*, soprattutto per le Regioni meridionali. L'integrazione tra PON e POR non è stata ottimale, per cause, secondo le Regioni, che collimano con quanto segnalato dal Valutatore in

questi anni: necessità di un "robusto" coordinamento tra livelli centrali e regionali, mancanza di una chiara demarcazione tra azioni a valere sui PON e azioni a valere sui POR; debole ruolo del livello nazionale nella qualificazione dei sistemi regionali di formazione; mancanza di strumenti per il coinvolgimento attivo delle Regioni nelle azioni di sistema.

4. Conciliazione e strategie per la competitività

La valutazione si è focalizzata sulla linea 2 di attività del progetto *LaFeMe – Lavoro Femminile e Mezzogiorno*, che prevedeva di "Strutturare e rendere permanente un servizio di informazione e aggiornamento in materia di forme flessibili e modulari di organizzazione del lavoro a favore degli operatori interessati e delle parti sociali ed economiche".

I miglioramenti organizzativi richiedono evoluzioni e convergenze che spesso non si generano in maniera lineare. In questo scenario il progetto ha investito molto per creare condizioni di cambiamento sostanziale nelle organizzazioni produttive, promuovendo il coinvolgimento degli attori e l'uso di consolidati strumenti e tecniche di accompagnamento.

Gli effetti del progetto sono stati analizzati guardando al modo in cui alcuni meccanismi sociali – cooperazione, apprendimento, riconoscimento – sono stati attivati rispetto a quattro punti: 1) consapevolezza dei bisogni e dei problemi, 2) visione comune, 3) azioni coordinate e 4) estensione dell'approccio attraverso le reti.

I metodi di analisi dei contesti aziendali proposti dal progetto hanno generato una nuova consapevolezza nelle imprese coinvolte. Questa attività è servita a sviluppare delle capacità di osservazione, che rimangono nel *know-how* di coloro che hanno seguito il processo (consulenti del lavoro e personale aziendale).

I casi aziendali esaminati mostrano come la logica del miglioramento continuo può essere utilmente applicata anche al miglioramento delle relazioni di lavoro. L'azione del progetto è stata efficace in tal senso, facendo emergere elementi organizzativi migliorabili e generando apprendimenti nei soggetti coinvolti.

Secondo i consulenti del lavoro, il progetto ha superato una barriera di carattere ideologico, coinvolgendo soggetti privati e pubblici insieme nella promozione dell'innovazione organizzativa nelle aziende.

Il progetto ha dato ampia dimostrazione del fatto che nell'azione delle reti e nei soggetti collettivi risiede il modo per aumentare l'impatto di sistema delle politiche per la conciliazione. I consulenti del lavoro, i giovani professionisti e i distretti coinvolti sembrano essere terreno fertile per l'attivazione di meccanismi sociali adeguati sia nella relazione con le imprese, sia nella "gemmazione" e amplificazione interna alle varie esperienze di conciliazione aziendale.

In generale, emerge l'adeguatezza della strategia e degli strumenti messi in atto dal progetto su ciascuno dei quattro punti analizzati.

Questa evidenza, tuttavia, non deve far dimenticare la frammentarietà dei risultati e il limitato volume numerico delle realtà organizzative in cui il cambiamento ha assunto un profilo esteso e tendenzialmente pervasivo.

5. Microcredito

L'approfondimento analizza quattro progetti realizzati nelle Regioni Convergenza, di cui uno anche nelle Regioni Competitività, finalizzati a promuovere il microcredito come strumento di lotta alla disoccupazione e all'esclusione sociale.

In questo ambito il PON ha realizzato il primo monitoraggio in Italia delle iniziative pubbliche e private di microcredito, consentendo di definire le dimensioni e il funzionamento del settore, nonché di ideare, su questa base, i successivi interventi di sistema.

Il primo di questi è stato un'assistenza tecnica rivolta a soggetti pubblici e privati e finalizzata a sviluppare delle reti di supporto alle amministrazioni locali per la promozione del microcredito. Il secondo intervento aveva l'obiettivo di sostenere l'apertura di 50 sportelli informativi sul microcredito presso Comuni, CPI e

Camere di Commercio. Il progetto, nello specifico, ha sperimentato un modello volto alla creazione di una rete informativa sul microcredito e sull'auto-occupazione.

La suddetta iniziativa è stata continuata dal progetto "Microwork" ed allargata alle Regioni Competitività (PON AS), coprendo quasi interamente il territorio nazionale con 128 sportelli aperti (al dicembre 2015). Gli sportelli svolgono attività prevalentemente informativa e rappresentano l'elemento di raccordo tra i tre gruppi di soggetti coinvolti: utenti, Pubblica Amministrazione ed erogatori finanziari di microcrediti.

In generale, i risultati ottenuti sono abbastanza positivi; la regia unica degli interventi da parte dell'Ente Nazionale Microcredito (ENM, soggetto attuatore) ha facilitato la cooperazione fra i vari operatori e permesso che le evidenze emerse da un progetto sperimentale quale quello sul monitoraggio costituissero una base conoscitiva importante per l'implementazione degli altri interventi in analisi.

La validità degli interventi è confermata da diversi elementi: il monitoraggio, nato come sperimentazione, è stato riproposto per altre due edizioni e considerato dagli "addetti ai lavori" uno strumento conoscitivo molto utile; l'esperienza degli sportelli informativi *Microcredito e servizi per il lavoro*, a sua volta, è stata rifinanziata ed estesa anche alle aree obiettivo Competitività. In generale, si evidenzia come l'ENM, grazie ai finanziamenti dei PON, ha potuto mettere in campo una vera e propria strategia di settore a livello nazionale, che era mancata fino ad oggi.

Tuttavia, gli effetti permangono incerti e vi sono risultati differenziati a seconda delle realtà locali nelle quali si è operato. Per ciò che riguarda gli sportelli di microcredito, ad esempio, le attività sono state decisamente più positive in quelle regioni, come la Toscana, dove già erano state autonomamente implementate attività volte a favorire la diffusione di tale *policy*.

6. L'Efficacia delle azioni di comunicazione dei PON: una riflessione finale

L'approfondimento proporre una riflessione finale sull'efficacia del Piano di comunicazione dei due PON.

La valutazione ha evidenziato varie criticità, molte delle quali perpetuatesi negli anni e già segnalate negli scorsi rapporti, come i ritardi nella pubblicazione delle riviste e la fruibilità del sito Europalavoro, nonostante i diversi miglioramenti ad esso apportati.

È da segnalare il successo di alcune attività come la newsletter elettronica *E-Fse News* di supporto a Europalavoro, la partecipazione dei comunicatori FSE alla rete europea *Informal Network of ESF Information Officers* (INIO), l'organizzazione di eventi territoriali e nazionali, la campagna radiofonica sulle buone pratiche, la partecipazione del MLPS all'evento annuale "Luci sul lavoro", l'attività svolta attraverso l'iniziativa "Casa del Welfare" e la trasmissione televisiva "Il posto giusto".

Nell'ultimo periodo la comunicazione dei PON è stata utilizzata principalmente per promuovere la "Garanzia Giovani". attraverso attività quali la partecipazione a fiere ed eventi, *contest* online e piattaforme di *crowdsourcing*.

Nel complesso, la comunicazione non è stata pienamente efficacie, scontrandosi spesso con problemi burocratici e organizzativi che hanno impedito una gestione flessibile del Piano di comunicazione. Comunque, alcuni strumenti messi in campo (p.e. la newsletter elettronica o gli stand fieristici) hanno avuto una buona diffusione e visibilità tra i cittadini e gli addetti ai lavori.

7. Buone pratiche

Per quest'ultimo rapporto sono stati individuati altri due casi interessanti per il futuro delle azioni di sistema.

Il progetto *Servizi per l'inclusione socio-lavorativa dei soggetti svantaggiati con il concorso dei SPL* aveva lo scopo di sperimentare soluzioni specifiche per il collocamento di disabili ed ex

detenuti. Sono stati progettati ed erogati servizi per il lavoro dedicati ed è stato supportato lo sviluppo di politiche e misure alternative rivolte all'inserimento degli ex detenuti. Le attività si sono svolte sia a livello regionale che provinciale, coinvolgendo 10 Regioni e 17 Province di entrambi gli obiettivi territoriali.

Il progetto *Enti bilaterali* aveva come obiettivo quello di realizzare un sistema permanente di conoscenza strutturata sui sistemi e sugli organismi bilaterali e sui servizi e le prestazioni da questi erogati. Il progetto ha previsto sia la divulgazione di prodotti editoriali, sia la creazione di un sistema nazionale di monitoraggio.

Il primo progetto è importante poiché ha testato forme efficaci di collaborazione tra attori che possono rispondere alla complessità dei bisogni dei soggetti target; in questo senso rappresenta un buon esempio per i futuri interventi del nuovo PON Inclusione 2014-2020. Il secondo, invece, da un lato ha creato una rete di attori sulla bilateralità, dall'altro ha lavorato in tandem con il progetto *Supporti Tecnico Informativi al PON*, rendendo possibile la diffusione delle informazioni a un vasto pubblico di "addetti ai lavori" e cittadini.

8. L'efficacia della comunicazione dei PON

A partire dai risultati dell'analisi precedente sull'efficacia del Piano di comunicazione, il capitolo individua, per il futuro PON SAPO, alcune raccomandazioni inerenti all'organizzazione e al controllo delle attività di diffusione delle informazioni.

9. Conclusioni

Il PON GAS non ha incontrato problemi di spesa e l'impiego delle risorse stanziate sta procedendo regolarmente verso la chiusura del programma.

Tuttavia, il MLPS e gli Organismi intermedi hanno faticato ad indirizzare gli interventi e delegato eccessivamente la gestione dei rapporti con le Regioni agli enti in house.

Questa debolezza della leadership istituzionale è dipesa dall'assenza di un quadro organico di riforma del mercato del lavoro e di un chiaro mandato politico. L'enfasi europea sulla necessità di potenziare le politiche attive del lavoro, da sola è stata insufficiente a innescare un processo di cambiamento di ampio raggio.

Il bilancio dei risultati è sostanzialmente positivo solo per alcuni ambiti d'intervento del PON: integrazione tra politiche attive e politiche passive del lavoro, sperimentazioni e azioni conoscitive connesse alle politiche per gruppi target, e azioni trasversali che hanno contributo ad accrescere la conoscenza del mercato e delle politiche del lavoro. In quest'ultimo caso, tuttavia, si sono riscontrati spesso ritardi nelle pubblicazioni, dilatazioni frequenti dei tempi dei progetti di ricerca e una comunicazione decisamente inadeguata dei prodotti.

Meno positivo è invece il bilancio degli altri ambiti di cui si è occupato il PON: nell'istruzione e formazione professionale, il sistema di riconoscimento delle competenze, ad esempio, dopo molte difficoltà è stato portato a un punto di svolta, ma mancano ancora elementi importanti per rendere completamente operativo il sistema; nei servizi per l'impiego il PON ha contribuito significativamente al necessario aggiornamento del sistema, ma non sono stati risolti i problemi più strutturali; quanto alla capacità istituzionale, non c'è stato un miglioramento significativo a livello generale.

Tra i fattori critici di natura endogena al PON, si rileva: il debole riferimento degli interventi a risultati concreti; la comunicazione carente e poco organizzata; il costo troppo alto di alcuni interventi; le troppe questioni affrontate dal PON (connesse alla mancanza di una regia forte), che poi si è faticato a seguire nel corso del tempo.

Per quanto riguarda il futuro, il mutato contesto politico-istituzionale, derivante dalla riforma del *Jobs Act,* dovrebbe garantire condizioni più favorevoli per il nuovo PON SPAO. Il periodo di programmazione appena trascorso insegna che occorre: focalizzare le azioni di sistema sui cambiamenti connessi alla recente riforma delle politiche attive del lavoro; completare le "infrastrutture" strategiche delle politiche del lavoro (p.e. sistemi informativi nazionali);

privilegiare le attività di studio e ricerca ma organizzandone adeguatamente la diffusione; ridurre i programmi di assistenza rivolti alle Regioni concentrandoli sulle priorità strategiche; intensificare le sperimentazioni innovative; limitare all'indispensabile gli interventi diretti alle persone.

Precondizioni imprescindibili per il successo del futuro PON è disegnare con cura la governance del programma. In particolare, dovrebbe essere maggiormente formalizzata la cooperazione con le Regioni ed estesa a tutto il processo di attuazione, dalla scelta degli obiettivi e degli interventi, alle modalità puntuali d'integrazione e complementarità con i POR, alla verifica dei risultati.

Riprendendo le conclusioni del capitolo sulla gestione, il rapporto si conclude con la proposta di modalità e strumenti per rafforzare la cooperazione interistituzionale con le Regioni e vincolare la selezione degli interventi alla capacità di raggiungere risultati concreti.

1. SISTEMA DI GESTIONE E ATTUAZIONE DEI PON[1]

1.1. OBIETTIVI E CONTENUTI

Il presente capitolo propone una riflessione conclusiva sulle analisi affrontate nei rapporti precedenti in merito a un aspetto critico della gestione dei PON FSE, ossia la governance delle azioni di sistema. In generale, infatti, se le risorse dei due programmi sono state impiegate nel rispetto dei tempi e degli obiettivi previsti senza incorrere in ritardi di spesa, tuttavia è emerso con estrema chiarezza come il raggiungimento dei risultati abbia risentito di una cooperazione non sempre ottimale tra i diversi livelli istituzionali e soggetti coinvolti nei due Programmi.

Il ragionamento sviluppato nel capitolo parte dalla ricostruzione dei problemi incontrati, ne analizza le cause alla luce della letteratura sulla governance multilivello, individua quali di questi problemi potrebbero riproporsi nel futuro assetto delle politiche del lavoro disegnato dal *Jobs Act* e, infine, tenta di individuare delle lezioni valide per la gestione del PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPAO) 2014-2020.

1.2. LE PRINCIPALI CRITICITÀ NELLA GESTIONE DEI PON FSE 2007-2013

I PON hanno raggiunto senza difficoltà i propri obiettivi di spesa, assicurando un flusso d'investimenti regolare con ingenti finanziamenti nelle regioni Convergenza. I programmi sono stati avviati rapidamente all'inizio del periodo di programmazione e i soggetti coinvolti hanno adempiuto ai propri obblighi gestionali e di controllo. Non si sono registrati ritardi significativi nell'attuazione dei progetti, eccetto, come vedremo più avanti, nei progetti di ricerca e studio, né gravi incongruenze tra le azioni e i prodotti realizzati e i piani attuativi degli Organismi Intermedi.

La riprogrammazione del 2012, in cui sostanzialmente le significative risorse nazionali assegnate al programma AMVA - Apprendistato e Mestieri a Vocazione Artigianale del PON GAS sono state inserite trasferite nel Piano Azione Coesione a titolarità nazionale, non è stata dettata da problemi di spesa, ma piuttosto da esigenze strategiche che hanno spinto il governo ad accorpare una serie d'interventi FSE e FESR nel processo di cooperazione rafforzata tra amministrazione centrale e regioni dell'Obiettivo Convergenza.

Uno dei motivi dell'efficienza degli investimenti dei PON è stata senza dubbio la scelta di ricorrere all'assegnazione diretta dalla quasi totalità delle risorse disponibili agli enti *in house* del MLPS (ISFOL e Italia Lavoro) e delle altre amministrazioni centrali coinvolte (Formez tramite il DFP, Studiare Sviluppo tramite il MiSE, ecc.). Questo elemento introduce all'esame delle criticità, poiché proprio dal ruolo giocato dagli enti *in house* discendono alcune problematiche che meritano una riflessione attenta. Da un lato gli enti *in house* hanno ingigantito le loro funzioni con sovrapposizioni tra quello che richiedeva la loro missione istituzionale e quello che richiedevano i PON, e con costi spesso maggiori di quelli di mercato; inoltre, hanno mortificato lo sviluppo di un settore privato specialistico che poi veniva, senza molta trasparenza, riutilizzato dagli stessi *in house* incapaci di far fronte alla domanda. Questo processo diretto semplicemente dalla difficoltà delle amministrazioni di fare bandi pubblici si è dimostrato nel suo complesso poco efficiente, seppure in alcuni casi le società *in house* abbiano operato efficacemente.

Da un altro lato gli Organismi Intermedi hanno mostrato non poche difficoltà a indirizzare la azione dei consulenti e delle società *in house*, che spesso agivano pressoché in completa autonomia sulla base di piani di lavoro generici e senza obiettivi concreti.

[1] In questo capitolo ci si riferisce al sistema unitario di gestione e attuazione dei PON FSE.

E' mancata poi la capacità, soprattutto nei primi anni della programmazione, di selezionare le priorità d'intervento e quindi i progetti da finanziare. In questa prima, delicata fase gli Organismi Intermedi tendevano ad assumere passivamente le proposte d'intervento avanzate dagli enti *in house*, con il risultato che si è agito su una molteplicità di fronti senza garantire un'adeguata massa critica di risorse e soprattutto senza valutare accuratamente la capacità delle Regioni e dei sistemi locali di assorbire e fare propri quegli interventi. All'interno di questa forte delega delle decisioni strategiche agli enti *in house*, è accaduto che venissero finanziati interventi che non avevano obiettivi chiari e di cui quindi è stato estremamente difficile apprezzare i risultati in termini di cambiamento di sistema. In questo processo, gli Organismi Intermedi non sono stati sufficientemente in grado di indirizzare e supervisionare le azioni di sistema, di costruire un percorso lineare di ammodernamento o revisione delle politiche, di promuovere un impegno al cambiamento dei diversi beneficiari. In sintesi, gli Organismi Intermedi, che avrebbero dovuto essere gli agenti principali del cambiamento, hanno mostrato una carenza di leadership, tanto verso gli enti *in house* quanto verso le Regioni, che ha limitato l'impatto delle azioni di sistema.

Un secondo ordine di problemi attiene alla regia strategica dei PON. Le analisi condotte nei precedenti rapporti mostrano che i PON hanno effettivamente seguito delle direttrici d'intervento agendo su alcuni ambiti fondamentali per l'ammodernamento delle istituzioni del mercato del lavoro nazionale (servizi per l'impiego, integrazione politiche attive e passive, sviluppo delle politiche per target, formazione e istruzione, ecc.). Purtroppo tutto ciò è avvenuto in modo non sempre lineare e senza ricercare le necessarie sinergie e integrazioni tra gli interventi e tra l'azione dei diversi Organismi Intermedi, e, soprattutto, senza un'attenta riflessione sulla sostenibilità delle azioni che si stavano perseguendo. Questo è stato dovuto, principalmente, alla incertezza e mutabilità degli indirizzi politici dai quali dipendeva l'azione dei PON e alla conseguente assenza di una strategia condivisa tra Stato e Regioni. Il problema si è posto in modo evidente soprattutto fino al 2011, quando il Governo non aveva conferito un mandato adeguato alle amministrazioni centrali per riformare le politiche del lavoro e non era stata ancora delineata una visione complessiva di riforma del mercato del lavoro. La situazione è migliorata quando l'azione governativa è tornata a rivolgersi al mercato del lavoro, durante il varo della cosiddetta Legge Fornero (L. 92/2012, anche se temi come i Livelli Essenziali delle Prestazioni rimanevano inevasi) e, successivamente, al dibattito politico che ha anticipato le novità in materia di politiche attive e passive del lavoro che poi sarebbero state inserite, nel 2014, nel cosiddetto Jobs Act (L. 183/2014).

Dal 2012 un positivo cambiamento si è verificato nel governo delle azioni di sistema, riconducibile in larga misura a due fattori: da un lato gli Organismi Intermedi hanno iniziato ad interpretare in modo più corretto il proprio ruolo di guida istituzionale, non ultimo rafforzando il controllo e la supervisione sugli enti tecnici attuatori; dall'altro lato, gli enti attuatori hanno tentato di razionalizzare l'offerta di sostegno verso le regioni (riduzione dei progetti, rimodulazione delle attività, chiusura delle azioni infruttuose, maggiore attenzione alla sostenibilità, ecc.) e posto maggiore attenzione alla necessità di creare, nei territori, coalizioni tecniche e politiche che supportassero il cambiamento atteso. Nonostante ciò, le azioni di sistema dei PON hanno continuato a caratterizzarsi per lo scarso orientamento a risultati concreti e tangibili.

La ricostruzione di questo scenario porta a concludere che programmi come i PON sono caratterizzati da due criticità di rilievo:

- **Le azioni di sistema sono fortemente influenzate dal contesto politico-istituzionale in cui operano**. Il quadro d'indirizzo europeo, che da qualche hanno enfatizza il ruolo economico delle politiche attive del lavoro, non è di per sé sufficiente a garantire un'azione coordinata tra amministrazione centrale e regioni, come dimostra la storia travagliata dei molti interventi strategici di sistema concordati a livello europeo e con le Regioni, che per lungo tempo non hanno segnato progressi significativi (p.es. il sistema informativo nazionale della formazione professionale,

l'unificazione dei sistemi regionali di riconoscimento delle competenze, l'innalzamento degli standard qualitativi della formazione professionale, l'adeguamento dei servizi per l'impiego, ecc.);

- La partecipazione attiva ("*committment*") e vincolante delle Regioni, o degli altri soggetti di sistema, è una condizione necessaria ma non sufficiente all'efficacia di un'azione di sistema. **Senza soluzioni preventive, le difficoltà che caratterizzano la governance nazionale delle politiche attive si riproducono puntualmente nella governance dei PON**, pregiudicandone i risultati.

1.2.1. Governance nazionale delle politiche attive del lavoro e governance dei PON

Rispetto alla seconda criticità sopracitata, occorre capire come le debolezze dell'attuale governance nazionale delle politiche del lavoro abbiano condizionato la governance dei PON.

In primo luogo, e diversamente da quanto avviene in campo macro-economico, nel campo della politica regionale e del mercato del lavoro si riscontra una debolezza della leadership nazionale e anche della leadership europea. Non a caso, le raccomandazioni specifiche del Consiglio (*Country Specifc Recommendations*) rivolte all'Italia in riferimento al Piano Nazionale di Riforma, più volte hanno dovuto ribadire la necessità di riformare le politiche attive del lavoro nel quadro di una più generale riforma delle istituzioni del mercato del lavoro (universalizzazione della protezione dei lavoratori[2], introduzione di uno strumento di contrasto alla povertà, erogazione condizionata dei sussidi, ecc.) senza ottenere significativi cambiamenti[3]. Proprio per tali ragioni, nel 2014-2020 la Commissione ha tentato di rafforzare la propria funzione di indirizzo della programmazione UE con nuovi strumenti quali le condizionalità ex ante. In ogni caso, la generalizzata carenza di leadership ha avuto un effetto molto negativo sui PON fin dalla loro preparazione, manifestandosi nella sostanziale genericità degli obiettivi specifici previsti e nel ricorso in alcuni casi – per esempio nel campo del *capacity building* dell'asse E del PON GAS - a modelli obsoleti di intervento (cfr. approfondimento del rapporto 2012).

In secondo luogo, la mancanza di strumenti di raccordo tra politiche passive e politiche attive, la cui competenza è ripartita rispettivamente tra Stato e Regioni, contrasta fortemente con la necessità di rafforzare il ruolo dei servizi per l'impiego e l'efficacia della politiche per l'adattabilità dei lavoratori[4]. Le azioni di sistema dei PON si sono scontrate contro questa dicotomia nel costruire e innovare i sistemi regionali e locali di *policy*. Anzi, proprio i PON, attraverso il programma Welfare to Work, hanno sperimentato i primi tentativi d'integrare il sostegno al reddito dei lavoratori con le attività di ricollocamento (nell'ambito della Cassa integrazione in deroga), ma dovendo far fronte a costi di coordinamento estremamente elevati, e comunque in una logica emergenziale.

Anche la frammentazione delle responsabilità, tanto a livello centrale quanto a livello regionale, sulle altre politiche che incrociano le politiche del lavoro (politiche per l'inclusione, politiche per la pari opportunità, politiche di sviluppo, ecc.) ha rappresentato un ostacolo all'innovazione promossa dai PON. Molti intereventi, infatti, si sono scontrati con l'estrema difficoltà a far dialogare soggetti diversi e laddove si sono ottenuti dei risultati in tal senso, questi si sono rivelati spesso a rischio sostenibilità. Basti ricordare a titolo esemplificativo le politiche lavorative e sociali rivolte alle donne, target più volte richiamato dalle CSR del

[2] Ad esempio, le CSR del 2011 specificavano che "malgrado nuove misure ad hoc adottate durante la crisi al fine di estendere il sostegno al reddito e la tutela in caso di disoccupazione, il sistema attuale delle indennità di disoccupazione rimane frammentato" (2011/C 215/02, punto 10). Le CSR del 2014 ribadivano ancora la necessità di adottare una riforma del mercato del Lavoro per stabilire, tra le altre cose, uno schema integrato di sussidi di disoccupazione (*COUNCIL RECOMMENDATION on the National Reform Programme* 2012 del 6 luglio 2012, punto 4).

[3] Nella relazione preparatoria delle CSR 2015 rivolte all'Italia dal Consiglio si legge "Le politiche attive del mercato del lavoro non sono sufficientemente sviluppate per affrontare le carenze [del mercato del lavoro nazionale], anche a causa della frammentazione dei servizi per l'impiego nelle diverse parti del paese"; la relazione specifica poi che "il *Jobs Act* comprende iniziative promettenti per riformare la governance delle politiche attive del mercato del lavoro e la loro interazione con le politiche passive" (p. 70).

[4] Si veda nota precedente.

Consiglio, che sono disperse tra una pluralità di amministrazioni centrali e dipartimenti regionali che poco si coordinano tra loro (oltre alle varie Direzioni del MLPS, il Dipartimento Pari Opportunità, il Dipartimento per le politiche della famiglia, ecc.).

Occorre poi ricordare come l'assenza di un quadro unico nazionale di raccordo dei servizi per l'impiego ha fatto sì che i PON non disponessero di punti di riferimento e parametri adeguati (p.e. come accennato sopra, i LEA) per intervenire in contesti regionali eterogenei e caratterizzati da profonde disparità nelle prestazioni erogate. Ciò ha reso complicato definire una strategia d'intervento unitaria che, pur nel rispetto delle specificità locali, perseguisse obiettivi minimi di sistema su tutto il territorio nazionale, o quanto meno nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza.

Un ultimo elemento fortemente penalizzante l'azione dei PON è rintracciabile nella mancanza di strumenti adeguati di controllo da parte dello Stato sulle Regioni in materia di lavoro (contrariamente, per esempio, a quanto avviene in materia di sanità). Infatti, proprio per rimediare a questa grave carenza del sistema, come vedremo oltre, l'istituenda Agenzia Nazionale delle Politiche Attive del Lavoro avrà il potere di surroga degli enti attuatori delle politiche attive in caso di malfunzionamento. In ogni caso, sinora questo vuoto normativo ha implicato un indebolimento del ruolo del MLPS, che si è manifestato palesemente quando quest'ultimo si è trovato a promuovere azioni positive verso le regioni, come nel caso dei PON.

1.3. Un'interpretazione dei problemi di attuazione dei PON attraverso la letteratura sulla governance multilivello

Nei decenni più recenti, lo Stato ha subìto dei cambiamenti molto importanti, sia rispetto all'estensione del suo ruolo, che rispetto alle sue funzioni specifiche. Questo è il risultato di un processo di progressiva erosione dei poteri statali, ma anche dell'incidenza delle organizzazioni sovrannazionali e subnazionali (Fukuyama, 2004). I cambiamenti che si sono avuti nel tempo, quindi, hanno prodotto nuove definizioni di ruoli e funzioni dello Stato: si passa, infatti, dal concetto di "governo" (*government*) a quello di "governance". Il primo prevede funzioni ben definite e articolate e competenze vaste, il secondo, invece, implica una funzione diversa dello Stato, che non 'comanda' ma 'dirige' e 'coordina', nell'ambito di una sempre più vasta interazione con la società civile (Caputo, 2013). Tuttavia, la distinzione fra i due termini ha dato luogo a una discussione accademica, perché il termine "governance" è abbastanza ambiguo. Spesso, infatti, esso è usato in contrapposizione a *government*, volendo essenzialmente rimarcare come oggi, a differenza del passato, le decisioni pubbliche non siano più prese sulla base di una chiara gerarchia di autorità (lo Stato), ma avvengano in un contesto nel quale vi sono molteplici attori e nel quale la contrattazione o la collaborazione fra soggetti occupa un posto di rilievo (Dente, 2012).

La governance è dunque un concetto che nasce per dare una classificazione dei nuovi rapporti di potere, nonché delle tensioni che si possono sviluppare fra livelli istituzionali diversi. La governance può essere quindi genericamente definita come "un cambiamento dei rapporti fra Stato e società, attraverso il crescente uso di strumenti di *policy* sempre meno coercitivi" (Pierre and Peters, 2000). Il passaggio da *government* a governance, quindi, implica che le decisioni di *policy* non si attuino solo attraverso disposizioni legislative, ma richiedono che più soggetti orientino il proprio operato verso il raggiungimento di risultati condivisi. Ciò spiega perché i PON, nonostante agissero sulla scorta sia di norme che d'indirizzi europei e nazionali, abbiano incontrato notevoli difficoltà nel promuovere cambiamenti di sistema. Infatti, tutti i livelli istituzionali coinvolti nei programmi non sono stati indotti ad orientare la propria azioni verso obiettivi condivisi. Al contrario, la governance multilivello dovrebbe permette ai *decision maker* di "aggiustare" il sistema per riflettere l'eterogeneità dei fini e dei mezzi di una politica pubblica (Hooghe e Marks, 2003). Ciò non è avvenuto all'interno dei PON, non essendo stati previsti degli strumenti di

coordinamento finalizzati a tale scopo. In sostanza, i PON sono stati attuati attraverso un sistema di governance ancora spurio, privo della capacità di allineare interessi e visioni dei diversi attori istituzionali.

La frammentazione di controllo politico fra diversi livelli istituzionali implica che il rafforzamento di un livello determini la diminuzione di competenze e potere a un altro livello, sebbene questo non implichi necessariamente l'assenza di sovrapposizioni di funzioni e/o ruolo (Dente, 1985). Nelle politiche europee lo Stato è ancora l'attore principale per ciò che riguarda la definizione degli obiettivi di *policy*; tuttavia, nella fase di implementazione, le Regioni hanno visto sempre più accrescere il proprio ruolo. Lo Stato deve quindi far fronte a risultati molto diversi a livello regionale, con la conseguenza che, per avere un'efficiente governance multilivello, è necessaria la presenza di uno Stato centrale forte. In questo contesto, i PON avrebbero dovuto fungere da strumento dello Stato per allineare le performance regionali nel campo delle politiche del lavoro e delle politiche del FSE in generale, invece le amministrazioni centrali, come si è visto precedentemente, hanno pressoché delegato agli Organismi Intermedi l'interlocuzione con le Regioni.

Il secondo elemento da tenere in considerazione è l'identificazione delle risorse necessarie per la soluzione del problema. Tali risorse possono essere disparate (es. risorse finanziarie, conoscenze, consenso, potestà legali, ecc.) e, molto plausibilmente, distribuite fra un numero abbastanza ampio di soggetti. L'identificazione delle risorse necessarie è, quindi, una fase fondamentale, poiché delinea i confini della collaborazione fra soggetti che sono dotati di una autonoma legittimazione (organismi intermedi, regioni e province) e risultano sostanzialmente interdipendenti. L'architettura di governance dovrà essere tanto più inclusiva, quanto più la situazione politica sarà incerta e complessa, in quanto i nessi che si possono stabilire fra le alternative di soluzione e gli esiti desiderati sono incerti. Invece, all'interno dei PON, tutto ciò è avvenuto parzialmente e senza seguire un vero e proprio metodo, soprattutto nei primi anni della programmazione durante i quali, come si è visto precedentemente, il contesto di *policy* era particolarmente incerto per mancanza d'indirizzi politici univoci. In sintesi, non vi è stata una riflessione sistematica e preliminare agli interventi che definisse il perimetro delle risorse necessarie e quindi dei soggetti da mobilitare, interni ed esterni alle amministrazioni destinatarie.

Fra le risorse utili al raggiungimento degli obiettivi di *policy*, vi è anche la necessità di conoscenze e *skill* adeguati, che costituiscono la cosiddetta "capacità" di generare una politica di successo, sia nella fase decisionale che in quella attuativa. Il problema della capacità si pone non solo ai livelli bassi di sistema, ma anche a livello di amministrazione centrale. Questo implica la necessità di interagire con vari enti/soggetti non più in modo gerarchico, ma favorendo lo sviluppo di forme di contrattazione o collaborazione fra gli stessi (Dente, 2012). Invece si è visto come nei PON le amministrazione centrali abbiano passivamente adottato la linea degli enti *in house*, avallando le diagnosi e scegliendo gli approcci proposti acriticamente e senza un contradditorio scientifico.

Un terzo e ultimo elemento da tenere in considerazione è rappresentato dalla necessità di costruire le modalità di interazione fra i vari soggetti coinvolti nella governance. Occorre, infatti, evitare i due possibili estremi di una gerarchia troppo stringente, o dell'anarchia nella gestione degli interventi. L"interazione informata" è una soluzione intermedia tra i due estremi che sta ad indicare la capacità di sfruttare le risorse che si trovano a tutti i livelli del sistema. Qui è possibile che emergano delle difficoltà nel rapporto fra la scelta tecnica e la decisione politica, ovvero fra democrazia e tecnocrazia (Dente, 2012). Molto spesso, infatti, si scontrano due sistemi, l'uno basato sulle conoscenze e l'altro basato sul consenso; quest'ultimo, solitamente, è quello che prevale, sia perché la conoscenza è inevitabilmente limitata, sia perché la gran parte dei problemi più urgenti è avvolta da un grande livello di incertezza, che non permette di trovare una soluzione tecnicamente corretta e univoca. L'interazione informata ha il compito di unire un'analisi scientifica dei problemi alla costruzione delle coalizioni necessarie, sia tecniche che politiche, su un unico piano di parità. Anche quest'ultimo aspetto si è rivelato un punto debole del PON. Ciò si è evidenziato in tutti gli interventi, ad esempio, dell'asse E Capacità istituzionale del PON, mentre alcune soluzioni efficaci

sono state sperimentate in singoli interventi sparsi nei vari assi (cfr. rapporto 2014 sui casi Pro.P e MUSA o il rapporto 2012 sugli interventi della Ex DG Immigrazione del MLPS), esperienze che però, purtroppo, non sono state abbastanza valorizzate e disseminate proprio per la flebile regia da cui sono stati guidati i programmi.

1.4. La riorganizzazione della gestione delle politiche del lavoro e il PON SPAO 2014-2020

La governance multilivello, generalmente, può essere di due tipi:

1. un numero limitato di livelli giuridici e istituzionali (internazionale, nazionale, regionale, "meso", locale). Tali livelli sono investiti di competenze multiple, sia in ambito di politiche pubbliche, che di rappresentanza istituzionale. Nel contesto italiano, vi sono almeno sei livelli di governance: l'Unione europea, lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e i Consigli Circoscrizionali (in molte città), ai quali, inoltre, si sono recentemente aggiunte le Città Metropolitane con proprie competenze;
2. la creazione di istituzioni specializzate, frammentate in una serie di funzioni specifiche finalizzate al raggiungimento del risultato di *policy* prefissato. Il numero dei livelli di governance è, potenzialmente, elevato e varia a seconda della domanda di *policy*.

Il primo modello è basato sul territorio e le competenze dei livelli sono vaste ma limitate territorialmente. Infatti, i diversi enti hanno una competenza tendenzialmente generale, sono fra loro indipendenti e ciascuno di essi è dotato di una propria legittimazione. Il secondo modello, invece, è basato sull'oggetto della *policy* e comporta la delega delle funzioni dello Stato verso l'esterno, con la creazione di livelli istituzionali e anche giurisdizionali impegnati nella realizzazione di politiche specifiche non limitate territorialmente. I soggetti istituzionali, infatti, sono specializzati funzionalmente, e i confini di tali strutture tendono a sovrapporsi e ad intersecarsi, per cui il numero dei livelli tende ad essere elevato e molto differenziato, spesso intersecando i confini nazionali, regionali o provinciali.

Il ridisegno delle competenze previsto dal *Jobs Act* (Decreto legislativo n. 150 del 14 settembre 2014) avvicina la futura governance delle politiche del lavoro al secondo modello con la creazione dell'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL). Tale Agenzia è dotata di autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, contabile e di bilancio, e posta sotto la vigilanza del MLPS. La Direzione Generale per le Politiche Attive, i Servizi per il Lavoro e la Formazione del MLPS è soppressa e i relativi posti funzione trasferiti all'ANPAL. Quest'ultima vedrà un totale di 395 unità di dotazione organica, che proverranno sia dalla dotazione del MLPS, sia dal personale in capo a Isfol. Italia Lavoro, nella prevista fase di commissariamento, fornirà all'Agenzia, mediante un'apposita convenzione, assistenza tecnica sui progetti di rafforzamento delle politiche attive. Sulla base di specifiche direttive del MLPS, l'ANPAL potrà avocare a sé la gestione dei progetti di rafforzamento delle politiche attive gestiti da Italia Lavoro. Il MLPS avrà il compito di fissare le linee di indirizzo triennali e gli obiettivi annuali in materia di politiche attive del lavoro, nonché di definire i livelli minimi delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.

L'ANPAL coordinerà la Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, che sarà formata da:

- le strutture regionali per le politiche attive del Lavoro. L'accordo Stato-Regioni del 30 luglio 2015 attribuisce alle Regioni i centri per l'impiego e sancisce un impegno per la gestione comune delle politiche attive per il lavoro nella fase di transizione istituzionale e di ridefinizione delle competenze[5];

[5] In particolare, le Regioni negozieranno con il MLPS, tramite lo strumento della convenzione, tutti gli aspetti organizzativi per la costruzione del modello di mercato del lavoro previsto dal *Jobs Act*. Gli accordi bilaterali dovrebbero garantire la flessibilità

- gli enti previdenziali Inps e INAIL;
- le agenzie per il lavoro e gli altri soggetti autorizzati all'attività di intermediazione;
- gli enti di formazione;
- Italia Lavoro e Isfol;
- le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;
- le università e le scuole secondarie di secondo grado.

Sono poi stati previsti un albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni in materia di politiche attive, un sistema informativo delle politiche del lavoro e del fascicolo elettronico del lavoratore, e l'istituzione, presso l'ANPAL, di un repertorio nazionale degli incentivi all'occupazione. Vengono, infine, definiti i principi generali di fruizione degli incentivi al fine di garantire una loro omogenea applicazione su tutto il territorio nazionale.

L'accordo Stato-Regioni di luglio prevede, infine, la definizione congiunta di un "Piano Generale di raccordo delle azioni di politiche attive per il lavoro contenute nei Programmi Operativi Nazionale e Regionali della programmazione UE 2014/2020, al fine di potenziarne l'efficacia e le sinergie; definire, in una cornice di indirizzo unitario, l'attuazione puntuale dei contenuti del presente accordo-quadro mediante la stipula di specifiche convenzioni tra il Ministero del Lavoro e ciascuna Regione, con l'obiettivo di individuare linee di collaborazione che consentano di valorizzare le buone pratiche realizzate nei contesti regionali".

In questo contesto il nuovo PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPAO) 2014-2020 dovrà realizzare azioni di supporto alle riforme strutturali del Programma Nazionale di Riforma (PNR) in materia di occupazione, mercato del lavoro, capitale umano e produttività. Le modalità di attuazione saranno ancora quelle delle azioni di sistema con interventi di carattere nazionale, trasversali sul territorio e finalizzati ad avviare processi di natura strutturale complementari e di sostegno ai POR e agli altri PON. Le azioni di sistema, inoltre, dovranno concorrere alla messa a punto di azioni trasversali che possono poi trovare sviluppo nella programmazione regionale.

1.5. LEZIONI PER IL PON SPAO 2014-2020

Occorre ora valutare se e come i problemi incontrati in passato dai PON FSE potranno ripresentarsi per il PON SPAO e se il nuovo contesto di *policy* favorirà o meno la loro soluzione.

La presenza di un quadro organico di riforma del mercato del lavoro prefigura il superamento delle incertezze politico-istituzionali che hanno pesantemente penalizzato i PON nel 2007-2013. La riforma chiarisce obiettivi comuni e ruoli dei diversi livelli istituzionali, sui quali si dovrebbe innestare l'azione del nuovo PON. Inoltre, il programma stesso mostra ora una missione più precisa di quella vagamente abbozzata nel 2007-2013.

Al fine di far leva su queste opportunità, è necessario che il PON venga considerato tra gli strumenti che contribuiscono all'implementazione degli indirizzi generali stabiliti dal decreto sul riordino delle politiche attive del lavoro: linee d'indirizzo triennali e obiettivi annuali stabiliti dal MLPS, e implementazione da parte delle Regioni dei livelli essenziali delle prestazioni e dei tempi e delle modalità della presa in carico delle diverse categorie di utenti. L'azione del PON dovrebbe essere collegata agli adempimenti che saranno richiesti dall'ANPAL alle Regioni. L'esperienza passata insegna, però, che è necessario definire ciò di cui si

necessaria nel rapporto tra ANPL e strutture regionali delle politiche attive per salvaguardare l'esperienza pregressa delle singole Regioni nell'erogazione dei servizi per l'impiego.

occuperanno in autonomia le Regioni sotto la supervisione dell'ANPAL, e ciò che invece sarà realizzato con il supporto del PON. Per rafforzare il *committment* politico del PON, le modalità di utilizzo del programma nazionale potrebbero essere concordate all'interno delle convenzioni che saranno stipulate tra MLPS e Regioni in materia di gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive (ex art. 11, comma 1 d.lgs. 150/2015 di attuazione dell'art., comma 3 del *Jobs Act*).

Il problema della legittimazione politico-istituzionale potrebbe permanere per le tematiche non direttamente collegate alla riforma del mercato del lavoro, quali l'istruzione e formazione professionale e la *capacity building* nella gestione del FSE. In questo caso il PON dovrebbe agire in maniera più selettiva che in passato, concentrandosi sulle ricadute a livello regionale in questi settori dei cambiamenti previsti dal *Jobs Act* - p.e. una classificazione nazionale unica delle competenze e dei profili professionali appare assolutamente necessaria alla fattibilità del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, che sarà gestito dall'ANPAL (Art. 9, comma 1, lettera g d.lgs. 150/2015).

Il raccordo tra politiche attive e politiche passive del lavoro rappresenta un ulteriore tema in cui potrà essere rilevante l'azione del PON. Il D.lgs. 150/2015 stabilisce che nel definire l'offerta formativa le Regioni riservino una congrua quota di accesso alle persone in cerca di occupazione identificate e selezionate dai centri per l'impiego. A supporto delle Regioni, il PON dovrebbe valorizzare la positiva esperienza realizzata in passato nella identificazione e stima dei bacini di utenti delle *policy*, sia con l'enorme lavoro realizzato nelle regioni per la programmazione della Cassa integrazione in deroga, sia con i metodi di analisi messi a punto all'interno di molti altri interventi di minori dimensioni. Questo sarebbe un modo per enfatizzare il ruolo specifico del PON e contribuire al suo riconoscimento strategico da parte delle Regioni.

Sebbene, come si è appena visto, le condizioni contestuali e operative siano ora favorevoli al PON, tuttavia senza una regia rafforzata del programma e un orientamento deciso verso risultati concreti, potrebbero riproporsi i vecchi problemi. In tal senso l'esperienza del 2007-2013 insegna che è essenziale lavorare sulle modalità di programmazione e di verifica dei risultati degli interventi:

- la struttura di gestione del MLPS dovrebbe diventare responsabile non solo della correttezza amministrativa delle operazioni e del controllo su di esse, ma anche intervenire sulle strategie e i contenuti seguiti;
- gli Organismi Intermedi dovrebbero presentare una strategia di lungo periodo che faccia riferimento alla riforma del mercato del lavoro e alle strategie nazionali settoriali, evidenziando con chiarezza il contributo previsto del PON e gli obiettivi (misurabili) che vogliono ottenere;
- nella suddetta strategia dovrebbe essere dato largo spazio alle modalità con cui s'intende sviluppare il partenariato con le Regioni, evitando i riferimenti a generiche necessità di sistema come avvenuto in passato;
- occorre definire obiettivi chiari e valutabili a livello di strategia e di singoli progetti e prevedere una verifica periodica di merito che coinvolga tanto gli Organismi Intermedi quanto gli enti, *in house* o privati, attuatori degli interventi, la quale verifica dovrebbe portare per tempo all'eventuale riorientamento degli interventi o al blocco di quelli palesemente inefficaci;
- è necessario ampliare la platea dei soggetti impegnati negli interventi e aumentare le occasioni di evidenza pubblica nell'assegnazione degli incarichi per favorire l'efficienza economica dei servizi, eliminare rendite di posizione e promuovere la crescita di servizi pubblici e privati realmente competitivi e di qualità;
- un maggiore ricorso a risorse esterne per una valutazione plurale della qualità degli interventi proposti dagli enti *in house* o da altri soggetti (p.es. comitato scientifici indipendenti direttamente referenti alla struttura dell'AdG e agli Organismi Intermedi) e delle possibili alternative, appare ormai, dopo il discutibile esito di alcuni interventi finanziati, una soluzione non più evitabile.

2. CONTESTO

In questo capitolo si propone una lettura di sintesi dell'andamento economico e del mercato del lavoro italiano nel periodo 2007-2015, mettendo in evidenza i fenomeni più rilevanti che sono emersi. Si proporrà anche un focus specifico sui dati più aggiornati inerenti al biennio 2014-2015, così da completare l'analisi di contesto fornita in ciascuno rapporto di valutazione sinora prodotto.

2.1. L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO ECONOMICO E DEL MERCATO DEL LAVORO NEL PERIODO 2007-2015

L'evoluzione del quadro socio-economico nazionale dal 2007, anno di inizio della programmazione, al 2015, anno di chiusura degli ultimi interventi, è stata notevolmente influenzata dagli effetti della crisi economica e occupazionale. Il PIL italiano, chiaramente ha risentito di questo fenomeno, passando, secondo i dati Istat sul Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato, dai 1.610.305 euro del 2007, per poi scendere ai 1.573.655 euro del 2009 e aumentare nuovamente a partire dal 2010 sino ai 1.613.859 euro del 2014.

