



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE
ATTIVE E PASSIVE DEL LAVORO

XIV Rapporto

sulla Formazione Continua

Annualità 2012 - 2013

Dicembre 2013

ISFOL
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA
FORMAZIONE PROFESSIONALE
DEI LAVORATORI

Il Rapporto è stato elaborato dall'Isfol (Struttura Sistemi e Servizi Formativi – Responsabile: Domenico Nobili) per conto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione generale per le politiche attive e passive del lavoro

Coordinamento del rapporto: Davide Premutico, Pierluigi Richini.

Coordinamento editoriale: Monica Benincampi, Alessandra Calpini, Emanuela Francischelli

Contributi Isfol: Roberta D'Agostino (box 3.1), Roberto De Vincenzi (par. 4.3), Angelo Del Cimmuto (par. 1.4), Giuseppe Di Lieto (par.4.1.1), Emanuela Francischelli (par. 3.5.3, 3.5.4, 4.1, box 3.2, app. II), Chiara Loasses (par. 1.2.1, 5.2.3), Francesco Manente (app. III), Davide Premutico, (Introduzione, par. 1.1, 3.5.1, 3.5.2), Simona Pizzuti (par. 4.2.1), Pierluigi Richini (Introduzione, par. 2.2, 2.4, 2.5, 5.2.1, 5.2.2, app. I), Anna Maria Senatore (par. 3.1), Annamaria Sergi (par. 3.2, 3.5.4), Francesco Squeglia (par. 3.3, 3.4), Vincenza Tersigni (par. 1.3, 2.3), Benedetta Torchia (par. 4.2, 4.2.2), Anna Vaiasicca (par. 1.2, 2.1, 2.4.1, 5.1 box 5.1).

Contributi Regione Emilia-Romagna: Francesca Bergamini - Dirigente Servizio Programmazione, Valutazione e Interventi regionali nell'ambito delle politiche della formazione e del lavoro (par. 4.1.1)

Elaborazioni statistiche Isfol: Roberta D'Agostino (box 3.1), Angelo Del Cimmuto (par. 1.4), Sergio Ferri (par. 3.5.1), Chiara Loasses (par. 1.2), Vanessa Lupo (par. 3.1), Marco Patriarca (par. 1.1, 2.2), Davide Premutico (par. 1.1, 2.4, 3.2, 3.5.4), Paola Stocco (par. 3.1), Vincenza Tersigni (par. 1.3, 2.3), Enrico Toti (par. 3.1), Anna Vaiasicca (par. 1.2).

Elaborazioni statistiche Istat: Antonella Francescangeli (par. 2.3)

Elaborazioni G.I.S.: Francesco Manente (app. III)

Editing: Alessandra Calpini.

Capitolo 3

Gli strumenti di finanziamento per la formazione continua

3.1 Il Fondo Sociale Europeo a sostegno dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese

Prima di entrare nel merito di quanto le Regioni e Province Autonome hanno impegnato e speso con il contributo del Fondo Sociale Europeo (FSE)¹, per realizzare interventi di formazione continua, è opportuno sottolineare che il 2012 ha visto il ricorso generalizzato ad interventi riprogrammatori, con cui le amministrazioni titolari di Programmi Operativi (PO) hanno modificato la ripartizione dei fondi sui vari assi e, più in generale, la dotazione finanziaria globale dei singoli Programmi. A determinare queste riprogrammazioni sono intervenuti, principalmente, tre ordini di fattori, in alcuni casi concomitanti.

In primo luogo l'attuazione della terza fase del Piano Azione Coesione (PAC). Com'è noto, con questo Piano il Governo italiano, d'intesa con la Commissione europea, ha voluto effettuare una riprogrammazione dei PO – sia nazionali che regionali – per colmare i ritardi maturati nella loro attuazione ed evitare così il disimpegno dei fondi comunitari. La riprogrammazione ha trasferito parte delle risorse dei PO, più esattamente i fondi nazionali, su interventi riconducibili a tre ambiti prioritari, ossia: servizi di cittadinanza, giovani, impresa e lavoro. Inoltre, una quota della dotazione finanziaria dei PO è stata riorientata verso gli obiettivi del Piano. Quest'ultima fase del PAC, accogliendo le sollecitazioni delle parti economiche e sociali, si è concentrata su misure anticicliche e su misure volte a salvaguardare alcuni progetti che presentavano un ritardo attuativo ma erano comunque meritevoli di finanziamento. Le regioni coinvolte in questa fase sono state, per l'Obiettivo Convergenza (CONV), la Calabria, la Campania, la Puglia e la Sicilia, mentre per l'Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione (CRO) hanno aderito al piano la Sardegna, il Friuli Venezia Giulia e la Valle d'Aosta.