L'andamento dell'occupazione e della disoccupazione nel periodo 2007-2014 evidenzia come il numero dei disoccupati sia più che raddoppiato nell'arco di tempo preso in considerazione (da 1,5 milioni 3,2 milioni), mentre il numero degli occupati sia diminuito di circa 600mila unità (da 22,9 milioni a 22,3 milioni).

L'innalzamento del numero dei disoccupati ha corrisposto al crollo della produzione industriale, sull'onda della crisi economica che ha investito il Paese. La doppia ondata di recessione che ha colpito l'Italia fra il 2008 e il 2011 (2008-2009 e 2011-2013) ha lasciato dei segni molto pesanti sulla capacità produttiva italiana: essa ha lasciato, infatti, sul terreno circa un quarto del prodotto industriale. Per contro, la Germania ha quasi recuperato i livelli produttivi antecedenti la crisi. La fase recessiva che ha colpito il nostro Paese si è rivelata particolarmente lunga e intensa, tanto da far registrare cali produttivi di oltre il 20% in ben due terzi dei settori.

Secondo i dati Istat, la caduta ciclica del 2011-2013 è stata contrassegnata dall'eccezionale divaricazione delle due componenti del fatturato industriale: quello nazionale è calato del 17%, arrivando a posizionarsi a un livello inferiore rispetto al punto minimo delle prima recessione; quello estero ha registrato un rallentamento, facendo comunque registrare una lieve crescita del 3%. Sempre secondo Istat, il crollo della domanda interna dovrebbe aver determinato impatti differenziati sul tessuto produttivo del Paese. In effetti, i settori tipici del modello di specializzazione italiano, quali gli articoli in pelle, industria delle bevande e alimentare sono stati vincenti, mentre i comparti che evidenziano le più forti contrazioni di fatturato sono quello della fabbricazione di mobili, le confezioni di articoli da abbigliamento e le industrie del legno. In generale si è registrato un forte incremento della propensione all'export rispetto al fatturato totale.

Le aziende sopravvissute alla crisi del biennio 2012-2013 presentano alcune caratteristiche comuni, ovvero più di un'attività su due ha conservato invariata la propria dotazione fiscale, mentre l'occupazione netta complessiva è diminuita. Per contrastare la recessione, le aziende manifatturiere hanno principalmente fatto ricorso a orientamenti strategici interni di difesa della propria competitività, quali la riduzione dei costi di produzione, il miglioramento qualitativo dei prodotti, l'ampliamento della gamma, il contenimento dei prezzi e dei margini di profitto. Il rafforzamento delle politiche di commercializzazione, invece, ha rappresentato una delle principali strategie esterne.

L'andamento negativo di settori quali l'industria e le costruzioni, insieme agli effetti provocati dalla riforma Fornero, ha altresì dato luogo a un problema molto significativo per il mercato del lavoro italiano ovvero il ricollocamento dei lavoratori di questi due settori, soprattutto quando si tratta di lavoratori over 50, che si sono ritrovati nella condizione di "esodati". D'altro canto, gli effetti della crisi economica si sono fatti

sentire anche per quanto riguarda l'alto tasso di disoccupazione giovanile. L'Italia, infatti, è stata, insieme alla Grecia, la "maglia nera" europea per ciò che riguarda la disoccupazione dei giovani fra i 15 e i 29 anni. Il tasso italiano di occupazione in questa fascia d'età, infatti, è sceso di quasi 12 punti percentuali fra il 2007 e il 2013. Secondo il Rapporto Ocse su Giovani e occupazione si è passati dal 64,33% al 52,79%, il secondo peggior risultato fra i Paesi Ocse, dopo la Grecia.

L'Italia è anche quartultima fra i Paesi Ocse per tasso di occupazione nella fascia d'età 30-54 anni, sceso da 74,98% nel 2007 a 70,98% nel 2013. Allo stesso modo, i giovani NEET, ovvero coloro che non sono occupati né iscritti a scuola o in apprendistato, rappresentano attualmente oltre il 26% degli under 30, mentre nel 2008 erano il 19%.

La crisi economica, anche a causa di un contingente restringimento progressivo del sistema di welfare, ha acuito il problema della povertà assoluta e relativa delle famiglie. Dai dati Istat emerge che nel 2014 1 milione e 470 mila famiglie (5,7% di quelle residenti) è in condizione di povertà assoluta, per un totale di 4 milioni e 102 mila persone (6,8% della popolazione residente). Dopo due anni di aumento, l'incidenza della povertà assoluta si mantiene stabile e il leggero calo rispetto al 2013 del numero di famiglie e di individui in condizioni di povertà assoluta (pari al 6,3% e al 7,3% rispettivamente) non è statisticamente significativo, ovvero non può essere considerato diverso da zero. La povertà assoluta è particolarmente diffusa nelle famiglie con stranieri, arrivando a raggiungere il 12,9% delle famiglie miste e il 23,4% di quelle composte da soli stranieri. Così come quella assoluta, anche la povertà relativa è stabile e coinvolge, nel 2014, il 10,3% delle famiglie e il 12,9% delle persone residenti, per un totale di 2 milioni e 654 mila famiglie e 7 milioni e 815 mila persone.

Un ulteriore fenomeno in aumento costante dal 2007 ad oggi è quello, da un lato dell'immigrazione in Italia e, dall'altro, quello dell'emigrazione italiana all'estero. Gli stranieri residenti in Italia, infatti, sono passati dai 2,6 milioni del 2007 ai 5 milioni del 2015, raddoppiando nel giro di 8 anni e addirittura quintuplicandosi rispetto al 2002, quando erano 1 milione e 300 mila. Anche i dati sull'emigrazione dall'Italia sono molto interessanti: secondo un dossier statistico sull'immigrazione 2015 realizzato dal Centro Studi Idos, per la prima volta negli ultimi 20 anni nel 2014 i cittadini italiani residenti all'estero sono aumentati più degli immigrati residenti in Italia. Gli italiani residenti fuori dai confini nazionali, infatti, sono aumentati nel 2014 di 155 mila unità, contro i 92 mila immigrati in più che risiedono stabilmente nel nostro Paese.

Più in generale, il numero degli italiani che risiedono all'estero (4.637.000) si sta avvicinando sempre di più a quello degli stranieri presenti in Italia (5.014.000). Sempre nel 2014, sono stati 89 mila gli italiani che si sono cancellati dall'anagrafe del loro comune di residenza per iscriversi in un comune straniero. Se si analizza il trend dell'emigrazione italiana, secondi i dati dell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) la Gran Bretagna è il Paese con più nuovi immigrati italiani, circa 13.000 all'anno, tanto che Londra è teoricamente la tredicesima città italiana (250.000 italiani residenti).

FOCUS: IL BIENNIO 2014-2015

Nel 2014 il principale freno alla crescita è stato rappresentato dal calo degli investimenti, tornati ad aumentare solo nell'ultimo trimestre dell'anno. Le esportazioni, invece, hanno registrato un deciso rialzo, del quale hanno però beneficiato quasi esclusivamente le imprese più produttive e innovative. Solo a partire dall'ultimo trimestre del 2014 il PIL ha ricominciato a crescere: un aumento dello 0,01% rispetto al trimestre precedente, ma comunque un calo dello 0,4% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. A partire dal primo trimestre 2015, invece, sia la variazione rispetto al trimestre precedente, sia quella rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente hanno registrato un dato positivo: nel primo trimestre 2015 si è segnato un aumento rispettivamente dello 0,3% e dello 0,08%; mentre i dati del secondo trimestre 2015 indicano un andamento migliore, con un aumento rispettivamente dello 0,3% e dello 0,7%.

Il mercato del lavoro ha, allo stesso modo, conosciuto un leggero miglioramento a partire dal secondo trimestre del 2014, con un tasso di occupazione nel primo trimestre 2015 pari al 56%, in rialzo rispetto al 55,5% dello stesso trimestre del 2014. Nello stesso arco di tempo si è avuto anche un calo di circa il 4% della disoccupazione e un lieve aumento delle forze lavoro. Il biennio 2014-2015 ha comunque visto un generalizzato calo occupazionale in tutte le fasce d'età, ad eccezione di quella che va dai 55 ai 64 anni e che ha continuato progressivamente a incrementare il proprio tasso di occupazione, da leggersi anche come un risultato della "riforma Fornero" (legge 92/2012). Il calo sempre maggiore registrato nella fascia 15-24 è da attribuirsi, invece, alla più lunga permanenza degli individui nel sistema della formazione. La percentuale di NEET ha conosciuto un aumento molto consistente, arrivando a rappresentare il 75% dei disoccupati totali.

Per ciò che concerne la cassa integrazione, nel 2014, dopo due anni di flessione molto intensa, le ore complessivamente lavorate rilevate dai conti nazionali sono marginalmente cresciute (0,1%).[6] Da ciò che emerge dalla banca dati Inps, a maggio 2015 il numero di ore di cassa integrazione complessivamente autorizzate è diminuito del 29% rispetto allo stesso mese dell'anno precedente (da 92,2 milioni a 65,4 milioni).

Un ulteriore strumento di contenimento della crisi è stato la ricomposizione dell'occupazione, con un aumento degli occupati con orario ridotto o part-time. La forte espansione dell'occupazione a tempo parziale è stata trainata dall'aumento del cosiddetto "part-time involontario" – ovvero posizioni a orario ridotto accettate in mancanza di occupazioni a tempo pieno.

2.2. LE MISURE DEL GOVERNO NAZIONALE NEL 2015 A SOSTEGNO DELL'OCCUPAZIONE

2.2.1. Garanzia Giovani: evidenze dal monitoraggio nazionale

È continuato il monitoraggio dell'andamento della Garanzia Giovani, misura entrata in vigore lo scorso 1 maggio 2014, secondo il quale il numero dei soggetti che si sono registrati al programma ha superato le 650mila unità. Non si sono riscontrate significative variazioni nella composizione per genere ed età del bacino dei registrati rispetto all'ultimo rapporto di valutazione, con una utenza costituita per il 51% da ragazzi e per il 49% da ragazze. Si conferma, poi, il progressivo incremento della quota femminile al crescere dell'età, che raggiunge il 55% delle registrazioni per le giovani donne di età superiore ai 25 anni. Gli under 18 rappresentano circa l'8% degli aderenti, mentre il 53% dei registrati si concentra nella fascia di età tra i 19 e 24 anni. Il 18% dei giovani registrati ha conseguito una laurea, il 57% risulta essere diplomato, il 25% risulta avere un titolo di terza media o inferiore.

Rispetto alla propensione alla mobilità degli iscritti, i giovani tendono a scegliere principalmente la regione di residenza o regioni a essa limitrofe: ciò è particolarmente evidente per residenti nel Centro-Nord, mentre nel Mezzogiorno, ove il fenomeno della mobilità è molto diffuso, la quota di adesione quasi esclusiva alla

[6] Banca d'Italia, Relazione annuale 2014.

regione di residenza si riduce considerevolmente, mentre sono più alte le adesioni per regioni del settentrione.

2.2.2. Il Jobs Act: primi riscontri sulla riforma del mercato del lavoro

Il *Jobs Act*, Decreto legge sul lavoro introdotto dal governo Renzi e definitivamente convertito in legge nel maggio 2014 (legge n. 183/2014), ha delineato una riforma complessiva della disciplina dei rapporti di lavoro, agli ammortizzatori sociali, alle politiche attive e agli istituti di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e professionali.

Nei primi mesi del 2015, il Governo ha approvato i primi due decreti attuativi, inerenti all'assetto degli strumenti di sostegno ai lavoratori disoccupati e alla disciplina dei licenziamenti: i decreti legislativi del 4 marzo 2015, n. 22 e n. 23.

Il primo provvedimento ha esteso la platea dei potenziali beneficiari dei sussidi di disoccupazione, dando vita alla Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (NASpI), che da un lato unifica i due strumenti già esistenti e introdotti nel 2012, ovvero ASpI e mini ASpI, dall'altro lato ha ridotto i requisiti minimi per l'accesso e collegato la durata dei trattamenti a quella del periodo di lavoro del quadriennio precedente. Il decreto ha anche introdotto, in via sperimentale, l'assegno di disoccupazione (ASDI), in base alla condizione economica familiare, a quei disoccupati che abbiano esaurito la NASpI. Inoltre, al fine di stimolare la ricerca attiva di un impiego e la riqualificazione professionale, è stata introdotta la possibilità per il lavoratore licenziato di richiedere un voucher da usare presso un'agenzia per il lavoro per l'acquisto di servizi di assistenza nella ricerca di un nuovo lavoro o per partecipare ad attività formative.

Con il secondo decreto, invece, il Governo ha introdotto una nuova disciplina dei licenziamenti per i contratti a tempo indeterminato instaurati a partire dal 7 marzo 2015. Tramite questo provvedimento, la reintegrazione sul posto di lavoro, a fronte del giudizio di illegittimità del licenziamento, è stata circoscritta rispetto a quanto disposto nella riforma del 2012. Inoltre, l'importo dell'indennizzo monetario spettante al lavoratore è stato precisato e commisurato all'anzianità di servizio. Infine, è prevista la possibilità di offrire al lavoratore un'indennità conciliativa, che sia esente da tasse, di importo inferiore al possibile indennizzo cui avrebbe diritto in caso di giudizio favorevole. Questa, però, preclude l'impugnazione del licenziamento o estingue il giudizio se già avviato.

Il Rapporto Annuale sulle Comunicazioni Obbligatorie 2015[7], redatto dal Ministero del Lavoro, rappresenta la fonte più autorevole per delineare i primi effetti del *Jobs Act.* Secondo quanto riportato, i dati inerenti al I trimestre 2015 mostrano una netta ripresa delle attivazioni di rapporti a tempo indeterminato, che a fronte degli incentivi previsti dalla legge di stabilità 2015 e vista l'entrata in vigore del *Jobs Act*, è divenuta la tipologia contrattuale più conveniente (a maggio 2015 rappresenta circa il 20% delle attivazioni mensili, con un aumento del 5% rispetto allo stesso mese del 2014). I contratti di collaborazione e di apprendistato hanno invece registrato una netta diminuzione, mentre i rapporti a tempo determinato rappresentano tuttora la maggioranza dei rapporti di lavoro attivati, anche se in diminuzione rispetto all'anno scorso (a maggio -1,4%).

Ulteriori dati sugli effetti della riforma provengono da un'indagine condotta dall'Osservatorio Permanente sulla Riforma del Mercato del Lavoro e presentati da GiGroup, la più importante multinazionale italiana operante nel campo dei servizi dedicati allo sviluppo del mercato del lavoro.

[7] Rapporto annuale sulle Comunicazioni Obbligatorie 2015, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, p. 7.

Nel marzo 2015 sono stati presentati i dati dell'ultima rilevazione dell'Osservatorio Permanente sul Mercato del Lavoro, volto a rilevare le impressioni di HR manager e imprenditori sul *Jobs Act*, gli effetti sull'occupazione e sulla gestione delle persone nelle aziende. L'indagine ha coinvolto 419 aziende, di cui 243 sono al di sopra dei 15 dipendenti e occupano in totale quasi 300.000 lavoratori. Le principali evidenze emerse sono le seguenti:

- la maggior parte delle aziende, ovvero il 52,5%, ha dichiarato che aumenterà il ricorso al contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti nel 2015, mentre il 50% ha dichiarato che diminuirà o non utilizzerà più i contratti a progetto;
- il 53,9% delle imprese intervistate afferma che il *Jobs Act* potrà favorire un incremento dell'occupazione;
- il *Jobs Act* è stato "promosso" dalle aziende con un voto complessivo di 6,2 punti, in una scala da 0 a 10. Le valutazioni più alte ottenute riguardano: l'a-causalità del contratto di somministrazione a tempo determinato (voto medio 6,7), il contratto a tutele crescenti (voto medio 6,6), la previsione del contratto di ricollocazione per tutti i disoccupati (voto medio 6,5);
- infine, il 64,2% delle aziende afferma di essere disposto a integrare il voucher pubblico di ricollocazione per consentire alle agenzie specializzate di offrire al personale in uscita dalle aziende un servizio di qualità.

Dall'indagine, dunque, emerge il ritorno alla centralità del contratto a tempo indeterminato, sebbene a tutele crescenti, e una minore propensione all'utilizzo dei contratti precarizzanti.

2.3. CONCLUSIONI

Dalle analisi emerge che i PON hanno cercato di riorientarsi durante il periodo per affrontare i problemi che sono sorti con la crisi economica. Un esempio è rappresentato dagli interventi come Welfare to work, che ha posto le basi per il *Jobs Act* di recente approvazione; ma anche tutta una serie di interventi volti all'integrazione degli immigrati, anche minori e/o richiedenti asilo, implementati sia dalla DG Immigrazione che da Italia Lavoro.

Nel complesso, gli effetti degli interventi sono stati incerti, ma è altresì importante comprendere che un Programma, per quanto efficace, non ha la capacità di incidere su un intero sistema nazionale, soprattutto se complesso e con problematiche molto significative. Lo stesso Governo ha tentato di dare una risposta quanto più efficace alla crisi economica che si è fatta sentire in maniera pesante nel nostro Paese, da un lato portando a regime le attività nell'ambito dell'iniziativa europea *Youth Guarantee*, dall'altro riformando alcuni aspetti che regolamentano il mercato del lavoro italiano, tramite il *Jobs Act*.

A tale proposito, è da ricordare che i PON hanno offerto un contributo significativo proprio per l'implementazione di *Youth Guarantee*, tramite i sistemi informativi a cui i Programmi hanno dato vita e che sono servita come base per impostare gli interventi di YG e, al contempo, rafforzare i servizi per l'impiego, che hanno in carico l'iscrizione e la profilazione dei partecipanti all'iniziativa.

3. I RISULTATI FINALI DEL PON

3.1. OBIETTIVI E METODOLOGIA

Il presente capitolo propone una lettura complessiva delle analisi sui risultati del PON contenute nei cinque precedenti rapporti annuali di valutazione, nonché l'analisi dei risultati dell'indagine realizzata quest'anno sul parere delle Autorità di Gestione FSE circa il ruolo dei PON nella propria regione.

A tale scopo è stata consolidata la mappatura finale degli interventi utilizzando i dati di monitoraggio forniti dal MLPS (estrazione di luglio 2015). Per mappare i progetti è stata applicata una griglia di classificazione articolata per ambito di intervento e tipologia d'azione, al fine di identificare le politiche sostenute dal PON, che spesso sono trasversali agli assi prioritari del programma[8].

Sia gli ambiti che le attribuzioni dei progetti ad essi sono stati definiti dal valutatore con l'aiuto degli OO.II. e degli enti *in house*:

1) Ambito trasversale[9] ossia non attribuibile a un ambito di *policy* specifico;
2) Integrazione tra politiche attive e politiche passive del lavoro;
3) Sviluppo di politiche indirizzate a target specifici della popolazione;
4) Servizi per il lavoro;
5) Sistema della istruzione e formazione;
6) Formazione continua dei lavoratori;
7) Politiche per l'inclusione socio-lavorativa;
8) Qualità e sicurezza del lavoro;
9) Pari opportunità e non discriminazione;
10) Capacità istituzionale;
11) Transnazionalità[10].

Le tipologie d'intervento, invece, sono state definite dal valutatore analizzando le specifiche modalità d'intervento del PON:

a) *Creazione di dispositivi per migliorare il funzionamento e la qualità delle politiche*, tramite ad esempio la definizione di standard per la qualità, regole, metodologie, ecc. (di seguito "Dispositivi");

b) *Produzione e diffusione di conoscenza* tramite attività di monitoraggio, sistemi informativi, studi di valutazione, indagini statistiche, studi e ricerche ("Conoscenza");

c) *Sperimentazione*, che generalmente presuppongono la progettazione, sperimentazione e diffusione di modelli innovativi per le politiche ("Sperimentazione");

d) *Supporto, assistenza tecnica e affiancamento rivolto a soggetti pubblici e privati*, nazionali e territoriali, allo scopo di innovare le politiche del lavoro e della formazione e promuovere l'applicazione di cambiamenti e riforme nazionali ("AT – Assistenza tecnica").

[8] Dalla mappatura sono stati esclusi l'asse Assistenza tecnica e i finanziamenti relativi ad attività di gestione, controllo e comunicazione del programma (commissioni di valutazione, pubblicazione avvisi, finanziamento di eventi istituzionali, ecc.).

[9] Vi sono progetti, riguardanti per lo più la produzione di conoscenza, che sarebbe stato improprio attribuire a un ambito prevalente, si è pertanto preferito classificarli come trasversali.

[10] Nel testo gli ambiti d'intervento sono così abbreviati: 1) Trasversale, 2) Integrazione, 3) Target, 4) SPI, 5) Istr-Form, 6) FC, 7) Inclusione, 8) QL, 9) PPOO, 10) CI e 11) Transnazionalità.

L'unità di analisi è stata ricavata accorpando in un unico intervento i progetti con obiettivi e contenuti comuni o che rappresentavano edizioni successive di una medesima azione. Alla fine di questa operazione sono stati censiti 617 interventi dal 2008 a luglio 2015.

Per quanto riguarda l'indagine, sono stati realizzati una prima rilevazione a tappeto nel 2011 e poi tre aggiornamenti focalizzati sui progetti in corso nelle annualità 2012, 2013 e 2014. La struttura del questionario, mantenuta sostanzialmente uguale negli anni per garantire la comparabilità delle informazioni, presentava una parte generale e quattro sessioni specifiche differenziate in ragione delle tipologie d'intervento. Mediamente, le rilevazioni annuali hanno coperto interventi pari a circa il 70% delle risorse complessivamente stanziate dal PON, e comunque si è avuto cura di raccogliere almeno i questionari relativi ai progetti di maggiori dimensioni finanziarie.

Infine, per l'indagine sulle Autorità di Gestione FSE è stato inviato un questionario di 6 domande aperte a tutte le 21 AdG dei POR FSE. Nonostante i notevoli sforzi fatti per garantire il maggior numero possibile di risposte, alla fine è stato possibile raccoglierne solo 7 su 21, di cui solo 5 hanno in realtà compilato il questionario (Veneto, Emilia Romagna, Marche, Basilicata e Puglia), mentre le altre due Regioni (Friuli Venezia Giulia e Liguria) si sono limitate a segnalare l'irrilevanza dei finanziamenti PON nelle proprie regioni e quindi la non necessità di compilare il questionario.

3.2. GLI STANZIAMENTI COMPLESSIVI DEL PON

L'ambito sul quale il PON ha maggiormente investito è stato quello della capacità istituzionale con oltre 91,2 milioni di euro impegnati (22% del totale del PON), di cui a luglio 2015 risultavano spese certificate pari a 72,8 milioni di euro, ripartiti in 54 interventi. Seguono le azioni trasversali e i servizi per il lavoro con il circa 14% (rispettivamente 61 e 59 milioni di euro), e poi il sistema di istruzione e formazione e le politiche per gruppi target con, rispettivamente, il 12% e il 10%, ossia tra i 42 e i 51 milioni di euro.

Tabella 1 - Stanziamenti del PON GAS per ambito e tipologia d'intervento

Ambito	Tipologia d'intervento					Totale ambito	
	AT	Conoscenza	Dispositivi	Speriment	NC*	Euro	%
Interventi trasversali	22.071.987	30.499.218	8.391.596	200.000		61.162.800	*14,7*
Integrazione politiche A/P	53.603.104	2.646.939				56.250.042	*13,5*
Politiche per gruppi target	1.956.255	5.973.232	4.435.439	32.214.175	51.168	42.674.016	*10,3*
Servizi per il lavoro	27.351.891	3.907.622	24.907.039	3.000.000	19.041	59.185.593	*14,2*
Istruzione e formazione	1.988.578	37.823.925	10.902.172	207.520	86.922	51.009.117	*12,3*
Formazione continua		4.205.732				4.205.732	*1,0*
Inclusione sociale		5.200.926		2.651.114		7.852.040	*1,9*
Qualità e sicurezza del lavoro	6.497.305	2.326.156			271.204	9.094.666	*2,2*
Pari opportunità	1.302.594	9.672.539	1.069.459	9.516.349	2.417.309	23.978.250	*5,8*
Capacità istituzionale	41.933.141	17.262.410	561.558	32.411.383		92.168.492	*22,2*
Transnazionalità	6.501.765	1.361.839			32.329	7.895.933	*1,9*
Totale tipologia	**161.250.765**	**120.880.536**	**50.267.261**	**80.200.541**	**2.877.974**	**415.476.678**	***100,0***

Fonte: elaborazioni di Ismeri Europa su dati di monitoraggio del PON del MLPS
*Progetti che non è stato possibile classificare per carenza di informazioni

Sebbene il programma non prevedesse un'asse dedicato all'inclusione sociale, la mappatura dei progetti ha permesso di rilevare quasi 9 milioni di euro per azioni che avevano l'obiettivo di potenziare o riformare le politiche socio-lavorative. Inoltre, nell'ambito delle pari opportunità sono stati investiti, delegando la

gestione delle risorse al Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, 24 milioni di euro (5,8%), sia per una numerosa serie azioni di studio e ricerca a supporto del DPO, sia, in un secondo momento, per vere e proprie azioni di sistema di ampio respiro.

Per esigenze di sintesi, nella descrizione dei risultati complessivi si prenderanno in considerazione solo gli ambiti d'intervento di maggiore rilevo finanziario e sui quali, per tutto il periodo, il PON ha mantenuto elevato il livello di risorse investite. Per gli altri ambiti ("Qualità e sicurezza del lavoro", "Inclusione socio-lavorativa" e "Transnazionalità", si rimanda ai capitali risultati dei rapporti precedenti).

3.3. SINTESI DEI RISULTATI DEI PRECEDENTI RAPPORTI DI VALUTAZIONE

3.3.1. Interventi trasversali del PON GAS e del PON AS

Gli interventi trasversali hanno riguardato prevalentemente indagini sul mercato del lavoro, studi sulle politiche del lavoro e azioni di assistenza tecnica volte alla definizione di metodi e strumenti per la raccolta delle informazioni necessarie alla gestione delle politiche. Inoltre, diversi interventi di questo ambito (35 in tutto censiti dalla mappatura) sono stati rifinanziati a più riprese nel corso degli anni, poiché dovevano sostenere l'adeguamento, da parte delle amministrazioni centrali e regionali, delle proprie funzioni di analisi, gestione e valutazione del mercato del lavoro e delle politiche del FSE.

Una prima direttrice di azione ricadeva sotto gli interventi pluriennali denominati *Servizi integrati di coordinamento* e *Servizi trasversali di coordinamento*, rivolti alla ex DG PAPL, alla ex DG PSL e alla DG Terzo settore del MLPS e realizzati da Isfol; da sole queste azioni hanno assorbito circa il 50% delle risorse dell'ambito, venendo finanziate annualmente per tutto il periodo 2008-2013. Si tratta di azione finalizzate sia ad assistere le Direzioni generali nelle attività di coordinamento e monitoraggio delle azioni finanziate dal PON, sia a supportare la programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione interna dei piani di attività concordati da Isfol con le Direzioni. Nonostante le ingenti somme impiegate (25 milioni di euro), è risultato molto difficile apprezzare i prodotti e gli effetti dei progetti. Infatti, sia dai rapporti annuali di esecuzione che dall'indagine annuale del valutatore (solo una risposta raccolta nel corso delle diverse edizioni dell'indagine), le informazioni disponibili risultavano molto generiche. L'impressione è che le risorse, oltre ad essere servite per gestire la complessità attuativa del PON, in buona misura abbiano finanziato anche la gestione, sia nel MLSP che in Isfol, di funzioni istituzionali ordinarie. E' inoltre probabile che, considerando anche le attività di assistenza tecnica al PON (14 milioni di euro impegnati nell'asse assistenza tecnica al programma) e le ulteriori azioni di supporto, qui non considerate, dedicate agli Organismi intermedi e alle autorità di Audit e di Certificazione, vi siano state delle sovrapposizioni tra le diverse attività.

La seconda direttrice delle azioni trasversali è rappresentata da 6 azioni di analisi del mercato del lavoro e dell'occupazione (*Contributo al monitoraggio dell'occupazione, Monitoraggio dell'occupazione, Analisi target specifici del mercato del lavoro – Indagine PLUS, Analisi target specifici del mercato del lavoro – Azione trasversale*[11]*, Indagine PIAAC* e *Analisi e anticipazione dei fabbisogni professionali*). L'indagine PLUS fa parte del Programma statistico nazionale del SISTAN e ha prodotto 4 rapporti sul mercato del lavoro che hanno visto una certa diffusione all'interno del dibattito nazionale sulle riforme del mercato del lavoro. Meno chiaro è l'esito degli interventi di monitoraggio del mercato del lavoro, poiché dalle indagini degli anni scorsi sono emerse alcune difficoltà nella raccolta delle informazioni e dei ritardi nella pubblicazione dei prodotti (ad esempio nel 2014 non era stato ancora pubblicato il rapporto di *Contributo al monitoraggio*

[11] *Analisi dei target specifici del mercato del lavoro* è un progetto unico che in realtà si articola in 4 indagini autonome e un'azione trasversale.

dell'occupazione). L'indagine PIAAC, invece, rappresenta la prima indagine sistematica, secondo l'approccio OCSE, sulle competenze degli adulti; sulla base dei suoi risultati il MLPS e il MIUR hanno costituito, tra il 2013 e il 2014, una commissione di esperti per definire interventi di contrasto al basso livello di competenze degli adulti (cfr. rapporto 2014, p. 45). Attraverso l'*Anticipazione e analisi dei fabbisogni professionali* (4,8 milioni di euro), infine, è stata definita una metodologia *ad hoc* (diversa quindi ed alternativa a quella del sistema *Excelsior*) per la previsione dei fabbisogni professionali, e sono state realizzate delle indagine campionarie. I risultati di quest'ultime sono disponibili *on line* insieme a gli strumenti di analisi messi a disposizione dei servizi per il lavoro tramite la piattaforma "Professionioccupazione.isfol.it"[12].

Un grande sforzo è stato profuso dal PON per accrescere la conoscenza e diffondere la valutazione delle politiche del FSE e in generale del lavoro. Almeno 11 interventi posso essere annoverati in questo gruppo, per un ammontare complessivo dei finanziamenti pari a 10,4 milioni di euro. Tra i principali risultati emersi in questi anni, si ricorda:

- colmata una grave carenza nell'utilizzo dei dati amministrativi sul mercato del lavoro (Comunicazioni Obbligatorie) per finalità statistiche, avviati alcuni osservatori del mercato del lavoro (Regione Marche, Provincia di Napoli, Regione Sicilia e Regione Puglia), e creati strumenti e metodi per il trattamento dei dati amministrativi (ci si riferisce in particolare all'intervento *Monitoraggio delle politiche del lavoro e diffusione delle conoscenze* – DG PSL e Italia Lavoro[13]);
- produzione costante di analisi e note sulle politiche regionali e locali di contrasto alla crisi, che sono state utilizzate sia da Regioni e Province nella programmazione e gestione delle politiche attive e passive del lavoro, sia nell'ambito delle azioni di assistenza tecnica alle Regioni del PON;
- effettuata prima rilevazione sistematica delle politiche per il microcredito e la microfinanza, che come vedremo nell'approfondimento di questo rapporto ha permesso d'impostare due interventi di potenziamento/creazione di servizi territoriali in questo ambito.

Quanto al monitoraggio e alla valutazione del FSE, il principale risultato raggiunto dal PON riguarda l'avvio del nuovo quadro informativo della formazione professionale per il 2014-2020. Grazie agli interventi *Implementazione dei sistemi di valutazione delle politiche per l'occupabilità* e *Osservazione e analisi degli interventi per l'occupabilità* (ex DG PAPL e Isfol) sono stati revisionati e messi a sistema gli strumenti creati in passato dall'Isfol per monitorare e valutare le politiche per l'occupabilità, superando una serie di criticità che ne avevano finora rallentato l'implementazione. Le indagini e soprattutto il sistema informativo (che eredita il fallito SISTAF) messi a punto, presentano rilevanti potenzialità per sistematizzare l'analisi e la raccolta delle informazioni nel 2014-2020 (si veda rapporto 2014, pp. 45 e 46). Precedentemente erano stati mappati gli strumenti di politica attiva del lavoro messi in campo nelle Regioni del Mezzogiorno nel triennio 2010-13 e, per ciascuna di queste, era stato realizzato un documento di analisi della governance e attuazione delle politiche attive del lavoro (progetto *Politiche attive del lavoro, sviluppo territoriale e Mezzogiorno*). Nel 2013-14, infine, è stata realizzata l'indagine campionaria sul fabbisogno di politiche attive da parte delle imprese.

[12] In particolare, nel portale sono catalogate e descritte tutte le professioni esistenti in Italia (800 scheda di Unità professionali), sono descritti i fabbisogni delle imprese e i contenuti professionali, le previsioni di occupazione a medio termine a livello nazionale e regionale, le previsioni sugli andamenti dell'economia e dell'occupazione settoriale nei prossimi anni.

[13] Per un approfondimento di quest'ultimo importante progetto, si veda il rapporto 2012, capitolo "Focus sui progetti".

3.3.2. Integrazione politiche attive e politiche passive del lavoro

Il programma Welfare to Work è stato il più importante intervento del PON GAS e del PON AS in termini finanziari, con un investimento complessivo, articolato in due trienni (2009-2011 e 2012-2014), pari a 53,6 nell'Obiettivo Convergenza e 13,9 milioni di euro nell'Obiettivo CRO. Come noto, il programma ha fornito servizi di assistenza tecnica a tappeto su quasi tutto il territorio nazionale (19 tra Regioni e Province autonome), finalizzati a sostenere l'attuazione dell'Accordo Stato-Regioni (2009 e successivi aggiornamenti) sulla Cassa integrazione in deroga, prevista in via emergenziale per fronteggiare le crisi occupazionali che ha colpito i lavoratori non coperti dalla Cassa integrazione ordinaria e straordinaria e dal sussidio di disoccupazione, nonché prima esperienza in Italia di delega alla Regioni della programmazione delle risorse nazionali stanziate per il sostegno al reddito dei lavoratori.

Il programma è nato allo scopo di creare nelle regioni le condizioni di governance necessarie a gestire l'attuazione della Cassa in deroga e ad applicare, in via sperimentale nell'ambito di questo nuovo strumento, il principio di condizionalità secondo cui ai beneficiari dei sussidi veniva richiesto di partecipare obbligatoriamente a servizi e percorsi di politica attiva del lavoro. Nel corso degli anni, le finalità del programma si sono estese e, soprattutto a partire dal secondo triennio, sono state inserite delle vere e proprie linee di politica attiva rivolte direttamente alla persone: ricollocamento di 500.000 lavoratori percettori di ammortizzatori sociali (compresi quelli ordinari), potenziamento del ruolo dei CPI nell'ambito della *Youth Guarantee*, successivamente inserita nel PON Iniziativa Occupazione Giovani (IOG); inserimento di giovani non occupati attraverso la cosiddetta "staffetta generazionale"; gestione di grandi crisi aziendali e occupazionali, createsi con la crisi soprattutto nel Centro-Nord, agganciando le politiche del lavoro e alle politiche di sviluppo locale.

Il programma è stato uno dei maggiori successi del PON e senza di esso, molto probabilmente, la risposta del Paese alla crisi, sul versante lavorativo, sarebbe stata meno incisiva e avrebbe avuto un impatto sociale decisamente maggiore. Il grado di penetrazione del programma nelle Regioni è stato elevato per tutti gli anni esaminati dalle precedenti indagini e le Regioni hanno aderito pienamente alle sue finalità e ai suoi obiettivi. Di fatto, Welfare to Work ha favorito la creazione, intorno alla Cassa in deroga, di un sistema di governance multi-livello che prefigura il modello del mercato del lavoro successivamente proposto dal *Jobs Act,* nel 2014. Al programma hanno partecipato diversi attori (tabella successiva) di quelli che, secondo il *Jobs Act*, dovranno costituire la Rete Nazionale delle Politiche del Lavoro.

Tabella 2 - Attori coinvolti in Welfare to Work 2012-2014 in entrambi gli obiettivi territoriali

	Parti sindacali	Parti datoriali	CPI	APL	Agenzie formative	Enti bilaterali	Imprese	Scuole	Università
2012	n.d.	n.d.	400	500	200	9	72.700	-	-
2013	n.d.	n.d.	400	1.200	500	9	95.000	-	-
2014	60	65	450	1.200	500	9	120.000	130	3

Fonte: indagine di Ismeri Europa e Italia Lavoro

In base agli ultimi dati disponibili risalenti a metà del 2014, Welfare to Work e i sottoprogrammi di cui si è arricchito negli anni, hanno permesso di collocare o ricollocare quasi 276mila lavoratori.

Tabella 3 - Lavoratori ricollocati nell'ambito delle azioni sostenute da Welfare to Work (2009-2014)

	2013	2014	Differenza
Totale ricollocati in nuova azienda*	93.092	95.389	2%
Totale ricollocati in azienda di provenienza	71.197	180.130	153%
TOTALE	**164.289**	**275.519**	**68%**

Fonte: indagine di Ismeri Europa 2013 e 2014 e dati di monitoraggio di Italia Lavoro
**I dati riferiti al 2014 di questo aggregato sono stimati al 30/4/2014 per quanto riguarda i percettori di AA.SS. in deroga e aggiornati al 31/10/2014 per quanto riguarda i lavoratori svantaggiati (giovani, donne e over 50).*

In sintesi, il programma ha raggiunto i seguenti risultati di sistema:

- Assistite tutte le 19 Regioni e gli enti locali coinvolti nella programmazione e gestione delle politiche attive e passive del lavoro, nell'adozione di linee guida, nella definizione dei relativi decreti attuativi e nella rendicontazione delle spese;
- Supportati 23.871 tavoli di concertazione, istituiti a livello nazionale e locale per la concessione degli AA.SS. in deroga, attraverso la rilevazione delle informazioni funzionali all'attivazione dei percorsi di politica attiva;
- Assistiti 313 CPI nella pianificazione ed erogazione dei servizi rivolti ai percettori degli AA.SS. in deroga;
- Creati strumenti di rilevazione delle crisi occupazionali finalizzati alla gestione preventiva delle ristrutturazioni aziendali;
- Monitorate sistematicamente le politiche attive del lavoro avviate dalle Regioni in risposta alle crisi occupazionali;
- Gestite direttamente 4 grandi crisi aziendali delle seguenti imprese: Agile (1.280 esuberi), Videocon (1.100), Merloni (1.517) e De Tomaso (1.000);
- Fornita assistenza nella gestione di specifiche crisi occupazionali locali e settoriali: crisi occupazionali dovuti al sisma in Abruzzo ed Emilia Romagna, interventi di ricollocazione dei manager (sottoprogetto Manager to Work) e dei lavoratori del farmaceutico (Welfarma), piani straordinari regionali per i percettori di AA.SS. in deroga in Puglia e Calabria.

Altrettanto rilevante è stato il contributo alla preparazione della Garanzia Giovani, con l'assistenza tecnica fornita a 450 CPI volta all'applicazione degli indirizzi nazionali e regionali, la creazione di *youth corner*, l'organizzazione di servizi per il lavoro (definiti oltre 900 piani di lavoro e affiancati *on the job* circa 1.100 operatori addetti alla collocazione/ricollocazione dei lavoratori).

Sul versante della conoscenza finalizzata all'integrazione delle politiche attive del lavoro con le politiche di sviluppo locale, è stato realizzato un progetto di ricerca sulle politiche per l'occupabilità nell'ambito delle strategie regionali per lo sviluppo locale e sono state promosse diverse indagini sul ruolo degli Enti bilaterali (cfr. anche capitolo sulle buone prassi), per un totale di risorse investite pari a 1,6 milioni di euro nell'Obiettivo Convergenza e 0,4 milioni di euro nell'Obiettivo CRO. Rispetto a queste ultime iniziative, si riscontra una scarsa diffusione dei prodotti e dei ritardi nella pubblicazione riferiti alla ricerca sulle politiche per l'occupabilità nell'ambito delle strategie di sviluppo locale.

3.3.3. Politiche per gruppi target

La capacità di realizzare politiche tarate sui gruppi di popolazione che presentano peculiari problematiche d'inserimento nel mercato del lavoro è un un'esigenza fortemente sentita nel Paese. Nonostante le programmazione europea promuova da tempo questo approccio e le Regioni abbiano negli anni maturato la capacità di programmare interventi mirati, permangono alcuni nodi strutturali che ne limitano la diffusione. Ci si riferisce al fatto che le politiche regionali disegnati per donne, giovani, immigrati, disabili,

ecc., benché cresciute negli anni, risentono ancora della mancanza di una adeguata cornice organizzativa e di competenze; tale cornice dovrebbe assicurare servizi al lavoro specialistici, sistematiche attività di ricerca e studio di fenomeni specifici, meccanismi automatici di integrazione con le altre politiche (p.es. politiche sociali e dell'istruzione e formazione), e, non ultimo, la razionalizzazione della normativa sia a livello nazionale che regionale (p.e. in materia di tirocini per richiedenti asilo, trattamento dei disabili psichici, ecc.).

All'inizio il PON è stato dedicato solo marginalmente a questo ambito e l'intervento più importante è stato a lungo *Lavoro nell'inclusione sociale dei detenuti beneficiari dell'indulto* del PON GAS, (3,5 milioni di euro). Con il tempo l'azione del programma si è estesa considerevolmente, sia attraverso azioni di ricerca e studio su donne, giovani, lavoratori "over 50" e disabili, quali, per esempio, *Analisi target specifici del lavoro* (vari sotto progetti, 3,6 milioni di euro); sia mediante l'avvio di programmi sperimentali d'inserimento socio-lavorativo rivolti soprattutto a immigrati e donne: *ASSAP* per la qualificazione dei lavoratori nei servizi alla persona (settore dove altissima è l'incidenza di lavoratrici straniere), *RELAR* per l'occupabilità dei richiedenti asilo, *Dotti minori* per i minori stranieri non accompagnati, *LaFeMe* e *Well@Work* per lo sviluppo del welfare aziendale e la conciliazione tra vita e lavoro. Inoltre, con l'acuirsi della disoccupazione giovanile, sono state realizzate nuove indagini e ricerche, quali per esempio: *Indagine sulle transizioni scuola-lavoro* (1,1 milioni di euro), *Modelli, esperienze e pratiche per il lavoro giovanile* (0,6 milioni di euro), ecc. In totale sono stati impiegati 42,7 milioni di euro, di cui 32,2 milioni per interventi sperimentali rivolti, nella maggior parte dei casi, alle persone.

Lo sviluppo delle politiche per target specifici è uno dei temi su cui il PON ha riscosso maggiori successi e risultati tangibili. Sia dalle indagini annuali dei progetti che dai casi studio, sono stati rilevati risultati che possono essere così sintetizzati per ciascuno dei principali interventi:

- *LaFemMe*, coinvolti in azioni di welfare aziendale oltre 1.200 destinatari finali e 90 aziende, di cui 40 hanno proseguito la sperimentazione con il concorso dei Fondi inteprofessionali; la Regione Puglia ha riconosciuto il modello formativo per i consulenti aziendali finanziandolo con proprie risorse. L'intervento presenta una notevole sostenibilità, avendo riscosso un rilevante successo sia tra i consulenti del lavoro in tutta Italia che tra le aziende (si veda l'approfondimento di questo rapporto);
- *ASSAP*, 3.878 destinatari coinvolti (1.532 stranieri e 2.346 italiani) coinvolti in percorsi di qualificazione e occupazione degli assistenti familiari, e costituita una rete di 84 nuovi soggetti nel campo dei servizi per il lavoro che gestiscono questo tipo di percorsi;
- *RELAR*, oltre 613 immigrati/richiedenti asilo coinvolti in tirocini, non è stato raggiunto il target previsto ma il tasso di successo dei percorsi (stipula di contratti di lavoro) ha raggiunto il 51%; coinvolgimento di agenzie private che prima non si occupavano del difficile target dei richiedenti asilo, e replica dell'iniziativa nel Centro-Nord con il progetto LIFT;
- *Programmazione e gestione delle politiche migratorie* e *Doti minori*, coinvolti 80 comuni, 150 DPL, 20 sedi locali INPS e 15 sedi locali INAIL nella programmazione integrata di servizi di accoglienza e politiche del lavoro; sperimentati 1.000 percorsi d'inserimento di minori non accompagnati e approvazione, da parte della Conferenza Stato-Regioni (n. 99/CSR del 5/8/2014), delle Linee guida per i tirocinanti stranieri residenti all'estero (che sopperisce a un vuoto normativo che aveva ostacolato l'avvio di *RELAR*). Per *Doti minori*, si veda il relativo approfondimento del rapporto 2013;
- *Pro.P – Programma per il sostegno e lo sviluppo dei percorsi integrati per l'inserimento socio-lavorativo dei soggetti con disturbo psichico*, sperimentato un metodo di progettazione per gli interventi d'inclusione socio-lavorativa dei disabili psichici che è stato adottato dal Veneto, con apposita legge regionale, e da Campania, Sardegna e Puglia (si veda relativo approfondimento del rapporto 2013). Inoltre, il metodo di lavoro applicato in questa esperienza si è rivelato particolarmente efficaci e

trasferibile ad altre azioni di sistema di tipo sperimentale (per quest'ultimo aspetto, si veda rapporto 2013, capitolo "Gestione").

3.3.4. Servizi per il lavoro

Le politiche del PON per l'adeguamento dei servizi per l'impiego hanno risentito notevolmente delle incertezze che hanno a lungo caratterizzato il quadro politico-istituzionale nazionale (cfr. capitolo sulla gestione di questo rapporto). Nei primi anni si è continuato a seguire la strategia di adeguamento dei servizi avviata nel 2000-2006 e basata sull'implementazione del masterplan nazionale, che poi di fatto non è mai stato rinnovato spiazzando così l'azione del PON. Successivamente la strategia del programma, che ha finanziato prevalentemente interventi di assistenza tecnica e per la creazione di nuovi dispositivi per la gestione dei servizi, è stata rivista e reindirizzata verso le priorità emerse dal 2011-2012. A partire da questo momento, infatti, vi è stata una più chiara volontà politica di ricomporre il frammentato sistema dei servizi attraverso azioni di raccordo, come per esempio il portale ClicLavoro, e successivamente attraverso l'approvazione della cosiddetta "Legge Fornero" (L. 92/2012) del mercato del lavoro.

Tuttavia, si è trattato, come nel caso della Cassa integrazione in deroga, di tentativi emergenziali che mancavano di un quadro organico di riforma, che neanche dopo la "Legge Fornero" si è riuscito a realizzare. In questo contesto, il PON ha comunque realizzato strumenti importanti, anticipando in una certa misura i cambiamenti previsti dal *Jobs Act* in materia di "Rete nazionale delle politiche attive del lavoro".

I *Supporti tecnico-informativi* (ex DG PAPL e Italia Lavoro) è il più grande intervento realizzato dal PON in questo ambito ed ha impiegato oltre 21 milioni di euro, venendo rifinanziato ogni anno dal 2008 al 2014. Non si è trattato di un programma, ma di finanziamenti erogati ad Italia Lavoro per intervenire di volta in volta sulle necessità del sistema degli SPI. Ciò rappresenta sicuramente un limite, poiché accresce il rischio di impiegare le risorse senza una strategia precisa e, d'altro canto, rende poco trasparente l'azione del PON. A tal proposito non si comprende il motivo per cui i finanziamenti gestiti direttamente dalla DG PAPL, in cui è incardinata l'AdG, non siano stati subordinati a un piano attuativo, come invece veniva richiesto agli Organismi Intermedi.

Nonostante questi limiti e nonostante la sostanziale impossibilità di ricostruire l'evoluzione nel tempo dell'intervento, nel complesso *Supporti tecnico informativi* ha sopperito a importanti carenze strumentali e organizzative dei servizi del lavoro tramite la creazione di appositi strumenti quali piattaforme informatiche (p.e. *la Piattaforma per la gestione degli incentivi alle imprese – PGI* e *la Piattaforma di servizi per le politiche attive - PLUS* per gli SPI che non dispongono di propri sistemi informatici), banche dati integrate e attività di comunicazione e informazione sulla legislazione in materia mercato del lavoro. Dalle indagini annuali è emersa l'utilità e la diffusione di tali strumenti (p.e. la diffusione presso gli SPI dei modelli di servizio), molti dei quali sono stati utilizzati in raccordo con il portale Cliclavoro. Poi, a partire dal 2014 gli strumenti informatici sono stati utilizzati per organizzare la Garanzia Giovani, in attesa che venisse varata la riforma del mercato del lavoro che sta riorganizzando l'intero sistema dei servizi. I suddetti esiti sono quelli più visibili, tuttavia è molto probabile che parte delle risorse siano state impiegate per attività che hanno perso importanza con l'evolvere del quadro politico-istituzionale riferito al mercato del lavoro e agli SPI.

Gli interventi *Qualificazione dei servizi per il lavoro e supporto alla governance regionale* e *Governance regionale e sviluppo dei servizi per il lavoro* (ex DG PSL e Italia Lavoro, in totale 11 milioni di euro investiti) erano programmi di assistenza tecnica nel campo delle politiche per i servizi per l'impiego, rivolti sia a Regioni e Province che all'Amministrazione centrale. Il primo di questi è stato abbandonato dopo il 2011, mentre il secondo è stato rifinanziato sino al 2013, per accompagnare l'ammodernamento dei servizi per l'impiego (norme e regolamentazioni regionali, accreditamento, standard dei servizi) e la costituzione di reti di attori del mercato del lavoro (accordi quadro, piani di lavoro e tavoli di confronto, ecc.). Anche in questo

caso, gli interventi sono stati attuati in raccordo con il portale ClicLavoro. In generale, oltre al significativo coinvolgimento di soggetti pubblici e privati che emerge dai rapporti annuali di esecuzione e le proposte di adeguamento locale degli SPI preparate per le Regioni, non ci sono evidenze che mostrino un miglioramento dei servizi (tra l'altro questi interventi non hanno mai risposto alle indagini del valutatore) riconducibile a questi interventi.

A conclusione della panoramica dei principali interventi per gli SPI affidati a Italia Lavoro, si ricorda l'iniziativa *Increase – Servizi e prodotti formativi per gli operatori dei servizi al lavoro* (4,1 milioni di euro), che ha accompagnato le attività formative realizzate da Italia Lavoro, aggiornando e diffondendo i contenuti, i materiali e gli strumenti realizzati dai vari Dipartimenti interni all'Agenzia.

Del settore dei servizi per l'impiego si è anche occupato il Dipartimento della Funzione Pubblica tramite il proprio ente in house Formez PA. Nei primi anni si è verificata una certa sovrapposizione tra le attività del DFP-Formez e quelle del MLPS-Italia Lavoro, alla quale si è posto rimedio con un maggiore coordinamento tra i due enti in house, che hanno concordato di agire su livelli e tematiche diverse: Italia Lavoro si è concentrata sugli aspetti di governance, sulle reti e sui servizi di informazione per tutta la rete nazionale degli SPI, mentre il Formez si è focalizzato sulla *capacity bulding* dei singoli CPI (p.e. progetti *Quispi, Servizi innovativi nel settore dei servizi per il lavoro*, ecc.) e sulla creazione di nuovi servizi d'intermediazione per esempio nei comuni (progetto *SILLA I e II* e *Giovani in rete*).

Gli interventi *Quispi* e *Sviluppo osservatori sul mercato del lavoro* erano finalizzati a migliorare le capacità di monitoraggio del mercato del lavoro e a promuovere la costituzione di osservatori locali sul mercato del lavoro a supporto dei CPI. I due interventi hanno riscosso un gradimento positivo da parte delle strutture destinatarie e coinvolto numerosi attori pubblici locali; inoltre sono state preparate sia delle analisi del mercato del lavoro che degli strumenti metodologici per il monitoraggio del mercato. Tuttavia non si ha riscontro di effetti o cambiamenti concreti e sostenibili.

In questi anni, è emerso come gli interventi del Formez abbiamo promosso azioni di qualità verso gli SPI (si veda approfondimento sugli SPI del rapporto 2013), ma ciò nonostante è risultato estremamente difficile valutare gli effetti ottenuti. Ad esempio l'assistenza tecnica *Giovani in rete,* finalizzata a sviluppare le competenze del personale delle amministrazioni locali per favorire una nuova offerta di servizi del lavoro ai giovani, solo in Puglia ha ottenuto un'eccellente partecipazione delle amministrazioni destinatarie, mentre nelle altre tre regioni la collaborazione è stata scarsa o addirittura insufficienti (Sicilia). Nel 2015 è stata avviata la prima struttura sperimentale dei servizi innovativi e sono state coinvolte tre università e tre cpi. E' stato poi progettato un modello di sportello per i servizi di auto impiego rivolto alle scuole (11) e ai comuni (66), che hanno mostrato molto interesse per l'iniziativa (progetto *SOLARE*). Negli anni scorsi, infine, i progetti *SILLA I* e *SILLA II* (3,4 milioni di euro) hanno creato una serie di sportelli di servizi al lavoro nei comuni dell'obiettivo Convergenza.

Il PON, infine, negli ultimi anni e nel quadro del generale riorientamento delle priorità del programma, ha dato spazio ad interventi nel campo del microcredito con delle primi azioni di monitoraggio e, poi, con assistenze tecniche rivolte agli enti locali e finalizzate alla creazione di servizi dedicati all'accesso al credito. Per quest'ultimo tema, si rinvia all'approfondimento di questo rapporto.

In generale, riprendendo i risultati dell'approfondimento sugli SPI del rapporto 2013 (pp. 106-108), in questo ambito d'intervento il PON ha finanziato progetti che rispondevano alle istanze delle attuali politiche del lavoro con un approccio caratterizzato da diversi elementi positivi:

- una logica di governance multilivello (MLPS, Regioni, Province, Comuni) e di coinvolgimento attivo dei destinatari diretti (aziende e persone fisiche);
- la valorizzazione delle reti nei territori e l'integrazione tra i sistemi del lavoro, della formazione, dell'inclusione sociale e dello sviluppo produttivo;

- l'utilizzo del web, delle piattaforme di condivisione, di portali informativi e, talvolta, di banche dati strutturate per il monitoraggio;
- la predisposizione di strumenti e metodologie tali da essere utilizzati in autonomia dai beneficiari, per non creare dipendenza dalla consulenza e dall'assistenza tecnica;
- la valorizzazione delle buone pratiche presenti nelle amministrazioni e negli enti da condurre a sistema, con la consulenza offerta dal progetto.

Tra i punti di forza sono emersi i seguenti elementi:

- la flessibilità nell'attuazione, sia rispetto ai fabbisogni espressi dalle amministrazioni, sia rispetto alle esigenze, anche pratico-operative, dei destinatari;
- la continuità con progetti precedentemente attuati, di cui alcuni rappresentavano una vera e propria prosecuzione (Progetti SILLA I e SILLA II), mentre altri traevano origine da esperienze precedenti in cui si sono testati modelli e prototipi: significativo è stato il caso del progetto *Governance regionale e sviluppo dei servizi per il lavoro* che si è raccordato con il progetto FIXO (non FSE) di Italia Lavoro, che ha dato assistenza tecnica agli uffici di *placement* in 700 scuole;
- la collaborazione, come già accennato tra i soggetti attuatori (Italia Lavoro, Formez e Enta Nazionale del Microcredito) per evitare ridondanze, effetti "spiazzamento" e per scambiare informazioni.

Tuttavia sono state le esternalità negative, riconducibili a un contesto politico-istituzionale a lungo incerto su come riformare il mercato del lavoro, ad aver frenato gli effetti di sistema degli interventi; in particolare:

- difficoltà di coinvolgimento delle amministrazioni beneficiarie (Regioni e Province). In molti casi veniva registrato un interesse molto elevato degli operatori degli SPI, mentre la partecipazione al progetto, da parte delle amministrazioni, richiedeva un lungo periodo di negoziazione;
- lentezze burocratiche che rendevano il processo decisionale delle amministrazioni poco tempestivo e adatto alle scelte richieste dalle azioni di sistema;
- incertezza per il futuro, per il possibile scioglimento delle Province, che ha reso necessaria un'attività di ri-motivazione di operatori e dirigenti;
- criticità del sistema del portale Cliclavoro, considerato rigido e farraginoso da parte degli operatori;
- assenza di un'ottica di sistema, a causa di un'articolata rete di competenze a livello di settori/uffici regionali e provinciali di fatto autoreferenziale.

Rispetto, infine, agli interventi del DFP-Formez, l'impressione è che abbiano risentito ancor più degli altri interventi della fase di transizione del modello nazionale del mercato del lavoro. L'ente *in house* ha agito correttamente coordinandosi con Italia Lavoro e con l'ENM e puntando alla sperimentazione di azioni e servizi innovativi. Per esempio, si è tentato di dare attuazione alla normativa nazionale sui nuovi soggetti riconosciuti per l'erogazione di servizi per il lavoro (scuole, università, comuni, ecc.), coerentemente con l'obiettivo del PON di estendere e potenziare le istituzioni del mercato del lavoro. Purtroppo in questo contesto gli interventi del Formez si sono rivelate azioni isolate. Di queste iniziative, infatti, restano soprattutto i modelli di servizio (p.e. modelli sportello SOLOARE e SILLA) e lo strumentario metodologico ("kit metodologici") per i servizi per l'impiego definiti nell'ambito delle varie iniziative.

3.3.5. Capacità istituzionale

Sono stati classificati nell'ambito capacità istituzionale gli interventi incentrati sull'efficienza, sulle competenze e sull'organizzazione della pubblica amministrazione, i cui prodotti erano destinati, generalmente, all'uso interno della stessa pubblica amministrazione. I contenuti di queste iniziative erano molto eterogenei e per la maggior parte estranei all'ambito delle politiche del lavoro. Ciò non stupisce in

quanto il PON avrebbe dovuto promuovere un adeguamento complessivo della pubblica amministrazione regionale e locale.

L'indagine annuale sui progetti PON ha sempre ottenuto un elevato tasso di risposta da parte degli interventi per la capacità istituzionale, coprendo in tutte le quattro edizioni mediamente tra il 60 e il 70% delle risorse mappate. La maggior parte degli interventi sono stati promossi dal DFP e dal Dipartimento Affari Regionali (DAR) e attuati dall'ente *in house* del DFP Formez; tuttavia, rispetto agli altri ambiti analizzati, per la capacità istituzionale si è fatto anche un maggiore ricorso ad affidamenti tramite procedure di gara.

Come visto in premessa, la capacità istituzionale è il tema che in assoluto ha assorbito più finanziamenti del PON, con 54 interventi identificati nella mappatura. Per esigenze di sintesi, i principali risultati vengono qui presentati per gruppi d'interventi.

Un primo gruppo è costituito dalle iniziative del DAR e ha avuto come finalità generale quella di promuovere il ruolo delle autonomie locali nel campo della finanza pubblica, delle partnership pubbliche-private negli investimenti e della "liberalizzazione" dei servizi pubblici locali. Si tratta di temi da tempo al centro del dibattito politico e rispetto ai quali negli ultimi anni il legislatore è intervenuto più volte. Nel complesso sono stati impiegati 24,7 milioni di euro, così ripartiti:

- 5,6 milioni di euro per studi e ricerche su gestione e governance dei servizi pubblici locali, sostegno all'innovazione dei modelli di partenariato pubblico-privato, domande di semplificazione da parte delle imprese, autonomia degli enti locali e impatto delle politiche pubbliche sugli obiettivi di servizio stabiliti nel 2007-2013 per le Regioni Convergenza. I prodotti sono stati diffusi presso le amministrazioni partecipanti e dovevano essere utilizzati internamente dal DAR;
- Una cifra molto consistente, 19 milioni di euro, è stata investita per 5 interventi di assistenza tecnica e sperimentali: *Regioni semplici, Supporto e affiancamento a favore degli enti pubblici Regioni Convergenza nell' implementazione della riforma mercato dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, Affiancamento professionale sviluppo presso le autonomie territoriali del partenariato pubblic-privato* e *EPAS - Empowerment delle pubbliche amministrazioni regionali e locali nell'utilizzo di strumenti innovativi e di ingegneria finanziaria.*

In generale, queste iniziative hanno prodotto molti modelli e metodi trasferibili alle amministrazioni locali, tuttavia né le sperimentazioni né le assistenze tecniche hanno in qualche modo promosso politiche specifiche o riorganizzazioni dei servizi a livello locale.

Il secondo raggruppamento d'interventi era costituito dalle iniziative a favore della qualità e dell'efficienza amministrativa delle Regioni e delle Province dell'Obiettivo Convergenza, in connessione con la gestione dei fondi FSE e FESR. Nel complesso sono stati investiti 30 milioni di euro. La strategia del DFP è cambiata nel corso degli anni a causa degli scarsi risultati raggiunti dai progetti. Fino al 2012, infatti, sono stati realizzati molti interventi in questo settore, quali per esempio *Appalti chiari, Chorus, Competenze in rete, Hub & Spoke system, Competenze per lo sviluppo, Customer Satisfaction Management, Performance PA, Pergamon, Pervinca, Rinnova e Valutazione della perfromance, benchmarking e partecipazione dei cittadini.* Purtroppo queste iniziative hanno riscontrato molta difficoltà a promuovere un cambiamento sostenibile nella PA e la performance dei fondi europei nell'area Convergenza è rimasta molto mediocre. Successivamente, non sono state rinnovate molte di queste iniziative e il DFP e il Formez hanno cercato di adeguare la propria offerta di progetti concentrando le risorse e cominciando ad occuparsi delle novità della programmazione 2014-2020. Sono stati quindi finanziati progetti quali *Capacity Sud* (7 milioni di euro), rivolto a tutte le Regioni Convergenza sui temi della programmazione e gestione del FSE, *Grande Napoli* e *Aree metropolitane*, dato il ruolo di rilievo delle città nella nuova programmazione, e *Riorganizzazione della struttura territoriale del MiBACT* in Puglia. In generale, ciò che è emerso in questi

anni dalla valutazione è che le modalità di programmazione delle politiche per la capacità istituzionale devono essere riviste radicalmente poiché mancano di una visione del cambiamento che si vuole raggiungere, di obiettivi chiari e di una reale collaborazione politico-istituzionale tra l'amministrazione centrale e le Regioni Convergenza (cfr. gli approfondimenti del rapporto 2011 e del rapporto 2013). Infatti, proprio per la mancanza di queste condizioni indispensabili, nonostante la buona qualità delle azioni del DFP e la notevole mobilitazione di soggetti istituzionali e attori delle politiche europee (p.e. in *Capacity Sud* o nei progetti inerenti all'implementazione del ciclo della performance, cfr. rapporto 2014, p. 54), non sono mai stati raggiunti risultati concreti. Questo scenario vale per la Calabria, la Sicilia e la Campania, mentre nel caso della Puglia il bilancio è più positivo proprio per la maggiore predisposizione a collaborare e la visione strategica che ha contraddistinto, nel PON, l'Amministrazione regionale pugliese.

Infine, tra i risultati più significativi emersi dalle indagini e dai casi di studio, occorre ricordare:

- Il "maxi-progetto" del Ministero dell'ambiente *Azioni orizzontali per l'integrazione ambientale* (10 milioni di euro), che ha promosso un'ampia campagna formativa rivolta a Regioni e enti locali per migliorare la gestione degli aspetti ambientali delle politiche pubbliche. La formazione e i prodotti di *Azioni orizzontali* sono stati molto apprezzati da partecipanti, ma si è riscontrato un costo abbastanza elevato delle singole attività (cfr. relativo approfondimento del rapporto 2013);
- Il progetto *MUSA – Mobilità urbana sostenibile* che si è rivolta ai comuni ed è sicuramente una delle iniziative di maggiore successo nell'ambito della capacità istituzionale, i cui effetti sono rintracciabili nella creazione di tavoli di concertazione a livello locale e soprattutto nella community on line di amministrazioni locali sviluppatasi intorno al portale del progetto (http://www.musainnovazione.it/, tuttora pienamente funzionante). MUSA rappresenta, come notato più sopra per l'intervento Pro.P, un modello di azioni di sistema sperimentale con elevate caratteristiche di trasferibilità e replicabilità (cfr. approfondimento del rapporto 2012 e capitolo sulla gestione del rapporto 2013).

Infine, la DG PAPL, oltre al progetto *SPES LAB* rivolto al partenariato economico e sociale dei PO FSE (si veda rapporto 2012, capitalo sui focus), ha negli ultimi temi avviato una serie di iniziative inerenti al dialogo sociale per un totale di 4 milioni di euro.

3.3.6. Pari opportunità

Il DPO della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha finanziato iniziative sperimentali e alcune azioni conoscitive, per un totale di oltre 23 milioni di euro. Pur avendo rivestito un certo peso gli incarichi individuali e quelli assegnati alle associazioni di settore (15 casi su 21, vedi **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**), è cresciuta nel tempo la quota di stanziamenti per interventi di maggiori dimensioni finanziarie. Quella seguita dal DPO è stata una strategia a due fasi in cui durante la prima fase il Dipartimento ha inteso consolidare, attraverso consulenze e piccoli incarichi di studio a società e associazioni, il proprio ruolo istituzionale (conoscenza dei fenomeni, sperimentazioni locali mirate, costruzioni di banche dati di buone prassi, ecc.)[14]; mentre nella seconda si è tentato di sviluppare gli strumenti di sistema (sistemi conoscitivi, reti locali di attori, centri locali antidiscriminazione, ecc.) necessari all'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali - istituito all'interno del Dipartimento nel 2013 - per promuovere la propria missione istituzionale finalizzata alla rimozione delle discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale, la razza, l'origine etnica, ecc. (D.lgs. 215/2013). Tra gli interventi di maggiore rilievo della seconda fase vi sono la progettazione di un sistema informativo pilota per il monitoraggio

[14] Sulla strategia del DPO e sull'attuazione delle prima fase attraverso il PON, si veda Rapporto 2012 PON GAS, capitolo 6 vol. I e capitolo 3 vol. II.

dell'integrazione sociale e la mappatura degli insediamenti Rom, Sinti e Camminanti (affidato all'ANCI e all'Istat) e il *Programma sperimentale d'inclusione dei soggetti discriminati* per il collocamento di persone della comunità Rom attraverso un'innovativa collaborazione tra agenzie formative e associazioni. L'aspetto da sottolineare è che il programma ha ottenuto risultati concreti con soggetti che subiscono una forte discriminazione, e si presta ad essere replicato ed esteso.

Non è ancora possibile tracciare un bilancio finale di questi interventi, tuttavia è emerso dalle indagini condotte negli anni che il ruolo istituzionale del DPO e la sua collaborazione con le Regioni Convergenza sono decisamente migliorati. Ciò è avvenuto, come in altri casi, soprattutto con la Regione Puglia, mentre nelle altre regioni il DPO ha soprattutto consolidato i rapporti con il mondo del terzo settore e del volontariato e con gli enti locali. Tuttavia, anche il DPO ha incontrato le difficoltà già sperimentate dagli altri Organismi intermedi in tema di cooperazione istituzionale con le Regioni, tra cui la scarsa sensibilizzazione delle Autorità di gestione rispetto all'importanza degli interventi di sistema nel campo delle PPOO (si veda, in particolare, l'approfondimento del rapporto 2012 e il rapporto 2014 pp. 55-58).

3.3.7. Istruzione e formazione

L'azione del PON nell'ambito della istruzione e formazione presenta molti elementi di debolezza e un bilancio finale abbastanza incerto. Sono stati avviati processi importanti di costruzione di dispositivi nazionali indispensabili per le politiche (sistemi informativi nazionali, riconoscimento delle competenze, ecc.), ma nell'arco del settennio non si è ancora riusciti a portarli a termine.

La costruzione del sistema di riconoscimento delle competenze ha visto una svolta nel 2013 con l'approvazione del D.lgs. 13/2013, ma poi l'applicazione del sistema nelle Regioni è proceduta molto lentamente e senza aver ancora registrato progressi significativi. Il tentativo di realizzare il sistema informativo SISTAF sulla formazione professionale è di fatto fallito, anche se ora, a seguito della riorganizzazione dell'intervento da parte di Isfol (si veda ambito "Trasversale") il sistema ha buone possibilità di essere completato nel 2014-2020. Quanto all'apprendistato, sono state realizzate sia azioni di ricerca (Isfol) che assistenze tecniche e sperimentazioni per rilanciare lo strumento (p.e. progetto AMVA); rispetto a quest'ultime i risultati ottenuti sono stati scarsi, dal momento che è in costante calo l'utilizzo di questo contratto da parte delle imprese.

In estrema sintesi, i principali risultati ottenuti in questo ambito sono:

- Indagine Excelsior sui fabbisogni professionali delle imprese, ha ottenuto complessivamente 14 milioni di euro per il suo consolidamento e potenziamento. Ad oggi risulta ormai uno strumento moto diffuso e affermato nella pubblica amministrazione e tra gli attori del settore;
- Formazione e tirocini, l'Isfol ha pubblicato numerosi analisi, monitoraggi e approfondimenti sui sistemi formativi regionali e sulle misure adottate per migliorarne la qualità, e sulla domanda e offerta di formazione professionale iniziale; tuttavia, spesso si sono evidenziati ritardi nella pubblicazione dei prodotti e una loro diffusione a volte decisamente poco efficiente;
- Orientamento, per la prima volta è stato realizzato il censimento nazionale dei servizi (tre rapporti) e sono state promosse significative azioni di comunicazione verso le Regioni.

Come per l'ambito "Servizi per l'impiego", l'ambito "Istruzione e formazione", che doveva essere una delle priorità di sistema del PON, ha fortemente risentito dell'incertezza del quadro politico-istituzionale rispetto a importanti processi di riforma, come nel caso dell'apprendistato che è stato più volte modificato, prima con il Testo Unico del 2011 e poi con il Decreto Legge 34/2014.

3.4. Risultati dell'indagine rivolta alle Regioni

Allo scopo di valutare gli effetti dei PON nei territori regionali, è stato inviato un questionario con 6 domande aperte alle Autorità di Gestione dei POR FSE. Questa scelta è stata motivata dal fatto che i PON avrebbero dovuto realizzare "infrastrutture" di sistema per le politiche delle Regioni, accompagnare le riforme del mercato del lavoro e della formazione, e integrarsi con gli interventi diretti alle persone dei POR.

Per completezza dell'analisi, i risultati dell'indagine per l'Obiettivo Convergenza e per l'Obiettivo Competitività sono qui analizzati congiuntamente.

Le Regioni che hanno risposto all'indagine, nonostante i numerosi solleciti del valutatore, sono state solo sette (1 Convergenza e 6 Competitività), di cui 2 non hanno compilato il questionario perché ritenevano non rilevante il ruolo del PON nel proprio territorio (Liguria e Friuli Venezia Giulia). Questo primo elemento, conferma l'adesione blanda delle Regioni alle strategie dei PON.

In ogni caso, le Regioni avevano abbastanza chiari sia la funzione che i compiti che avrebbero dovuto svolgere i PON FSE nel quadro della programmazione FSE 2007-2013. Veneto ed Emilia Romagna hanno posto l'accento sul fatto che le azioni di sistema dovevano essere differenziate e modulate sulla base delle specifiche necessità regionali e integrarsi, ove opportuno, con i POR. Questo approccio è stato condiviso in fase di programmazione ed è ritenuto ancora valido; tuttavia, solo Marche e Puglia dichiarano apertamente che il ruolo dei PON è stato significativo nella propria regione, mentre per la Basilicata questo giudizio è valido solo in merito alla definizione delle linee d'intervento volte al contrasto della crisi.

Tra gli interventi che hanno ottenuto un unanime consenso dalle Regioni spiccano quelli finalizzati al completamento del sistema nazionale delle competenze, che vengono segnalati da Emilia Romagna, Marche e Basilicata. Per il resto, ogni Regione indica interventi diversi: quelli finalizzati al miglioramento delle competenze dei giovani (sviluppo competenze chiave, percorsi di orientamento, azioni individualizzate per promuovere l'eccellenza, tirocini e stage) per il Veneto; *Scift Aid*, gli interventi per i CPI e riconducibili alla strumentazione del portale ClicLavoro, l'analisi sui fabbisogni professionali e le competenze, per le Marche; *Welfare to Work* per la Basilicata e la Puglia. Per quest'ultima, inoltre, è stato molto importante il sostegno alla diffusione del bilancio di genere (DPO, ambito Pari opportunità) perché ha saputo coinvolgere "diversi livelli territoriali" e "diverse competenze politiche". Questo riscontro conferma quanto detto pocanzi sul consolidamento del ruolo istituzionale del DPO.

Il tema dell'integrazione tra PON e POR appare invece abbastanza controverso. Per il Veneto e l'Emilia Romagna l'integrazione sembra essere stata problematica o assente; per le Marche si è trattato piuttosto di complementarità del POR con le azioni di sistema svolte a livello centrale; mentre per la Basilicata l'integrazione non c'è stata, ad eccezione del programma *Welfare to Work*. Solo la Puglia individua più punti di contatto tra PON e POR: oltre a *Welfare to Work* come nel caso della Basilicata, anche nello sviluppo di modelli e metodologie volte a rendere più efficaci le politiche del lavoro, che ha portato non solo una maggiore conoscenza delle mercato e delle politiche del lavoro, ma anche all'integrazione di fonti informative diverse sulle politiche nazionali e regionali.

Sono poi chiari alle Regioni i motivi che hanno limitato l'integrazione tra PON e POR (tra virgolette le citazioni tratte dai questionari):

- Necessità di una "robusta" attività di coordinamento che coinvolga i "diversi attori del processo di programmazione e attuazione degli interventi" (Marche);
- Stabilire una "chiara demarcazione e non sovrapposizione tra azioni a valere sui PON e azioni a valere sui POR" e al contempo "rafforzare il ruolo del livello nazionale nella qualificazione delle

condizioni di sistema necessarie alla crescita e qualificazione dei sistemi regionali di formazione regionale" (Emilia Romagna);

- Necessità di concentrare i finanziamenti PON "esclusivamente" su azioni di sistema di calibro nazionale e su azioni sperimentali, riducendo al minimo gli interventi sui destinatari finali (Marche);
- Necessità di un coinvolgimento attivo delle Amministrazioni regionali, attraverso "tavoli bilaterali", nella progettazione degli interventi PON e coordinamento "strategico" complessivo delle azioni attuate (Basilicata e Puglia).

Rispetto all'ultimo punto, la Regione Puglia segnala anche la necessità di prevedere delle strategie adeguate per estendere i modelli strategici sperimentali a tutto il territorio nazionale.

I risultati dei questionari hanno permesso di triangolare le evidenze raccolte presso gli Organismi intermedi e i soggetti attuatori con le opinioni sui PON espressa dalle Regioni, confermando la fondatezza delle criticità e dei problemi che hanno limitato l'impatto dei PON, soprattutto negli specifici ambiti degli "SPI" e della "Istruzione e formazione".

3.5. Considerazioni sull'efficacia generale del PON

Un bilancio dei risultati ottenuti dal PON per ciascuno dei suoi ambiti d'intervento è stato proposto nelle conclusioni dei rapporti 2013 e 2014. In questa sede, poiché il programma è giunto ormai al termine senza ulteriori novità di rilievo, ci soffermeremo sulle criticità generali che sono emerse sia dalla ricognizione dei risultati rilevati nell'intero periodo, sia dal questionario inviato alle AdG FSE dei PO regionali.

Il primo e più rilevante problema riguarda proprio la possibilità di apprezzare i risultati effettivamente conseguiti. Con c'ho non s'intende dire che il PON sia stato per lo più inefficace, ma piuttosto che molto spesso è risultato difficile stabilire in che misura gli interventi abbiano impattato sull'obiettivo di innovare e rendere più efficienti i sistemi di *policy*. Questo problema, ad eccezione dell'"Integrazione tra le politiche attive e passive del lavoro", gli "Interventi trasversali" e le "Politiche per gruppi target", vale praticamente per tutti gli altri ambiti d'intervento del PON. Ciò è accaduto, come si è visto nel capitolo sulla gestione, poiché generalmente i piani di attuazione degli Organismi Intermedi e le azioni gestite direttamente dalla DG PAPAL-AdG non presentavano obiettivi chiari e si limitavano a finalità molto generiche.

Le modalità d'intervento necessitano di essere riviste e rese più trasparenti, per esempio nel caso delle grandi linee di finanziamento accordate agli enti *in house* per le prolungate azioni di assistenza tecnica rivolte sia al livello centrale che a quello regionale (p.e. l'intervento *Supporti tecnico informativi al PON*). Per altri ambiti e soprattutto per la capacità istituzionale, l'approccio e le modalità d'intervento andrebbero invece radicalmente ripensate, poiché, nonostante gli ingenti finanziamenti, non si sono verificati cambiamenti significativi.

La scelta di occuparsi di tanti temi diversi, sia all'interno delle politiche del lavoro e della formazione che della capacità istituzionale, ha creato sovrapposizione d'interventi e dispersione di risorse. E' significativo, infatti, che le Regioni "ricordino" e considerino rilevanti, per il loro territorio, una porzione molto esigua di tutti gli interventi realizzati.

La realizzazione di dispostivi e strumenti di *policy*, sulla cui necessità e urgenza c'era fin dall'inizio un unanime accordo (si pensi a quanto dichiarato dalle Regioni in merito al sistema unificato delle competenze, all'anticipazione dei fabbisogni professionali e formativi, ecc.), non è stata portata avanti con sufficiente determinazione da parte delle istituzioni centrali. Queste, piuttosto che tentare di risolvere in corso d'opera le difficoltà che ne frenavano l'attuazione, hanno delegato sostanzialmente tutta la responsabilità del processo, una volta avviato, agli enti *in house*.

Le sperimentazioni sono stati gli interventi che hanno mostrato maggiori risultati concreti, e le Regioni, infatti, ritengono questo tipo di azione molto importante e uno dei compiti fondamentali del PON. Purtroppo, si è rivelato alto il rischio che i modelli sperimentati vadano in qualche modo persi, poiché è mancata fin dall'inizio una strategia per la loro valorizzazione e diffusione.

Oltre alle sperimentazioni, il PON ha ricoperto un ruolo determinante nel campo degli studi e dei monitoraggi delle politiche. Questa funzione è stata molto apprezzata dalle Regioni, ma la carenza di controllo sui tempi delle pubblicazione dei rapporti, nonché la frammentarietà e l'inefficienza della loro diffusione, ne hanno in parte compromesso la rilevanza.

Infine, occorre sottolineare che le Regioni Convergenza hanno mostrato una profonda inadeguatezza a raccordarsi con le politiche sostenute dal PON, con la sola eccezione della Regione Puglia. Occorre, dunque, che vi sia piena consapevolezza del fatto che le azioni di sistema richiedono un raccordo complesso e costante con le Regioni, che realisticamente non può essere costruito di volta in volta per ciascun intervento. Pertanto è necessario che il coordinamento avvenga per politica o ambito di *policy*, a prescindere dalle ripartizioni dei fondi fra Organismi Intermedi ed enti *in house*. All'interno di questo quadro dovrebbero essere concordate le priorità (soprattutto nel Centro-Nord si è visto che le esigenze delle Regioni sono molto differenziate) e quindi gli interventi. Solo dopo questo passaggio istituzionale, la definizione puntuale delle iniziative può essere lasciata agli enti *in house*.

4. MICROCREDITO

4.1. IL MICROCREDITO IN ITALIA: NORMATIVA E STRATEGIE DI POLICY

L'idea del microcredito viene storicamente legata a Mohamed Yunus, premio Nobel nel 2006, al quale si deve la creazione di uno strumento finanziario per l'accesso al credito delle comunità più povere e di una modalità innovativa di sviluppo economico dal basso. La rivoluzione di Yunus fu capire che l'impossibilità di offrire una garanzia reale, dovuta alla mancanza di capitale, escludeva l'accesso al credito alla popolazione povera e a qualsiasi forma di auto-sostentamento. I punti di forza del microcredito, basato sul valore della reputazione e sui vincoli sociali, derivano dalla vicinanza dei prestatori di denaro alla clientela locale. Il microcredito, quindi, si allontana dalla mera attività finanziaria e si muove verso il rapporto tra individuo e collettività, la solidarietà e la reciprocità. Questo tipo di esperienza non è stata importante solo nei Paesi in via di sviluppo, ma anche negli Stati Uniti e in Europa, dove si sta affermando come un valido mezzo di lotta alla povertà e di contrasto all'esclusione finanziaria e sociale. Esso va assumendo, infatti, un ruolo rilevante nello sviluppo di nuove opportunità di investimento e di nuove attività micro-imprenditoriali, oltre ad offrire un'opportunità occupazionale stimolando l'inserimento, e il reinserimento, produttivo delle persone che ne usufruiscono, e che spesso sono esposte al rischio di esclusione sociale.

Vista la rilevanza di tale strumento, e visto altresì il suo crescente rilievo all'interno della programmazione 2014-2020 del FSE, è stato ritenuto utile presentare un approfondimento su questa tematica, andando ad analizzare alcune iniziative implementate tramite i PON FSE. In questa sezione si trattano, dunque, quattro progetti realizzati dall'Ente Nazionale per il Microcredito (ENM) nell'ambito dei PON FSE del MLPS:

- Monitoraggio dell'integrazione delle politiche del lavoro con le politiche di sviluppo locale dei sistemi produttivi relativamente al microcredito e alla micro finanza (PON GAS);
- *Capacity building* sugli strumenti finanziari di microcredito: definizione e sperimentazione di nuove competenze e strumenti per la gestione efficiente ed efficace dei programmi (PON GAS);
- Microcredito e servizi per il lavoro (PON GAS);
- Micro-work (PON GAS e PON AS).

4.1.1. Normativa e risvolti per la nuova programmazione 2014-2020

La normativa sul microcredito trova spazio nel nostro ordinamento grazie alla riforma del Testo Unico Bancario (TUB) dell'agosto 2010, Decreto n. 141, agli articoli 111 e 113, che contengono disposizioni sulla materia e sui soggetti beneficiari ed erogatori. I principali ambiti di intervento della legge riguardano:

- definizione e caratteristiche del microcredito;
- l'istituzione di un apposito albo per i soggetti finanziatori, con una parte speciale sulle organizzazioni senza fini di lucro;
- l'istituzione di un organismo di gestione e controllo degli enti iscritti all'albo.

Nel 2012, poi, il Decreto 141/2010 è stato integrato e modificato, ma l'effettiva applicazione della legge è ancora limitata dall'emanazione di norme di attuazione da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Banca d'Italia, che restano preliminari ad un vero sviluppo del mercato del microcredito.

Questo strumento, già ritenuto rilevante dai *policy maker* europei per la programmazione 2007-2013, ha assunto un'importanza ancora maggiore nell'ambito della nuova programmazione 2014-2020 appena avviata. Infatti, i nuovi regolamenti sui Fondi Strutturali, e in particolare il regolamento generale n.1303/2013 e il regolamento sul Fondo Sociale Europeo, n.1304/2013, includono il microcredito all'interno

degli strumenti finanziari che possono essere utilizzati per sostenere l'auto-impiego e l'impresa sociale. Il microcredito, così come altri strumenti dei quali si tratterà successivamente nel capitolo, può rappresentare un'opportunità significativa per tutti quei soggetti, quali donne, giovani, disoccupati, ecc., che incorrono nel rischio di essere esclusi dal mercato del lavoro e, in conseguenza di ciò, anche nel rischio di vera e propria esclusione sociale.

Questo strumento, inoltre, potrà trovare una maggiore valorizzazione all'interno della nuova programmazione nell'ambito del PON Inclusione 2014-2020. Nello specifico, il PON Inclusione propone il microcredito come strumento utile per l'obiettivo specifico 9.2.2 "Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili", nell'ambito della priorità di investimento 9i "Inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità". Nel nuovo PON Servizi e Politiche Attive per l'Occupazione (SPAO) del MLPS, inoltre, si pianifica di attivare un fondo rotativo di microcredito che operi, in particolare, nell'ambito delle tematiche della creazione d'impresa e dell'autoimpiego nei cosiddetti processi di "*job creation*".

4.1.2. Stato del Microcredito in Italia: la strategia dell'Ente Nazionale per il Microcredito

La promozione della "via italiana al microcredito" è cominciata nel 2004, quando si sono mossi i primi passi verso la creazione di quello che, nel 2011, è diventato l'Ente Nazionale per il Microcredito (ENM), in risposta alla spinta proveniente dalle principali organizzazioni e istituzioni internazionali quali Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale e Nazioni Unite, che hanno riconosciuto in quell'anno il contributo del microcredito alla lotta alla povertà.

L'Ente si è posto quattro obiettivi principali:

1. promuovere la conoscenza del microcredito come strumento di aiuto per lo sradicamento della povertà;
2. individuare misure per stimolare lo sviluppo delle iniziative dei sistemi finanziari a favore dei soggetti in stato di povertà, al fine di incentivare la costituzione di microimprese in campo nazionale ed internazionale;
3. promuovere la capacità e l'efficienza dei fornitori di servizi di microcredito e di microfinanziamento nel rispondere alle necessità dei soggetti in stato di povertà, al fine di promuovere innovazione e partenariati nel settore;
4. agevolare l'esecuzione tecnica dei progetti di cooperazione a favore dei Paesi in via di sviluppo, nel rispetto delle competenze istituzionali del Ministero degli Affari Esteri.

L'attuale crisi economica che sta gravemente investendo il mercato del lavoro italiano e innalzando il tasso di disoccupazione, congiunta all'acuirsi del fenomeno del *credit crunch*[15] soprattutto per le imprese di minori dimensioni, ha sostenuto le ragioni dell'espansione del microcredito. Nel nostro Paese il settore della microfinanza ha cominciato a svilupparsi negli ultimi vent'anni, contando su tre principali categorie di attori che offrono prestiti ai "non bancabili", ossia individui o piccole imprese a basso reddito che non troverebbero risposta da parte delle istituzioni finanziarie tradizionali. Le suddette categorie sono: le Istituzioni di Microfinanza (IMF) registrate e sviluppate sotto la legge bancaria come intermediari finanziari che sono comparabili a quelle attive nei Paesi in via di sviluppo, le Mutua Auto Gestione (MAG), e poi la più ampia categoria di IMF comprendente associazioni no profit o fondazioni (ONLUS) le quali si occupano della fase preliminare del prestito e della sua gestione. Il panorama della microfinanza italiana è comunque frammentato e poco organizzato, fatto di piccole iniziative spontanee messe in atto da associazioni,

[15] Con il termine *credit crunch* si indica una stretta, o inasprimento improvviso delle condizioni, dell'offerta di credito da parte degli intermediari finanziari.

istituzioni finanziarie, enti pubblici e privati, o, spesso, da enti ecclesiastici. La costituzione di un Ente Nazionale per il Microcredito rispondeva, quindi, proprio all'esigenza di far luce e dare un'organicità a questo universo frammentato.

Alla luce di queste premesse, infatti, l'ENM ha realizzato una serie di interventi che affrontano la tematica del microcredito da diversi punti di vista. La difficoltà di accesso al credito per alcuni gruppi di persone è stata affrontata tenendo conto, da un lato, della capacità istituzionale in materia e della scarsa offerta di servizi pubblici che facilitino l'accesso a questo strumento, dall'altro della necessità di informare i cittadini e di lavorare con vari *stakeholder*, compresi gli erogatori di credito, per costruire delle reti.

Il tentativo di affrontare la tematica da diverse angolazioni è sicuramente un approccio corretto, a patto che gli interventi siano fra loro integrati e i risultati ottenuti replicabili e trasferibili. La valutazione dei quattro progetti dei PON, dunque, cercherà di comprendere non solo quali risultati di sistema abbia raggiunto ciascun progetto, ma anche la misura in cui tali interventi, implementati nello stesso arco temporale, abbiano agito in maniera sinergica.

4.2. METODOLOGIA E OBIETTIVI DELLA VALUTAZIONE

L'obiettivo della valutazione è quello di verificare quale contributo hanno fornito i progetti oggetto dell'analisi allo sviluppo delle politiche per il microcredito. Per fare ciò, il Valutatore ha identificato le seguenti domande di valutazione:

- *I progetti hanno contribuito a rispondere alle esigenze degli attori coinvolti?*
- *I progetti si sono occupati di aspetti delle policy rilevanti per gli attori coinvolti?*
- *I progetti sono riusciti a produrre cambiamenti positivi e sostenibili?*

Nello specifico, è stata condotta un'analisi dei report e del materiale prodotto dai progetti, nonché un'analisi della letteratura più rilevante in materia di microcredito e microfinanza. In seguito, si è proceduto a effettuare una ricerca desk inerente alla normativa vigente in materia e a ulteriori documenti utili sui progetti oggetto di analisi. Sono state poi condotte delle interviste "in profondità" con i responsabili dei progetti dell'ENM, così da integrare le informazioni raccolte tramite l'analisi documentale con ulteriori elementi utili all'approfondimento tematico. Infine, è stata realizzata un'indagine su un campione degli sportelli di microcredito attivati[16]. Il campione utilizzato, pari a 24 sportelli, ha coperto in maniera numericamente omogenea i partecipanti al progetto "Microcredito e servizi per il lavoro", "Microwork" e quelli che hanno partecipato ad entrambi gli interventi.

4.3. DESCRIZIONE DEI PROGETTI

4.3.1. La produzione di conoscenza e il *capacity building* nel microcredito

Il primo progetto avviato dall'ENM è stato il Monitoraggio dell'integrazione delle politiche del lavoro con le politiche di sviluppo locale dei sistemi produttivi relativamente al microcredito e alla microfinanza nel periodo dicembre 2010 - ottobre 2013. Il progetto ha consentito di esplorare per la prima volta il mercato del microcredito in Italia, di stimarne le dimensioni e soprattutto di comprenderne il funzionamento. L'azione di monitoraggio è stata accompagnata da una valutazione delle iniziative di microcredito in corso in Italia, e soprattutto nelle regioni più svantaggiate, per comprendere il fenomeno nella sua complessità ed evoluzione, nonché valutarne l'impatto in termini occupazionali e di integrazione sociale, ed individuare i fattori su cui far leva per favorirne uno sviluppo equilibrato in futuro.

[16] L'indagine è stata condotta in modalità *Computer Assisted Web Interview (CAWI)* tramite la piattaforma online Surveymonkey©.

Lo studio del mercato del microcredito ha quindi richiesto di identificare e consultare i principali promotori delle iniziative e numerosi altri stakeholder. Bisogna considerare che, trattandosi di un'adesione volontaria e non obbligatoria al monitoraggio da parte dei promotori, i dati raccolti non rappresentano la totalità delle iniziative. Monitorare il microcredito, inoltre, non è stato semplice a causa della spontaneità con cui il fenomeno si è andato manifestando nell'intero Paese, tramite un numero considerevole di progetti messi in campo da una varietà di attori (enti pubblici, associazioni, ONLUS, istituti finanziari), che hanno stabilito di volta in volta tempi, modi e condizioni diverse.

Il processo di monitoraggio si è articolato in tre fasi fondamentali. Un primo livello di conoscenza e analisi delle caratteristiche operative e delle tipologie di microcredito (dimensioni, accessibilità, diffusione territoriale, volumi di attività, ecc.) è avvenuto tramite la ricognizione delle iniziative attive in Italia e la consultazione diretta dei promotori, intervistati tramite un questionario. Sono state così realizzate tre edizioni del monitoraggio: la prima nel 2011 con riferimento alle esperienze attive al 31/12/2010, la seconda nel 2012 con riferimento ai progetti in corso al 31/12/2011, la terza nel 2013 con riferimento ai programmi operativi al 31/12/2012.

Un secondo livello di valutazione ha riguardato gli esiti occupazionali e sociali di tutte le esperienze di microcredito già attive nelle regioni Obiettivo Convergenza, attraverso un'indagine condotta nel 2012 sui dei beneficiari che nel 2010 avevano avuto accesso ai programmi di microcredito.