Un secondo elemento che ha portato ad una riprogrammazione dei PO è dato dal contributo di solidarietà che numerose amministrazioni, in accordo con le autorità comunitarie e nazionali, hanno corrisposto alle regioni colpite dal sisma del maggio 2012. Il contributo, il cui ammontare è stato determinato in base a parametri stabiliti dal Ministero per lo Sviluppo Economico (MISE), ha comportato necessariamente una rimodulazione dei Programmi e in molti casi è stato occasione per rivedere in corso d'opera le allocazioni finanziarie dei singoli assi.

Alcune amministrazioni, infine, per fronteggiare le crescenti situazioni di criticità determinate dalla crisi economica e finanziaria, hanno modificato la strategia del PO adottata in fase di programmazione e hanno operato una rimodulazione tra i vari assi, funzionale all'attivazione di interventi in alcuni ambiti considerati strategici e prioritari. Le scelte operate sono andate in due direzioni: alcune regioni hanno scelto di rafforzare l'Asse Adattabilità per attuare interventi anticrisi, concentrati soprattutto sulla cassa integrazione in deroga; viceversa, altre hanno scelto di trasferire risorse dall'Asse Adattabilità verso l'Asse Occupabilità e altri Assi.

La tavola che segue presenta un quadro sinottico dei vari interventi riprogrammatori attuati, classificati per PO e per tipologia.

¹ In questo paragrafo si esaminano esclusivamente i dati finanziari di attuazione relativi ai progetti delle Amministrazioni regionali e delle Province Autonome titolari di PO FSE 2007-2013 e non sono dunque presi in considerazione i Programmi a titolarità nazionale.

Tavola 3.1 – Riprogrammazioni nei Rapporti Annuali d'Esecuzione (RAE 2012) per Asse e tipo di intervento

PO Regioni e Province Autonome 2012						
Aree Obiettivo	Rimodulazione con riduzione dell'Asse I	Assi incrementati	Rimodulazione con incremento dell'Asse I	Assi ridotti	PAC	Contributo solidarietà per sisma
Obiettivo CRO	Molise	Occupabilità Capitale Umano	Friuli	Inclusione Sociale Capitale Umano Transnazionalità	Valle d'Aosta	Piemonte
	Sardegna	Occupabilità Assistenza Tecnica	Veneto	Capitale Umano Transnazionalità	Friuli	Liguria
			Umbria	Non specificato	Sardegna	Lombardia
			Lazio	Assistenza Tecnica		Friuli
						Trento
						Bolzano
						Valle d'Aosta
						Emilia Romagna
						Toscana
						Umbria
					Lazio	
Obiettivo CONV	Calabria	Occupabilità			Calabria	
	Basilicata	Occupabilità Inclusione sociale			Sicilia	
					Campania	
					Puglia	

Fonte: elaborazioni Isfol su dati delle regioni e province autonome (RAE FSE 2012)

3.1.1 Lo stato di attuazione finanziario e fisico dei progetti di formazione continua

Passando ora a esaminare lo stato di avanzamento finanziario e fisico dei progetti di formazione continua, precisiamo che si farà riferimento a due fonti distinte: i dati finanziari sono infatti desunti dal sistema informativo centrale MonitWeb, mentre quelli fisici sono ricavati dai RAE 2012, in quanto nel sistema MonitWeb i dati fisici non sono disponibili per l'intero territorio nazionale².

Come è noto, gli interventi di formazione continua, pur essendo presenti in tutti gli Assi dei Programmi, si concentrano all'interno dell'Asse Adattabilità. Se infatti si considera il complesso dei singoli Assi i dati finanziari (impegni e pagamenti), relativi alla tipologia progettuale "formazione continua", mostrano che questo tipo di intervento nell'Asse Adattabilità raggiunge valori percentuali di poco inferiori al 90% sia per le regioni dell'Obiettivo CRO che per quelle dell'Obiettivo CONV (tab. 3.1).