Un terzo livello di analisi ha coinvolto stakeholder con vari ruoli nel microcredito (promotori, soggetti finanziatori e garanti) in alcuni focus group sulle potenzialità del settore e sui relativi vincoli ed opportunità; più in particolare, sono state condotte due analisi mirate: una rivolta a sondare in profondità il ruolo ricoperto dagli istituti di credito; l'altra volta ad approfondire i programmi di microcredito messi in campo dalle Regioni, che negli ultimi anni hanno dimostrato una crescente attenzione verso lo strumento.

Per quanto riguarda la comunità professionale del microcredito e dei policy maker, il rapporto delle indagini è stato diffuso fra i partecipanti in occasione di convegni ed è stato fatto circolare fra i principali organi di stampa, tra i quali, tuttavia, si è registrato un modesto uso dei dati forniti. La comunicazione verso la cittadinanza, invece, è stata rivolta soprattutto ai giovani, attraverso l'organizzazione di seminari nelle scuole e nelle università: sono stati organizzati sei seminari territoriali informativi/formativi nelle aree Obiettivo Convergenza. Inoltre, sono stati realizzati un convegno di lancio del progetto dal titolo "Microcredito: strumento strategico per le politiche dal lavoro" a Palermo, e un convegno finale dal titolo "Le multiformi caratteristiche del microcredito" a Roma.

L'ENM ha poi realizzato, tra luglio 2014 e gennaio 2015, l'Azione di sistema per il monitoraggio e la valutazione del microcredito in Italia. Il progetto, oltre a continuare l'opera già avviata di analisi e valutazione delle iniziative di microcredito, ha permesso di approfondire le tematiche più vicine agli obiettivi d'inclusione sociale dello strumento. Esso si è articolato in tre fasi:

- ricognizione e aggiornamento delle iniziative in campo, attraverso la somministrazione di un questionario online che ha consentito l'elaborazione di un "Rapporto finale di monitoraggio";
- valutazione degli esiti del microcredito in termini di integrazione sociale e lavorativa di donne e giovani, categorie particolarmente vulnerabili nel mercato del lavoro. In questo caso le interviste hanno condotto alla realizzazione di un "Report di sintesi";
- redazione del "Report di analisi sui servizi di supporto al microcredito" in seguito all'organizzazione di un *working group*, che si è avvalso della partecipazione di diversi rappresentanti e tutor dei promotori che svolgono attività di accompagnamento dei beneficiari. L'obiettivo era quello di pervenire ad una comprensione delle possibilità di successo dei progetti di microcredito,

evidenziando la logica e la trasferibilità degli strumenti di supporto e tutoraggio utilizzati pre e post erogazione del prestito.

Il progetto ha anche approfondito il problema dell'insolvenza, cercando di ricostruire, attraverso un focus group con promotori e partner delle iniziative, modalità e procedure con cui il fenomeno viene affrontato. Infine, allo scopo di trasferire le buone pratiche di servizi di supporto e accompagnamento al percorso di creazione di microimpresa, sono stati organizzati due seminari informativi e formativi rivolti agli attori del settore.

Parallelamente a queste due iniziative esplorative, sul fronte della capacità istituzionale l'ENM ha realizzato l'iniziativa *Capacity building sugli strumenti finanziari di microcredito*: definizione e sperimentazione di nuove competenze e strumenti per la gestione efficiente ed efficace dei programmi. Il progetto ha l'obiettivo di fornire alle pubbliche amministrazioni delle Regioni Convergenza gli strumenti idonei a rafforzare la propria capacità di governare i processi di programmazione per un efficace ed efficiente utilizzo degli strumenti finanziari di microcredito, secondo le direttrici strategiche tracciate dalla strategia Europa 2020 e riprese nel quadro regolamentare per la programmazione 2014-2020.

Il progetto, finanziato con 3 milioni di euro, ha rappresentato il primo tentativo di trasferire conoscenze e competenze sul microcredito alla pubblica amministrazione. Ciò ha richiesto un importante lavoro di coordinamento tra i diversi livelli operativi: ENM, Dipartimento della Funzione Pubblica, Autorità di Gestione FSE, Uffici di Presidenza delle Regioni, Assessorati regionali, enti locali e diverse tipologie di *stakeholder*. L'intervento si avvale, inoltre, di una serie di accordi con società finanziarie: il principale è sicuramente quello con l'Associazione Bancaria Italiana (ABI), finalizzato ad un pieno coinvolgimento del settore bancario nel progetto. A questo sono seguiti altri accordi simili con l'Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici (ANIA) e l'Associazione Italiana Leasing (ASSILEA), allo scopo di sviluppare un'offerta di prodotti di microfinanza, quali la microassicurazione ed il microleasing.

È da segnalare che fin dall'avvio dei lavori si è riscontrata una criticità nei confronti della Regione Sicilia. Quest'ultima, infatti, dopo aver sottoscritto la dichiarazione d'intenti con la quale esprimeva la propria volontà di collaborare con l'ENM, non ha mai provveduto a comunicare i nominativi del personale regionale che avrebbe dovuto costituire il gruppo di lavoro. Va specificato che, a dispetto di ciò, in fase di elaborazione del progetto, si era riscontrato un grande interesse presso i potenziali *stakeholder* della Sicilia. Infatti, a seguito della manifestazione d'interesse pubblicata dall'ENM per la selezione di tali soggetti, erano state avanzate candidature da parte di ben 30 soggetti appartenenti a organismi del terzo settore, associazioni, fondazioni, università, banche e settore finanziario, nonché da parte di 8 dirigenti e funzionari dei Comuni di Catania, Trapani, Palermo, Agrigento, Enna e Siracusa. Tali soggetti avrebbero potuto costituire una rete territoriale a supporto dell'amministrazione regionale, ma, trattandosi di destinatari indiretti aventi titolo a partecipare alle attività progettuali solo a supporto del gruppo di lavoro regionale, non sono stati coinvolti nelle attività. La mancata collaborazione da parte della regione Sicilia ha fatto sì, quindi, che il progetto si sia sviluppato nei confronti delle sole Regioni Campania, Calabria e Puglia.

Il rafforzamento del personale della PA in materia di microcredito ha visto l'individuazione, all'interno del progetto, di tre obiettivi specifici:

- definizione di nuovi modelli di rilevazione dei fabbisogni e di gestione dei processi partenariali che coinvolgano tutta la filiera dalla PA e degli *stakeholder* sulla specifica tematica del microcredito;
- sviluppo, nei funzionari delle amministrazioni delle Regioni partecipanti, di competenze mirate alla programmazione economico-finanziaria e alla progettazione di strumenti finanziari specifici del microcredito allo scopo di raggiungere un uso più efficiente delle risorse disponibili;
- rafforzamento della capacità di dialogo della PA con gli operatori attivi sul territorio.

Nella prima fase di preparazione dell'intervento, è stato definito il campo di lavoro dal punto di vista tecnico-scientifico e sono stati individuati i soggetti istituzionali da coinvolgere nei gruppi di lavoro regionali (personale individuato all'interno degli Assessorati regionali e degli Uffici di Presidenza, degli enti locali e delle società regionali *in house*). Nel contempo, è stata predisposta una manifestazione d'interesse rivolta agli *stakeholder* da integrare nei gruppi di lavoro regionali, coinvolti, seppur non direttamente partecipanti al progetto, per fornire un valore aggiunto alle discussioni e ai lavori di gruppo e realizzare una rete territoriale a supporto dell'amministrazione pubblica sullo specifico tema del microcredito.

La seconda fase, invece, ha costituito la parte essenziale dell'azione di *capacity building*, progettando e sviluppando un'azione integrata di trasferimento di conoscenze e competenze sul microcredito e sulla microfinanza. L'azione è avvenuta attraverso:

- 4 cicli di laboratori regionali coordinati dagli esperti dell'Ente Nazionale per il Microcredito con i gruppi di lavoro regionali, gli *stakeholder* e altri esperti;
- l'utilizzo di una piattaforma web per fornire ai destinatari attività di informazione, formazione a distanza, toolkit degli strumenti di progettazione;
- analisi di esperienze e buone prassi individuate in ambito nazionale e comunitario;
- realizzazione di una ricerca a carattere scientifico, che è andata ad analizzare il nuovo framework regolamentare della Commissione europea sull'utilizzo dei fondi strutturali anche in relazione a nuovi strumenti finanziari (microleasing, microassicurazione, *housing microfinance*, ecc.) e i principali risultati conseguiti con la somministrazione a un campione di *Managing Authority* europee di due questionari volti ad indagarne la capacità istituzionale, rispettivamente sui fondi strutturali e sul comparto del microcredito.

La terza fase di diffusione/comunicazione, trasversale all'intero progetto, ha avuto lo scopo di comunicarne le attività progettuali realizzate e di diffonderne e valorizzarne i risultati, anche attraverso la creazione di un sito web dedicato al progetto.

4.4. LA PROMOZIONE DEGLI SPORTELLI PER IL MICROCREDITO

Gli ultimi due progetti in ordine di tempo dell'ENM hanno previsto l'implementazione di sportelli informativi sia nell'area Convergenza (limitatamente al progetto "Microcredito e servizi per il lavoro") che in quella Competitività.

Il primo progetto, **Microcredito e servizi per il lavoro***,* si è fatto promotore nell'Obiettivo Convergenza di un'azione di sistema volta alla creazione e alla valorizzazione di strumenti innovativi e operativi per l'auto-impiego e la microimprenditorialità presso i Servizi per il lavoro, con il fine di ampliare il supporto offerto ai soggetti esclusi o a rischio di esclusione dal mondo lavorativo. In estrema sintesi, il progetto, finanziato con un totale di fondi di 3 milioni di euro[17], ha promosso la creazione di sportelli informativi per il microcredito, presso Comuni, Camere di Commercio e Centri per l'impiego, prevedendo in parallelo la creazione di un tavolo di lavoro con i referenti delle 4 Regioni finalizzato al confronto e alla condivisione di un modello di programmazione in tema di strumenti di microcredito.

Tramite una manifestazione d'interesse, effettuata tra la fine del 2011 e l'inizio del 2012, sono state coinvolte 78 amministrazioni, che a loro volta si sono impegnate ad avviare i punti informativi al loro interno. Al termine del progetto, previsto per il luglio 2013, ma poi prorogato al giugno 2014 proprio per l'adesione di un numero di soggetti al di sopra delle aspettative, sono stati effettivamente aperti 95 sportelli (27 in Puglia, 12 in Calabria, 25 in Sicilia e 31 in Campania); la loro funzione era quella di fornire

[17] Di questi, 1.200.000€ provenienti dal Fondo Sociale Europeo e 1.800.000€ dal Fondo Rotazione ex legge n. 183/87.

informazioni sui programmi di microcredito e sull'offerta di incentivi per l'avvio di impresa a livello locale e nazionale.

L'organizzazione degli sportelli ha richiesto un impiego di personale da parte delle amministrazioni di circa 165 fra addetti, funzionari e dirigenti. Nel maggio 2013 l'ENM ha organizzato un ciclo di attività informative/formative in forma seminariale-residenziale. La formazione specialistica si è svolta anche a distanza attraverso la piattaforma www.retemicrocredito.it, creata sia per l'autoformazione degli sportellisti, che per l'informazione rivolta agli utenti sul microcredito e l'autoimpiego; tale strumento è stato finalizzato, appunto, all'aggiornamento continuo del personale addetto, alla consultazione tecnica sui temi del microcredito e degli incentivi all'autoimpiego e alla microimprenditorialità, nonché a trasferire l'informazione dagli sportelli all'utenza.

Preziosa è stata la collaborazione instaurata con Formez PA, sostanziatasi nello scambio di banche dati e informazioni tecnologiche. Quest'ultima si è rilevata molto efficace per gli utenti, i quali, oltre alle informazioni ricevute agli sportelli, tramite Formez hanno avuto accesso a informazioni complementari, spesso di natura burocratica, come la costruzione di un *business plan*.

Il progetto *Microwork* è stato pensato come prosieguo del progetto *Microcredito e servizi per il lavoro*, rispondendo quindi alla finalità di contribuire al rafforzamento del microcredito quale strumento di politica attiva del lavoro, attraverso l'ampliamento e il rafforzamento della rete di sportelli informativi territoriali già creata dall'ENM. L'estensione di applicazione del progetto è stata ampliata rispetto al precedente: *Microwork*, infatti, si è rivolto non solo alle Regioni Convergenza, ma anche alle Regioni Obiettivo Competitività. Il Progetto è stato finanziato da entrambi i PON (rispettivamente per 196.000 euro per le attività dell'Obiettivo Convergenza e 104.000 euro dell'Obiettivo Competitività).

L'intervento, dalla durata complessiva di 7 mesi, ha cominciato operativamente le attività nel novembre 2014; nel mese di dicembre è stata definita la composizione del gruppo di lavoro e nel giugno 2015 le attività sono state concluse. Il progetto si è sviluppato sul modello di intervento di rete pubblico-privata già attuata e sperimentata dall'ENM attraverso il precedente progetto, il che ha reso possibile avviare le attività in un breve arco temporale. È infatti sulla base dei risultati raggiunti (vedi oltre), e in ragione del successo ottenuto nel precedente intervento, che il Ministero del Lavoro e l'Ente hanno stabilito di proseguire l'intenso percorso avviato valorizzando il modello di lavoro sviluppato, ampliandone la portata territoriale alle regioni del Centro-Nord e migliorando gli aspetti qualitativi del servizio.

Sono state 131 complessivamente le richieste di adesione per *Microwork*, 92 sono state inserite nell'allegato A dedicato alle nuove partecipazioni, e 39 nell'allegato B "rinnovo sportelli preesistenti". Delle 92 nuove adesioni, 77 provengono dalle Regioni Competitività, le rimanenti 15 da Regioni Convergenza.

4.4.1. Focus sui risultati: l'indagine sugli sportelli di microcredito

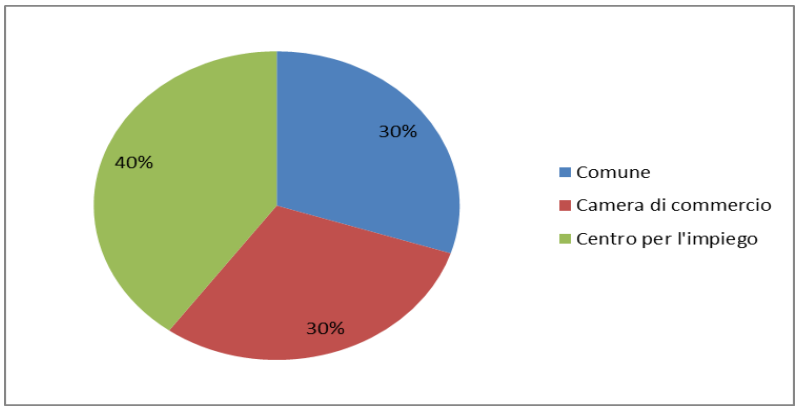
Il fine comune alle attività previste dall'intera programmazione in esame è la diffusione e la promozione del microcredito; in quest'ottica, gli sportelli rappresentano l'attività, tra quelle messe in piedi, che meglio collega i tre gruppi di soggetti coinvolti: l'utenza, la pubblica amministrazione e gli erogatori di microcredito. Gli sportelli, come già accennato, sono stati aperti presso gli Enti locali, Camere di Commercio, Centri per l'impiego e, nell'ambito di Microwork, anche presso Università, che hanno risposto alle manifestazioni d'interesse previste dai due progetti. I requisiti richiesti erano: popolazione superiore a 5.000 abitanti (solo per i Comuni), esperienza pregressa (progetti in materia di occupazione, mercato del lavoro, sviluppo territoriale; gestione di servizi informativi sulle opportunità di occupazione/autoimpiego; sinergie o reti con altri soggetti locali per l'inclusione sociale e lavorativa), strutture (sede aperta al pubblico e accessibile; disponibilità di accesso a internet, ecc.) e funzionalità/operatività (operatori qualificati per il

rapporto con il pubblico; tempo necessario per l'accoglienza degli utenti; partecipazione alle attività di formazione e assistenza organizzate dall'Ente Nazionale per il Microcredito, ecc.).

Il questionario dell'indagine è stato articolato in 3 sezioni: la prima parte era volta a rilevare la natura dell'ente, il luogo di attività e il progetto a cui ha preso parte; la seconda parte indagava le caratteristiche dello sportello, il suo funzionamento e i servizi effettivamente erogati; l'ultima sezione richiedeva agli intervistati una riflessione sui punti di forza e debolezza dei progetti analizzati.

L'indagine è stata condotta su un campione di 24 sportelli, rispetto ad un universo di 128[18] effettivamente aperti sul territorio nazionale, riportando un tasso di risposta complessivo dell'83% con 20 enti che hanno risposto al questionario. La partecipazione al questionario delle diverse tipologie di enti coinvolte nei due progetti è stata alquanto omogenea; tra i 20 enti vi sono 6 Comuni, 8 Centri per l'impiego e 6 Camere di Commercio.

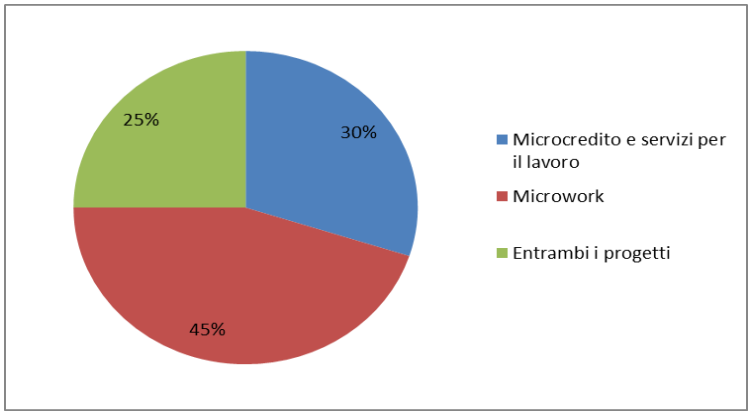
Grafico 1. Tipologia degli enti partecipanti all'indagine



Fonte: elaborazione Ismeri Europa
Note: 20 rispondenti su 20

Per quanto riguarda la partecipazione ai due progetti, invece, tra gli sportelli che hanno partecipato al questionario, 6 hanno partecipato al progetto "Microcredito e servizi per il lavoro", 9 a "Microwork" ed infine 5 ad entrambi i programmi.

Grafico 2. Partecipazione ai progetti "Microcredito e servizi per il lavoro" e "Microwork"

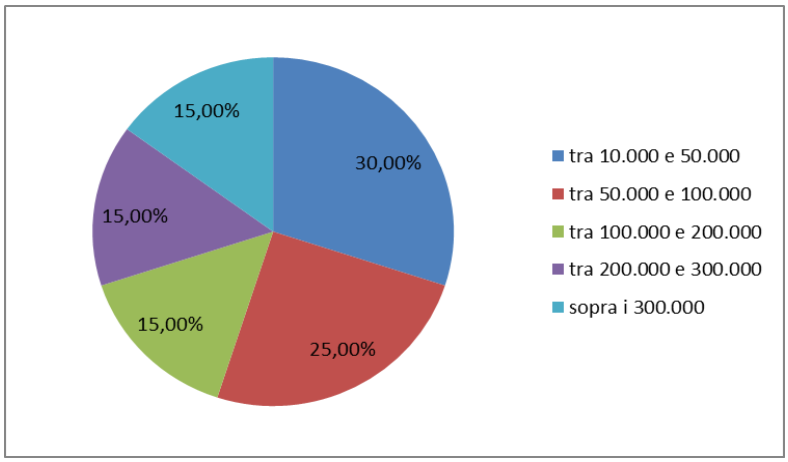


Fonte: elaborazione Ismeri Europa
Note: 20 rispondenti su 20

[18] Con il progetto Microwork, in continuazione a Microcredito e servizi per il lavoro, a gennaio 2015 sono stati effettivamente aperti 128 sportelli, di cui 91 nuove adesioni (allegato A) e 37 rinnovi per l'impiego (allegato B), rispetto alle 131 richieste di adesione complessivamente pervenute.

Come anticipato sopra, uno dei requisiti richiesti ai Comuni per l'apertura di uno sportello informativo di microcredito riguardava il numero di abitanti: nello specifico, potevano presentare domanda solo i comuni con una popolazione superiore a 5.000 abitanti; si è ritenuto quindi opportuno analizzare la popolazione delle varie città servite dagli sportelli. È emerso che, dei 20 enti partecipanti all'indagine, nessuno è situato in una città tra i 5.000 ed i 20.000 abitanti, il gruppo più consistente di sportelli (il 30%, cioè 6 in valore assoluto) serve una città con una popolazione tra 10.000 e 50.000, 5 sportelli sono situati in una città (25%) tra i 50.000 ed i 100.000 abitanti, e, infine, i restanti 9 (45%) si suddividono in 3 gruppi omogenei collocati in città rispettivamente tra i 100.000 e 200.000, 200.000 e 300.000, e superiori ai 300.000 abitanti.

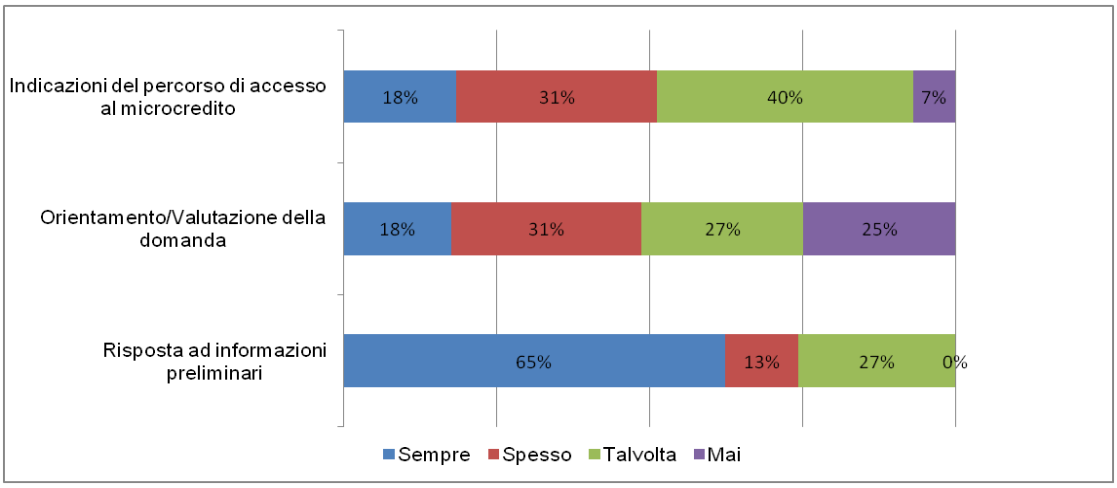
Grafico 3. Numero di abitanti della città servita dallo sportello



Fonte: elaborazione Ismeri Europa
Note: 20 rispondenti su 20

Il valutatore ha poi proseguito l'indagine analizzando le attività quotidianamente svolte all'interno degli sportelli, con lo scopo di approfondirne la natura e capire quali fossero quelle ritenute più utili dall'utenza. Il grafico seguente mostra le attività che gli sportellisti hanno dichiarato di svolgere, indicandone per ciascuna la frequenza di svolgimento. Dall'analisi emerge che la risposta a informazioni preliminari sul microcredito come opportunità di finanziamento e sulla gamma di prodotti offerti viene effettuata in maniera preponderante. Tale attività è seguita, in ordine di frequenza, dalla fornitura di indicazioni del percorso di accesso al microcredito, quindi di una possibile soluzione di richiesta di finanziamento, ed, infine, dall'orientamento/valutazione della domanda, concepito come ultimo stadio della consulenza informativa preliminare all'incontro con un operatore finanziario.

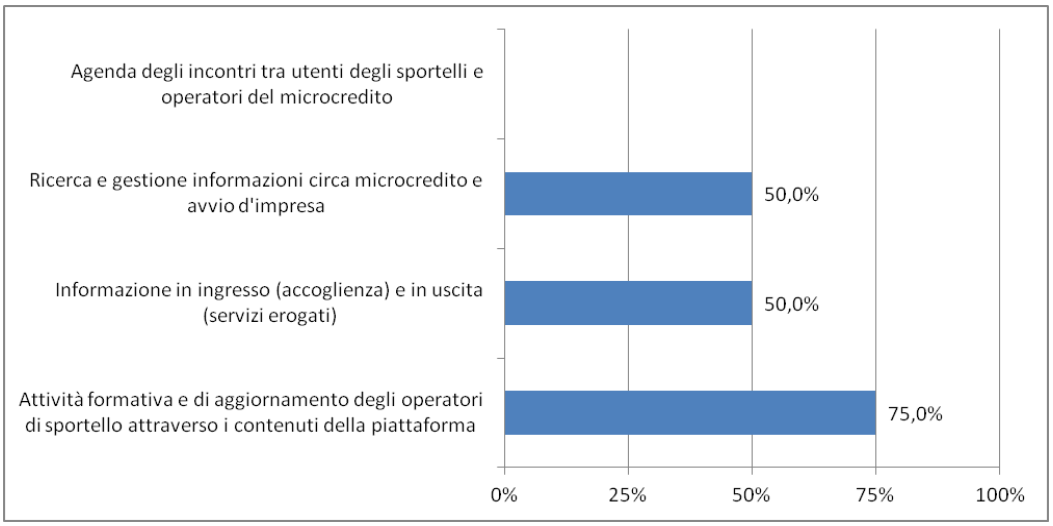
Grafico 4. Servizi offerti dallo sportello



Fonte: elaborazione Ismeri Europa
Note: 17 rispondenti su 20

Fondamentale strumento per l'implementazione dei due progetti è stata la piattaforma www.retemicrocredito.it, creata per il funzionamento della rete degli sportelli informativi sul microcredito e per fornire, a tal proposito, strumenti a supporto dell'operatività degli operatori di sportello. Il questionario evidenziava 4 fondamentali servizi offerti dalla piattaforma: l'attività formativa e di aggiornamento degli operatori di sportello attraverso i contenuti della piattaforma; l'informazione in ingresso e in uscita; la ricerca e gestione di informazioni circa il microcredito e l'avvio d'impresa; l'agenda degli incontri tra gli utenti degli sportelli e operatori di microcredito. Tra questi, il servizio che è stato più apprezzato dagli sportellisti è stato quello di formazione tramite la piattaforma, indicato come rilevante da 12 dei 16 enti rispondenti; all'opposto, l'agenda di incontri non è stata menzionata da alcuno sportellista, mentre sono stati in 8 a ritenere rilevanti i rimanenti 2 servizi.

Grafico 5. Rilevanza dei servizi offerti dalla piattaforma www.retemicrocredito.it



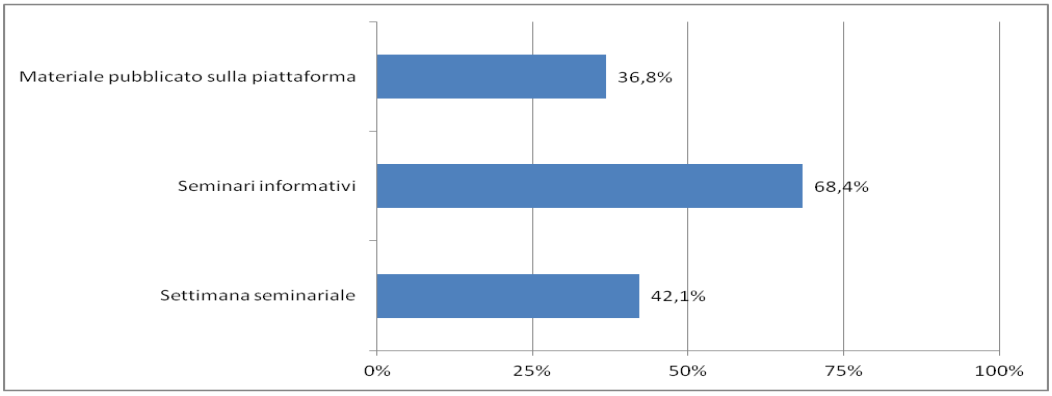
Fonte: elaborazione Ismeri Europa
Note: 16 rispondenti su 20

Il servizio offerto dalla piattaforma è stato giudicato complessivamente in maniera positiva: dei 16 sportelli rispondenti, la metà ha giudicato il servizio buono, per 2 è stato eccellente, per 5 sufficiente; solo 1 ha

espresso parere negativo, indicando come motivazione la poca chiarezza dell'offerta dei finanziamenti accessibili e degli eventuali destinatari.

La formazione degli operatori di sportello, come già specificato, è avvenuta essenzialmente tramite tre strumenti: la settimana seminariale, l'organizzazione di seminari informativi, e formazione a distanza mediante il materiale pubblicato sulla piattaforma. Come si evince dal grafico sottostante, 13 rispondenti su 19 hanno indicato i seminari informativi come lo strumento formativo più utile.

Grafico 6. Utilità degli strumenti formativi per la formazione degli operatori di sportello



Fonte: elaborazione Ismeri Europa
Note: 13 rispondenti su 20

Gli operatori di sportello hanno, poi, espresso un parere complessivamente positivo circa la formazione fornita loro dall'ENM: il 58% l'ha giudicata "completa", il 42% "sufficiente". Nessuno, quindi, ha espresso un giudizio negativo.

Per quanto riguarda la tipologia di utenti che nell'arco di tempo coperto dai due progetti si sono rivolti ai due progetti, gli sportellisti hanno registrato una maggiore affluenza di utenti fino ai 50 anni di età, in prevalenza uomini (62%), e disoccupati non iscritti alle liste di mobilità (59%). La grande maggioranza degli sportellisti (16 su 20) ha indicato tra le consulenze richieste quella di apertura di ditta individuale.

Si è passati poi a valutare l'efficacia del progetto, con lo scopo di verificare se l'obiettivo comune ai due progetti, quello della costituzione di una rete pubblico-privata che mettesse in contatto gli utenti con i molteplici operatori del microcredito, era stato raggiunto. A tal riguardo nessuno dei 15 operatori rispondenti ha espresso giudizio negativo, per 1 operatore l'obiettivo è stato raggiunto "completamente", per 8 (53%) "sufficientemente" e per 6 (40%) solo "parzialmente".

All'interno del questionario è stato chiesto agli operatori di sportello del microcredito di indicare i punti di forza e di debolezza dei due progetti. I punti di forza evidenziati sono i seguenti:

- la creazione di un network pubblico privato come nuovo strumento per il mercato del lavoro, capace di stimolare quanti intendano aprire un'attività servendosi dei fondi del microcredito, andando a costituire in tal modo un'alternativa occupazionale per i disoccupati;
- la maggiore capillarità di informazione raggiungibile tramite la rete creata e l'opportunità di comunicazione tra gli operatori degli sportelli e l'utenza.

I punti di debolezza emersi, invece, sono:

- il riscontro di un ritardo normativo da parte del Legislatore italiano che priva il settore di regole certe in grado di definire in maniera precisa i confini del microcredito;

- non completa collaborazione da parte delle banche che, approfittando della carenza normativa, non hanno tempestivamente specificato o adeguatamente provveduto a definire un'offerta di prodotti di microcredito;
- malfunzionamento/non attivazione della piattaforma www.retemicrocredito.it.

Ai referenti è stato infine chiesto di indicare degli eventuali suggerimenti da apportare in caso di proroga del servizio informativo nella prossima programmazione. I suggerimenti emersi riguardano il miglioramento di tre punti fondamentali:

- la piattaforma, supportando una maggiore dinamicità e tempestività degli aggiornamenti;
- la rete ed i punti informativi, facilitando un incremento della comunicazione, intesa sia come diffusione dei servizi offerti legati al microcredito, sia tra sportellisti ed utenti. A tal fine si suggerisce di aumentare le occasioni d'incontro tra partner e sportellisti e di rafforzare la formazione ricevuta dagli operatori di sportello;
- i servizi per il lavoro offerti, prevedendo modelli integrati e avanzati di prestazioni che tengano conto delle specificità locali e delle diverse esigenze degli utenti, rafforzando la relazione tra sistema universitario e mondo produttivo;
- rafforzare ed ampliare i servizi per il lavoro offerti verso modelli integrati e avanzati di prestazioni che tengano conto delle specificità locali e delle diverse esigenze degli utenti, rafforzando la relazione tra sistema universitario e mondo produttivo.

4.5. RISULTATI DEGLI INTERVENTI

In questa sezione, oltre a presentare brevemente i risultati di ciascun progetto, si intende capire in che misura la strategia dell'ENM si sia sviluppata in maniera coerente e sinergica nei vari interventi oggetto della valutazione.

Il progetto *Monitoraggio dell'integrazione delle politiche del lavoro con le politiche di sviluppo locale dei sistemi produttivi relativamente al microcredito e alla microfinanza* ha rappresentato una sperimentazione di uno nuovo strumento, ovvero un sistema di monitoraggio appositamente studiato e implementato per questo intervento, che si è rivelata molto proficua. Se la prima annualità del progetto è stata, appunto, una sperimentazione, il progetto è riuscito negli anni seguenti a consolidare lo strumento di monitoraggio dal punto di vista metodologico e renderlo utile e fruibile anche per successivi interventi che sono stati implementati dall'ENM. Dalle interviste con i referenti dell'Ente, si è evento che i progetti *Capacity building* e quelli che hanno portato all'implementazione degli sportelli di microcredito hanno, infatti, usufruito delle evidenze emerse dal monitoraggio come conoscenza di base delle realtà locali, per poi progettare in maniera mirata gli interventi. Inoltre, tramite la successiva *Azione di sistema per il monitoraggio e la valutazione del microcredito in Italia* è stato possibile portare avanti le analisi del progetto madre e approfondire ulteriori aspetti che non era stato possibile trattare in profondità nella prima fase del progetto, ovvero quelli di carattere più squisitamente qualitativo, quali:

- le esperienze dei progetti di microcredito già attivi a livello regionale;
- le problematiche più comuni affrontate dagli istituti di credito e dai beneficiari, quali l'insolvenza;
- nonché le esperienze concrete di donne e giovani beneficiari di programmi di microcredito in corso.

Le attività di trasferimento delle migliori pratiche di servizi di supporto e di accompagnamento al percorso della creazione di microimpresa, tramite seminari formativi e informativi, è stata altresì importante in quanto ha permesso a soggetti provenienti da vari ambiti (es. promotori e partner di iniziative di microcredito) di incontrarsi ed essere messi in condizione di dialogare, così da apprendere gli uni dagli altri.

Come già accennato nei paragrafi precedenti, sono stati prodotti diversi rapporti, non solo sul monitoraggio, ma anche su temi specifici, quali il "Report di sintesi degli studi di caso" (riguardanti donne e giovani beneficiari di microcredito) e il "Report di analisi sui servizi di supporto al microcredito". Tutti questi dati sono stati di grande importanza, da un lato, per avere, per la prima volta, una panoramica ampia ed esaustiva della situazione del microcredito in Italia, dall'altro hanno rappresentato una base conoscitiva fondamentale per gli altri interventi successivi dell'ENM. Sia nel progetto *Capacity building* che negli interventi di implementazione degli sportelli di microcredito, infatti, si è partiti da una ricognizione completa dello stato dell'arte del microcredito nei territori coinvolti. Questo rappresenta un risultato importante, poiché testimonia che l'Ente Nazionale per il Microcredito ha lavorato in maniera sinergica, non disperdendo ciò che è stato appreso, ma mettendolo a sistema.

Il progetto *Capacity building*, oltre ad aver usufruito delle conoscenze emerse dal progetto *Monitoraggio*, è stato un *unicum* a livello europeo, in quanto ha cercato di fornire una risposta diretta e incisiva alle criticità incontrate dalle amministrazioni dell'Obiettivo Convergenza, nella costruzione, avvio e attuazione degli strumenti finanziari collegati alle tematiche di microcredito e microfinanza. Si è trattato, infatti, di due ordini di criticità: da un lato, il sottoutilizzo dei fondi strutturali destinati alle politiche di sviluppo e occupazione, dall'altro della contrazione dell'offerta di credito che, negli anni recenti, ha fortemente penalizzato il sistema imprenditoriale, e soprattutto le imprese di minori dimensioni. Per il superamento di tali criticità sono stati predisposti un ventaglio di strumenti di microcredito volti a potenziare gli strumenti operativi già a disposizione delle pubbliche amministrazioni, rafforzando al contempo le competenze e le conoscenze degli *stakeholder* riguardo ai nuovi strumenti di ingegneria finanziaria. Esso, infatti, ha messo in campo una serie di strumenti funzionali alla capacitazione istituzionale, che sono rimasti a disposizione dei beneficiari anche dopo la fine dell'intervento (ad esempio la piattaforma Formazione A Distanza (FAD); il toolkit e il glossario sul microcredito). Questo aspetto ha favorito una valorizzazione delle lezioni apprese durante le varie attività del progetto, anche grazie al lavoro svolto dall'ENM per la creazione (e il consolidamento, nel caso della Puglia) di reti volte alla promozione del microcredito imprenditoriale. La costruzione di tali reti, inoltre, ha consentito di rafforzare e/o creare *ex novo* occasioni significative di dialogo fra le pubbliche amministrazioni regionali e gli attori chiave del microcredito.

Il progetto *Capacity building* ha anche permesso all'ENM di aprire dei tavoli di lavoro con le principali associazioni del mondo bancario e finanziario, al fine di definire, congiuntamente a questi interlocutori, le modalità ottimali per la relativa ingegnerizzazione nel contesto della programmazione 2014-2020. Proprio il ricorso a tali prodotti costituisce una forma innovativa di spesa del bilancio comunitario, che può integrare le sovvenzioni o i sussidi con strumenti maggiormente orientati al mercato, che possano apportare dei benefici al raggio d'azione complessivo dei programmi. Il progetto è stato fondamentale anche poiché ha permesso all'ENM di avviare una riflessione, supportata da testimonianze italiane ed estere, sulla valorizzazione dei servizi di accompagnamento al microcredito – assistenza tecnica, formazione, tutoraggio e monitoraggio – che il nuovo articolo 111 del TUB definisce come costitutivi del prodotto microcredito, perché in grado di generare una vera sostenibilità degli effetti prodotti dall'erogazione dei finanziamenti.

Capacity building, inoltre, ha permesso all'Ente di indagare la *capacity building* delle diverse Autorità di Gestione europee, i cui risultati sono confluiti in una pubblicazione edita nella collana "Plagrave Macmillan-Pivot series". Lo scopo di questa pubblicazione, prima del suo genere, era quello di verificare il contenuto e i risultati dell'attività di programmazione sui fondi strutturali realizzata dalle diverse Regioni Convergenza europee per il comparto del microcredito. Scopo della ricerca era anche fornire riflessioni comparative e possibili tendenze evolutive sull'utilizzo degli strumenti di ingegneria finanziaria all'interno dei programmi operativi europei. Le potenzialità insite in questa pubblicazione, dunque, sono ampie.

I due progetti che hanno contribuito all'implementazione di sportelli di microcredito sia nelle regioni Convergenza che in quelle Competitività hanno innanzitutto utilizzato i report e i dati disponibili dal

progetto *Monitoraggio*, poiché risultava essenziale avere una visione chiara della situazione di partenza dei territori coinvolti. Anche questi due interventi hanno agito, da un lato, sulla formazione dei beneficiari e sul supporto continuativo agli stessi, anche tramite supporti telematici – vedi sito www.retemicrocredito.it, dall'altro hanno lavorato sulla costruzione di reti di soggetti, coinvolti a diversi livelli del processo di erogazione di microcredito, che durante i progetti hanno iniziato a lavorare in maniera congiunta: Comuni, Province, Camere di Commercio, CPI, Università, enti erogatori di credito e soggetti erogatori di servizi pre e post finanziamento. Se i progetti hanno risposto alle necessità delle pubbliche amministrazioni partecipanti e ne hanno ottenuto piena collaborazione (le partecipanti avevano spontaneamente manifestato l'interesse a partecipare ai progetti), d'altro canto essi hanno contribuito anche all'implementazione concreta di sportelli informativi sul microcredito. I risultati emersi dalla *survey* condotta su un campione di sportelli sono, dunque, fondamentali per avere la reale percezione degli effetti di tale implementazione. L'evidenza generale emersa è che gli sportelli sono un buon punto di partenza, ma spesso non bastano per far sì che coloro che vogliono accedere al microcredito abbiano la reale possibilità di ottenere anche solo un colloquio preliminare con qualche erogatore di fondi. Un ulteriore elemento che è importante evidenziare è che vi sono significative differenze fra sportelli a seconda del territorio di appartenenza e della partecipazione a un singolo progetto o a entrambi. Sostanzialmente, infatti, le amministrazioni che hanno preso parte a entrambi i progetti hanno avuto la possibilità di consolidare le esperienze fatte e mettere a frutto le conoscenze apprese, risultando più efficaci nella loro azione. I risultati emersi, dunque, possono dirsi generalmente positivi, ma presentano considerevoli variazioni da sportello a sportello.

Come emerge chiaramente dalle analisi, nei quattro progetti si evidenzia una modalità operativa standard dell'ENM, ovvero affiancare attività di formazione e informazione degli *stakeholder* con attività di sensibilizzazione e costruzione di network, oltre che implementare strumenti a ulteriore supporto dei beneficiari, quali siti, report e documentazione di vario genere. Applicare delle modalità operative standard già sperimentate e, dunque, consolidate, ha sicuramente reso più efficace l'attività degli operatori dell'Ente e favorito la riuscita degli interventi. In tutte le attività promosse è stata inoltre riscontrata una validità scientifica (i dati dei report sono spesso citati da altre fonti), oltre a un soddisfacente gradimento da parte dei soggetti che hanno partecipato ai progetti. Come già accennato sopra, l'idea di rendere gli output di un singolo progetto funzionali a successivi interventi sulla stessa tematica rappresenta un elemento importante, poiché indirizza gli interventi verso una logica di sistema (logica che attraverso i PON si intende perseguire). Dalla valutazione si evince che l'Ente Nazionale per il Microcredito ha favorito lo sviluppo di una propria strategia in maniera coerente, indirizzando gli interventi verso un approccio sinergico, che potesse mettere a frutto gli insegnamenti appresi dagli altri progetti.

1.6. CONCLUSIONI

Questa sezione risponde alle domande di valutazione e fornisce alcune raccomandazioni per la programmazione 2014-2020.

I progetti hanno contribuito a rispondere alle esigenze degli attori coinvolti?

Tutti i progetti si sono caratterizzati per la loro unicità e originalità, in quanto non vi era alcun intervento simile che fosse già stato realizzato a livello nazionale e in un'ottica di sistema. L'elemento comune a tutte le attività realizzate dagli operatori dell'ENM è il fatto di aver instaurato un proficuo rapporto di interscambio di conoscenze e informazioni con gli *stakeholder* destinatari degli interventi. Oltre a ciò, a monte degli interventi è stata fatta un'analisi sia di ciò che i territori già offrivano rispetto al microcredito, sia una ricognizione sulle problematiche che, a livello locale, si affrontano solitamente nell'implementazione di questo tipo di strumento.

Questo approccio, e ciò è confermato sia dalle evidenze che emergono dal progetto "*Capacity building*", sia, almeno parzialmente, dall'analisi dei questionari agli sportelli di microcredito, è stato utile poiché ha permesso che gli interventi di sistema fossero calibrati sulle specificità dei territori coinvolti. Nonostante i risultati dei questionari siano, in certi casi, contrastanti, emerge il fatto che, nei casi in cui i risultati sono più flebili, ciò è spesso dovuto alla limitata maturità temporale e al limitato sviluppo strategico ed operativo degli interventi . Nel complesso, dunque, i progetti hanno contribuito a rispondere alle esigenze e necessità degli attori coinvolti.

I progetti si sono occupati di aspetti delle policy rilevanti per gli attori coinvolti?

In Italia vi è una carenza strutturale nelle politiche per il microcredito e la microfinanza quali mezzi di contrasto all'esclusione sociale, in quanto non esiste ancora una strategia ad ampio raggio per lo sviluppo di questi strumenti. Gli interventi esaminati hanno il merito di aver affrontato per la prima volta le debolezze sistemiche del microcredito in Italia. Tale risultato è importante perché, come emerso dai precedenti rapporti di valutazione, non sempre i PON sono stati in grado, nei diversi filoni di *policy* di cui si sono occupati, di sviluppare strategie d'intervento capaci di innescare un percorso cumulativo di apprendimento nella PA e di capitalizzare sinergie e complementarietà tra interventi di diversa tipologia.

Riunire sotto la titolarità dell'ENM l'attuazione degli interventi per il microcredito ha contribuito a questo risultato e mostrato che l'Ente è un attore che, se correttamente valorizzato, potrebbe ricoprire un ruolo importante nel futuro sviluppo delle strategie di settore, poiché accreditato fra gli enti locali e in possesso dell'*expertise* utile a queste *policy*.

Al contempo, sebbene le istituzioni locali destinatarie fossero numerose e di diversa natura (dai Comuni alle Camere di Commercio), è stato fondamentale che anche loro abbiano saputo cooperare. Lo stesso coinvolgimento attivo dei partecipanti, e il loro poter esprimere le proprie necessità, ha fatto sì che gli interventi riuscissero a trattare i vari aspetti delle *policy* che erano sentiti come "più necessari" dai beneficiari degli interventi.

I progetti sono riusciti a produrre cambiamenti positivi?

I quattro progetti, in virtù della loro natura molto specifica, potevano produrre cambiamenti di sistema a livelli differenti. I progetti con finalità conoscitive avevano la potenzialità di creare e mettere a sistema uno strumento di monitoraggio che potesse poi essere utile per successivi interventi. Il loro esito appare incoraggiante, poiché i report prodotti non sono rimasti confinati agli "addetti ai lavori" ma hanno trovato una significativa diffusione e colmato un significativo vuoto conoscitivo a livello nazionale. Il progetto "*Capacity building*" ha prodotto buoni risultati dal punto di vista del miglioramento istituzionale, tanto che l'ENM ha pensato di sottoporre al DFP una nota per la riprogrammazione del progetto per il periodo 2014-2020. Una nuova edizione del progetto, infatti, permetterebbe non solo di continuare nell'azione di *capacity building*, da sempre tema centrale per l'efficientamento della PA, ma consentirebbe anche di non vanificare il significativo lavoro svolto per la costituzione di network articolati e che coinvolgono soggetti provenienti anche dal mondo creditizio. Gli sportelli di microcredito, infine, hanno rappresentato uno strumento dai risultati discordanti, poiché ciascun territorio ha riscontrato problematiche specifiche alle quali non sempre si poteva trovare soluzione nel breve periodo. Infatti, questo intervento, così come "*Capacity building*", si è trovato di fronte a problemi spesso radicati e che non possono essere risolti in poco tempo, quali mancanza di skill all'interno della PA; difficile collaborazione fra gli *stakeholder*; ecc.. In generale, però, gli sportelli hanno rappresentato una risorsa importante per i territori, poiché sono stati un primo passo verso la promozione capillare delle politiche per il microcredito.

5. CONCILIAZIONE E STRATEGIE PER LA COMPETITIVITA'

Questo capitolo è dedicato al progetto *LaFemMe – Lavoro Femminile Mezzogiorno*, le cui attività sono state finalizzate all'elaborazione e alla sperimentazione di nuove competenze e strumenti per gestire la questione della conciliazione lavoro-famiglia come politica attiva del lavoro, a beneficio della produttività aziendale e della partecipazione delle donne al lavoro. In particolare l'attività di valutazione si concentrerà sulla linea 2 di attività del progetto, più direttamente rivolta a sperimentare politiche per la conciliazione centrate su interventi di carattere organizzativo:

1. Standard e strumenti di promozione e implementazione di soluzioni per favorire la conciliazione lavoro famiglia.
2. Promozione e diffusione di modelli di organizzazione del lavoro modulari e flessibili.
3. Reti per la rilevazione dei fabbisogni di servizi e di competenze nel settore dell'energia e per l'attrattività del settore.

La teoria del progetto collega direttamente la pratica della conciliazione, attuata con strategie attive, al raggiungimento di due obiettivi: l'aumento della produttività aziendale e la crescita dell'occupazione femminile. E' quindi utile formulare le domande di valutazione sulla base di una breve analisi dei nodi critici che hanno incontrato le politiche di conciliazione nell'ambito del lavoro, con particolare attenzione a questi due obiettivi.

Il progetto esaminato è stato finanziato da entrambi i PON e, per completezza dell'analisi, il presente capitolo analizzerà congiuntamente le attività de LaFemMe finanziate sia nell'Obiettivo CRO che nell'Obiettivo Convergenza.

5.1. VERSO LA CONCILIAZIONE: QUARANT'ANNI DI CAMMINO E UN GUADO NON SUPERATO

Fin dagli anni '70 la crescente partecipazione femminile al mercato del lavoro e i cambiamenti del modello di famiglia, con il progressivo superamento della centralità della famiglia fondata sul maschio procacciatore di reddito (*male breadwinner*), misero in evidenza come la 'doppia presenza' femminile (Balbo, 1978)[19], nel lavoro riproduttivo e per il mercato, non fosse solo un problema per le donne, ma riguardasse la sostenibilità dei modelli di sviluppo e di welfare dell'intera società. Già allora la crescita dei tassi di occupazione femminile e la difesa di livelli di fertilità delle donne compatibili con gli equilibri demografici apparivano legati al raggiungimento di nuove forme di integrazione e combinazione dei ruoli di genere, nelle organizzazioni lavorative, nella fruizione dei servizi e nelle famiglie. Tali cambiamenti avrebbero necessariamente richiesto un nuovo insieme di regole, sul piano legislativo e contrattuale, ma soprattutto un salto culturale, in grado di tradurre le regole in comportamenti coordinati e coerenti nelle diverse sfere di attività coinvolte.

Negli anni novanta, e soprattutto nei primi anni 2000, furono introdotti in Italia significativi cambiamenti legislativi e contrattuali[20]: bisogna notare che ciò avvenne sotto l'impulso, se non il vincolo, dell'Unione

[19] Bibliografia del capitolo in allegato.

20 Tra cui: legge n.125/91 "Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro", Legge n. 53/2000 "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città", decreti legislativi 196/2000 e 165/2001 e per ultima la "Direttiva sulle misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche" del 23 maggio 2007, legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296), D. Lgs. 18 luglio 2011, n. 119 "Attuazione dell'articolo 23 della legge 4 novembre 2010, n. 183".

Europea[21], i cui indirizzi imposero, a cascata, l'accoglimento nei sistemi nazionali di orientamenti comunitari specifici (Donà, 2009). Il tema che ha guidato questa prima fase di iniziative europee è quello della conciliazione del lavoro per il mercato con il lavoro di cura, e quindi la divisione più equa delle responsabilità familiari, l'importanza dei servizi per i bambini piccoli a supporto di chi lavora, il tempo parziale e la possibilità di avere congedi, per ridurre l'inconciliabilità tra le attività di lavoro e familiari, la necessità di rendere i luoghi di lavoro più capaci di recepire le esigenze di chi ha responsabilità familiari.

Il lancio della Strategia europea per l'occupazione (S.E.O.) e la nuova focalizzazione sui temi della qualità e della crescita professionale delle risorse umane sul mercato del lavoro – rendendole più occupabili, adattabili, imprenditive, ecc. - per promuovere lo sviluppo economico e la competitività, hanno messo in luce nuova le problematiche della conciliazione. Dalla fine degli anni '90, ci si muove infatti in uno scenario competitivo globale in rapido movimento dove non è più sufficiente costruire condizioni di conciliazione per riequilibrare i ruoli di genere tra le persone occupate, ma occorre promuovere contemporaneamente una crescente flessibilità dei sistemi produttivi e del lavoro, il che implica un aumento delle forme di flessibilità numerica, funzionale, temporale, retributiva e geografica del lavoro (Regini,2007, Di Monaco, 2000). Come è noto, l'aumento della flessibilità è una condizione di sopravvivenza per le imprese, i distretti, le reti di fornitura, che devono ridisegnare il proprio profilo seguendo le nuove catene del valore; tuttavia gli effetti sul lavoro non sono scontati. In qualsiasi organizzazione, attraverso la flessibilizzazione è possibile conseguire crescita professionale di chi lavora, personalizzazione dei tempi, adattamento ai corsi di vita, migliore qualità del lavoro, ecc., come è possibile, al contrario, accrescere precarietà del lavoro, spiazzamento di competenze, riduzione del controllo sui tempi di vita da parte di chi lavora, ecc. Nel nuovo scenario, dunque, le strategie di gestione delle differenti dimensioni della flessibilità all'interno delle organizzazioni diventano un ambito determinante per ricollocare, in modo adeguato alle nuove condizioni della divisione internazionale del lavoro e della competitività, la prospettiva della conciliazione. Cresce infatti il rischio, soprattutto nei paesi dove il dualismo del mercato del lavoro è più accentuato, come l'Italia, che proprio le misure volte alla conciliazione (*part time*, congedi, ecc.), spingano crescenti quote di donne nell'area fragile e precaria del mercato del lavoro, aggiungendo alle difficoltà di conciliazione del passato nuove forme di fragilizzazione delle persone, di tipo retributivo, professionale e occupazionale, ancora una volta connotate per genere.

Questi nuovi dilemmi hanno portato dopo il 2006 ad una ridefinizione organica della strategia europea sui temi della conciliazione nel nuovo scenario, con l'assunzione di sei obiettivi[22] - la realizzazione di una pari indipendenza economica per uomini e donne; l'equilibrio tra attività professionale e vita privata; la pari rappresentanza nel processo decisionale; l'eradicazione di tutte le forme di violenza fondate sul genere; l'eliminazione di stereotipi sessisti e, infine, la promozione della parità tra i generi nelle politiche esterne e di sviluppo. Per quanto concerne lo specifico obiettivo della conciliazione, la Commissione ha ribadito che la flessibilità degli orari lavorativi, la disponibilità di servizi di custodia e l'utilizzo dei congedi parentali da parte degli uomini costituiscono gli strumenti chiave per realizzare l'equilibrio tra attività professionale e vita famigliare (Donà, 2009). In questa prospettiva, i problemi di conciliazione si inquadrano in una più generale ridefinizione culturale dei ruoli produttivi e sociali di donne e uomini e di valutazione attenta degli effetti di genere delle misure operative di gestione della flessibilità nelle organizzazioni lavorative. L'impostazione dell'Unione Europea, dunque, accetta la doppia sfida di aumentare la flessibilità dei sistemi produttivi e delle organizzazioni e contemporaneamente le capacità di conciliazione per le persone tra vita professionale e sfera personale, secondo il paradigma della Strategia europea per l'occupazione, che

[21] Comunicazione sulle politiche famigliari, 1989, COM(89)363, cui seguirono varie Raccomandazioni del Consiglio e direttive negli anni successivi.

[22] Commissione Europea, marzo 2006, *Una tabella di marcia per le pari opportunità tra uomini e donne*, COM(2006)92.

propone la via dell'investimento sulle competenze delle persone e sulla qualità del lavoro e delle organizzazioni.

Quali esiti ha prodotto questa strategia in Italia? Le analisi sulla soggettività e i percorsi femminili evidenziano molto più gli aspetti problematici della flessibilità, che quelli positivi. L'incertezza occupazionale, i limiti di reddito, la flessibilità temporale non gestita ma subita, con il più recente ridimensionamento dei servizi di *welfare* per via della crisi, generano l'effetto di aumentare le disuguaglianze dei percorsi, più che la loro personalizzazione, e non aumentano in modo generalizzato l'autodeterminazione delle donne, le cui scelte continuano a dover fare i conti con vincoli per loro ingovernabili. Alla fine sono le esperienze individuali a dover 'assorbire' nella più ambia misura la crescente incertezza ambientale, non solo sui luoghi di lavoro, ma anche nelle biografie familiari. La conciliazione, da concetto chiaro per le politiche, diventa, nelle storie delle donne, una conciliazione non solo 'paritaria', ma anche 'rifiutata, rimandata, tradizionale, affannata, infinita, logorante, immaginata' (De Luigi, Martelli 2010). Ciascuna di queste tipologie evoca la necessità, ancora, di fronteggiare con le proprie forze una conciliazione tra il tempo per sé, per il lavoro e per la famiglia, che è poco agevolata dalle soluzioni 'di sistema', dall'organizzazione sui luoghi di lavoro, nell'ambiente di vita, nella famiglia. Il tempo scivola via, si ritardano scelte cruciali (Piccone Stella, 2007), come la maternità, si passa dall'assistenza ai figli a quella dei genitori, con nuove fatiche in ampia misura solitarie.

Dopo una prima tornata di programmazione (2000-2006), le statistiche sull'occupazione e sui diversi aspetti del rapporto tra lavoro e famiglia, che avrebbero dovuto beneficiare della crescente possibilità di conciliazione, riflettevano ancora nei numeri questa situazione critica. In particolare in Italia la maternità continuava ad essere associata ad un drastico calo dell'occupazione delle donne e a forti difficoltà di rientro nel lavoro, con un differenziale del tasso di occupazione femminile (62,4%) e maschile (91,4%) tra coloro che hanno figli sotto i 12 anni che sfiorava i 30 punti percentuali (Commissione delle Comunità Europee, 2008).

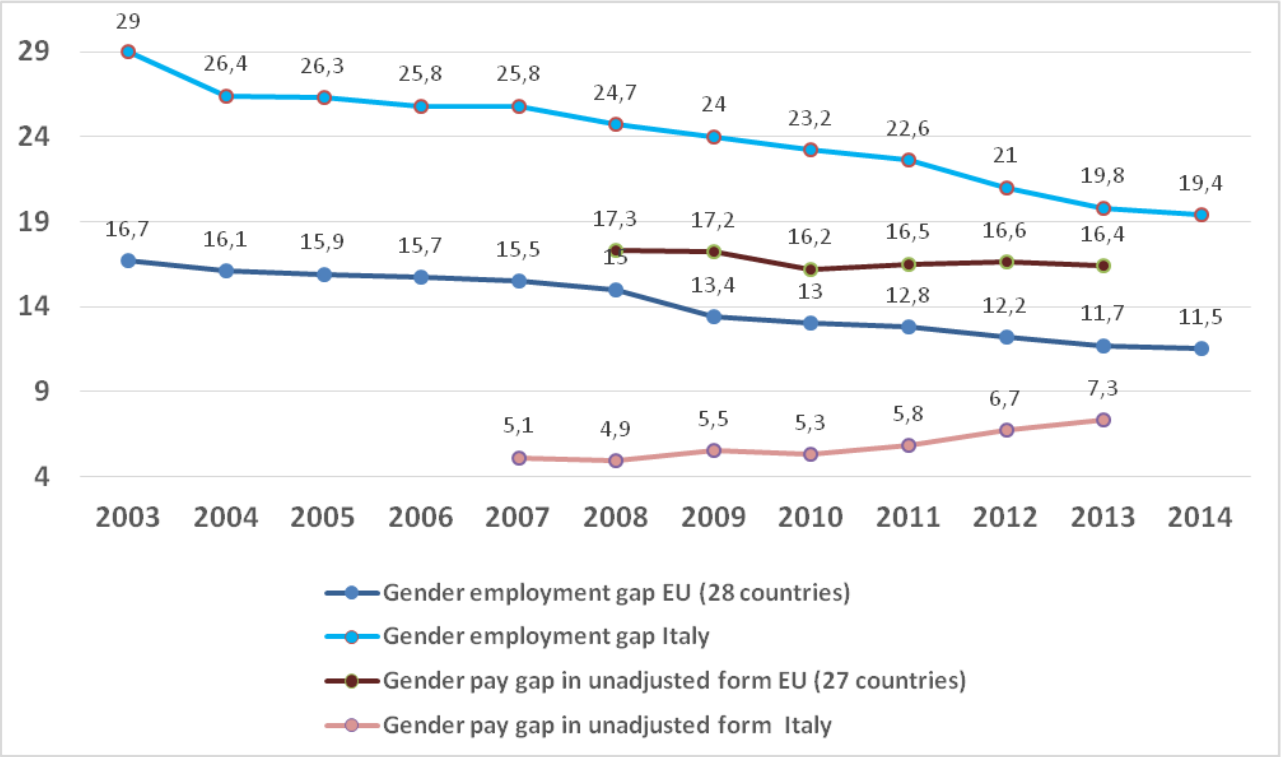
La crisi, secondo l'ultimo rapporto BES (Benessere Equo e Sostenibile, 2014), ha avuto in Italia effetti contraddittori dal punto di vista delle disuguaglianze di genere e della conciliazione. Il forte calo dell'occupazione, infatti, per l'asimmetria settoriale dell'impatto – accentuato sulle attività industriali e sull'edilizia, a prevalente occupazione maschile – ha paradossalmente migliorato la posizione relativa delle donne, pur avendo peggiorato quella assoluta.

Nel 2013, rispetto al 2008, il tasso di occupazione ha perso 3 punti, con un aumento della distanza con l'Unione europea, che raggiunge 8,6 punti percentuali. Questa distanza arriva a 12 punti per le donne e a 20 per le donne nel mezzogiorno. Anche tra le giovani e nelle fasce di età centrali successive alla maternità e alla cura dei figli piccoli (35-44 anni), lo svantaggio occupazionale delle donne rimane superiore ai 20 punti percentuali (BES, 2014), ed è più alto nel mezzogiorno e per le donne straniere. L'altra faccia del calo dell'occupazione è rappresentata dall'aumento delle persone scoraggiate, disponibili al lavoro ma ormai rassegnate a non cercare attivamente: nel 2013 in Italia su 100 persone che vogliono lavorare 21 non ci riescono, contro i 14 della media europea. Per le donne nel sud questa quota arriva al 45%, contro il 16% nel Nord. Le difficoltà di conciliazione sono una componente essenziale della fatica ad occuparsi: a fronte di 100 donne (25-49 anni) senza figli che lavorano, solo 75 tra quelle che hanno figli piccoli sono occupate (BES, 2014).

La crisi ha peggiorato la qualità del lavoro delle donne. Riguardo alla qualificazione del lavoro, esse vedono un minor rendimento del titolo di studio e perdono posizioni nei lavori più qualificati: tra 2007 e 2010 diminuiscono (-23,3%) le donne imprenditrici e dirigenti, o tecniche (-8,7%), mentre crescono le impiegate (+14,9%) e le figure non qualificate (+31,3%). I contratti temporanei coinvolgono più donne (14,4%) che uomini (10,1%). Tra i giovani i contratti atipici sono più diffusi e coinvolgono il 21% degli uomini e il 29% delle donne. Al crescere dell'età la presenza di contratti atipici diminuisce, ma meno tra le donne, dove

sono presenti perfino tra le over 55enni (7,7%) (SPESLAB, 2012). Tra i peggioramenti, dobbiamo anche considerare la crescita dell'insoddisfazione per il *part-time* involontario.

Grafico 7. Gender gap in Europa e in Italia



Fonte: Eurostat

La crisi ha anche messo in discussione tendenze che parevano consolidate. Ad esempio, il differenziale salariale in Italia è più basso che nel resto d'Europa: nel 2013, il *gender pay gap* era del 7,3%, rispetto alla media europea del 16,4% (Eurostat, 2015). Tuttavia, mentre il *gap* in Europa si è ridotto di circa un punto percentuale dal 2008 al 2013, nello stesso periodo in Italia, soprattutto a causa dei cambiamenti che hanno interessato il settore pubblico e i servizi, è aumentato dal 4,9% al 7,3% (Piazzalunga, Di Tommaso, 2015).

La maternità continua ad essere il momento critico per il percorso professionale delle donne. Dopo due anni dalla nascita del figlio, quasi un quarto delle donne occupate rimane fuori dal lavoro, per problemi di incompatibilità (ISTAT 2011). Il rischio di non rientrare nel lavoro dopo la maternità invece che diminuire, cresce: è passato dal 20% circa del 2002 a quasi il 23% del 2012. Anche per l'effetto della crisi, triplica la quota di donne che viene licenziata dopo la maternità (dal 7% al 24% circa). Inoltre, tra quelle che mantengono il lavoro, cresce la quota di donne che dichiara gravi problemi di conciliazione, dal 36,4% al 43,1%, legati a rigidità nell'orario di lavoro (52,5%) o a lavoro serale, festivo e in turni (20,5%).

Tirando le somme, assistiamo ad una crescente divaricazione tra le politiche, Europee e nazionali, che negli ultimi due decenni hanno promosso strumenti e pratiche per affrontare le disuguaglianze di genere nel lavoro, e i processi che avvengono nel lavoro, che appaiono scarsamente modificati. Questa resistenza al cambiamento pare essere una specificità italiana, legata al peso che ha assunto in Italia il 'regime familista', che lascia la responsabilità del *welfare* alla famiglia, e quindi alla donna (Esping Andersen, 2009). In questa chiave, leggi innovative, come la 53 del 2000 sono state rapidamente reinterpretate secondo modelli culturali in linea con una visione tradizionale della famiglia, dove il ruolo della donna rimane cristallizzato in quello di moglie e madre (Donà, 2009). Non mancano le conferme empiriche della forza che conserva in Italia la cultura tradizionale: la donna è sempre casalinga e dedica una quota significativa di tempo al lavoro

domestico e di cura, anche quando è l'unica procacciatrice di reddito in famiglia. Nonostante il titolo di studio, soprattutto al sud, il lavoro domestico, associato ad una divisione del lavoro in famiglia fortemente squilibrata, pare essere una sorta di onere incomprimibile (Dotti Sani, 2012). Ciò si accompagna alla frequente rigidità dell'organizzazione nei luoghi di lavoro e ai diffusi limiti nell'offerta di servizi di *welfare* sul territorio, che riducono i margini di manovra per chi tentasse individualmente di uscire dagli schemi tradizionali.

Quanto sta avvenendo, quindi, sembrerebbe far pensare che non manchino in Italia le leggi, le conoscenze e gli esempi applicativi, per aumentare i livelli di conciliazione tra lavoro e vita familiare e personale, e raggiungere una maggiore equità di genere. Pare invece mancare l'innesco, l'attrazione, la percezione del vantaggio, in grado di mobilitare gli attori sociali coinvolti, di far superare stereotipi culturali e *routines* organizzative e di far diventare la conciliazione un orientamento culturale attivo e diffuso e una pratica collaudata di azione. La domanda di valutazione relativa al progetto che scaturisce dall'analisi, quindi, riguarda i meccanismi sociali in grado di coinvolgere gli attori (imprese e altri datori di lavoro, organizzazioni imprenditoriali e sindacali, soggetti responsabili della formazione e dei servizi sul mercato del lavoro, lavoratrici e lavoratori stessi, ecc.) e di portarli a riconoscere e sperimentare i vantaggi delle pratiche di conciliazione. Per sviluppare questa domanda, tuttavia, è necessario concentrare l'attenzione sui luoghi di lavoro.

5.2. ORGANIZZAZIONI CHE INNOVANO: LA LEVA DEL COINVOLGIMENTO

La progressiva globalizzazione dei mercati ha aumentato la pressione competitiva sulle imprese, imponendo sforzi crescenti in direzione dell'innovazione. Come è noto, l'innovazione consiste: "nell'implementazione di un nuovo - o significativamente migliorato – prodotto (bene o servizio), o processo, o di un nuovo metodo di marketing, o di un nuovo metodo organizzativo, nelle pratiche aziendali, nell'organizzazione dei luoghi di lavoro o nelle relazioni esterne" (Manuale di Oslo, OECD/Eurostat, 2005). Può quindi essere incrementale, quando il miglioramento consiste nell'utilizzo e nella combinazione di conoscenze esistenti, o molto più raramente radicale, quando si applicano conoscenze del tutto nuove, derivate dalla ricerca scientifica e/o dall'invenzione. In qualsiasi piccola e media impresa questa capacità di innovazione incrementale è oggi fondamentale per migliorare l'orientamento ai clienti e al mercato, la qualità dei prodotti, la capacità di valorizzarne e arricchirne i significati, l'efficienza e la sostenibilità dei processi. L'innovazione si traduce quindi in un miglioramento progressivo e continuo delle pratiche aziendali, che costituisce oggi il terreno di lavoro per stare sul mercato.

Cosa spinge le imprese ad innovare? Pesa l'intensificazione della concorrenza sia sulla qualità, sia sui prezzi. Inoltre, è rilevante l'effetto delle ICT, che consente di velocizzare e 'avvicinare', ma anche di personalizzare e ridurre i tempi del ciclo di vita dei prodotti e di risposta sul mercato. In terzo luogo è importante il cambiamento della domanda, che diventa più esigente dal punto di vista della qualità e della personalizzazione. E' poi importante la crescita dei livelli di istruzione, che favorisce delega e decentramento nelle organizzazioni, ma anche un aumento delle aspettative e delle motivazioni delle persone. Infine, il decentramento delle relazioni industriali a livello d'impresa e di stabilimento ha accresciuto la flessibilità e la possibilità di introdurre soluzioni differenziate (Gospel, 2007).

L'innovazione organizzativa, come l'abbiamo descritta, ha effetti positivi e significativi sulle performance dell'impresa, come riportano molte autorevoli fonti, tra cui Banca d'Italia, *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD), OCSE. Anche l'effetto positivo e significativo dei legami di rete e di cooperazione tra le imprese è provato, in particolare dagli studi sui distretti. Non è sufficientemente noto, invece, che l'innovazione organizzativa e gestionale e le relazioni di rete hanno anche effetti diretti sull'occupazione, trasformando l'impresa in un *'top performer'* dal punto di vista della generazione di posti

di lavoro. Secondo una recente stima dell'ISTAT (BES, 2014), il 30% circa delle imprese che pratica l'innovazione organizzativa e gestionale, ha aumentato l'occupazione nel periodo 2011-2013, mentre il resto delle imprese lo diminuiva, con uno scarto fino al 10% della performance occupazionale.

Da queste brevi osservazioni parrebbe evidente che la via dell'innovazione organizzativa risponde contemporaneamente ai due dilemmi che abbiamo citato sopra a proposito delle politiche di conciliazione: quali forme di flessibilità aumentare e in che misura concentrarle sulle sole donne. Il rischio delle scelte di breve periodo, centrate sulla riduzione dei costi, o delle scelte guidate dai vincoli culturali e organizzativi della famiglia, che spinge a confinare le donne in un ruolo tradizionale, come abbiamo visto, può diventare 'la toppa peggiore del buco', ovvero aumentare la segmentazione per genere e le disuguaglianze in azienda e sul mercato del lavoro.

Al contrario, investire sull'innovazione organizzativa pare richieda di attivare specifici meccanismi sociali - di cooperazione, apprendimento e riconoscimento e responsabilizzazione - che costituiscono una sorta di antidoto contro tali rischi, e quindi anche contro le disuguaglianze fondate sul genere. Infatti, esaminando la letteratura organizzativa, è difficile immaginare competitività senza innovazione, innovazione senza apprendimento e apprendimento senza sforzi collettivi per mettere in relazione conoscenze astratte e pratiche concrete, osservazione dei risultati e ricerca di soluzioni migliorative. Queste 'soluzioni' vogliono concretamente dire 'modi di fare le cose' sul lavoro, che derivano da specifici comportamenti di chi lavora e che producono risultati misurabili. Ci riferiamo all'innovazione organizzativa, ma è anche noto che l'innovazione tecnologica, non adeguatamente accompagnata dai medesimi meccanismi sociali, rischia di avere rendimenti del tutto insoddisfacenti.

Esplorando gli studi sull'innovazione organizzativa, alla ricerca di maggiori dettagli, ci possiamo riferire ad una famiglia emergente di modelli organizzativi – denominati *High Performance Work Systems* (HPWS) - che sembrano rispondere alle crescenti esigenze di competitività. Questi modelli mettono in evidenza il legame tra *skills* e innovazione e la necessità, per renderlo effettivo, di un'adeguata e coerente organizzazione del lavoro (OECD, 2010). I lavoratori dovrebbero sviluppare capacità di diagnosi, di comunicazione, di soluzione di problemi e di lavoro di gruppo. La ricerca ha individuato i seguenti aspetti, che sembrano esserne i tratti distintivi (Ramsay, Scholarios e Harley, 2000; Appelbaum, Bailey, Berg e Kalleberg, 2001; Hoffer, Gittell, Seidner e Wimbush, 2010):

- Rotazione e ampliamento delle mansioni. Uno strumento per allargare la funzionalità professionale, anche all'interno di squadre che sono responsabili di processi più ampi. La rotazione fornisce ai lavoratori una visione piena di ciascun compito, che viene collocato in fasi di lavorazione/produzione più ampie e mette in grado di contribuire più facilmente al miglioramento. Inoltre riduce la ripetitività e i rischio di danni fisici e psicologici del lavoro.
- Gruppi di lavoro. La produzione è organizzata con gruppi che hanno responsabilità di programmare e realizzare specifiche attività.
- Autonomia e iniziativa dei lavoratori. Chi lavora ha margini di decisione sul modo di svolgere il lavoro, sulla manutenzione di routine, sull'interruzione della produzione in caso di difetto o problema. Ci si attende un miglioramento continuo da parte dei lavoratori di processi e prodotti o servizi, in coerenza con le priorità definite dalla direzione.
- Struttura piatta. L'ampiamento della delega e l'arricchimento delle mansioni riduce i livelli gerarchici e facilita l'appiattimento delle strutture manageriali. Aumentano i flussi di informazione orizzontali e *bottom-up*.
- Ruolo dei lavoratori. Oltre al decentramento operativo, alcuni studi hanno mostrato un ruolo positivo sull'innovazione della presenza delle organizzazioni collettive di rappresentanza dei lavoratori e della loro negoziazione.

- Incentivazione. La partecipazione attiva dei lavoratori è indispensabile nel modello e deve essere sostenuta da meccanismi di incentivazione. Questi possono essere di molti tipi, monetari o non monetari, retributivi o indiretti, fino a forme di partecipazione azionaria o di copertura di *welfare*. Ciò significa che sono anche centrali i sistemi di valutazione delle persone, che dovrebbero essere allineati con gli obiettivi di miglioramento della produttività, della qualità, ecc. Anche la carriera per l'accesso alle posizioni intermedie di coordinamento e tecniche è un incentivo alla partecipazione. Infine la partecipazione attiva aumenta la probabilità di essere nella forza lavoro stabile.
- Apprendimento continuo. Il decentramento delle responsabilità sull'innovazione è accompagnato dall'introduzione di strumenti e pratiche per monitorare e valutare l'andamento dell'attività, per accrescere la conoscenza, cogliere i miglioramenti e le innovazioni e diffonderli nel resto dell'organizzazione. Questo è stato descritto come un processo di analisi della varietà e di accrescimento e diffusione della conoscenza (Fujimoto, 2000). Un punto cruciale di questo processo consiste nel trasformare le comprensioni degli individui e delle squadre in apprendimento organizzativo, ovvero in miglioramenti delle *routines* organizzative e nei modelli di interazione, aumentando la capacità di risposta ai problemi (Teece, Pisano, Shuen, 2000, 344). Per far questo è necessario anche far emergere la conoscenza tacita, trasformandola in esplicita.
- Formazione. Il miglioramento continuo non richiede solo competenze tecniche, ma anche trasversali e di soluzione di problemi. Questi possono anche comportare il cambiamento nell'organizzazione (tecnologie e pratiche di lavoro). Le aziende che si distinguono per aver implementato elementi del modello HPWS hanno anche utilizzato in modo più intenso la formazione per tutti i livelli professionali (Whitfield, 2000). Anche la presenza di organizzazioni sindacali è associata con un utilizzo più intenso della formazione (Arulampalam e Booth, 1998).

La via da battere, quindi, sarebbe riconoscere che l'apprendimento nelle organizzazioni è innanzitutto un processo sociale articolato, che coinvolge in misura variabile gli 'ingredienti' citati. Il suo sviluppo richiede di potenziare la cooperazione e allargare i network (Toner, 2011, Nahapiet e Ghoshal, 1998). Infatti, molta della conoscenza individuale e organizzativa relativa alle pratiche di lavoro è una conoscenza tacita, implicita nell'operatività, che talvolta neanche coloro che ne hanno padronanza sono in grado di descrivere in modo metodico (Nonaka e Takeuchi, 1997). A esempio, un artigiano sa come realizzare un oggetto, ma molti dei segreti del suo 'mestiere' non sono scritti in nessun manuale, per impararli bisogna stargli accanto e per migliorarli o integrarli con nuove conoscenze e tecnologie bisogna immaginare che sia lui stesso, nel rapporto con altri, a mettere a fuoco queste possibilità.

Più in generale, come ci spiega un bel libro appena uscito di Alex Pentland, direttore di un laboratorio del MIT, intitolato "Fisica sociale, come si propagano le buone idee", l'apprendimento sul lavoro passa attraverso i contatti personali, il lavorare a fianco a fianco, l'imitazione di soluzioni adottate da altri che conosciamo. Impariamo molto da coloro con cui siamo in contatto. Queste recenti conferme di ricerca, basate su analisi che utilizzano le potenzialità dei cosiddetti *big data*, sono in linea con molte esperienze raccontate dalle ricerche e gli studi di caso sulle piccole imprese in Italia. Se ad esempio ho una vigna e devo capire quali soluzioni posso adottare per introdurre la lotta biologica, posso valermi di consulenti e sperimentare soluzioni, ma se lo faccio all'interno di un gruppo di diversi agricoltori che hanno la vigna nello stesso luogo, moltiplico le possibilità di confronto, di sperimentazione e apprendimento e posso arrivare a mettere a punto la strategia migliore in tempi molto ridotti (Luciano A., Di Monaco R., Santi R., Pilutti S. 2010).

Per questo molti studi spiegano che per imparare bisogna anche saper 'uscire dall'impresa', rendere i confini della propria organizzazione 'permeabili', aumentare la propria capacità di assorbimento delle buone soluzioni che ci sono all'esterno. Ma questo è possibile solo se l'apprendimento è praticato all'interno, se i contatti ci sono, se si lavora con altre imprese e istituzioni formative e di ricerca su temi e

problemi rilevanti per il proprio business, se si partecipa a gruppi di lavoro, a progetti, a iniziative comuni, nell'ambito delle quali apprendimento e assorbimento di conoscenze possono avere luogo.

Un ultimo punto da evidenziare riguarda la convergenza tra la letteratura sull'innovazione organizzativa, che guarda ai possibili progressi conseguibili con la cooperazione e l'apprendimento, e la letteratura sui rischi lavoro-correlati e sui principali modelli di generazione dello *stress*, che mostra come il coinvolgimento attivo di lavoratrici e lavoratori nei citati processi sociali fronteggi l'effetto dei principali fattori di generazione dei danni alla salute. Un modello è quello '*demand-control'*, che collega lo *stress*, dannoso per la salute, all'interazione tra due dimensioni: la domanda posta dall'organizzazione rispetto al ruolo e i gradi di autonomia di chi lavora. La situazione di massimo *stress* e quella di chi deve far fronte ad una domanda esigente senza nessuna possibilità di autodeterminazione e quindi di apprendimento e di gratificazione in caso di successo. Un secondo modello – *effort-reward imbalance* – identifica le situazioni di *stress* come quelle che generano un forte squilibrio tra gli sforzi, fisici o mentali, richiesti dal lavoro e le ricompense, più o meno materiali, che il medesimo procura. E' anche evidente che le posizioni più stressanti, che offrono poche ricompense, sono occupate da persone che hanno minori probabilità di trovare alternative sul mercato del lavoro. Dunque, si verifica una maggiore presenza di lavoratori a bassa qualificazione e deboli sul mercato nelle posizioni meno remunerate e qualificanti. Da questi studi risulta che i lavori poco remunerati e con bassi gradi di controllo siano quelli che possono esporre ai maggiori rischi di *stress* e quindi di salute, soprattutto nel lungo periodo. Ulteriori modelli derivano dalla teoria *organizational justice*, che sottolinea l'importanza della eventuale percezione di iniquità nei processi organizzativi, e dalla *employment precariousness*, che sposta l'attenzione sugli aspetti di precarietà, incertezza e difficolta di accesso al lavoro.

Sono sufficienti questi cenni per osservare come proprio i processi di coinvolgimento e partecipazione, la condivisione delle responsabilità, la cooperazione per la soluzione dei problemi, l'aumento della circolazione delle informazioni *bottom-up*, siano azioni fondamentali per depotenziare i principali fattori di generazione dei rischi. Più in generale, occorrerebbe consolidare l'idea che il contesto sociale, in questo caso il luogo di lavoro, può diventare il principale obiettivo delle politiche finalizzate a contrastare le disuguaglianze di genere e le situazioni sub-ottimali di valorizzazione delle persone, in quanto è il luogo dove la persona può trovare, nell'interazione con gli altri e nelle capacità sociali condivise, una leva per accrescere e valorizzare le proprie potenzialità (Di Monaco, Pilutti, 2014).

In sintesi, per attuare la teoria del progetto nelle due direzioni previste, maggiore conciliazione da un lato e maggiore produttività e occupazione femminile dall'altro, occorrerebbe lavorare sui meccanismi sociali nelle organizzazioni. In particolare, sulla base di quanto è noto, paiono rilevanti la cooperazione, l'apprendimento e il riconoscimento. Mentre l'effetto dei legami causali ipotizzati appare sulla base della letteratura del tutto realistico - cooperazione e apprendimento favoriscono l'innovazione e la qualità del lavoro, l'innovazione favorisce un aumento di produttività e competitività, ciò favorisce l'occupazione femminile -, la sfida per il progetto pare essere quella di saper attivare effettivamente i meccanismi nelle specifiche realtà di lavoro. Questo processo è tutt'altro che spontaneo e il suo avvio si verifica se l'iniziativa degli attori supera inerzie e resistenze, che emergono chiaramente dagli studi sul tema e possono riguardare tutti gli attori coinvolti. E' interessante notare, tuttavia, una proprietà di questo approccio: un processo sociale centrato sulla cooperazione e sull'apprendimento, una volta avviato dall'iniziativa degli attori e giunto al punto di produrre risultati tangibili, ha elevate probabilità di diventare strutturale e permanente.

5.3. OBIETTIVI E METODOLOGIA

L'obiettivo del presente approfondimento è quello di verificare il contributo fornito dal progetto analizzato allo sviluppo delle *policy* sul tema della conciliazione. Questo contributo, alla luce di quanto emerge dalla letteratura e della teoria del progetto, dovrebbe consistere nell'aumentare estensione ed intensità dei processi di coinvolgimento nelle organizzazioni lavorative, sia a livello del personale, sia a livello degli attori collettivi e/o esterni, con il fine di promuovere il miglioramento organizzativo. Ciò dovrebbe avvenire attraverso un lavoro in parallelo sull'efficacia e l'efficienza dei processi aziendali e sulla qualità e motivazione del lavoro, con particolare attenzione ad intervenire, attraverso quest'azione, sulle disuguaglianze di genere che dovessero essere rilevate.

Seguendo il filo dell'analisi impostata, il Valutatore ha identificato quattro domande di valutazione che per la loro centralità rispetto alla politica che il progetto interpreta, dovrebbero costituire il riferimento per la valutazione. Esse corrispondono all'applicazione dei seguenti criteri:

- Efficacia: grado di raggiungimento dell'obiettivo strategico del progetto;
- Trasferibilità e impatto di sistema: grado di attivazione di specifici meccanismi sociali funzionali all'efficacia;
- Efficienza: grado di ritorno degli investimenti del progetto;
- Equità: grado di riduzione delle disuguaglianze di genere.

Criteri	Domande di valutazione
Efficacia	*L'azione ha aumentato contemporaneamente produttività e conciliazione? Ha quindi prodotto vantaggi per l'impresa e le lavoratrici /lavoratori?*
Trasferibilità e impatto di sistema	*L'azione ha individuato e attivato meccanismi sociali che rendono permanente l'azione e mostrano come rigenerarla altrove?*
Efficienza	*L'azione produce un ritorno del capitale (risorse economiche, tempo, ecc.) investito?*
Equità	*L'azione riduce le disuguaglianze di genere?*

Nello svolgere la valutazione, tuttavia, occorre considerare le specificità dell'intervento. In primo luogo, come è stato argomentato non è oggetto di valutazione l'efficacia dell'innovazione organizzativa o delle pratiche di conciliazione, ampiamente dimostrate dalla letteratura, ma il modo di promuoverne lo sviluppo nelle piccole e medie aziende italiane. In secondo luogo, questa diffusione dovrebbe avvenire ad opera dei soggetti che ne hanno responsabilità diretta, ovvero imprenditori e direzioni aziendali da un lato e organizzazioni sindacali dall'altro. Se questo non avviene, non può che essere dovuto a scarsa conoscenza, distanza culturale o contrarietà che ne impediscono l'implementazione diretta. In terzo luogo, l'azione potrebbe anche essere promossa da altri attori che per la loro posizione hanno titolo e relazioni tali da influenzare le scelte aziendali, come i consulenti d'impresa e del lavoro. Anche in questo caso, tuttavia, i medesimi fattori possono spiegare la debolezza delle azioni. In sostanza, l'intervento può tentare di raggiungere il suo risultato finale solo se tutti gli attori coinvolti giocano a fondo un ruolo attivo orientato al miglioramento. L'intervento quindi deve essere valutato in relazione ad uno stato finale proposto dalle domande di valutazione, ma tenendo conto dell'autonomia degli attori e quindi valutando l'interazione e la promozione attiva rivolta a tali attori che l'intervento ha sviluppato.

L'intervento è stato rappresentato, a partire dalla nostra analisi delle politiche, come un processo che si sviluppa nel tempo, suscettibile di differenti livelli di conseguimento degli obiettivi: ciò evidenzia un altro aspetto importante ai fini della valutazione. Come abbiamo sottolineato, la situazione attuale è caratterizzata da scarsa consapevolezza delle potenzialità del cambiamento e da inerzia e resistenze culturali. Il miglioramento organizzativo implica un orientamento culturale coerente da parte di differenti

attori che coordinano i propri comportamenti al fine di conseguire determinati risultati, anche di medio e lungo periodo. Inoltre, le azioni e gli strumenti da attivare per tradurre in pratica il miglioramento, sono spesso collegati a scadenze temporali esterne al progetto, che diventano un vincolo per l'attuazione. Lo sono ad esempio i tempi e le scadenze della contrattazione aziendale o territoriale, le circostanze legislative che creano disponibilità o meno di risorse pubbliche per gli incentivi al *welfare*, i tempi per il finanziamento della formazione, la programmazione territoriale di servizi, ecc. Ciò significa che gli interventi promossi dal progetto si possono facilmente trovare in una situazione di conseguimento parziale del cambiamento, perché il medesimo è scaglionato nel tempo, limitato ad alcuni attori, circoscritto a qualche specifico aspetto.

La possibilità che un intervento di questa natura proceda per tappe pare inevitabile. In contesti organizzativi dove sono presenti rappresentazioni disomogenee e dissonanti, i passi orientati ad esplicitare e confrontare i punti di vista possono essere un primo traguardo fondamentale per maturare visioni comuni dei problemi e delle prospettive di cambiamento. Al processo di cambiamento può partecipare un numero variabile di attori. La direzione dell'organizzazione e le lavoratrici e i lavoratori sono partecipanti obbligati per il miglioramento organizzativo basato su cooperazione e apprendimento. Al processo possono tuttavia partecipare anche le organizzazioni sindacali, quelle imprenditoriali, le reti di altre imprese, i consulenti dell'azienda e del lavoro, altri soggetti esterni rilevanti nel *cluster* e/o nel territorio. Quindi, il livello di mobilitazione ottimale del progetto dipende dalla sua capacità di coinvolgere effettivamente tutti gli attori rilevanti per il caso specifico. Una volta definita una lettura dei problemi e ipotesi condivise di cambiamento, può essere avviata un'azione, che costituisce l'applicazione sperimentale del cambiamento orientato a migliorare produttività e conciliazione. Infine il *know-how* maturato in termini di metodi, strumenti e standard può essere trasferito in altri contesti, attraverso differenti vie: collaborazioni, reti, gruppi, ecc.

Si tratterebbe di un percorso che procede in modo progressivo, ma che non ha un andamento necessariamente lineare e prevedibile, dato che ciascuna fase apre a molteplici possibili sviluppi, e che non ha tempi e velocità di attuazione predefinibili. Pertanto, l'effetto del progetto può manifestarsi a differenti livelli di conseguimento, ciascuno dei quali può rappresentare un risultato in sé, perché in grado di produrre successivi effetti in futuro:

1. **Consapevolezza*:*** utilizzo di strumenti di diagnosi, circolazione delle informazioni, scoperta e presa d'atto dell'esistenza di differenze tra persone e gruppi, di bisogni diversi, di relazioni tra problemi delle persone e aspetti del funzionamento organizzativo, di sprechi e aree di possibile ottimizzazione;
2. **Visione comune**: individuazione di punti di convergenza nelle prospettive di cambiamento, prefigurazione di obiettivi condivisi (obiettivi aziendali, di miglioramento per il personale, di accordi e relazioni industriali, di carattere formativo e/o territoriale, ecc.)
3. **Azione coordinata**: decisione di metter in atto cambiamenti con il concorso di più attori, coordinamento di più politiche (organizzazione, orari, competenze, welfare, servizi esterni, ecc.), definizione di accordi, regolamenti, modalità operative e di misurazione;
4. **Estensione e approfondimento del *know-how* nelle reti**: coordinamento tra mediatori (rete dei Consulenti del lavoro, rete di Italia Lavoro, ecc.), interdisciplinarietà (cooperazione tra consulenti del lavoro ed esperti di organizzazione, tra centri di formazioni, ecc.), azione proattiva (promozione presso altri clienti, altre reti), effetti sulla normativa (segnalazione di miglioramenti), formazione modulare allargata per trasferire il *know-how* essenziale, allargamento aziendale e territoriale (per vicinanza geografica o territoriale), definizione di standard e strumenti.

Seguendo questa impostazione, costruita in modo da aderire alla teoria del progetto e alla natura dei processi che il progetto intendeva generare, la valutazione richiede di declinare criteri e domande di

valutazione in relazione ai differenti livelli di conseguimento. Tale conseguimento viene definito in base alla natura dei meccanismi sociali messi in atto nei contesti di intervento.

Criteri	Consapevolezza	Visione comune	Azione coordinata	Estensione e rete
Efficacia	*Emergono elementi di difficoltà /migliorabili?*	*Tutti gli attori coinvolti condividono una prospettiva di intervento?*	*Viene avviata un'azione condivisa di miglioramento organizzativo?*	*Metodi, strumenti, soluzioni e standard vengono messi a disposizione?*
Trasferibilità e impatto di sistema	*Si impara a condividere e partecipare?*	*Si impara come costruire obiettivi e ipotesi di cambiamento?*	*Si impara a gestire l'azione comune?*	*Si estende ad altri aspetti, soggetti, reti il know-how?*
Efficienza	*Si valuta che l'utilità del tempo e dello sforzo da impiegare supera il costo?*	*La valutazione di un ritorno potenziale è comune a tutti gli attori?*	*Si apprezza il vantaggio derivato dall'implementazione del miglioramento?*	*I vantaggi si diffondono ad altri aspetti, soggetti, reti?*
Equità	*Si scoprono disuguaglianze prima non evidenti o non osservate come tali?*	*Le disuguaglianze vengono riconosciute come inique da tutti gli attori?*	*Si mettono in atto correttivi alle azioni per ridurre al massimo le disuguaglianze?*	*Le correzioni per ridurre le disuguaglianze si estendono ad altri aspetti, soggetti, reti?*

Da notare che questo approccio consente sia di apprezzare eventuali risultati intermedi, sia di cogliere come sia possibile lavorare sull'ultimo stadio, la diffusione di rete, anche se vari interventi aziendali non hanno implementato azioni e raggiunto risultati. In altri termini, se il progetto si muove con logica di adattamento alle differenti sensibilità aziendali, anche la strategia di valutazione deve riconoscerne la fisionomia, tanto più se questo non pregiudica la possibilità di diffusione

Per sviluppare la valutazione e rilevare le rappresentazioni degli attori e i dati empirici sono stati utilizzati i seguenti strumenti metodologici, con particolare attenzione a rilevare l'attivazione dei citati meccanismi sociali:

- Analisi della letteratura: rilevare le evidenze disponibili e le criticità delle politiche;Ricerca *desk*, analisi documentale e approfondimento diretto di testimonianze: utilizzare i documenti di monitoraggio e approfondimento (ricostruzioni sul comportamento di imprese, lavoratori e altri attori, resoconti sui casi, *project work*, video, ecc.) già prodotti dal progetto, con l'aggiunta in alcuni casi di interesse del contatto diretto con gli attori (impresa, organizzazione sindacale, consulente del lavoro, ecc.);
- Interviste ai responsabili del progetto: rilevare criticità e soluzioni adottate nell'implementazione;
- Interviste agli esperti del coordinamento: rilevare il focus tecnico degli interventi;
- *Focus group* e interviste con i consulenti per l'innovazione formati in Puglia: approfondire la gestione dei casi e il potenziale di trasferibilità
- *Focus group* e interviste con i consulenti del lavoro formati nel progetto: approfondire la gestione dei casi e il potenziale di trasferibilità
- Intervista con i coordinatori del caso territoriale.

5.4. L'ATTUAZIONE DEL PROGETTO, LINEA 2: UN PANORAMA DELLE AZIONI

Il progetto è stato realizzato da maggio 2011 a dicembre 2014. Inizialmente rivolto alle sole regioni in convergenza, esso è stato esteso in itinere alle regioni del Centro-Nord. Questo ha consentito di sperimentare interventi anche in aziende e contesti territoriali del Centro-Nord.

La linea 2 di attività, su cui si è focalizzata la valutazione, prevedeva di "Strutturare e rendere permanente un servizio di informazione e aggiornamento in materia di forme flessibili e modulari di organizzazione del lavoro a favore degli operatori interessati e delle parti sociali ed economiche".

Ciò si è tradotto in tre ambiti di attività, riepilogate nella relazione finale del progetto:

Servizio di informazione e consulenza *on-line*, per elaborare e mettere a disposizione degli operatori, dei responsabili del personale, degli intermediari e delle parti sociali, materiale informativo, supporti formativi e consulenza per introdurre in azienda forme flessibili di organizzazione del lavoro e altre misure in un'ottica di miglioramento della produttività e di effettiva implementazione di iniziative a favore della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (sezione "Donne e Lavoro" www.lavoro.gov.it e www.italialavoro.it/lafemme). Il servizio promuove soluzioni di flessibilità oraria e organizzativa, welfare aziendale e territoriale, misure di accompagnamento alla maternità, contrattazione decentrata, e ha permesso agli utenti di usufruire gratuitamente di una rete di consulenti (fiscalisti, esperti di welfare aziendale, esperti di organizzazione, ecc.). Tutte le sezioni del servizio, costantemente aggiornate, comprendono:

- Idee e soluzioni (misure e strumenti utili per gestire la conciliazione lavoro-famiglia e facilitare la partecipazione al lavoro da parte delle donne,
- Contrattazione decentrata,
- Guida alle norme, un archivio tematico della normativa nazionale e comunitaria in tema di donne, lavoro e pari opportunità,
- Abbiamo incontrato, presentazione schematica di contesti aziendali in cui gli strumenti di conciliazione sono stati sperimentati e che il progetto ha approfondito attraverso incontri e interviste,
- Spazio dati, quadro informativo sulla condizione femminile nel nostro Paese,
- Spazio formazione, in cui trovare video, materiale formativo e di approfondimento su tutti temi promossi dal progetto,
- Servizi per la consulenza online: le FAQ in materia di maternità e conciliazione lavoro famiglia; flessibilità oraria e organizzativa; welfare aziendale e territoriale e aspetti fiscali correlati; contrattazione decentrata; casella di posta elettronica per prendere contatto con il team degli esperti (espertoafemme@italialavoro.it); un *form* da compilare per poter essere ricontattato dallo staff di progetto (Ti richiamiamo noi).
- *Blog* "Oltre la conciliazione, prospettiva produttività".
- Pagina *Facebook* per la promozione del progetto.

Servizio di formazione e consulenza alle aziende. Il progetto ha realizzato numerose attività di formazione e di sensibilizzazione sui temi e le misure di innovazione organizzativa. Al 31 dicembre 2014 sono stati organizzati complessivamente 49 percorsi di formazione e iniziative di informazione (che hanno visto il coinvolgimento di 1605 persone tra referenti aziendali 310, referenti sindacali e datoriali 438, consulenti del lavoro 583, referenti di enti di ricerca, formazione e liberi professionisti 155, referenti di agenzie per il lavoro 30, consigliere di parità 41, referenti delle amministrazioni regionali e locali 48. Il percorso formativo prevedeva 2 giornate in presenza, organizzate in seminari tematici volti a valorizzare la dimensione operativa e l'approfondimento delle esperienze, per stimolare le aziende e gli atri intermediari ad avviare successivi laboratori di consulenza personalizzata e attività di sperimentazione. L'ultimo anno di progetto è

stato dedicato alla formazione e ai laboratori consulenziali per i soggetti intermediari con le aziende. Infatti, dopo l'intensa esperienza della formazione diretta alle aziende, realizzata nel 2012-13 è parso utile prevedere un ampliamento rivolto ad intermediari che possono favorire una diffusione amplificata degli interventi verso le aziende, in particolare i referenti della contrattazione aziendale delle organizzazioni sindacali, i consulenti del lavoro, i commercialisti, i referenti dei servizi per il lavoro pubblici e privati, i referenti degli enti bilaterali, i referenti dei fondi interprofessionali. Nel 2014 è stata progettata e sviluppata una specifica azione formativa di carattere laboratoriale dedicata ai consulenti del lavoro e ai referenti della contrattazione aziendale di categoria a livello nazionale (realizzati 5 percorsi formativi su più giornate).

Attività di sperimentazione. I percorsi di formazione e i laboratori consulenziali hanno permesso di attivare numerosi interventi di sperimentazione presso le aziende, che hanno riguardato lo sviluppo di misure di innovazione organizzativa, flessibilità oraria, accompagnamento alla maternità e paternità, e lo sviluppo di piani di welfare aziendale.

Le sperimentazioni vengono classificate in 4 tipi:

A. Sperimentazioni sviluppate e seguite direttamente dallo *staff* di Italia Lavoro e scaturite dai percorsi di informazione e formazione e consulenza organizzati nel periodo di operatività del progetto. Tra queste si segnalano anche 8 aziende del territorio pugliese che si sono rese disponibili a prevedere il coinvolgimento nelle azioni di consulenza da parte degli allievi del corso di formazione specialistico WELFLEX. (gestiti 95 casi aziendali, di cui in 60 casi sono stati avviati interventi, in 27 sono stati completati e in 8 sono stati affrontati nell'ambito C).
B. Sperimentazioni sviluppate per il tramite di soggetti "intermediari" con le aziende (tipo B). Si tratta di sperimentazioni attivate prevalentemente nell'ambito dei percorsi di formazione rivolti ai consulenti del lavoro che hanno affiancato alcune loro aziende clienti nelle soluzioni di miglioramento organizzativo, supportati "indirettamente" nei laboratori dagli esperti del progetto LaFemMe. (riportati nei laboratori 48 casi aziendali, supervisionati dagli esperti).
C. Percorsi di consulenza strutturati nell'ambito dei *project work* realizzati dagli allievi del corso WELFLEX con la supervisione del team del progetto LaFemMe e hanno riguardato 8 aziende del territorio pugliese.
D. Sperimentazioni di gruppo, territoriali/consortili. Progetti di innovazione organizzativa di tipo "collettivo" che hanno visto il coinvolgimento di gruppi di aziende facenti capo a distretti industriali o a consorzi di aziende/cooperative con l'obiettivo di introdurre misure di miglioramento organizzativo e flessibilità oraria in modo coordinato. (sviluppati 2 progetti che hanno visto il coinvolgimento di 21 aziende/cooperative).

5.5. I RISULTATI: LA CONSAPEVOLEZZA DEI BISOGNI E DEI PROBLEMI

Per introdurre questo livello di effetti del progetto è utile riferire l'esclamazione di un consulente del lavoro con 20 anni di esperienza nell'esercizio della professione, durante il *focus group* organizzato dal Valutatore, che meglio di ogni altra evidenza empirica mostra il senso del conseguimento: egli ha detto "il progetto mi è servito per vedere in luce nuova quel che abbiamo sempre avuto sotto il naso in azienda". In sostanza, il consulente comunicava di aver scoperto dei collegamenti fondamentali tra problematiche fiscali e di regolazione del rapporto di lavoro, che aveva sempre tecnicamente trattato, e una più ampia sfera organizzativa e motivazionale del lavoro, di cui vedeva ora diverse potenzialità e implicazioni. Questa scoperta aveva aperto nuovi spazi di proposta verso l'azienda e verso lavoratrici e lavoratori, che non riguardavano solo il risparmio di quattrini o la regolarità delle pratiche, ma l'uso collegato delle leve

organizzative e normative per creare valore, in termini di qualità e motivazione del lavoro e di ritorno di performance per l'azienda.

Criteri	Consapevolezza
Efficacia	*Emergono elementi di difficoltà /migliorabili?*
Trasferibilità e impatto di sistema	*Si impara a condividere e partecipare?*
Efficienza	*Si valuta che l'utilità del tempo e dello sforzo da impiegare supera il costo?*
Equità	*Si scoprono disuguaglianze prima non evidenti o non osservate come tali?*

I problemi di orari e organizzazione del lavoro sono sempre complessi ed estremamente vari. Dall'analisi dei casi del progetto (Allegato n.4, Report sulle sperimentazioni) e dalle ricognizioni operate dal valutatore emergono aspetti rilevanti rispetto alle domande di valutazione.

In primo luogo l'applicazione di metodi di analisi dei dati e di rilevazione di informazioni dirette da parte del personale dell'organizzazione, attività raramente praticate nelle piccole e medie aziende, fa emergere aspetti inediti, controintuitivi, mostra differenze tra gruppi di dipendenti ed evidenzia una varietà di percezioni, bisogni e domande esplicite su cui lavorare. Si tratta di informazioni nuove, che generano una nuova consapevolezza, possono essere la base di interventi innovativi nell'organizzazione del lavoro e possono creare una situazione del tutto diversa della precedente dal punto di vista del coinvolgimento del personale.

In secondo luogo, questa attività serve a sviluppare un metodo e delle capacità di osservazione, che rimangono nel know-how di coloro che hanno seguito il processo, consulenti e personale aziendale, e che lasciano un'esperienza diffusa nel personale, che sperimenta l'emergere di rappresentazioni che rispecchiano in modo inedito ciò che percepisce e vive il personale. Queste esperienze costituiscono l'apprendimento di un modo nuovo di affrontare i problemi. Il metodo analitico di raccolta dei dati fa anche emergere le disuguaglianze, sia di genere, sia legate ad altre caratteristiche del personale, relativamente a modalità dell'organizzazione o ad aspetti direttamente interpretabili come squilibri, come carichi di lavoro, tipi di disponibilità, compensi, ecc.

Da notare il ruolo della consulenza esterna che, ponendo delle domande e svolgendo un ruolo terzo, aiuta a guardare al proprio interno, senza dare per scontato che si conosca tutto. Viene stimolata la raccolta e la sistematizzazione dei dati che fa emergere letture nuove e una nuova comprensione di problemi e squilibri, quand'anche fossero poi negati da qualche attore coinvolto. La relazione con l'esterno aiuta quindi a superare inerzie e resistenze, anche se le decisioni circa l'utilizzo delle informazioni ai fini del cambiamento non può che spettare agli attori coinvolti e in primo luogo all'azienda.

Il caso del Gruppo CALL & CALL (C&C), 2700 dipendenti, mostra come nel tempo si creino e diventino strutturali situazioni disfunzionali, ad esempio l'eccessiva frammentazione degli orari di fatto, che produce confusione gestionale e senso di iniquità nei lavoratori. La realizzazione di una indagine approfondita sulle preferenze consente modifiche gestionali molto più vicine ai desiderata dei lavoratori e fornisce all'impresa più leve di manovra. In questo caso, è interessante notare come la ricerca sviluppi una capacità di lettura dei profili del personale, attraverso l'utilizzo di menù di figure socio-temporali (categorie che raggruppano tipologie di persone con esigenze particolari e omogenee, ad esempio quello delle mamme con figli piccoli o i giovani single, ecc.), che consentono di individuare regole di flessibilità condivise e semplificate.

Nel caso della Comdata, 6500 dipendenti in Italia, mostra come dall'analisi empirica dei bisogni di conciliazione emergano profili molto diversificati. I giovani, ad esempio, sono disponibili ad elevati gradi di flessibilità, tuttavia la loro condizione e coinvolgimento potrebbe migliorare fortemente se venisse

promossa una maggiore prevedibilità di alcune decisioni critiche, come i rinnovi dei contratti temporanei, su cui si registra un eccesso di stress per i tempi di rinnovo, comunicati via sms non prima del giorno di scadenza, o come la maggior flessibilità richiesta ai *supervisor*, che rende il ruolo poco accessibile alle donne con carichi familiari. Questi due esempi mostrano come l'indagine faccia emergere nodi critici, che potrebbero aiutare l'azienda a distinguere tra forme di flessibilità, per gestire al meglio il rapporto con il personale. In uno scambio ottimale, si può chiedere molto in termini di flessibilità, ma occorrerebbe comprendere quando si toccano aspetti che producono eccesso di stress o disuguaglianze. Un altro esempio riguarda la durata delle pause pranzo, che possono essere troppo lunghe per alcuni che non tornano a casa nell'intervallo, per i quali l'organizzazione del tempo subisce un consistente aggravio in termini di tempi inutilizzati. In questi casi qualsiasi personalizzazione dello scambio con le persone e valorizzazione in positivo delle differenze non può che partire da una maggior consapevolezza delle differenze, generata attraverso strumenti di rilevazione e socializzazione delle informazioni. Questa esperienza, come molte altre, mostra come la logica del miglioramento continuo, che richiede di misurare i miglioramenti della qualità e delle performance nei processi di lavoro, può essere utilmente applicata anche al miglioramento delle relazioni di lavoro. Non si tratta di un *optional*, la consapevolezza basata su informazioni adeguate è una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per la personalizzazione e il superamento delle disuguaglianze. Dai casi emerge, anche in aziende con elevati livelli di flessibilità, un potenziale standardizzato o inutilizzato che diventa un problema invece che essere una risorsa.

Si può concludere che l'azione del progetto è efficace nel far emergere elementi migliorabili, genera apprendimenti nei soggetti coinvolti, crea i presupposti per valutazioni di efficienze che tuttavia dipendono ampiamente da prospettive culturali e criteri di giudizio degli attori ed è fondamentale per produrre informazioni articolate sulle disuguaglianze.

5.6. I RISULTATI: VERSO UNA VISIONE COMUNE

La visione comune che il progetto ha inteso promuovere ha, sotto il profilo delle dichiarazioni d'intenti e degli accordi una solida base nell'avviso comune del 7 marzo 2011, 'Azioni a sostegno delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro', dove le organizzazioni imprenditoriali e sindacali manifestano un orientamento nella direzione di favorire l'innovazione organizzativa e l'utilizzo in chiave di conciliazione, soprattutto per le persone con maggiori carichi di cura e figli piccoli, di una serie estesa di strumenti, tra i quali orari (regimi di orario di lavoro, forme di flessibilità in entrata e in uscita, banca delle ore, orario concentrato, ecc.), lavoro a tempo parziale, telelavoro, permessi (con flessibilità individuale), rientro dalla maternità (reinserimento nel livello professionale), welfare aziendale (anche incentivate, anche tramite enti bilaterali), introduzione di criteri innovativi di valutazione della produttività (in grado di cogliere incrementi di produttività dei lavoratori che beneficiano di misure di conciliazione), congedi parentali.

In realtà i casi e la ricognizione del Valutatore mostrano una situazione molto varia dal punto di vista del conseguimento di una visione comune. Certamente riemerge ciò che le ricerche evidenziano, ovvero l'assenza di una cultura diffusa che renda facile la convergenza tra la direzione dell'azienda, spesso divisa anche al suo interno, i lavoratori, con bisogni e sensibilità fortemente differenziati, e le organizzazioni sindacali, anch'esse palesemente divise circa le prospettive con cui si guarda alla conciliazione e al miglioramento delle performance aziendali. Sembrano emergere motivi di principio (prevale la contrapposizione e l'approccio orientato a difendere dei diritti, piuttosto che provare forme di cooperazione reciprocamente vantaggiose), inerzie e interessi (prevale la difesa dello *status quo* da parte di fasce di lavoratori e di loro rappresentanti) e soprattutto vi sono resistenze ad assumere rischi, ovvero scommettere sul cambiamento cercando nella cooperazione la possibilità di costruire condizione nuove di esercizio della flessibilità, del benessere e della performance aziendale. Peraltro l'assunzione di questi rischi

è una prerogativa degli attori, da cui dipende tuttavia il dispiegarsi del potenziale di miglioramento. I casi e i punti di vista rilevati sono sufficienti a cogliere le potenzialità che si determinano quando prevale la costruzione di una visione comune sulle resistenze e la correttezza del metodo, condizione necessaria anche se non sufficiente a conseguire il risultato.

Criteri	Visione comune
Efficacia	*Tutti gli attori coinvolti condividono una prospettiva di intervento?*
Trasferibilità e impatto di sistema	*Si impara come costruire obiettivi e ipotesi di cambiamento?*
Efficienza	*La valutazione di un ritorno potenziale è comune a tutti gli attori?*
Equità	*Le disuguaglianze vengono riconosciute come inique da tutti gli attori?*

Il caso della Cooperativa Sociale "Eureka" (circa 20 dipendenti) mostra come l'intervento abbia stimolato l'adozione di strumenti per raccogliere, catalogare e analizzare informazioni che pur essendo presenti in azienda, non erano correttamente esaminate. Ciò ha significato, in una piccola cooperativa, far emergere alcuni squilibri da affrontare (ad esempio nella gestione dei picchi di orario), la cui cattiva gestione porta ad evidenti danni. La maturazione di una visione comune in questo caso è interessante perché avviene a partire da una corretta analisi delle informazioni, su cui si basa il coinvolgimento. Questo procedimento consente alle lavoratrici di prendere coscienza degli squilibri, in questo caso rispetto al livello, modalità ed equità della retribuzione e all'efficienza organizzativa, e quindi aumenta la possibilità di una visione comune sulle strategie future. E' interessante notare che, in questo come in altri casi, l'analisi sulle problematiche organizzative genera proposte che toccano a 360 gradi le attività, dal miglioramento della gestione e delle regole, all'intervento sulle competenze, fino all'equità nella gestione degli arretrati e ai cambiamenti nel rapporto con il mercato e i clienti (portafoglio clienti). Indipendentemente dalla possibilità di modificare immediatamente tutti gli aspetti oggetto di analisi, il fatto di rendere trasparente attraverso nuovi strumenti gestionali gli squilibri e di mettere le addette in condizioni di regolare la propria prestazione e di vederne il rapporto con i risultati aziendali consente di fare un passo in direzione di una rappresentazione comune degli obiettivi e dei problemi dell'organizzazione, che ha effetti di lungo periodo perché fondato sull'apprendimento. Possiamo dire che, a maggior ragione in un contesto regolato da una forma cooperativa, il passaggio è indispensabile per superare forme gerarchico-burocratiche di gestione e sviluppare un approccio maggiormente centrato sulla cooperazione e l'autocontrollo. In questa luce, i progressi nella gestione della flessibilità e nella conciliazione non pare che possano avvenire se non attraverso questa logica di azione.

Un caso che ha apparentemente esiti opposti è quello del consorzio QUADRIFOGLIO, che riunisce 12 aziende ed opera nella provincia di Taranto dal 2006 nel settore dei servizi ambientali integrati, con circa 100 dipendenti provenienti dalle singole realtà produttive, tra cui prevalgono giovani con profili professionali di tipo tecnico specialistico ed elevata presenza di donne giovani. La questione della maternità affrontata da un management aperto e competitivo che, significativamente, non ha trovato modalità soddisfacenti di gestione dei dilemmi e delle perdite professionali che la maternità pone alle carriere delle *professionals* interne. Infatti, gli schemi appaiono rigidi e la maternità viene affrontata come un periodo necessariamente 'depotenziato' del contributo professionale.

L'intervento, molto interessante, sviluppa una attività di *mentoring* alle figure aziendali che gestiscono i casi di maternità, per introdurre nel management nuovi strumenti di analisi dei bisogni e modalità per affrontarli senza dare per scontato il depotenziamento professionale. Alla fine, pur con risultati specifici riconosciuti, il progetto non produce una visione comune nel management, perché rimane in primo piano

una certa valutazione di costi e benefici di breve periodo, in cui si ritiene che questi interventi possano essere svolti solo se il costo è sostenuto dall'esterno. In presenza di differenti visioni delle problematiche professionali nel *management*, l'intervento ha però introdotto una prospettiva innovativa nell'azienda, che si propone da quel momento in avanti come chiave di lettura aggiuntiva delle problematiche del rapporto tra genere e professionalità e della responsabilità sociale rispetto alla maternità. Occorrerebbe prendere atto che è impossibile prevedere il potenziale unificante sotto il profilo culturale di questi interventi nel breve periodo, perché l'assunzione di visioni comuni dipende dal grado di radicamento di matrici culturali che possono mettere in secondo piano cooperazione e apprendimento o responsabilità sociale, rispetto a visioni più centrate sulla competizione selettiva a prescindere dalla questione della maternità. E' però proprio quest'orientamento culturale il primo fattore di difficoltà per lo sviluppo della conciliazione, che dovrebbe essere il più possibile fronteggiato con prospettive alternative all'interno delle aziende. Certamente, in questa luce è significativo l'interesse espresso dal Consorzio per il piano della Regione Puglia di sviluppo di un riconoscimento formale (certificazione) valutabile in sede di partecipazione a gare pubbliche, per le aziende con sistemi di gestione del personale *family friendly*. Dunque serve, ma non si ritiene di assumere il rischio economico dell'implementazione.

Lo sviluppo di una visione comune può essere più complesso quando gli attori sono numerosi. In particolare, è noto dagli studi sulle relazioni industriali che la presenza di una tradizione di cooperazione tra l'impresa e le organizzazioni sindacali in azienda può costituire un punto di forza per l'innovazione, mentre rappresentazioni diverse, o semplicemente un'interpretazione rigida di tempi, procedure e ruoli, può costituire un motivo di rallentamento o di blocco dell'innovazione. Il caso della Cooperativa Spazi Nuovi, con circa 80 dipendenti impegnate in attività professionali sul disagio sociale (psichiatrico) mostra come richiedano riorganizzazioni impegnative dell'offerta di servizi associati a cambiamenti professionali e di esercizio dei ruoli.

Si può concludere che il metodo messo in atto dal progetto sviluppa un confronto tra gli attori, empiricamente fondato, sostenuto dalla consulenza e finalizzato al miglioramento, che è un passo inevitabile per definire una diagnosi e una prospettiva condivisa di cambiamento. L'efficacia del metodo nel promuovere una prospettiva comune emerge in tutti i casi, anche quando gli attori, seguendo le loro rappresentazioni culturali ed esercitando le loro prerogative politiche non giungono ad una visione condivisa. Ciò appare inevitabile, considerato che il processo di produzione di vantaggi collettivi richiede accordo tra i partecipanti, investimenti e assunzione di rischi. Si ritiene che i processi di apprendimento nel caso di mancato conseguimento di una visione comune siano limitati, ma non inesistenti, e che possano costituire un punto di partenza più avanzato in successive tappe del confronto. La valutazione di efficienza deve considerare, sul versante dei costi, gli investimenti di carattere conoscitivo e di dialogo, che presentano comunque vantaggi più estesi in qualsiasi attività organizzativa, indipendentemente dal raggiungimento di una visione comune sulla questione della conciliazione. Riguardo alle disuguaglianze, il metodo sviluppa un collegamento fondamentale tra i problemi di disuguaglianze e la qualità di gestione delle risorse umane. Anche se non si arrivasse ad una rappresentazione comune delle disuguaglianze, la loro tematizzazione come problemi di carente valorizzazione delle risorse costituisce uno scarto culturale da non sottovalutare, che può rendere meno proponibili letture opportunistiche e ostili alle donne, come quelle molto diffuse fondate sul costo e sul rischio che la maternità imporrebbe all'organizzazione e che l'organizzazione dovrebbe cercare irresponsabilmente di evitare.

5.7. I RISULTATI: SVILUPPO DI AZIONI COORDINATE

Perseguire risultati in termini di conciliazione attraverso interventi di carattere organizzativo nelle aziende è una strategia promossa, nell'ambito del progetto, anche dalla Consigliera di Parità della Regione Puglia e dall'Assessore Regionale competente. E' interessante notare che quest'orientamento scaturisce dalle esperienze di intervento, svolte per anni e tutt'ora in corso, centrate sulla tutela e la promozione che può svolgere nelle sue funzioni la Consigliera. Molti anni di intervento e di osservazione delle differenze di genere nelle aziende hanno mostrato come le resistenze di carattere culturale e l'orientamento di molti imprenditori e dirigenti d'azienda a vedere nella maternità delle donne un rischio e un costo aggiuntivo, portassero a prevalere politiche aziendali incapaci di individuare e promuovere i vantaggi della conciliazione. Da un lato, alcuni diritti fondamentali delle donne rimanevano sulla carta, dall'altro, le aziende si precludevano le possibilità di valorizzazione delle competenze di ampie fasce di personale femminile. Questa realtà emerge con chiarezza non solo dalla pratica di tutela della Consigliera, ma anche dagli studi approfonditi sui dati di genere che sono stati svolti con continuità nella regione. Partendo da questa premessa, è più facile comprendere i criteri di valutazione dei risultati proposti dalla Consigliera e dalla Regione, coerenti con quelli utilizzati in questo rapporto, che mirano a identificare e valorizzare i meccanismi sociali avviati dalle azioni e il loro ruolo verso un cambiamento culturale nelle organizzazioni e nelle pratiche di gestione delle risorse umane. Da questo punto di vista i casi aziendali su cui il gruppo di lavoro del progetto ha iniziato a lavorare in Puglia, attivando anche i *project work* dei giovani consulenti di cui si dirà nel prossimo paragrafo, rappresentano una sperimentazione efficace in quanto hanno cambiato il modo in cui gli attori guardano al tema. Una particolare attenzione viene data dalla Consigliera al tema dell'equità. A suo giudizio, le esperienze confermano che la via più efficace per incidere sulle condizione delle persone più esposte alle disuguaglianze è cambiare il modo in cui i contesti organizzativi si adattano e valorizzano le caratteristiche delle persone stesse.

Il caso della Polti spa di Como, circa 230 dipendenti, rappresenta bene l'effetto positivo e le potenzialità dell'innovazione organizzativa e della conciliazione. In una situazione di crisi e ripensamento strategico l'azienda ha necessità di rafforzare le proprie performance e sta predisponendo interventi di innovazione organizzativa. In questa fase, tuttavia, secondo il management, la scelta di seguire il percorso del progetto Lafemme e quindi una ricognizione sui problemi con il coinvolgimento di lavoratrici e lavoratori e la riprogettazione dei servizi dell'area post vendita e sviluppo nuovi prodotti, crea le condizioni per un processo di innovazione molto più esteso, approfondito ed efficace di quel che era stato ipotizzato. Ciò mostra, come in altri casi, che le difficoltà possono generare una spinta e le procedure con i sindacati possono essere un'occasione, ma la produzione di risultati significativi richiede di spingere a fondo sull'idea dell'innovazione, mirando esattamente e costruire un percorso di coinvolgimento e di cambiamento del modo di vedere le cose, con tutti gli attori coinvolti. Questo diventa, nella rappresentazione dell'azienda, raccolta dal valutatore, il primo indicatore di successo: l'impegno di lavoratrici e lavoratori non a seguire le disposizioni aziendali, ma a costruire l'obiettivo, in altre parole il cambiamento culturale crea una situazione nuova, dove le energie delle persone sono canalizzate verso la cooperazione per migliorare e molte delle resistenze che di solito si incontrano perdono la loro ragion d'essere. L'intervento, durato un anno e preparato con il lavoro di gruppi che hanno ricostruito e analizzato i processi, secondo collaudate metodologie, ha portato a mobilitare tutti i lavoratori per il cambiamento, creando le condizioni per una forte convergenza di attenzione e azione sulle innovazioni introdotte. La valutazione dell'azienda sull'attuale capacità operativa del servizio post vendita e dello sviluppo prodotti è molto positiva e i miglioramenti, anche in termini di ritorno economico, hanno superato le aspettative. Contemporaneamente è cambiato il clima aziendale e la qualità della collaborazione, oltre che il livello di flessibilità 'amica' delle persone.

Criteri	Azione coordinata
Efficacia	*Viene avviata un'azione condivisa di miglioramento organizzativo?*
Trasferibilità e impatto di sistema	*Si impara a gestire l'azione comune?*
Efficienza	*Si apprezza il vantaggio derivato dall'implementazione del miglioramento?*
Equità	*Si mettono in atto correttivi alle azioni per ridurre al massimo le disuguaglianze?*

Tra gli altri, anche l'esempio dell'azienda Vibrapack (circa 40 dip.), secondo il punto di vista del sindacato, raccolto durante la ricognizione del valutatore, mostra l'efficacia dell'intervento, in termini di risultati aziendali e di risultati di conciliazione. Si tratta di un'azienda edile specializzata in 'blocchi' da costruzione innovativi, costruiti con tecnologie avanzate. E' un'azienda con buoni margini e livelli retributivi superiori alla media, che nel 2012 attraversa un momento di difficoltà, cui l'azienda risponde con la mobilità, convertita poi in contratto di solidarietà su proposta di un consulente, presumibilmente per attenuare il conflitto di una manodopera specializzata, molto legata all'azienda, nell'ambito di una crisi immaginata come di breve durata. Il sindacato, non presente in azienda, come in altri casi del progetto LaFemme, coglie l'occasione della crisi e delle procedure previste dal contratto di solidarietà per intraprendere un percorso di maggior condivisione dei bisogni di flessibilità dell'azienda e dei lavoratori. In particolare la proposta è il dimezzamento dell'orario (da 40 a 20 ore) e il reinvestimento del tempo in formazione per potenziare la polifunzionalità dei lavoratori e ottimizzare i processi. Il punto di partenza è, come sempre, una diagnosi approfondita che vede in prima fila i lavoratori stessi. I problemi emersi di organizzazione, logistica e competenze vengono fronteggiati con azioni di formazione, ma anche riorganizzazione dei compiti e allargamento delle competenze. Il risultato è una sensibile riduzione dei fermi macchina, che costituivano un problema rilevante per l'azienda. Inoltre, un altro risultato è il cambiamento del modo di porsi dell'amministratore dell'azienda, che prende atto dell'efficacia del percorso diagnostico e delle soluzioni adottate, diventando per questo più attento al coinvolgimento e a concordare il metodo di intervento con il sindacato. I lavoratori, oltre alla forte riduzione della perdita economica che avrebbero avuto in caso di mobilità, hanno posto le condizioni per un miglioramento della performance aziendale, che aumenta la probabilità di tenuta dell'occupazione. Inoltre, hanno potuto sperimentare come il coinvolgimento possa riconoscere il loro contributo alla soluzione dei problemi e innescare il circuito virtuoso del miglioramento continuo. Questo caso mostra come il sindacato possa essere un attore centrale nell'attivazione di meccanismi sociali, sia proponendo, anche in modo energico, un metodo di lavoro, sia contribuendo a coinvolgere in modo corretto lavoratrici e lavoratori. Ciò richiede, tuttavia, a detta del sindacato stesso, la capacità di abbandonare visioni di breve periodo e vantaggi di carattere organizzativo, ma di riferirsi innanzitutto ai bisogni e ai possibili progressi dello specifico gruppo di lavoratrici e lavoratori coinvolto, evitando di limitarsi a riportare semplicemente posizioni di carattere generale, se non ideologico.

In questa direzione, ad esempio, è interessante il caso della Cooperativa Informa (riportato nella documentazione del progetto), con circa 30 addetti, quasi tutte donne, impegnata in servizi per la Pubblica amministrazione, l'informazione, il lavoro, la comunicazione e l'informazione. Attraverso il coinvolgimento la Cooperativa ha conseguito dei risultati sotto il profilo della regolazione degli orari, rendendo trasparente e codificato un sistema di gestione della flessibilità dei tempi di lavoro e degli orari, con l'ideazione di forme di banca delle ore a breve e lungo termine, 'cucite sopra' i bisogni rilevati coinvolgendo le operatrici. La soluzione è stata almeno in parte tradotta nel regolamento della cooperativa, e rappresenta un conseguimento significativo dato che la Presidente della medesima è anche Vicepresidente della Legacoop della Puglia.

Di analogo tenore il caso della Farmacia Rizzo (riportato nella documentazione del progetto), con 10 addetti, quasi tutte donne, che mostra come l'introduzione di una flessibilità regolata vada a beneficio delle

specifiche possibilità di conciliazione delle stesse, oltre che della riduzione degli straordinari e dell'aumento della risposta alle punte per l'azienda. In questo caso l'introduzione è stata associata a nuove misure personalizzate di welfare aziendale.

Come la letteratura insegna (Ramella, 2013), l'innovazione all'interno delle organizzazioni avviene soprattutto attraverso la cooperazione su attività concrete, messe in atto per far meglio qualcosa e attivando processi di apprendimento. I casi e le testimonianze relativi ai situazioni in cui si è avviata un'azione comune sembrano evidenziare l'agire di questi meccanismi sociali, che costituiscono un'esperienza in grado di modificare rappresentazioni e 'mappe cognitive' dei soggetti coinvolti, preparando cambiamenti nella cultura organizzativa, ovvero nel modo di funzionare dell'organizzazione. Tra chi è davvero coinvolto in azioni di questa natura, il dubbio che 'il gioco non valga la candela' sembra non emergere. Le valutazioni di efficienza, quindi, dovrebbero fondarsi sul famoso paradigma di Crosby, secondo cui 'la qualità è gratis' (cioè, si paga ampiamente da sola), sempre che si metta sul piatto della bilancia anche la non qualità e i suoi danni che cooperazione e apprendimento riescono ad evitare. La percezione del costo eccessivo di questi processi, quindi, scompare quando si iniziano a percepire e misurare i ritorni. E' interessante notare che questo avviene anche nel rapporto con le persone, dove la mancata conciliazione è non qualità nella gestione della relazione d'impiego. Riguardo alle disuguaglianze, come è noto c'è chi sostiene che il moltiplicarsi di welfare aziendale aumenti il livello delle disuguaglianze, perché, diversamente dalle misure di carattere universale, concentra benefici di carattere fiscale su persone che hanno già condizioni privilegiate. Questa critica è certamente da considerare seriamente, anche se quanto il welfare aziendale ha funzioni di incentivo, più che di redistribuzione, mira in realtà ad aumentare le performance dell'azienda, creando benessere e occupazione aggiuntiva per lavoratrici e lavoratori. L'evidenza più importante sul tema delle disuguaglianze, che emerge da casi e testimonianze, tuttavia, riguarda proprio la possibilità, attraverso gli interventi di carattere organizzativo e di welfare, di rispondere ai bisogni della fascia più debole del personale, tra cui le donne in maternità o con figli piccoli, rappresentano certamente un caso speciale, anche per l'elevato rischio di perdita del lavoro e di distruzione delle prospettive professionali. Osservando i casi concreti, pare evidente che partire dalla ricognizione dei bisogni è un passo fondamentale per fronteggiare le disuguaglianze, cui in vari casi sono seguite misure concrete tali da cambiare il benessere delle persone più fragili, che non hanno altri modi, canali o pressioni per creare conciliazione. Da questo punto di vista, eventuali diritti proclamati ma non 'esigibili' non rappresentano un'alternativa.

5.8. I RISULTATI: ESTENSIONE DI METODI E STRUMENTI ATTRAVERSO LE RETI

Alcune evidenze illustrano bene gli effetti del progetto rispetto a questo ambito di azione. Il primo caso su cui ci soffermiamo riguarda il coinvolgimento dei consulenti del lavoro. La collaborazione del Consiglio Nazionale con Italia Lavoro si è strutturata in un protocollo circa 6 anni fa, in cui si inquadra la cooperazione sviluppata sul progetto LaFemMe. E' interessante notare che i consulenti del lavoro costituiscono il punto di contatto più qualificato e diffuso con le PMI italiane sui temi del lavoro, sia sul versante della contrattualistica e dei meccanismi operativi che riguardano la gestione del personale, sia per quanto riguarda gli aspetti di incentivazione economica, fiscale e di welfare, che possono essere mobilitati a supporto del coinvolgimento e motivazione dei lavoratori. Secondo i calcoli dell'ordine, circa 28mila consulenti in Italia gestiscono una quota tra il 70% e 80% dei rapporti di lavoro, in 1,2 milioni di imprese.

Non è invece presente una tradizione di intervento dei consulenti del lavoro sull'innovazione organizzativa, anche se, di fatto, il supporto sulla contrattualistica e sugli elementi retributivi alle aziende implica nei fatti un effetto continuo e profondo sulla gestione di tutti gli aspetti rilevanti per l'organizzazione del lavoro. Nel corso degli incontri di valutazione, esponenti di spicco della Fondazione del Lavoro e consulenti

impegnati nel progetto hanno mostrato un grado di interesse molto elevato proprio per l'emergere di questo collegamento strategico tra il ruolo del consulente del lavoro e la problematica dell'innovazione organizzativa, del *welfare* aziendale e della gestione efficace delle risorse umane. Secondo i consulenti, il progetto ha superato una barriera di carattere ideologico, coinvolgendo soggetti privati e pubblici insieme nella promozione dell'innovazione organizzativa nelle aziende.

Criteri	Estensione e rete
Efficacia	*Metodi, strumenti, soluzioni e standard vengono messi a disposizione?*
Trasferibilità e impatto di sistema	*Si estende ad altri aspetti, soggetti, reti il know-how?*
Efficienza	*I vantaggi si diffondono ad altri aspetti, soggetti, reti?*
Equità	*Le correzioni per ridurre le disuguaglianze si estendono ad altri aspetti, soggetti, reti?*

Secondo la Fondazione del Lavoro, i consulenti sono in una posizione del tutto particolare, se non unica, nei confronti delle aziende, e disponendo di metodi e proposte, hanno modo di rendere praticabili in azienda cambiamenti importanti. La leva fondamentale viene individuata nel rapporto tra l'estensione del *welfare*, in modo personalizzato e innovativo, da un lato, e la creazione di risparmi di carattere organizzativo e nelle modalità di implementazione del welfare stesso, compreso l'utilizzo di incentivi fiscali, che facilita il reperimento delle risorse. Sembra dunque che i consulenti si avviino a lavorare in modo strutturato sui diversi circoli virtuosi che in azienda si possono promuovere. Questa strategia è spiegabile dal loro punto di vista: non solo risponde a un interesse del cliente (produttività aziendale) e ad un interesse collettivo (competitività e valorizzazione delle risorse umane), ma declina in modo innovativo la professionalità dei consulenti, in due direzioni che ne aiutano il consolidamento professionale e l'adeguamento ai cambiamenti. Il consulente del lavoro, studiando e proponendo soluzioni organizzative e di *welfare* basate sul coinvolgimento di lavoratrici e lavoratori, allarga il raggio d'azione della propria competenza professionale e consulenza, muovendo verso un terreno più vicino alla crescente necessità di cambiamenti organizzativi nelle aziende. In secondo luogo, il consulente si pone come interlocutore privilegiato verso le reti professionali e di mediazione, che sempre più dovranno sostenere questi cambiamenti. Infatti, le relazioni sindacali per vari motivi hanno un crescente bisogno di assistenza tecnica, aumentano le professionalità specialistiche da coinvolgere in molti progetti di riposizionamento e riorganizzazione aziendale, crescono le necessità di occuparsi non di una sola azienda ma di relazioni di rete che coinvolgono catene di fornitura, gruppi, distretti territoriali, consorzi, ecc., aumentano le necessità di utilizzare e valorizzare il contributo della formazione continua attraverso la mobilitazione finalizzata dei fondi interprofessionali.

La strategia dei consulenti del lavoro quindi mira ad occupare un posto centrale in queste trasformazioni e la loro crescita culturale e professionale in direzione di una promozione di innovazione e conciliazione pare essere uno dei modi più efficaci per gestire l'allargamento del raggio d'azione di questa politica. Negli approfondimenti del Valutatore sono emersi investimenti su gruppi significativi di consulenti di carattere formativo, la gestione sistematica di casi aziendali in cui promuovere ottiche di coinvolgimento, la creazione di sedi sistematiche di confronto sui casi, la formazione di figure specializzate per essere da riferimento sul tema per la rete di consulenti, la partecipazione ad ulteriori progetti per consolidare le acquisizioni.

Un ulteriore motivo di valutazione positiva di questo approccio sperimentale all'innovazione pare essere la possibilità, attraverso i canali creati con Italia Lavoro e con il MLPS nell'attività, di vedere i propri

suggerimenti sulla normativa oggetto di attenzione, tanto da avere un effetto positivo sulla redazione finale delle norme. Dal punto di vista dell'analisi dei processi di implementazione del progetto, appare molto significativo che il coinvolgimento dei consulenti pare aver facilitato l'assunzione da parte loro di una posizione maggiormente autonoma rispetto all'azienda, capace quindi di proporre metodi che sono del tutto estranei alla tradizione del ragioniere di paghe e contributi, come l'indagine dei bisogni di lavoratrici e lavoratori per personalizzare le risposte o l'utilizzo in chiave di motivazione degli strumenti di *welfare* o di gestione di orari e rapporti di lavoro. Negli esempi di consulenza citati nel corso degli incontri si avverte uno spostamento di attenzione molto importante da parte dei consulenti da strumenti di regolazione del rapporto di lavoro di carattere prescrittivo e governate dal controllo burocratico (ad esempio i *badge* e le vecchie timbratrici) a strumenti basati sulla qualità della relazione con i dipendenti, in contesti ad elevata fiducia e con strumenti di coordinamento della prestazione di tipo flessibile e cooperativo. Questa consapevolezza, nel rapporto con le aziende, costituisce indubbiamente uno stimolo qualificato nella direzione del cambiamento culturale dell'approccio alle risorse umane, perché chi dispone delle competenze tecniche per formulare una ipotesi è 'vicino' all'azienda e ha anche un orientamento strategico tale da promuovere innovazione e conciliazione (Ramella, 2013). Questo per le piccole aziende può voler dire soluzioni relativamente semplici, ma non per questo meno rilevanti, come il gommista che riduce i picchi di straordinario con una piccola banca delle ore, o l'azienda meccanica che articolando meglio le pause caffè riesce ad evitare i fermi di linea che erano diventati una consuetudine. Nella soluzione "meglio tre caffè andando a turno senza fermare le macchine, di un solo caffè con fermata dell'impianto", si vede la possibile logica di vantaggio reciproco, che è il motore di questi orientamenti. Sul piano dell'estensione, sono stati citati casi di proposte rapidamente trasformate in formulazioni contrattuali a livello aziendale, ma anche di bacino territoriale (nel caso ad esempio turistico-alberghiero), di settore (nel caso delle cooperative di servizi) o di rete (Capello, 2013). Anche il consulente del lavoro, nelle aziende dove il titolare è nell'ottica del "qui comando io" ha scarsi margini di manovra.

Una differente strategia di estensione è stata sperimentata dal progetto sul territorio pugliese, con l'azione WELFLEX, promosse e gestite d'intesa con la Regione. L'interesse per l'azione scaturisce dalla scelta di aver formato giovani professionisti laureati in differenti discipline sui temi dell'innovazione organizzativa, applicando il principio della fertilizzazione delle competenze consulenziali vicine all'impresa. Nel corso degli incontri con il Valutatore sono emerse prospettive ed esperienze che parrebbero confermare l'utilità dell'idea della fertilizzazione. La focalizzazione dell'esperienza formativa pugliese è sul *problem setting* da parte di un gruppo multidisciplinare di consulenti. Il loro contributo verso l'azienda, quindi, consiste nel guidare con strumenti definiti ma personalizzati un processo di ricognizione sui problemi, con particolare attenzione alle necessità di lavoratrici e lavoratori e alle specificità della domanda insita nei processi aziendali. Si tratta quindi di un processo modulare di monitoraggio e valutazione partecipata, che mira a individuale e far emergere le criticità, su cui innestare un percorso di consulenza. E' interessante notare che, per quanto fosse poco prevedibile, la multisciplinarietà del gruppo si è tradotta in un *team* multidisciplinare che, a progetto concluso, si è organizzato per offrire consulenze alle imprese, facendo proprio leva sulla multidisciplinarietà come un vantaggio competitivo (http://welflexlab.com/). Il gruppo, infatti, si propone di lavorare come una rete di professionisti. Il percorso proposto è strutturato per avvicinare le piccola aziende, attraverso un avvio con incontri senza impegno, moduli rapidi e relativamente poco costosi di *check-up* e interventi organizzativi più approfonditi solo nel momento in cui il bisogno emerso si traduce in domanda aziendale e intenzione esplicita di farne un oggetto di lavoro. Secondo il gruppo di consulenti incontrati nel percorso di valutazione, la presa di coscienza da parte dell'azienda della problematicità di alcuni dati (*turn over*, assenteismo, ecc.), collegati a leve di gestione manovrabili (modelli di orario, flessibilità, ecc.) è il primo obiettivo del percorso, che è architettato in modo condiviso, proprio per coinvolgere l'azienda dall'interno, accompagnandola nella scoperta. I consulenti, tuttavia, si assumono l'onere dell'iniziativa, guidando il percorso, trattando i dati e formulando interpretazioni e proposte.

Questa strategia appare dunque efficace per mettere a disposizione delle piccole aziende, su vasta scala, strumenti e percorsi di diagnosi. L'azienda, con rischio limitato, può farsi coinvolgere nel gioco e maturare la percezione del vantaggio possibile. In ogni modo un progresso in direzione della conoscenza dei bisogni e dell'elaborazione di visioni empiricamente fondate con lavoratrici e lavoratori si consegue necessariamente. Vi sono primi indizi di trasferimento di *know-how* nella rete attraverso due vie: il passaparola aziendale, che potrebbe avvicinare nuovi clienti, soprattutto dove i risultati sono apprezzati dalla stessa azienda, e i consulenti, che si muovono facendo promozione attiva del proprio *know-how*. Anche in questo caso la multidisciplinarietà è di aiuto, perché i professionisti già attivi (avvocati, ingegneri, consulenti, ecc.) possono fare *cross-selling* dei nuovi servizi e quindi la rete si presta a livelli di diffusione piuttosto articolati, anche per il tramite di altre reti professionali (avvocati, ingegneri, ecc.). Dal punto di vista delle politiche, si apre anche lo spazio per sostenere l'allargamento di queste azioni, esplicitamente finalizzate alla conciliazione, con la nuova programmazione, dove ad esempio nella regione Puglia sono previste specifiche misure (Obiettivi 8 e 9 nel nuovo piano della puglia e vari obiettivi tematici)

Per le organizzazioni sindacali occuparsi di organizzazione del lavoro e di conciliazione, come di disuguaglianze e di pari opportunità, corrisponde ad una consolidata tradizione. Tuttavia, le ricerche citate in apertura mostrano come la pratica di relazioni sindacali e la contrattazione aziendale non abbiano costituito negli ultimi 20 anni un terreno risolutivo per affrontare le questioni della conciliazioni. Nel corso della ricognizione condotta dal valutatore è stata riferita l'immagine di una frequente inerzia delle aziende rispetto all'innovazione organizzativa, cui faceva riscontro una speculare inerzia, anche se per motivi diversi, delle organizzazioni sindacali. In molti casi di piccole imprese il sindacato non è presente in azienda, in casi in cui è presente la maggioranza dei suoi iscritti sembrano essere appartenenti alla parte più stabile e tutelata del personale, cosa che può ostacolare una 'presa in carico' dei problemi della flessibilità, soprattutto se si tratta di scoprirne alcuni aspetti positivi e personalizzabili, piuttosto che fronteggiarne l'estensione. In sostanza, in qualche caso rilevato nella documentazione del progetto o incontrato nella ricognizione, il sindacato ha potuto sviluppare il suo potenziale propositivo quando ha affrontato i casi aziendali facendo riferimento soprattutto agli obiettivi specifici – bisogni e vantaggi delle lavoratrici e dei lavoratori e miglioramento delle performance aziendali – piuttosto che quando ha tentato di portare in azienda impostazioni contrattuali di carattere generale, come la contrarietà a determinate forme di flessibilità o di welfare. Pare tuttavia da alcune evidenze che quando si percorre a fondo la strada di affrontare un singolo caso cercando soluzioni organizzative concrete, ciò possa anche fornire indicazioni e progressi di carattere generale, peraltro secondo una prassi presente fin dalle origini nella tradizione sindacale. Una testimonianza sindacale (CISL), da esempio, sostiene la necessità di personalizzare le soluzioni per ciascuna azienda. Non è possibile infatti secondo questa esperienza pensare di replicare in modo automatico in altre aziende, soluzioni organizzative che hanno funzionato in una organizzazione. Gli esiti positivi delle misure sono strettamente legati alla capacità di costruire interventi mirati, di partire dalle esigenze specifiche, dai dati e dalle informazioni di dettaglio sui processi di lavoro, sull'organizzazione delle persone, sui ruoli ecc. E' pertanto necessario, anche per il sindacato, procedere sempre prioritariamente con una fase di diagnosi dei processi produttivi, delle mansioni dei lavoratori e quindi successivamente prevedere piani di intervento coerenti con gli obiettivi di flessibilità e conciliazione che si intendono raggiungere. Il sindacato si trova in una posizione privilegiata per promuovere questo tipo di azioni volte all'innovazione attraverso coinvolgimento, sia per la sua possibilità di essere presente in azienda e avere una relazione privilegiata con i lavoratori, sia per la possibilità di utilizzare il canale contrattuale a livello aziendale per collegare e regolare le diverse materie oggetto di intervento.

Nella ricognizione svolta sul progetto non vengono citate come punto di riferimento le organizzazioni imprenditoriali. Anche queste reti associative potrebbero svolgere un ruolo fondamentale nella promozione di prospettive di innovazione e conciliazione. Come è noto, queste organizzazioni, come quelle sindacali, ritengono di avere un ruolo attivo nell'innovazione e nel rapporto di stimolo e supporto con le

aziende, attraverso i canali formativi e dei servizi erogati, oltre che nelle politiche contrattuali. Quel che si può quindi osservare, considerando i limiti culturali e organizzativi che emergono dalle ricerche e dai casi, che esiste un ampio fronte di miglioramento che potrebbe essere sviluppato, soprattutto nei confronti delle fasce di aziende meno capaci di cogliere le potenzialità del genere nella valorizzazione delle risorse umane.

L'ultimo ambito di possibile estensione che è stato affrontato nel percorso di valutazione riguarda i casi di promozione territoriale di innovazione e conciliazione. Il distretto della Calzatura di San Mauro in Pascoli rappresenta un caso di produzione manifatturiera eccellente esportata in tutto il mondo. E' interessante osservare che il caso nasce a seguito della messa fuoco di un problema relativo ai modesti flussi di giovani e donne che entrano nelle aziende, sempre più sostituiti da stranieri che potrebbero non rimanere sul territorio, con il rischio che si interrompa la trasmissione generazionale del sapere artigianale del distretto. Il distretto è forte e internazionalizzato e gli imprenditori, a detta degli attori che hanno proposto il progetto – Sindaco e consulenti del lavoro – non guardano al problema dell'innovazione organizzativa e delle risorse giovani e femminili con sufficiente attenzione, anche perché la forza lavoro più anziana e maschile ha abitudini consolidate in termini di orari e flessibilità e non è interessata ai cambiamenti (ad esempio, svolge un orario con una lunga pausa pranzo, 8-12, 14-18, che occupa tutta la giornata). Si tratta quindi di un caso 'da manuale', come molti altri, in cui tende a prevalere nelle imprese e nei sindacati una visione statica, che rischia di essere superata dai cambiamenti demografici e professionali, prima che si sia preparato il terreno, rendendo gli ambienti organizzativi più attraenti per risorse giovani e femminili. Per far questo, il progetto, riparte dai bisogni con un percorso partecipato, e fornisce stimoli e strumenti per introdurre nelle organizzazioni significative modifiche tese a migliorare anche le flessibilità e la performance aziendale.

Le specificità del caso, che lo rendono interessante, pensando agli oltre 100 distretti tutt'ora attivi in Italia, sono l'introduzione coerente di innovazioni nei servizi territoriali e la possibilità di trasmettere le esperienze tra imprese che lavorano gomito a gomito sul territorio. Da questo punto di vista sono centrali gli attori e la loro interpretazione delle politiche di conciliazione per rafforzare il distretto. Il Comune ha svolto un ruolo di coordinamento e di traino del progetto, facilitato dalla forte concentrazione territoriali delle circa 150 aziende. Nel far questo, tuttavia, ha dato l'esempio di come la flessibilizzazione delle attività possa generare valore. Attraverso la costituzione di Centri Medici associati, dotati anche di servizio infermieristico, sono stati abbattuti i tempi di attesa e le difficoltà di accesso, facilitando le famiglie nella fruizione dei servizi. Con un accordo, è stato modificato l'orario delle scuole, articolandolo su 5 giorni invece che 6 e restituendo tempo alle famiglia. In varie aziende, seguendo la stessa logica, sono stati sperimentati orari più brevi, riducendo la pausa pranzo e anticipando l'uscita alle 17, per venire incontro alle esigenze delle donne e dei giovani.

E' interessante notare che il metodo del coinvolgimento, che è partito dalle esigenze delle persone non appartenenti alla forza lavoro maschile più anziana, rilevate in modo empirico e coniugate con le esigenze organizzative delle aziende, ha portato alla luce problemi e soluzioni che sia le imprese che i sindacati non tematizzavano a sufficienza, ma che, una volta introdotte, hanno generato un cambiamento culturale, ovvero la capacità di guardare in modo nuovo al rapporto tra la persona e l'impegno lavorativo nel distretto. A detta dei consulenti del lavoro, che hanno una forte penetrazione di servizio nel distretto, vi sono potenzialità di estensione delle nuove formulazioni organizzative, anche attraverso il loro stesso ruolo, che è stato da protagonisti nell'attivazione e nello sviluppo dell'esperienza. Non deve sfuggire che un approccio culturale tradizionale può bloccare anche l'estensione di strumenti che hanno un elevato potenziale di conciliazione, come il part-time. Se le linee di produzione e la loro organizzazione prevedono il tempo pieno e se molti giovani e donne potrebbero avviare o continuare la loro prestazione a part-time, le due esigenze non si incontrano, con perdita di un notevole potenziale di risorse. Un approccio orientato al

miglioramento organizzativo, che affronta senza preclusioni la costruzione di risposte per queste specifiche fasce di domanda, senza considerarle a priori meno importanti, potrebbe, a detta degli attori, finalmente far crescere il part time nelle aziende. Riguardo all'analisi dei meccanismi sociali in azione nell'esempio esaminato di caso territoriale, il cambiamento di visione di imprese e sindacati, sulla base delle prime esperienze di implementazione, rappresenta un significativo risultato in termini di acquisizione di consapevolezza e di costruzione di una visione comune. Dalle testimonianze sembra che la rete locale, in questo caso soprattutto di consulenti del lavoro, e la conoscenza reciproca possano effettivamente generare il passaggio delle esperienze da azienda ad azienda. Il caso mostra come una difficoltà nell'allargamento sia data dalla persistente necessita di consulenza costosa, in questo caso messa a disposizione dal progetto: fino a quando non saranno presenti in modo diffuso competenze intermedie in grado di seguire casi di aziende, permane in rischio che molte potenzialità non vengano colte.

5.9. CONCLUSIONI

Come si è diffusamente argomentato, le linee dell'innovazione incrementale e continua e quella della conciliazione per ridurre le disuguaglianze di genere e i limiti nella gestione delle risorse umane, si incrociano nelle organizzazioni, quando gli attori rilevanti intendono realmente perseguire tali obiettivi. La circostanza non è così diffusa, purtroppo, per la presenza di approcci culturali e rappresentazioni che nei fatti portano a comportamenti di inerzia o di resistenza rispetto a questa prospettiva, pur proposta da una più che ventennale iniziativa politica e produzione normativa.

Ciò non deve stupire, i miglioramenti organizzativi richiedono evoluzioni e convergenze che spesso non si generano, o procedono con tempi e modalità insoddisfacenti, incoerenze, ritorni al passato.

In questo scenario il progetto ha investito molto per creare condizioni di cambiamento sostanziale nelle organizzazioni produttive, promuovendo il coinvolgimento degli attori e l'uso di consolidati strumenti e tecniche di accompagnamento.

Gli effetti del progetto sono quindi stati studiati e riepilogati guardando al modo in cui alcuni meccanismi sociali – cooperazione, apprendimento, riconoscimento – sono stati attivati e hanno consentito di conseguire in specifiche realtà aziendali 1) consapevolezza dei bisogni e dei problemi, 2) visione comune, 3) azioni coordinate e 4) estensione dell'approccio attraverso le reti.

Dalla ricognizione emerge l'adeguatezza della strategia e degli strumenti messi in atto dal progetto, che su ciascuno degli specifici punti nominati, possono generare effetti caratterizzati da efficacia, trasferibilità e impatto di sistema, efficienza e riduzione delle disuguaglianze. Vi sono casi e testimonianze che collegano causalmente il risultato conseguito all'efficacia dell'approccio, attraverso l'effetto di specifici meccanismi sociali.

Questa evidenza, tuttavia, non deve far dimenticare la frammentarietà dei risultati e il limitato volume numerico delle realtà organizzative in cui il cambiamento ha assunto un profilo esteso e tendenzialmente pervasivo.

Tale constatazione ci riporta all'inizio della nostra analisi e ai numeri sulle disuguaglianze di genere che ancora caratterizzano largamente in Italia le realtà produttive e i servizi. Ma non si vedono scorciatoie all'orizzonte per evitare di sperimentare nelle organizzazioni modi più evoluti di funzionare e di coinvolgere le persone. Le norme, se non tradotte in comportamenti nei luoghi di lavoro, rischiano l'inefficacia e talora gli effetti perversi. Certamente i risultati del progetto paiono suggerire due direzioni di azione: mentre si riafferma l'efficacia dei processi che portano faticosamente a migliorare specifiche realtà aziendali, si indica nell'azione delle reti e dei soggetti collettivi il modo di aumentare l'impatto di sistema dell'intervento. Potenzialmente, i canali di amplificazione sono numerosi, dalle parti sociali, ai consulenti d'impresa e del

lavoro, alle strutture dell'istruzione terziaria e post laurea, fino ai molti soggetti di coordinamento di realtà territoriali, settoriali o di rete. I casi esaminati, su cui il progetto ha investito, come i consulenti del lavoro, i giovani professionisti nella sperimentazione pugliese e i distretti, sembrano essere terreno fertile per l'attivazione di meccanismi sociali adeguati sia nella relazione con le imprese, sia nella 'gemmazione' e amplificazione interna. Ma ogni rete, probabilmente, è una storia a sé.

Più in generale, rimangono sul tappeto due domande, che la valutazione mette in evidenza.

La prima riguarda le competenze per sostenere l'innovazione organizzativa. Atteso che i percorsi proposti nel progetto paiono adeguati, le competenze per accompagnare le diverse fasi dell'innovazione e della conciliazione associata sono poco diffuse. Spesso non sono presenti in azienda, dove mancano competenze 'cerniera' tra le funzioni giuridico-amministrative del personale e quelle logistico-gestionali della produzione, o di relazione con il cliente nel *front office* dei servizi, lasciando scoperta l'area di incrocio tra la crescita professionale delle persone e l'innovazione organizzativa. Sembrano anche poco presenti negli esperti contrattualisti delle parti sociali e nel ventaglio dei consulenti d'impresa. Formare, consolidare e sperimentare queste competenze, quindi, in associazione con diversi ruoli professionali, sembrerebbe un imperativo che emerge dall'esperienza del progetto. In un'ottica di lungo periodo questa domanda potrebbe essere legittimamente rivolta alla formazione terziaria e post laurea, ma anche alla formazione continua per dirigenti e quadri d'impresa, rappresentanti delle parti sociali e consulenti.

La seconda domanda riguarda i meccanismi d'innesco e regolazione dell'innovazione organizzativa e delle forme di welfare aziendale. E' noto che si stanno sviluppando molteplici forme di personalizzazione del welfare e che si stanno estendendo le misure per l'incentivazione fiscale di queste iniziative. Questi dispositivi, come la flessibilità, sono fortemente ambigui, possono rappresentare una strategia per rafforzare e motivare innanzitutto le aree deboli dell'organizzazione, oppure possono mirare ad aumentare il tasso di paternalismo e la distanza tra l'area protetta e quella meno coinvolta e professionalizzata dell'organico aziendale. Se si intende dare a queste tendenze la capacità di innesco di meccanismi sociali più profondi per la competitività aziendale, ma anche per la lotta alle disuguaglianze e al sottoutilizzo delle risorse, soprattutto femminili, occorre avere una chiara strategia di collegamento tra i due ambiti, che difficilmente potrà consistere in vincoli di carattere burocratico-normativo, spesso inefficaci. Anche per questa via arriviamo a riconoscere che la maturazione di un'autentica cultura del coinvolgimento e della valorizzazione delle persone pare essere l'antidoto alla bassa competitività e alle disuguaglianze di genere.

6. L'EFFICACIA DELLE AZIONI DI COMUNICAZIONE DEI PON: UNA RIFLESSIONE FINALE

6.1. OGGETTO E SCOPO DELL'APPROFONDIMENTO

Il presente approfondimento tematico ha per oggetto il Piano di comunicazione (PC) dei PON AS e GAS, che ha costituito la base della strategia di comunicazione FSE, e le attività implementate per rispondere agli obiettivi previsti dal PC. Nello specifico, verranno analizzate le attività che sono state messe in campo lungo il corso di tutta la programmazione, evidenziando le criticità e gli elementi positivi che sono stati riscontrati. Verrà inoltre presentato un focus sull'iniziativa europea Garanzia Giovani, che ha impegnato gran parte delle risorse e del tempo previsti per le attività di comunicazione nel biennio 2014-2015.

Lo scopo dell'approfondimento è proporre una riflessione finale e complessiva sull'efficacia delle azioni di comunicazione che sono state implementate durante la programmazione 2007-2013. Questo aiuterà a far emergere quali strumenti siano risultati più utili e quali, invece, abbiano incontrato più difficoltà e necessitino quindi di una revisione. Un breve accenno sarà dedicato alla nuova programmazione 2014-2020 e alle prescrizioni regolamentari ad essa collegate, delineando quali elementi di cambiamento siano attualmente in fase di implementazione.

6.2. METODOLOGIA E STRUMENTI DELL'ANALISI

L'approfondimento tematico presenta un'analisi prevalentemente qualitativa utilizzata per rispondere a due domande valutative:

- Gli strumenti di comunicazione sono stati aggiornati costantemente al fine di mantenere la propria efficacia?
- Quali sono i punti di forza e quelli di debolezza delle attività di comunicazione?

Per rispondere a tali quesiti, il Valutatore ha predisposto una metodologia volta a verificare sostanzialmente due criteri: efficacia ed efficienza degli strumenti e delle attività di comunicazione. La metodologia si è basata sull'utilizzo di diversi strumenti: analisi documentale su Garanzia Giovani; interviste ai responsabili delle attività di comunicazione; ricognizione delle evidenze che sono emerse nei vari rapporti valutativi sinora redatti; infine, un'analisi del sito Europalavoro e dei contenuti in esso presenti.

La tabella che segue riepiloga brevemente come le domande di valutazione poc'anzi elencate si legano ai criteri di analisi utilizzati.

Criteri	Domande di valutazione	Possibili ambiti di analisi
Efficacia	• Gli strumenti di comunicazione sono stati aggiornati costantemente al fine di mantenere la propria efficacia?	• Evidenze dei rapporti precedenti • Analisi sito Europalavoro e pubblicazioni presenti • Interviste ai responsabili della comunicazione • Analisi documentale
Efficienza	• Quali sono i punti di forza e quelli di debolezza delle attività di comunicazione?	• Evidenze dei rapporti precedenti • Analisi documentale

6.3. GLI OBIETTIVI PREVISTI DAL PIANO DI COMUNICAZIONE 2007-2013

La pianificazione delle attività comunicative dei PON AS e GAS è stata definita dall'Autorità di Gestione all'inizio della programmazione 2007-2013 mediante un Piano di Comunicazione (PC) unico, con il fine di "*assicurare una strategia di comunicazione integrata, mirata a contribuire al successo degli obiettivi e delle azioni previste nei PON e a diffondere sul territorio nazionale, regionale e periferico un'informazione trasparente*"[23]. L'importanza del PC era data dal fatto che la comunicazione rivestiva un ruolo fondamentale nell'attuazione delle politiche europee, in particolare per quelle con un impatto maggiore e che erano volte a favorire l'avvicinamento dell'Europa ai cittadini.

Oltre a ciò, il PC individua ulteriori obiettivi strategici tramite i quali si intende innalzare il livello di conoscenza del Fondo Sociale Europeo a livello nazionale:

- promuovere reti di supporto alla diffusione dell'informazione inerente all'FSE;
- promuovere la condivisione della governance multilivello dei diversi programmi FSE tramite il coinvolgimento anche delle Parti Sociali;
- agevolare il ruolo di coordinamento, animazione e armonizzazione del MLPS nei confronti delle Regioni;
- promuovere il ruolo dell'FSE e rafforzarne l'immagine a livello nazionale.

Il PC intendeva, dunque, perseguire una visione unitaria degli interventi finanziati dal FSE anche tramite l'utilizzo di un logo e di una linea grafica unica per tutte le attività dei PON.

All'interno del Piano di Comunicazione originario era previsto l'utilizzo integrato di diversi strumenti informativi:

- eventi;
- prodotti editoriali cartacei e informatici: FOP, Formamente, FSE News e la newsletter elettronica;
- servizi informativi;
- campagna di comunicazione;
- *media relation.*

Questa strategia è stata successivamente rivista dopo i primi due anni di attuazione, decidendo di puntare solo su alcuni di questi canali e strumenti informativi. Sostanzialmente, dunque, gli strumenti di comunicazione dei PON che sono stati sinora utilizzati sono: eventi, prodotti editoriali cartacei e informatici, sito internet.

6.4. LE EVIDENZE EMERSE DAL SETTENNIO DI PROGRAMMAZIONE: ELEMENTI DI SUCCESSO E CRITICITÀ

Questo paragrafo presenta una rassegna delle principali evidenze emerse durante il settennio di programmazione rispetto all'andamento delle attività comunicative. Verranno qui di seguito analizzati gli elementi di successo che sono stati riscontrati nei vari rapporti di valutazione, ma anche gli aspetti più critici e problematici a cui si è dovuto rispondere.

Il primo rapporto di valutazione, inerente al biennio 2008-2010, aveva messo in evidenza alcune criticità importanti:

[23] Piano di Comunicazione dei PON AS obiettivo Convergenza e PON AS obiettivo Competitività Regionale e Occupazione, p. 8.

- quasi la metà degli *stakeholder* era a conoscenza dell'esistenza di interventi nazionali di sistema, ma non li riconduceva ai PON, anche a causa di una debole attività comunicativa: non sempre, infatti, il logo e i riferimenti ai PON venivano utilizzati in maniera puntuale all'interno dei vari canali della comunicazione istituzionale;
- la newsletter elettronica, prevista per l'avvio della programmazione, non era ancora stata avviata;
- vi era una notevole disomogeneità nelle modalità con cui gli Organismi Intermedi, le amministrazioni partner e gli stessi soggetti beneficiari espletavano le attività di comunicazione dei PON;
- la capacità delle riviste, in particolare di Formamente e FSE News, di raggiungere i destinatari appariva ancora abbastanza limitata rispetto alle potenzialità dello strumento;
- il sito Europalavoro, seppur conosciuto, veniva usato da un ridotto numero di utenti e non presentava alcuno spazio specifico dedicato ai PON;
- i siti degli Organismi Intermedi e degli Enti *in house* non riportavano il logo dei programmi o non evidenziavano il cofinanziamento da parte del FSE.

Le criticità riscontrate all'interno del primo rapporto di valutazione hanno continuato a permanere, in gran parte, anche negli anni successivi.

Le riviste dei PON, infatti, hanno continuato a soffrire di ampi ritardi nella pubblicazione: nonostante tutti i comitati di redazione abbiano continuato puntualmente a riunirsi, vi sono stati problemi di natura principalmente burocratica, quali il cambio del responsabile di direzione e il successivo cambiamento di direttore generale, che hanno di fatto bloccato l'uscita dei numeri. Queste problematiche si sono inevitabilmente ripercosse non solo sulla pubblicazione cartacea, ma anche su quella digitale, all'interno del sito Europalavoro. Infatti, nella sezione "prodotti editoriali" del sito è possibile accedere a tutte le pubblicazioni disponibili alla data odierna e gli ultimi numeri risultano i seguenti:

- FOP: n.6/2011;
- Formamente: n.1/2013;
- FseNews: n.12 di dicembre 2012.

Risulta evidente, quindi, che la comunicazione delle attività dei PON a un pubblico più ampio è stata influenzata in maniera non positiva da tali problematiche.

Lo stesso sito Europalavoro, canale potenzialmente molto importante di comunicazione verso un pubblico più ampio anche di "non addetti ai lavori", ha subìto delle vicende alterne. La sua versione attuale è online a partire dal 2012, dopo aver subìto ritardi nella sua messa in rete e aver risentito di una fase di transizione dal vecchio sito alla piattaforma Beta, che non facilitava l'utilizzazione del sito stesso.

Il sito, nella sua versione rinnovata, ha previsto una riorganizzazione complessiva:

- una grafica rivista e più appetibile per gli utenti;
- una diversa struttura delle sezioni all'interno delle quali organizzare le informazioni e il materiale (un modello "*user oriented*"), con una sezione specifica sui PON FSE;
- una logica di esplorazione più funzionale, volta a semplificare e velocizzare la navigazione;
- una revisione redazionale per garantire uno stile omogeneo per tutte le informazioni fornite nel sito.

Sebbene il sito sia stato migliorato sotto diversi punti di vista, i dati inerenti alle visite e alla permanenza online hanno dimostrato come non ci sia stato un cambiamento di tendenza significativo rispetto alla situazione di partenza (tempo medio di permanenza registrato dai dati 2012 di circa 2 minuti, in sostanziale

continuità con i dati del 2011). Nel 2013 il sito ha avuto alcune fasi molto positive, riscontrando in alcuni periodi dell'anno un numero di visite doppio o addirittura triplo rispetto al biennio precedente. Tuttavia, l'andamento generale del sito si è dimostrato sostanzialmente similare rispetto ai primi due anni della messa in rete del nuovo Europalavoro.

Strettamente legata all'implementazione del nuovo sito è stata la pubblicazione della newsletter elettronica E-FseNews, partita ufficialmente con il numero 1-2 di febbraio 2013. La newsletter è uscita con regolarità e ha rappresentato un buono strumento per veicolare informazioni sui PON. C'è da ricordare che, oltre agli iscritti alla newsletter tramite il sito Europalavoro, i due enti *in house* Isfol e Italia Lavoro hanno provveduto e continuano a provvedere autonomamente all'invio di E-FseNews al proprio indirizzario di collaboratori.

Un altro strumento di comunicazione utile a veicolare i PON è rappresentato dagli eventi nazionali e territoriali. Questi ultimi si sono svolti regolarmente negli anni, rispettando quanto previsto dal Piano di Comunicazione, ovvero l'attività informativa annuale da realizzarsi in concomitanza con l'avvio o la chiusura di progetti significativi o di particolare impatto; ma anche l'organizzazione di eventi finalizzati all'approfondimento di tematiche chiave legate alla programmazione 2007-2013. Dai dati raccolti su alcuni questionari di gradimento, risulta che gli eventi sono stati molto apprezzati dai partecipanti, sia perché gli argomenti sono stati giudicati interessanti, sia perché i meeting sono stati utili per l'aggiornamento professionale.

Un elemento molto positivo che ha caratterizzato la strategia di comunicazione dei PON è rappresentato dalla partecipazione dei comunicatori del FSE alla rete europea "*Informal Network of ESF Information Officers*" (INIO). Numerose riunioni si sono susseguite negli anni, presentando nell'ambito europeo diverse esperienze italiane di rilievo. Nel biennio 2013-2014, infatti, si ricordano, fra le varie, alcune iniziative particolarmente rilevanti:

- l'esperienza congiunta di Umbria e Sardegna per la comunicazione dei PON: è stato realizzato un evento musicale, che ha alternato fasi canore a fasi nelle quali si è parlato del FSE e dei progetti più importanti finanziati, oltre ad aver previsto una campagna di comunicazione tramite *social network*, comunicati stampa, comunicati televisivi e web. Questa iniziativa è importante poiché si pensa di realizzare altre edizioni su scala regionale e poi organizzare un evento nazionale;
- l'esperienza di *crowdsourcing* sperimentata nell'ambito del progetto *Supporti tecnico-informativi ai PON*: tramite la piattaforma web Zooppa.com è stato sviluppato un concorso di idee al fine di promuovere l'utilizzo dei "buoni lavoro" (*job voucher*) per il lavoro occasionale. L'idea alla base del progetto era quella di coinvolgere i potenziali beneficiari del *voucher* per dare vita al contenuto della pubblicità sotto forma di spot e grafiche con *claim*;
- l'evento "*Jobbing Fest*" realizzato dalla Regione Basilicata con lo scopo di aiutare i giovani a scoprire il proprio talento, fornire loro l'opportunità di venire a conoscenza delle offerte di lavoro disponibili, ma anche consentire loro di trovare un primo impiego;
- la campagna di comunicazione innovativa implementata dalla Regione Emilia Romagna tramite i *social media* ed organizzata a seguito del sisma del 2012, che ha colpito la regione e danneggiato molte attività economiche.

La presentazione delle attività di comunicazione implementate in Italia ha suscitato forte interesse e apprezzamento da parte dei comunicatori europei appartenenti alla rete e rappresenta, dunque, un elemento di successo della programmazione 2007-2013.

6.5. Le attività più recenti

Nell'ultimo anno le attività di comunicazione sono state molteplici e si sono articolate in vari canali e strumenti:

- le riunioni della rete di comunicatori europei INIO e la campagna radiofonica sulle buone pratiche;
- la partecipazione del MLPS all'evento annuale "Luci sul lavoro";
- l'attività svolta attraverso l'iniziativa "Casa del Welfare";
- la trasmissione televisiva "Il posto giusto", realizzata in collaborazione con Isfol e trasmessa su Rai Tre da marzo a maggio 2015;
- il sito Europalavoro;
- la newsletter elettronica E-FseNews;
- l'attività di comunicazione svolta tramite Italia Lavoro sull'iniziativa "Garanzia Giovani".

Per ciò che concerne le riunioni della rete INIO, sono da ricordarsi due riunioni, una a febbraio a Bruxelles e una a giugno a Helsinki. Durante la seconda riunione si è parlato della costituzione di reti di comunicazione nazionali e di un unico portale che racchiuda l'elenco di tutte le operazioni suddivise per Programmi Operativi, così come previsto dal nuovo regolamento n.1303/2013 all'articolo 115.

Durante questa riunione si è parlato anche della campagna radiofonica promossa dalla Commissione europea in tutta Europa, con lo scopo di far conoscere ai cittadini alcuni progetti particolarmente meritevoli e finanziati dal FSE. Per ciò che riguarda l'Italia, il MLPS ha selezionato 15 progetti su base regionale, di cui uno incentrato sulla capacitazione istituzionale, mentre gli altri suddivisi fra occupabilità e inclusione sociale, ed è stata predisposta una campagna radiofonica a livello locale per promuoverne la conoscenza fra i cittadini. La DG Employment ha espresso nei confronti dell'Italia un forte apprezzamento per l'andamento di questa campagna di disseminazione e per la quantità di passaggi radiofonici che sono stati garantiti, a titolo totalmente gratuito. Uno dei maggiori problemi riscontrati in altri Paesi europei, infatti, è stato che non si è riusciti a garantire un buon numero di passaggi radiofonici, a causa del fatto che le radio richiedevano in molti casi l'acquisto di uno spazio pubblicitario. Il risultato più importante di tale iniziativa è rappresentato dal fatto che si è creato molto interesse fra i giornalisti e, quindi, sono state poste le basi per future collaborazioni, che potranno essere utili per veicolare le attività svolte dal FSE.

Anche la partecipazione del Ministero alla manifestazione "Luci sul lavoro", che si tiene ogni anno a Montepulciano, è un appuntamento importante nato con l'idea di creare "un momento di confronto collettivo sul tema del lavoro, perché il lavoro possa tornare ad essere quel diritto sociale fondamentale in grado di garantire, come recita la nostra Costituzione, a tutti i cittadini, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società".[24] Il festival, che vede sempre la partecipazione di Italia Lavoro come organizzatore, è aperto a tutti e anche nel 2015 ha rappresentato una parte importante dell'attività informativa annuale dei PON. Numerose sono state le attività previste: convegni, workshop, concerti, concorsi e un'area espositiva all'interno della quale era presente anche lo stand della Casa del Welfare.

Quest'ultima è un'iniziativa che vede l'azione congiunta di sei istituzioni del mercato del lavoro: il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'Istituto Nazionale Previdenza Sociale, l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro, la Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione, Italia Lavoro e, infine, Isfol. L'azione congiunta di tutti questi soggetti permette di fornire informazioni complete ed esaustive su quattro temi:

- orientarsi per lavorare;

[24] Fonte: sito www.lucisullavoro.com

- mercato del lavoro;
- tutele;
- previdenza.

Un'altra iniziativa di ampio respiro e che ha garantito una grande visibilità alla tematica del lavoro è stata la trasmissione televisiva "Il posto giusto", andata in onda su Rai Tre. La trasmissione è un settimanale di informazione e approfondimento sui temi del lavoro: le sue opportunità, i suoi attori, i suoi mercati e i suoi strumenti. L'attenzione è stata posta soprattutto sugli strumenti promossi dall'Europa e dal FSE, ma anche sulle facilitazioni derivanti dalle leggi italiane, funzionali a una diversa e semplificata gestione della domanda e offerta di lavoro e formazione, nonché degli strumenti utili per l'autoimprenditoria. La trasmissione ha previsto una sequenza di "finestre" (quattro per puntata) sull'Italia "che inventa, produce e realizza progetti", ma anche spazi mediati dalla presenza costante di consulenti e specialisti del settore, che all'interno del programma hanno svolto attività di *coaching* e di orientamento per il primo impiego, ma anche di ricollocazione per chi ha perso il lavoro. Il programma si propone, infatti, come un servizio multimediale per il lavoro, in grado di fornire delle "istruzioni per l'uso" in materia di occupazione, anche grazie a un sito web dedicato dove sarà possibile consultare e rivedere tutti i contenuti e accedere a una sezione sul "cerco-offro" lavoro.

Come già accennato, la trasmissione ha visto anche l'implementazione di un progetto Isfol dal titolo "Comunicare la Garanzia Giovani attraverso un programma televisivo". In questo modo un ente pubblico di ricerca ha potuto mettere a disposizione il proprio *know-how* acquisito in oltre quaranta anni di attività di ricerca, monitoraggio e valutazione delle politiche di formazione e del lavoro.

Il sito Europalavoro è stato aggiornato con una sezione dedicata alla nuova programmazione 2014-2020, all'interno della quale è possibile trovare tutte le informazioni disponibili sul processo che ha portato all'approvazione dei nuovi PON FSE. Anche l'invio della newsletter elettronica è proseguito regolarmente e sono stati sinora pubblicati tre numeri nel 2015.

Per l'attività svolta da Italia Lavoro per conto dell'AdG FSE si rimanda al paragrafo successivo, nel quale è presentato un approfondimento specifico.

6.6. Le attività comunicative per Garanzia Giovani

Questo paragrafo tratterà dell'attività in cui il MLPS è stato coinvolto in prima persona, ovvero la comunicazione dell'iniziativa Garanzia Giovani. Tale attività non rientra ufficialmente nella comunicazione dei PON 2007-2013, tuttavia sembra doveroso trattarla, in quanto è strettamente correlata alle tematiche proprie del FSE e si inscrive nella nuova programmazione 2014-2020, in continuità con ciò che è stato svolto tramite i PON.

L'iniziativa Garanzia Giovani punta a:

- sviluppare le competenze dei giovani;
- garantire che i tirocini offrano un'esperienza lavorativa di elevata qualità in condizioni di sicurezza, offrendo una formazione adeguata in termini di contenuti didattici e protezione sociale;
- migliorare la qualità e l'offerta dei programmi di apprendistato;
- offrire ai giovani maggiori possibilità di lavorare e formarsi all'estero, favorendo la mobilità nei Paesi attraverso la rete EURES.

Il Ministero è stato coinvolto, nell'ambito di tale iniziativa europea, sia in una serie di tavoli, che hanno riguardato la messa a punto delle attività di comunicazione nella logica della programmazione 2014-2020 che chiede di valorizzare le reti nazionali, sia in una riunione dei comunicatori FSE svoltasi nell'ottobre

2014, all'interno della quale è stata presentata un'analisi sull'effettivo sostegno dell'iniziativa all'aumento dell'occupazione giovanile.

Il Ministero ha elaborato un piano di comunicazione a supporto del Piano di attuazione italiano della *Youth Guarantee*. La comunicazione del piano Garanzia Giovani ha l'obiettivo di accompagnarne e sostenerne l'attuazione tramite la progettazione, la realizzazione e la gestione di canali e strumenti che hanno lo scopo di:

- sviluppare la ricerca attiva del lavoro da parte dei giovani e aumentare la loro consapevolezza;
- informare sulle opportunità offerte dal Piano Garanzia Giovani;
- indirizzare verso i servizi offerti online, *face-to-face* e della rete degli sportelli pubblici e privati.

Il piano di comunicazione è stato gestito direttamente dall'AdG, con il supporto di Italia Lavoro, e ha previsto l'articolazione delle attività di comunicazione su tre livelli: comunicazione istituzionale, comunicazione di orientamento e comunicazione di servizio.

La comunicazione istituzionale è stata volta a sensibilizzare l'opinione pubblica generale, oltre che i destinatari del piano, tramite la diffusione di informazioni sulle novità, gli strumenti e le politiche introdotte. La comunicazione di orientamento ha rappresentato il primo passo per informare i diversi target dell'accessibilità dei servizi a loro destinati. La comunicazione di servizio, infine, è stata mirata a informare in maniera puntuale i target rispetto a opportunità concrete di lavoro o formazione offerte da programmi, iniziative, misure riconducibili agli obiettivi di Garanzia Giovani.

Qui di seguito verranno analizzate più nel dettaglio queste tre linee di comunicazione.

6.6.1. Linea 1 – Comunicazione istituzionale

Questa linea ha visto l'implementazione di un vasto numero di attività:

- il contest creativo per l'ideazione della campagna di comunicazione di Garanzia Giovani;
- una campagna pubblicitaria;
- la creazione di un marchio specifico "*Youth Guarantee*";
- delle iniziative speciali;
- l'utilizzo dei social media e del web;
- la predisposizione di gadget.

Il contest creativo si è basato sulla raccolta di proposte e idee finalizzate all'implementazione della campagna di informazione e comunicazione riguardante l'insieme di opportunità che derivano da Garanzia Giovani, tramite l'utilizzo della piattaforma di *crowdsourcing* zooppa.com. I protagonisti del contest sono stati i giovani, i quali sono stati chiamati a produrre un messaggio pubblicitario originale per questa iniziativa europea. Il concorso di idee ha previsto la realizzazione di quattro elementi: uno spot video che informi sulle opportunità offerte dal piano Garanzia Giovani; una grafica da utilizzare per l'implementazione del materiale divulgativo (volantini, affissioni, sportelli informativi, ecc.); un *claim* efficace da associare allo spot e alla grafia; infine, un "timbro" o un tratto distintivo da applicare a ciascuna iniziativa e/o strumento di comunicazione che sia assimilabile, per obiettivi e finalità, a Garanzia Giovani. Questa attività è stata portata avanti tramite il progetto *Supporti Tecnico Informativi al PON*, finanziato dai PON e implementato da Italia Lavoro.

La campagna pubblicitaria è stata elaborata in coerenza con la strategia di comunicazione ed è stata veicolata al grande pubblico su tutto il territorio nazionale attraverso spot televisivi e radiofonici. Per assicurare una buona copertura, è stata prevista la diffusione sulle reti Rai, a sua volta integrata attraverso la diffusione su tv tematiche sia satellitari che digitali, tv commerciali e tv locali.

Per ciò che concerne il marchio "*Youth Guarantee*", questo è utilizzato per ogni iniziativa o prodotto che sia parte integrante degli strumenti dell'azione di comunicazione prevista dal piano di comunicazione.

Nell'ambito di Garanzia Giovani, inoltre, sono state implementate alcune iniziative speciali, con l'obiettivo di sostenere l'occupazione giovanile, che sono riconducibili a tre categorie:

- iniziative che offrono opportunità a livello nazionale e/o regionale;
- iniziative di comunicazione realizzate secondo una logica di co-marketing fra i principali attori;
- iniziative che prevedono vere e proprie partnership.

I social media e il web, compreso il sito internet dedicato, sono stati un ulteriore strumento di comunicazione delle opportunità di Garanzia Giovani: i primi sono stati utilizzati per trasmettere e condividere messaggi e informazioni con un vasto pubblico, mentre la rete internet è utilizzata anche per una campagna di *web advertising*, così da raggiungere in maniera capillare tutti i target.

Sono stati, infine, prodotti dei gadget al fine di rafforzare la comunicazione di Garanzia Giovani nel suo complesso. Questi sono stati predisposti per ricoprire una funzione di "*reminding*", ossia di amplificazione e persistenza del messaggio che si vuole veicolare. Tali strumenti potranno essere distribuiti in occasione di eventi e manifestazioni, nonché in occasione di incontri finalizzati a iniziative specifiche.

6.6.2. Linea 2 – Comunicazione di orientamento

Fanno parte di questa linea i seguenti prodotti e attività:

- l'e-magazine della Garanzia Giovani;
- la partecipazione a fiere dedicate;
- un format da utilizzare per la trasmissione televisiva inerente a Garanzia Giovani.

Per ciò che riguarda l'e-magazine, questo è stato basato sull'utilizzo di una app molto diffusa su tutte le tipologie di *device* mobili, ovvero Flipboard. Tale app dà la possibilità di impaginare e rendere fruibili in maniera integrata i contenuti provenienti da diverse fonti informative. Lo strumento d'impaginazione fornito via web dall'applicazione consente, infatti, l'alimentazione, la composizione e l'organizzazione dei contenuti da parte di tutti i contributori a vario titolo coinvolti nell'ampio ventaglio di iniziative per l'attuazione della Garanzia Giovani. Il magazine è inoltre predisposto per l'integrazione con i social network: associando a uno stesso profilo le informazioni presenti nella rete, infatti, il magazine consente al singolo utente di visualizzare in un unico ambiente le informazioni di suo interesse, distribuite nei vari network a cui appartiene.

La partecipazione alle manifestazioni fieristiche avviene tramite lo stand "Casa del Welfare", che raggruppa in un unico spazio i servizi del MLPS, Italia Lavoro, Isfol, Inps, Inail e Covip. All'interno dello stand vi è uno spazio dedicato alla Garanzia Giovani e, sempre nell'ottica di favorire l'*appeal* dell'iniziativa, è stata elaborata una linea grafica che caratterizza tutti i prodotti di comunicazione realizzati direttamente dal Ministero e dalle Regioni, nonché dei prodotti di comunicazione dedicati, come ad esempio degli spot.

Infine, il format messo a punto e utilizzato è basato sullo "*storytelling*", al fine di raccontare con un linguaggio immediato e in presa diretta le storie individuali di approccio ai mestieri e alle professioni, nonché per valorizzare le esperienze positive e le buone prassi. Il target è rappresentato da famiglie, educatori e giovani. La serie tv è divisa in episodi, all'interno dei quali vengono raccontati più mestieri, e protagonista è un giovane che viene affiancato da tutor aziendali.

6.6.3. Linea 3 – Comunicazione di servizio (in collaborazione con le Regioni)

Quest'ultima linea di comunicazione comprende i seguenti elementi:

- lo sportello giovani/*youth corner*;
- la comunicazione di interventi;
- sezioni web dei portali regionali dedicate alla Garanzia Giovani.

L'azione di comunicazione e informazione sull'attuazione e i contenuti di *Youth Guarantee* è integrata da azioni informative e di orientamento riguardo alle opportunità di lavoro e formazione offerte. A tale fine è stata prevista la creazione di un punto di contatto "Garanzia Giovani", che avrà *in primis* la funzione di accoglienza e informazione, per poi indirizzare l'utente verso servizi specialistici e di secondo livello.

Per ciò che concerne la comunicazione di interventi, questa prevede l'attivazione di iniziative *ad hoc* per la promozione e diffusione di bandi, iniziative e agevolazioni sul territorio rivolte a cittadini e aziende, tramite la rete degli sportelli organizzati a livello territoriale.

Infine, i portali regionali potranno, in base a quanto definito da ciascun accordo di collaborazione attivato, implementare delle sezioni specifiche dedicate a iniziative, progetti e opportunità che rientrano nell'ambito di Garanzia Giovani sul proprio territorio.

6.7. CONCLUSIONI

In questo paragrafo si dà risposta alle domande di valutazione utilizzate dal Valutatore per effettuare l'analisi delle attività di comunicazione, così da trarre delle considerazioni conclusive.

Gli strumenti di comunicazione sono stati aggiornati costantemente al fine di mantenere la propria efficacia?

Dall'analisi condotta e dai dati in possesso del Valutatore, si può concludere che gli strumenti di valutazione non sono stati aggiornati in maniera costante ed efficace durante la programmazione. In effetti, gli strumenti cartacei, sebbene per cause non imputabili ai comitati redazionali, hanno sofferto di ritardi considerevoli e tuttora le pubblicazioni previste non sono state totalmente edite. Lo stesso sito internet Europalavoro non ha rappresentato uno strumento veramente efficace di comunicazione dei PON e del FSE, poiché manca ancora di una struttura snella e facilmente consultabile. È comunque importante sottolineare la presenza di molti materiali riguardanti la nuova programmazione 2014-2020 e l'iter di approvazione dei nuovi PO. D'altro canto, la newsletter elettronica, sebbene partita con un fortissimo ritardo rispetto a quanto previsto dal PC, si dimostra un buono strumento di diffusione delle informazioni e viene redatta in maniera costante.

In virtù di quanto rilevato, si può concludere che l'aggiornamento degli strumenti non è stato, in generale, tempestivo e costante, e che, dunque, l'efficacia delle azioni di comunicazione non sia stata pienamente raggiunta.

Quali sono i punti di forza e quelli di debolezza delle attività di comunicazione?

Dall'approfondimento emerge che le due principali debolezze riguardano, da un lato la pubblicazione dei supporti cartacei, e dall'altro la funzionalità e l'utilizzabilità del sito Europalavoro. In entrambi i casi, infatti, ci sono stati problemi che hanno causato ritardi e inficiato l'efficacia comunicativa degli strumenti. In virtù di ciò, sarebbe auspicabile concentrarsi su un numero più esiguo di volumi cartacei, cercando però di garantire la regolarità delle uscite editoriali; il sito Europalavoro necessiterebbe di una revisione completa, poiché, sebbene migliorato rispetto alla vecchia versione, tuttora non sembra essere facilmente fruibile dall'utenza, né particolarmente chiaro e con una struttura ben organizzata.

Due sono, invece, i punti di forza delle attività di comunicazione 2007-2013: la rete dei comunicatori FSE e la partecipazione a eventi e fiere. L'attività dei comunicatori del MLPS è stata ampiamente apprezzata a livello europeo, così come le esperienze che essi hanno portato alla luce durante i vari incontri fra "tecnici" della comunicazione FSE; la partecipazione ad eventi di grande rilevanza, anche su scala nazionale, è stata importante per la divulgazione a un vasto pubblico delle attività finanziate dal FSE. L'esperienza della "Casa del Welfare" è anche un punto di forza in quanto dà al singolo cittadino la possibilità di accedere a informazioni di vario tipo, inclusa la previdenza o l'orientamento al lavoro.

7. BUONE PRATICHE

7.1. PREMESSA

Lo scopo di questo capitolo è quello di presentare dei casi di successo che possano essere annoverati fra le "buone pratiche" dei PON. Per l'annualità 2015, si è scelto di approfondire due progetti, presenti in entrambi i PON FSE, che sono risultati innovativi per la tematica e la tipologia di attività implementate. Nello specifico, saranno presentati due progetti implementati da Italia Lavoro:

- Servizi per l'inclusione socio-lavorativa dei soggetti svantaggiati con il concorso dei SPL;
- Enti bilaterali.

Qui di seguito, quindi, vengono analizzati più nel dettaglio le due buone prassi scelte per questo rapporto.

7.2. Servizi per l'inclusione socio-lavorativa dei soggetti svantaggiati con il concorso dei SPL

7.2.1. I contenuti del progetto

Questo progetto opera nell'ambito delle politiche per l'inclusione socio-lavorativa e ha come target i disabili e i detenuti o ex detenuti. Le sue attività si sono svolte sia a livello regionale che provinciale, coinvolgendo 10 Regioni e 17 Province.

Il progetto ha l'obiettivo di potenziare le azioni di intervento sul collocamento delle persone svantaggiate, tramite due linee di attività:

- Servizi per il collocamento di persone svantaggiate omogenei nelle regioni di intervento rispetto alla qualità e quantità degli inserimenti lavorativi;
- Supporto allo sviluppo delle politiche e della programmazione per la qualificazione della rete pubblico-privata finalizzata all'inserimento socio-lavorativo delle persone detenute, ex detenute, in misure alternative.

Attraverso la prima linea si implementano gli interventi finalizzati a diffondere:

- il modello descrittivo bio-psico-sociale ICF, ovvero "classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute", e gli strumenti finalizzati al matching e al mantenimento del posto di lavoro delle persone con disabilità;
- una efficace promozione della cultura e della pratica del collocamento mirato sui territori regionali, tramite la gestione del Fondo regionale disabili e l'attivazione delle forme convenzionali previste dalla legge n.68/99;
- l'attivazione della rete degli attori pubblici e privati per il coinvolgimento di oltre 230 persone disabili e 115 aziende sul territorio nazionale.

Attraverso la seconda linea, invece, si definiscono azioni propedeutiche al coinvolgimento degli attori coinvolti nella gestione delle attività previste (Regioni e Dipartimento Amministrazione Penitenziaria – DAP).

7.2.2. Gli elementi di successo del progetto

La tematica presa in considerazione dall'intervento, ovvero la sperimentazione a favore dell'inclusione lavorativa, è molto importante, poiché anche nei nuovi PON SPAO e Inclusione viene dato molto spazio all'implementazione di interventi a favore di soggetti a rischio di emarginazione. Infatti, si punta sempre più verso la promozione del concetto di "capacitazione" dell'individuo, e non più a forme di assistenzialismo.

Nello specifico, gli interventi destinati ai detenuti e agli ex detenuti trovano piena corrispondenza nel PON Inclusione 2014-2020 nell'obiettivo 9, azione 9.2.2, all'interno della quale sono previsti interventi per la presa in carico multi professionale finalizzati alla realizzazione di percorsi di *empowerment* e di misure per l'attivazione e l'accompagnamento di percorsi imprenditoriali anche in forma cooperativa, nell'ottica dell'effettivo reinserimento socio-lavorativo al termine della pena. La partenza di questo nuovo "percorso" potrà, fra l'altro, beneficiare di tutte le attività svolte durante la programmazione 2007-2013, di una visione più organica della governance degli interventi in materia, nonché di percorsi istituzionali attraverso le reti pubbliche e private. Inoltre, si garantirà la piena replicabilità dell'intervento in altri contesti.

La forza del progetto sta nel fatto che, in un momento storico difficile e nel quale la crisi economica ha fatto sentire pesantemente i suoi effetti anche sul mercato del lavoro, si è partiti da un punto fondamentale, ovvero una visione di sistema. Si è ovviamente proceduto a coinvolgere tutte le forze locali che operano nel settore lavoro, giustizia e sociale. Si è, dunque, cercato di seguire un metodo che riuscisse a fornire risposte reali e concrete, attraverso un dialogo che scaturisca da un percorso partecipato – interministeriale e interassessorile – nel quale partecipazione e integrazione divengono i pilastri della nuova programmazione. La filosofia è, quindi, giungere a una diversificazione nella risposta, in modo che essa sia adeguata alla singola persona e al singolo caso.

Il progetto ha integrato vari elementi:

- *Territorialità*: il legame organico con la comunità locale valorizza le potenzialità di cui ogni territorio dispone per fronteggiare i bisogni dei cittadini più svantaggiati;
- *Rete*: le reti locali sono in grado di sfruttare pienamente il quadro economico, culturale, legislativo e istituzionale entro cui si trovano a operare, così da riuscire a produrre i migliori interventi contro la disoccupazione e lo svantaggio, contribuendo alla costruzione di rapporti di collaborazione che permettano di co-progettare sia servizi che interventi;
- *Personalizzazione degli interventi*: per soggetti svantaggiati e a rischio emarginazione è fondamentale modellare gli interventi in base alle caratteristiche soggettive dei destinatari, intervenendo anche sul versante relazionale e della risocializzazione;
- *Integrazione degli strumenti:* il superamento di una visione ristretta delle politiche del lavoro avviene solo prevedendo la più ampia gamma possibile di strumenti, ma anche operando per integrare le potenzialità. Tale integrazione deve avvenire anche con i servizi socio-assistenziali e con i servizi educativi e formativi/lavorativi.

E' poi da precisare che, come spesso si è visto nei precedenti rapporti valutativi, è frequente la poca disponibilità da parte delle Amministrazioni coinvolte a cambiare e innovarsi, così come la disponibilità ad assumere impegni politici per favorire l'efficacia del progetto. Anche in questo caso specifico, infatti, si sono verificati problemi simili, che sono da ritenersi non attribuibili al progetto, quanto a problemi strutturali della PA.

Nonostante questi problemi riscontrati durante l'implementazione delle attività, il progetto ha ottenuto dei risultati molto buoni, a riprova della validità dell'intervento. Fra i risultati raggiunti tramite le attività messe in campo, vi sono i seguenti:

- più efficacia dei servizi del lavoro e della formazione-istruzione: sono stati creati strumenti finalizzati al miglioramento del matching e dell'attività di pre-selezione; è stato favorito l'*empowerment* dei servizi pubblici e privati finalizzati all'inserimento e al mantenimento del posto di lavoro;
- replica di sperimentazioni innovative e/o di progetti pilota: è stata condotta la sperimentazione dell'utilizzo degli strumenti derivanti dal modello descrittivo bio-psico-sociale ICF;

- creazione di reti che lavorano su obiettivi comuni: è stata effettuata la formazione e si è giunti all'*empowerment* dei servizi pubblici e privati, oltre agli altri attori che fanno parte della filiera.

L'intervento ha, dunque, provato che lavorare in rete e utilizzare metodi partecipativi per la progettazione e implementazione delle attività risulta essere fondamentale per ottenere buoni risultati.

7.3. Enti bilaterali

7.3.1. I contenuti del progetto

Il progetto ha come obiettivo quello di realizzare un sistema permanente di conoscenza strutturata sui sistemi e organismi bilaterali e su servizi, tutele e prestazioni da questi erogati. Due sono, invece, gli obiettivi specifici:

- rendere accessibili a tutti i soggetti interessati (cittadini, imprese, ecc.) informazioni sul welfare contrattuale, tramite la predisposizione di una serie di prodotti editoriali divulgativi;
- creare un sistema nazionale sperimentale di monitoraggio, rivolto ai decisori del mercato del lavoro, pubblici e privati, per la raccolta e la sistematizzazione di informazioni sugli enti bilaterali e su prestazioni, tutele e servizi erogati agli aderenti.

Il progetto si articola secondo tre linee di azione, fra loro integrate:

1. *Servizio nazionale di analisi e divulgazione degli Enti Bilaterali*: elabora e redige prodotti editoriali informativi sul welfare contrattuale, ideati per la loro pubblicazione e diffusione, previo il consenso delle Parti Sociali interessate;
2. *Sistema nazionale sperimentale di monitoraggio degli Enti Bilaterali*: progetta, costruisce e implementa – secondo standard concordati con le Parti Sociali coinvolte – un sistema nazionale sperimentale per la raccolta e la sistematizzazione delle informazioni sugli Enti Bilaterali;
3. *Servizio di sensibilizzazione, diffusione e supporto agli attori coinvolti*, si occupa della gestione organizzativa dell'intesa e progetta ed eroga strumenti, azioni, servizi e prodotti funzionali alla realizzazione delle azioni di cui alle altre due linee di progetto.

Già nella prima fase di programmazione del PON (2009/2011), all'interno del progetto "Standard nazionali e supporto alla Governance Nazionale – Linea Supporto alla cooperazione SPL – Bilateralità – Strumenti di governance", Italia Lavoro ha avviato i lavori per la costruzione di un servizio permanente di conoscenza, informazione e monitoraggio degli Enti Bilaterali, pilastro privato di derivazione contrattuale del sistema di welfare. Il progetto si è, quindi, evoluto per diventare, a partire dal 2012, l'intervento che è oggetto dell'analisi.

7.3.2. Gli elementi di successo del progetto

Per arrivare all'evoluzione del progetto, così come accennato nel paragrafo precedente, è stato necessario un ingente sforzo da parte di Italia Lavoro per mettere in atto un processo concertativo con le Parti Sociali più rappresentative a livello nazionale e costitutive di enti bilaterali di welfare contrattuale che, nel febbraio 2011, hanno sottoscritto il documento "Intesa per migliorare e potenziare i servizi informativi sugli organismi pubblici e privati del mercato del lavoro e i servizi da questi erogati a cittadini, aziende, lavoratori, attori e decisori". Nel 2011, quindi, i lavori hanno coinvolto un centinaio di referenti di circa 80 Confederazioni generali e Federazioni nazionali.

Questo processo concertativo, ripreso poi nel progetto implementato a partire dal 2012, ha previsto il previo consenso delle Parti Sociali riguardo a:

- i passi operativi da seguire;
- gli standard da applicare;
- il coinvolgimento di Enti e Organismi bilaterali;
- l'inclusione di ulteriori Parti Sociali firmatarie;
- l'accessibilità alle informazioni raccolte e alla documentazione prodotta a soggetti diversi dalle Parti Sociali firmatarie e a Italia Lavoro, che rimangono riservate e affidate alla gestione dell'Agenzia, sino a decisione comune con le Parti Sociali.

Oltre all'implementazione di un processo di concertazione stabile e consolidato, che ha garantito non solo la condivisione dei problemi e delle attività da implementare, ma anche una più efficace ed efficiente qualità degli interventi, il progetto è stato in grado di creare nuove "infrastrutture di sistema". Infatti, il sistema permanente sugli Enti Bilaterali mette a disposizione del MLPS numerosi servizi, strumenti e prodotti inerenti alle caratteristiche del pilastro privato del sistema di welfare, diversificati per target di interesse:

- per la divulgazione a cittadini e imprese, si mette a disposizione un sistema di informazione, analisi e divulgazione permanente;
- per decisori e attori pubblici e privati (comprese le Parti Sociali e gli Enti Bilaterali): secondo regole di accessibilità diversificate, si mettono a disposizione il censimento nazionale degli Enti Bilaterali, e la mappatura dei servizi, delle prestazioni e delle tutele contrattuali da questi previsti; il sistema di rilevazione e monitoraggio sperimentale dei servizi erogati dagli Enti Bilaterali; l'elaborazione di analisi sui servizi erogati dagli Enti Bilaterali partecipanti alla rilevazione e al monitoraggio, finalizzati a facilitare la presa di decisioni finalizzate a una migliore integrazione dei sistemi di welfare pubblico e privato nel mercato del lavoro.

Oltre ad aver creato una rete di attori che lavorano su obiettivi comuni e nuove infrastrutture di sistema, il progetto ha anche realizzato numerosi prodotti:

- due rapporti nazionali sugli Enti Bilaterali, rispettivamente nel 2013 e nel 2014;
- il censimento nazionale degli Enti Bilaterali e la relativa scheda di rilevazione dei servizi erogati;
- l'implementazione del sistema di monitoraggio sperimentale online di servizi e prestazioni erogati dagli Enti Bilaterali;
- le schede descrittive degli Enti Bilaterali, compreso il glossario accessibile a tutti i cittadini;
- il catalogo nazionale dei servizi e delle prestazioni degli Enti Bilaterali.

Inoltre, il progetto ha collaborato attivamente con un altro intervento dei PON, "Supporti Tecnico Informativi al PON", sempre implementato da Italia Lavoro, attraverso il quale è stato possibile elaborare e diffondere documenti e materiali non solo agli "addetti ai lavori".

Questo intervento ha, dunque, reso possibile la diffusione delle informazioni sulla natura degli Enti Bilaterali, sulla loro funzione e sulle attività e i servizi da essi implementati a un vasto pubblico.

8.L'EFFICACIA DELLA COMUNICAZIONE DEI PON

Il capitolo presenta le conclusioni derivanti dalle analisi presentate nella sezione tematica sull'efficacia delle attività di comunicazione. Si ricorda che l'approfondimento ha preso in considerazione oltre al PON GAS anche il PON AS poiché i due programmi utilizzano un sistema di comunicazione unico.

Giunti alla fine della programmazione 2007-2013, è stato possibile tracciare un bilancio dell'efficacia della comunicazione dei PON[25]. La valutazione ha individuato alcuni aspetti che concorrono all'efficacia della comunicazione, mettendone in evidenza punti di forza e di debolezza.

8.1. RISULTATI DELL'ANALISI SULL'EFFICACIA DELLA COMUNICAZIONE

Innanzitutto, l'esame delle attività realizzate, oltre ad assicurare la trasparenza nell'utilizzo di risorse pubbliche, è servito a capire se le azioni messe in campo sono state idonee agli obiettivi di diffusione della conoscenza necessari all'attuazione dei PON.

Un secondo e importante aspetto è che il successo delle azioni di sistema dipende in modo determinante dal ruolo assegnato alla comunicazione. Questa, infatti, deve produrre vera e propria conoscenza dei fenomeni e delle politiche. Pertanto, l'analisi dei risultati della comunicazione ha anche tenuto conto dell'effettivo utilizzo e del gradimento degli strumenti informativi dei PON, cercando di capire se le informazioni hanno risposto alle esigenze conoscitive di un pubblico specialistico.

Di seguito si da conto delle conclusioni della valutazione in relazione ai diversi aspetti appena descritti.

Efficacia dell'informazione

L'efficacia delle attività comunicative durante la programmazione 2007-2013 non è stata ottimale, questo anche a causa di ritardi su più fronti, ovvero la partenza della newsletter elettronica solo nel 2013, i forti rallentamenti nelle uscite dei volumi cartacei, nonché la tempistica per rinnovare e mettere online il sito Europalavoro. Ci sono stati comunque degli elementi positivi nelle attività svolte, quali l'ottima attività svolta dai comunicatori FSE nell'ambito della rete europea di comunicazione, nonché la presenza costante del Ministero ad eventi di grande rilevanza, tramite la "Casa del Welfare".

Anche l'attività di comunicazione svolta da Italia Lavoro per l'iniziativa Garanzia Giovani, sebbene non rientri nei PON FSE 2007-2013, è comunque degna di nota, poiché è stata in grado di combinare un ampio numero di strumenti comunicativi, garantendo una buona diffusione dell'informazione.

Realizzazioni

Non tutte le attività previste dal Piano di Comunicazione iniziale sono state implementate, poiché so è deciso di eliminare alcune delle attività previste in corso d'opera, mentre un intervento importante come l'avvio della newsletter elettronica è stato attivato solo dopo diversi anni. Nel complesso, però, è stata implementata una larga parte delle attività previste dal PC all'inizio della programmazione 2007-2013.

Contenuto delle informazioni

[25] Si ricorda che l'approfondimento ha preso in considerazione oltre al PON GAS anche il PON AS poiché i due programmi utilizzano un sistema di comunicazione unico.

L'informazione prodotta dai PON è molto apprezzata da chi la utilizza, i contenuti riescono ad incontrare le esigenze di un vasto pubblico, come evidenziato anche dai questionari di gradimento somministrati ai partecipanti durante gli eventi formativi e informativi. Questi ultimi, infatti, hanno messo in evidenza l'utilità dei contenuti divulgati per le attività che i partecipanti si trovano normalmente a svolgere durante il proprio lavoro.

8.2. RACCOMANDAZIONI

Alla luce delle conclusioni si propongono dei correttivi mirati per calibrare meglio le azioni di comunicazione dei PON.

Diffusione delle informazioni

Si consiglia di riorganizzare la comunicazione tramite web facendo in modo che trasmetta un'immagine più unitaria e riconoscibile dei PON. A tale scopo si potrebbe prevedere:

- Un nuovo sito dedicato ai PON, che sia più snello e fruibile e all'interno del quale siano raccolti tutti gli interventi finanziati, la lista delle operazioni (lista beneficiari), le attività implementate e i prodotti realizzati, conformandosi a quanto richiesto dalle nuove norme regolamentari per la programmazione 2014-2020;
- Tutti i siti istituzionali degli Organismi Intermedi e degli enti *in house* dovrebbero essere "linkati" alla pagina web dei PON e si dovrebbe assicurare che riportino chiaramente il logo dei programmi.

Risulta utile continuare con la diffusione della newsletter elettronica, che presenta un taglio da bollettino informativo contenente brevissime notizie, da poter approfondire tramite altre fonti. Ciò assicura un'informazione tempestiva e alla portata di una vasto pubblico di operatori.

Organizzazione

Le attività di informazione potrebbero promuovere i contenuti dei PON in maniera più coordinata ed efficace. Per questo sarebbe necessario un maggiore scambio tra i responsabili della comunicazione e gli enti che sono partner dei programmi.

Sarebbe infatti utile riuscire a trovare una modalità di centralizzazione e raccolta delle informazioni.

Nello specifico, la rete dovrebbe assicurare:

- i flussi informativi tra Ministero, Organismi Intermedi ed enti *in house*;
- la verifica periodica della conformità della comunicazione istituzionale alle linee guida realizzate dal Ministero, per non incorrere nelle stesse difficoltà riscontrate durante la programmazione 2007-2013 (per esempio uso del logo, presentazione dei PON all'interno dei progetti, collegamento con il sito Europalavoro, ecc.);
- il monitoraggio delle novità, degli avanzamenti dei progetti, degli eventi e dei seminari organizzati nell'ambito dei PON.

9. CONCLUSIONI

Il PON GAS non ha incontrato problemi di spesa e l'impiego delle risorse stanziate sta procedendo regolarmente verso la chiusura del programma. Tuttavia, il ricorso diffuso alle assegnazioni dirette agli enti in house del MLPS e degli Organismi intermedi, se da un lato ha agevolato la spesa, dall'altro ha conferito ai soggetti tecnici, loro malgrado, un ruolo preponderante nelle scelte di governo del programma. Questo elemento ha ulteriormente affievolito la già debole leadership istituzionale esercitata dalle Amministrazioni centrali verso le Regioni, e dovuta alle criticità sistemiche che caratterizzano l'attuale governance del mercato del lavoro in Italia (in via di riforma attraverso il *Jobs Act*, in particolare D.lgs. 150/2015 "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive").

Questi esiti non sono da attribuire alle responsabilità degli stessi enti in house, ma piuttosto vanno ricondotte alla fisionomia non adeguata della governance del programma. Infatti, se da un lato la debolezza della guida istituzionale centrale è da considerare un fattore di contesto esterno al PON, e quindi una variabile indipendente dal programma, dall'altra non si è riflettuto abbastanza su come attenuare questa debolezza, facendo sì che l'implementazione del PON divenisse essa stessa occasione per il rafforzamento istituzionale dell'amministrazione centrale. Il risultato è stato che le criticità della governance nazionale (multi-livello) del mercato del lavoro si sono riproposte nell'implementazione del PON. I limiti del modello di governo del PON, infatti, sono stati da subito evidenti e si sono manifestati fin dalla definizione degli obiettivi, eccessivamente generici, e poi nell'adesione blanda delle Regioni alle finalità, non del PON in generale che, anzi, le Regioni continuano a ritenere indispensabile, ma delle proposte d'intervento in cui il programma veniva concretizzandosi. Questa situazione, soprattutto nell'Obiettivo Convergenza, ha spesso determinato, da parte delle Regioni, un uso "opportunistico" delle assistenze tecniche finanziate dal PON (con la significativa eccezione della Regione Puglia).

Le analisi condotte negli anni dal valutatore hanno inoltre mostrato la forte influenza del contesto politico-istituzionale in cui operava il programma (che abbiamo sintetizzato nella formula "*committment* politico"). Nei primi anni di attuazione, infatti, l'incertezza delle scelte del Governo rispetto agli indirizzi in materia di mercato del lavoro e delle relative politiche, hanno spiazzato molti interventi del PON, tra cui quelli ereditati dal 2000-2006 e finalizzati al completamento di alcune "infrastrutture" strategiche per l'ammodernamento delle istituzioni del mercato del lavoro e sulle quali più volte l'Italia era stata richiamata dall'Europa. Ne abbiamo concluso che la forte insistenza dell'Europa sulla necessità di potenziare le politiche attive, è da sola insufficiente a innescare un processo di cambiamento di ampio raggio quando il *committment* politico nazionale rimane debole o assente. Questo quadro è mutato dopo il 2011, con la ripresa del dibattito politico sul mercato del lavoro e l'emanazione della cosiddetta "Legge Fornero" (L. 92/2012), e se ne sono da subito apprezzati gli effetti sul PON.

Nel corso degli anni i problemi di fondo del PON sono rimasti tali, ma si è cercato di attenuarne e correggerne le conseguenze più preoccupanti. Infatti, sebbene la cooperazione istituzionale e l'interlocuzione con le Regioni abbiano continuato a rappresentare debolezze strutturali del programma, il MLPS e gli altri Organismi intermedi hanno tentato di rafforzare il proprio ruolo guida, gli interventi sono stati razionalizzati coordinando meglio gli enti in house e interrompendo quelli infruttuosi, e si è proceduto a investire di più su progetti sperimentali, che stavano dando risultati effettivi ed erano apprezzati dalle Regioni. Anche nel campo della capacità istituzionale, nel quale le debolezze generali del programma si sono manifestate in maniera più intensa, la strategia d'intervento è stata rivista, sebbene con risultati ancora scarsi.

Quanto ai risultati, il bilancio varia a seconda dell'ambito d'intervento che si considera. Il programma è stato importante sia nel sostegno di alcune riforme, sia nel potenziamento/manutenzione di alcune

componenti del sistema delle politiche del lavoro. Rispetto alla priorità di favorire l'integrazione tra politiche attive e politiche passive del lavoro, il programma Welfare to Work, oltre ad avere sostenuto in modo capillare l'attuazione della Cassa integrazione in deroga, ha sperimentato alcuni cambiamenti che troveranno poi una formulazione normativa nel *Jobs Act*. Le azioni del PON che abbiamo definito trasversali e che includono per lo più azioni di ricerca e studio e la realizzazione di dispositivi nazionali per le *policy*, hanno contributo ad accrescere la conoscenza del mercato e delle politiche del lavoro, favorito il dibattito tra le Regioni, messo a confronto modelli e approcci innovativi, mappato e analizzato sistemi e servizi locali. Questa è una delle funzioni principali che le Amministrazioni regionali si aspettano che svolga il PON e risulta indispensabile affinché le specificità e le diverse competenze presenti nei sistemi regionali siano riportate a una quadro unitario. Tuttavia il ruolo del PON come propagatore di conoscenza non è stato governato al meglio, si sono riscontrati spesso ritardi nelle pubblicazioni, dilatazioni frequenti dei tempi dei progetti di ricerca, una comunicazione decisamente inadeguata dei prodotti e la mancanza di una strategia di diffusione di essi. L'indagine sulle AdG regionali, sebbene rappresenti solo parzialmente la posizione delle Regioni, ha evidenziato con forza questo problema.

Altrettanto incoraggianti sono stati gli esiti dei progetti finalizzati a promuovere le politiche per gruppi specifici. Risultati positivi in termini sia di efficacia sui destinatari che di cambiamenti sistemici si sono avuti sicuramente nei progetti per gli immigrati e per le donne (p.e. sulla conciliazione vita lavoro e alleggerimento del carico familiare). Inoltre, alcune esperienze di ricerca su target specifici (p.e. *Analisi dei target specifici del mercato del lavoro*) hanno dato un indispensabile apporto alla capacità di analizzare e comprendere i fenomeni del mercato del lavoro.

Meno positivo è invece il bilancio degli altri ambiti di cui si è occupato il PON.

Nel campo dell'istruzione e della formazione professionale, il sistema di riconoscimento delle competenze, ad esempio, dopo molte difficoltà è stato portato a un punto di svolta, ma mancano ancora elementi importanti per rendere completamente operativo il sistema. Considerazioni analogo valgono anche per il sistema informativo nazionale delle politiche attive e della formazione professionale (previsto anche nel *Jobs Act*).

Il settennio di programmazione 2007-2013 è stato un'occasione mancata per imprimere una svolta all'efficienza e alle capacità dei servizi per l'impiego. Il PON ha qui contribuito ad aggiornare il sistema, introdurre nuovi strumenti e meccanismi di raccordo dei servizi, allargare l'offerta dei servizi e coinvolgere gli operatori privati. I cambiamenti introdotti sono andati nella direzione di riforma poi tracciata dal *Jobs Act*, nonché hanno facilitato la riorganizzazione necessaria all'implementazione della Garanzia Giovani. Ma di fatto, non si è verificato un cambiamento strutturale del sistema degli SPI. E' inoltre probabilmente che i alcuni modelli sperimentali di organizzazione dei servizi definiti dal PON non siano stati sufficientemente valorizzati e diffusi.

Per quanto concerne la capacità istituzionale, ambito che ha ricevuto i maggiori finanziamenti del PON (92 milioni di euro su 415, secondo la nostra ricostruzione), non c'è stato un miglioramento significativo a livello generale, anzi le Regioni Convergenza hanno mantenuto se non aggravato le proprie carenze, ad esempio, nella gestione dei fondi strutturali. Sicuramente il supporto del PON ha consentito di migliorare la qualità della programmazione 2014-2020 con gli ultimi interventi realizzati. Inoltre, singoli progetti hanno dota prova di essere molto efficaci anche come modello d'intervento per le azioni di sistema (p.e. progetto *MUSA* sulla mobilità sostenibile); mentre i programmi finanziati negli ultimi anni per la capacitazione delle Regioni nella gestione del FSE e delle politiche in generale (p.e. *Capacity Sud*), appaiono potenzialmente più efficaci di quelli precedenti. In ogni caso è necessario rivedere l'approccio complessivo alle politiche per la capacità istituzionale, e il contesto che si sta delineando (presenza dell'obiettivo tematico 11 nella politica di coesione, adempimento delle condizionalità ex ante, riforma in corso della pubblica amministrazione,

centralità del tema nel dibattito politico nazionale e internazionale, ecc.) dovrebbe favorire i futuri interventi.

Venendo alle questioni generali comuni all'intero programma, si rileva:

- Il debole riferimento degli interventi a risultati concreti, che discende dal "peccato originale" del PON che è quello di non aver saputo individuare obiettivi chiari e di non aver previsto meccanismi e strumenti (a parte quelli di rito, come i rapporti annuali di esecuzione e il Comitato di sorveglianza) per il monitoraggio dei contenuti dei e degli output;
- La comunicazione carente e poco organizzata. Qui non ci riferisce al Piano di comunicazione del programma, che grosso modo ha assolto alle sue funzioni anche se in modo sempre meno efficace negli ultimi anni, ma alle modalità di diffusione della molteplicità di prodotti realizzati dal PON (rapporti di monitoraggio, studi, ricerche, modelli di servizio, piattaforme e strumenti web, ecc.). Anche i casi di successo non sono stati adeguatamente valorizzati, proprio perché mancavano soggetti e strumenti (repertori, banche dati, siti di raccordo dei vari siti istituzionali, ecc.) che permettessero di seguire l'evoluzione complessiva del programma. A queste condizioni, anche esperienze puntuali di successo sono state poco valorizzate al di fuori della cerchia degli attori direttamente coinvolti. Quella restituita all'esterno è un'immagine molto frammentata del programma, come dimostra il fatto che le Regioni non sono state in grado di indicare che una piccola parte di tutti gli interventi realizzati dal PON;
- Diversi segnali e indizi portano a ritenere che il costo di molti interventi sia stato troppo alto. Esiste un problema di efficienza in termini di costi unitari che andrebbe verificato meglio. Ci si riferisce ad esempio ad alcuni grandi progetti di assistenza tecnica nell'ambito della capacità istituzionale (p.e. *Azioni orizzontali per l'integrazione ambientale* o al *Supporto affiancamento a favore degli enti pubblici delle Regioni Convergenza nell'implementazione della riforma del mercato dei servizi pubblici locali a rilevanza economica*, entrambi finanziati con 10 milioni di euro). Inoltre, la modalità di programmazione per cui sono annualmente finanziate grandi assistenze tecniche rivolte sia alle amministrazioni centrali che agli stessi enti in house per lo svolgimento della loro missione istituzionale nell'ambito del PON (p.e. *Supporti tecnico informativi al PON*, 21,4 milioni di euro), a giudicare dall'ammontare delle risorse e dalla scarsa trasparenza sulle attività potrebbero nascondere delle inefficienze non trascurabili;
- Infine è mancata la capacità di concentrare le risorse, soprattutto nella capacità istituzionale. In poche parole, il PON si è occupato di troppe questioni che poi si è faticato a seguire nel corso del tempo. Anche in questo caso si tratta di una conseguenza diretta sia della programmazione, troppo generica e onnicomprensiva, sia del debole indirizzo impresso dagli Organismi intermedi all'attuazione del programma.

9.1. Lezioni per il PON SPAO

Il mutato contesto politico-istituzionale, derivante dalla riforma del *Jobs Act,* crea condizioni più favorevoli alla realizzazione delle azoni di sistema, ma per evitare le debolezze del passato occorre concentrare le risorse su un numero circoscritto di temi, valorizzare le modalità d'intervento più efficaci, e rafforzare la regia del programma costruendo un sistema compiuto di governance.

Per quanto riguarda la scelta dei temi, l'esperienza del 2007-2013 insegna che il PON SPAO, che sostituisce il PON GAS, dovrebbe focalizzarsi sui cambiamenti connessi alla riforma delle politiche attive del lavoro (il che accrescerebbe il *committment* politico e l'interesse delle amministrazione destinatarie) e sulle

implicazioni della riforma per i settori della formazione professionale e dell'inclusione/sociale. Gli interventi del PON dovrebbero essere definiti (per quanto concerne soprattutto gli obiettivi) facendo riferimento al quadro organico dei servizi e delle politiche attive del lavoro, che spetterà alla nuova Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) definire.

In secondo luogo, occorre portare a termine le azioni di sistema strategiche e funzionali alla creazione della Rete nazionale dei servizi per le politiche attive del lavoro (ex art. 1 D.lgs. 150/2015). Si tratta di completare con convinzione le "infrastrutture" strategiche delle politiche del lavoro, tra le quali sicuramente rientrano il sistema di riconoscimento delle competenze e il Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (ex art. 13 D.lgs. 150/2015).

Per quanto riguarda le tipologie di azione, il PON dovrebbe:

- continuare ad investire sulle attività di studio e ricerca soprattutto sulle politiche, ma coordinando la produzione dei prodotti, riducendo e rispettando i tempi di pubblicazione, e centralizzando la comunicazione e la diffusione dei rapporti. Il PON deve essere percepito come un centro produttore di conoscenza e informazioni specifiche, che regolarmente pubblica rapporti di valenza generale ed episodicamente studi e ricerche su questioni più specifiche dal forte valore aggiunto. A tal proposito, sebbene nella consapevolezza delle difficoltà organizzative che comporterebbe, sarebbe opportuno riuscire a calendarizzare e pubblicizzare preventivamente la pubblicazione dei rapporti;
- ridurre i programmi di assistenza rivolti alle Regioni concentrandoli sulle priorità strategiche (p.e. standard di servizio, accreditamento, supporto all'estensione delle politiche attive regionali, ecc.);
- intensificare le sperimentazioni innovative, ma prevedendo strategie di ampliamento e trasferimento delle esperienze realizzate. In particolare occorre monitorare, aggiornare e rendere accessibili alle pubbliche amministrazioni i modelli e gli strumenti messi a punto dal PON;
- limitare all'indispensabile gli interventi diretti alle persone, magari ammettendoli solo all'interno delle sperimentazioni, perché possono creare sovrapposizioni con i POR FSE.

Inoltre, è necessario assicurare la sostenibilità degli output con azioni di aggiornamento e "manutenzione". Il PON SPAO è già in sintonia con questa necessità laddove, nella descrizione della strategia, si afferma che "saranno attuati progetti prevalentemente annuali, ma con un'impostazione pluriennale (di medio e lungo periodo), funzionale al conseguimento di risultati stabili e duraturi (esempio: realizzazione, manutenzione ed aggiornamento di banche dati)" (PON SPAO, p. 2).

All'interno di questa impostazione generale, gli obiettivi specifici e i contenuti degli interventi diretti alle Regioni dovrebbero essere modulati in funzione delle specificità locali. Soprattutto nel caso delle assistenze tecniche, si è visto che il valore aggiunto che può dare l'azione di sistema consiste nella promozione di finalità comuni tra le Regioni e nel trasferimento di metodi e strumenti per raggiungerli, piuttosto che nel trasferimento di modelli di *policy* rigidamente prestabiliti.

Al fine di potenziare la regia del programma, il futuro sistema di governance dovrebbe essere disegnato con cura e avendo chiara la necessità prevenire le difficoltà verificatesi in passato con le Regioni. In particolare, la cooperazione con le Regioni dovrebbe essere maggiormente formalizzata ed estesa a tutto il processo di attuazione, dalla scelta degli obiettivi e degli interventi, alle modalità puntuali d'integrazione e complementarità con il PON, alla verifica dei risultati.

A tale scopo si potrebbe considerare l'opportunità di adottare alcune soluzioni di governance, che riprendono quanto già accennato nelle conclusioni del capitolo sulla gestione.

La struttura di gestione del PON SAPO dovrebbe diventare responsabile non solo della correttezza amministrativa delle operazioni e del controllo su di esse, ma delle strategie e dei contenuti degli interventi. Questo assicurerebbe quella regia generale del programma che è mancata nel 2007-2013, poiché non era stato individuato alcun soggetto per svolgere questa funzione, che tra l'altro va oltre i compiti della AdG stabiliti dal regolamento.

Un possibile percorso per applicare questo principio potrebbe essere individuare le priorità che discendono dagli attuali obiettivi del PON SPAO e dalla disposizioni in materia di servizi e politiche del lavoro che saranno preparati dall'ANPAL. L'AdG e ciascuna Amministrazione centrale del PON dovrebbero quindi presentare una strategia di lungo periodo che faccia riferimento a tali priorità e alle strategie nazionali nei settori toccati indirettamente dal *Jobs Act* (p.e. formazione professionale), evidenziando con chiarezza il contributo previsto del PON e gli obiettivi che si vogliono ottenere. A partire dagli esiti di questo sforzo di programmazione "attuativa", gli enti in house possono preparare/adattare le proposte progettuali in coerenza con le strategie degli Organismi intermedi. E' indispensabile che gli obiettivi siano chiari e "misurabili", sia a livello di strategia che di singoli progetti; inoltre servirebbe prevedere una verifica periodica di merito, che coinvolga tanto gli Organismi Intermedi quanto gli enti, in house o privati, attuatori degli interventi; la quale verifica dovrebbe portare per tempo all'eventuale reindirizzo degli interventi o al blocco di quelli palesemente inefficaci.

Per l'implementazione di questa fase, si potrebbe valorizzare lo strumento del Piano attuativo già in uso nel 2007-2013. In ogni caso, i Piani di ciascun OI e della struttura di gestione del PON dovrebbero essere presentati e divulgati presso le Regioni.

Infine, gli interventi nei territori (quantomeno quelli maggiormente strategici) dovrebbero essere oggetto di un accordo generale con ogni Regione che intende usufruire del programma. L'accordo dovrebbe essere guidato dal MLPS/AdG e articolato per ambiti di *policy* o priorità di sistema, indipendentemente dall'organismo intermedio e dall'ente in house che gestirà il singolo intervento. Gli accordi, inoltre, dovrebbero declinare gli obiettivi degli interventi in obiettivi specifici sulla base delle esigenze regionali, e prevedere modalità e strumenti di verifica. La fase di dialogo con le Regioni potrebbe essere supportata dagli enti in house con le misure di assistenza al programma, ma deve essere guidata perentoriamente dal MLPS e dalle Amministrazioni centrali di riferimento per ciascun tema di *policy* oggetto dell'accordo con la singola Regione.

ALLEGATO

INDICAZIONE BIBLIOGRAFICHE DELL'APPROFONDIMENTO "CONCILIAZIONE E STRATEGIE PER LA COMPETITIVITÀ"

- Appelbaum, E., Bailey, T., Berg, P. and Kalleberg, A. L. (2001), *Do high performance work systems payoff?*, in Lisa A. Keister (ed.) *The Transformation of Work (Research in the Sociology of Work,Volume 10)*, pp.85-107.
- Arulampalam W. e Booth A.L. (1998), *Training and labour market flexibility: Is there a trade-off?*, *BR J IND R*, 36(4), 1998, pp. 521-536
- Balbo L.(1978), Doppia presenza e mercato del lavoro femminile: una ricerca sulla condizione della donna nelle società a capitalismo avanzato**,** Bari : Dedalo.
- Capello R. (2013), *Towards a New Conceptualization of Innovation in Space, Territorial Patterns of Innovation*, in KIT, Knowledge, Innovation, Territory, Final Scientific Report - Annex 1, ESPON &BEST - Politecnico di Milano.
- De Luigi N. Martelli A. (2010), Genere e precarietà tra lavoro e famiglia: percezioni, aspettative e strategie delle giovani donne, (4.6.9/IV), in Autonomie locali e servizi sociali Anno: 2010 - Volume: 33 - Fascicolo: 1
- Piazzalunga D., Di Tommaso M. L. (2015), *The increase of the gender wage gap in Italy during the 2008-2012 economic crisis*, Carlo Alberto Notebook 426/2015
- Di Monaco R., Pilutti S., (2014), Le azioni di correzione nel senso dell'equità delle politiche non sanitarie, pp 137-165, in Costa G. et alt (a cura di), L'equità nella salute in Italia. Secondo rapporto sulle disuguaglianze sociali in sanità, edito da Fondazione Smith Kline presso Franco Angeli Editore, Milano, 2014. ISBN 9788891709851.
- Di Monaco R., (2014), Risorse umane e politiche per l'innovazione in Piemonte. Poli per l'innovazione e poli formativi, pp 183-220, in Luciano A. (a cura di) Le strade dell'innovazione. Transizioni difficili e modelli alternativi, Rosenberg & Sellier, Torino, ISBN 9788878852761.
- Di Monaco R., Pilutti S. (2012), Lavorare senza crescere. Ricerche sulle politiche del lavoro e della formazione in Italia, pag. 202, Aracne Editrice, Roma, ISBN 9788854852624.
- Di Monaco R., Pilutti S., Barillà' A. (2011), Un sistema di osservazione e un rapporto per la lettura di genere della società valdostana, Regione Valle D'Aosta, Rapporto della Consulta per le Pari Opportunità, 2011.
- Di Monaco R. (2010). I processi di apprendimento: chiave per la competitività delle piccole imprese. SOCIOLOGIA DEL LAVORO, vol. 118; p. 158-168, ISSN: 0392-5048
- Di Monaco R. (2009), Le risorse umane come leva per lo sviluppo territoriale. Servizi e contesti per la creazione di beni collettivi per la competitività, in Atti del convegno nazionale AIS-ELO, Cagliari, settembre 2009.
- Di Monaco R. (2006). Differenze segnate dal passato. Politiche da declinare al futuro. I rapporti ex art.9 legge 125/91 in Valle d';Aosta. Aosta: Regione Valle D'Aosta, vol. n.1, p. 5-73
- Di Monaco R., Follis M, Cerruti G (a cura di) (2000). Flessibilità d'impresa e sicurezza del lavoro. Per un nuovo approccio alle crisi occupazionali. Milano, Franco Angeli, vol. 765.23, p. 1-360, ISBN: 9788846420558
- Di Monaco R. (1996). Diseguaglianze e politiche aziendali. In Luciano A., Di Monaco R., Olagnero M., Pilutti S.. Decifrare le differenze. Strumenti di analisi per nuove politiche di parità tra uomini e donne. vol. 1530.44, p. 80-121, Milano: Franco Angeli, ISBN/ISSN: 88-204-9757-3
- Di Monaco R. (1996). Crepe nascoste. Rischi e paradossi organizzativi nella rete commerciale delle banche. Milano, Franco Angeli, p. 1-192, ISBN: 88-204-9672-0
- Donà A. (2009), Donne e lavoro: quali i risultati delle politiche di conciliazione in Italia?*, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, N. 1, 2009, pp. 109-134.
- Dotti Sani M., (2012), La divisione del lavoro domestico e delle attività di cura nelle coppie italiane, Stato e mercato, n.94

- Esping Andersen *G*.(2009) La rivoluzione incompiuta - donne, famiglie, *welfare* (trad. it.: Paolo Salvini), Bologna, Il mulino, 2011.
- European Communities Publications, Luxemburg:
  - (2008*c*), *Systems for Anticipation of Skill Needs in the EU Member States* (CEDEFOP working paper n. 1), Thessaloniki.
  - (2008*d*), *Systems, Institutional Frameworks and Processes for Early Identification of Skill Needs* (CEDEFOP working paper n. 1), Office for Official Publications of the
- European Communities, Luxemburg.
- Eurostat, statistiche e *data warehouse* on-line
- Fujimoto, T. (2000), *Evolution of Manufacturing Systems and Ex post Dynamic Capabilities: A Case of Toyota's Final Assembly Operations*, in Dosi G., Nelson R.R. and Winter S.G. (eds) pp.244-280.
- Gospel, H. (2007), *High Performance Work Systems*, unpublished manuscript prepared for the
- International Labour Organisation, Geneva.
- Hoffer Gittell J., Seidner R. and Wimbush J. (2010) *A Relational Model of How High-Performance*
- *Work Systems Work*, Organization Science, Vol. 21, No. 2, pp. 490-506.
- ISTAT (2014) BES - Benessere Equo e Sostenibile, Roma
- Luciano A., Di Monaco R., Santi R., Pilutti S. (2010), Strategie territoriali e innovazione organizzativa nelle PMI. Una ricerca nel settore agroalimentare in provincia di Cuneo, Frame-Lab COREP, Consorzio per la Ricerca e l'Educazione Permanente, ISBN 978-88-95305-02-8.
- Nahapiet J.; Ghoshal S. (2008) *Social Capital, Intellectual Capital, and the Organizational Advantage*,The Academy of Management Review, Vol. 23, No. 2. (Apr., 1998), pp. 242-266
- Nonaka I. e Takeuchi H. (1997), *The Knowledge Creating Company*, Oxford University Press, Oxford 1995 (trad. it. *The Knowledge Creating Company*, Guerini e Associati, Milano).
- OECD (2010), *Innovative Workplaces. Making Better Use of Skills Within Organisations*, Paris
- OECD and EUROSTAT (2005), The Measurement of Scientific and Technological Activities, Oslo Manual Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, 3rd Edition
- OECD (2006b), *Innovation and Knowledge-Intensive Service Activities*, Paris.
- OECD (2007), *Moving Up the Value Chain: Staying Competitive in the Global Economy*, Paris.
- Patel, P. and Pavitt, K. (2000), "Defining the Core of the Firm", in Dosi G., Nelson R.R. and Winter S.G.
- (eds) (2000) pp. 313-333.
- Pentland A. (2015), Fisica sociale. Come si propagano le buone idee, UBE
- Piccone Stella S. (2007), Tra un lavoro e l'altro. Vita di coppia nell'Italia postfordista, Carocci, Roma.
- Ramella F. (2013), *Sociologia dell'innovazione economica*, il Mulino, Bologna.
- Ramsay, H., Scholarios, D. and Harley, B. (2000), *Employees and High-Performance Work Systems:Testing inside the Black Box*", *British Journal of Industrial Relations*, Vol 38, No. 4, pp. 501-531.
- Regini M. (2007), La sociologia economica contemporanea, Bari, Laterza;
- Saraceno C., Negri. N. 1996 , Le politiche contro la povertà in Italia, _Bologna, il Mulino
- Spacelab Dossier, La conciliazione tra i tempi di vita e i tempi di lavoro, WWW.speslab.it
- Teece, D.J., Pisano, G. and Shuen, A. (2000), *Dynamic Capabilities and Strategic Management*, in Dosi G., Nelson R.R. and Winter S.G. (eds), pp. 334-379.
- Toner, P. (2010), *Innovation and Vocational Education*, *The Economic and Labour Relations Review*,Vol. 21. No. 2, pp. 75–98.

- Toner, P. (2011), Workforce Skills and Innovation: An Overview of Major Themes in the Literature, OECD Education Working Papers, No. 55, OECD Publishing.
- Keith Whitfield, George Strauss. (2008). “Changing Traditions in Industrial Relations Research.” IRLE Working Paper No. 160-08. http://irle.berkeley.edu/workingpapers.