Tabella 3.1 - Attuazione finanziaria della tipologia di progetto "Formazione continua" per Asse (dati aggiornati al 31.09.2013)

Assi	Impegni (€)	Pagamenti(€)	% Impegni	% Pagamenti
Adattabilità	545.636.396,88	396.791.855,06	89,6	88,9
Occupabilità	39.574.874,68	31.368.488,47	6,5	7,0
Inclusione sociale	5.796.938,19	3.598.438,04	1,0	0,8
Capitale umano	14.866.207,94	12.752.918,83	2,4	2,9
Transnazionalità	993.023,50	770.051,52	0,2	0,2
Assistenza Tecnica	2.210.675,26	1.079.178,50	0,4	0,2
<i>Formazione per occupati - totale Obiettivo CRO</i>	<i>609.078.116,45</i>	<i>446.360.930,42</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
Adattabilità	82273201,29	66235509,81	86,5	89,2
Occupabilità	11731607,98	6997378,91	12,3	9,4
Capitale umano	904496,7	752537,94	1,0	1,0
Transnazionalità	244010	244010	0,3	0,3
<i>Formazione per occupati - totale Obiettivo CONV</i>	<i>95.153.315,97</i>	<i>74.229.436,66</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
Formazione per occupati - totale FSE	704.231.432,42	520.590.367,08		

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

Di conseguenza, l'analisi che segue si concentrerà quasi esclusivamente sull'Asse Adattabilità, anche in considerazione del fatto che, per i dati d'attuazione fisica, non si dispone del dettaglio relativo alla tipologia "formazione continua".

Rispetto allo stato di attuazione finanziario, i dati cumulati al settembre 2013 mostrano per l'Asse I una dotazione di 2.226 milioni di euro, che fa quindi registrare un decremento del 4% rispetto a quanto registrato dai dati cumulati al giugno 2012 illustrati nel precedente rapporto³. Tuttavia questo dato complessivo presenta un considerevole divario se analizzato nelle sue due

² La fonte dei dati finanziari, cumulati al 31.09. 2013, è il Sistema informativo MonitWeb del MEF-Igrue. I dati relativi ai destinatari dei progetti FSE avviati alla formazione sono quelli pubblicati dalle Amministrazioni titolari di PO FSE nei Rapporti annuali di esecuzione relativi all'anno 2012, cumulati al 31.12.2012.

³ Cfr. MLPS-Isfol, *XII Rapporto sulla formazione continua*, dicembre 2012.

componenti relative alle regioni Obiettivo CRO e alle regioni Obiettivo CONV. Nel primo caso, infatti, rispetto alla situazione al giugno 2012 si registra addirittura un incremento della dotazione finanziaria dell'Asse, a seguito della scelta operata da alcune regioni di destinare maggiori risorse a interventi di formazione continua. Nel caso, invece, delle regioni Obiettivo CONV, si ha un sensibile decremento della dotazione finanziaria dell'Asse, dovuto principalmente al PAC che, come si è visto più sopra, ha detratto ingenti quote di risorse dall'intera dotazione finanziaria dei PO per trasferirle su altri interventi prioritari. Il peso percentuale dell'Asse sul contributo globale del fondo è del 17,7%, anche qui con un sensibile divario regionale: per le regioni CRO del 23,4%, per quelle CONV del 9,16% (tab. 3.2).

Tabella 3.2 - Contributo totale, attuazione e indicatori di performance finanziaria per Asse e Obiettivo (dati aggiornati al 31.09.2013)

Asse	Contributo totale (€)	Impegni (€)	Pagamenti (€)	Capacità impegno %	Efficienza realizzativa %
Adattabilità	1.768.021.518,00	1.436.370.553,19	1.182.765.824,12	81,2	66,9
Occupabilità	2.754.540.435,00	2.379.244.798,05	1.830.261.720,27	86,4	66,4
Inclusione sociale	750.382.842,00	675.184.708,18	485.210.209,50	90,0	64,7
Capitale umano	1.803.075.657,00	1.428.297.179,59	1.189.592.637,08	79,2	66,0
Transnazionalità	178.103.651,00	87.507.667,19	59.204.942,29	49,1	33,2
Assistenza Tecnica	295.312.446,00	227.706.773,11	163.557.870,45	77,1	55,4
Totale Obiettivo CRO	7.549.436.549,00	6.234.311.679,31	4.910.593.203,71	82,6	65,0
Adattabilità	458.069.392,00	225.933.364,53	187.649.108,10	49,3	41,0
Occupabilità	2.026.726.500,00	1.466.900.401,49	886.287.241,14	72,4	43,7
Inclusione sociale	451.692.311,00	290.595.789,89	191.439.133,39	64,3	42,4
Capitale umano	1.651.281.595,00	1.349.303.655,31	931.557.779,10	81,7	56,4
Transnazionalità	96.237.359,00	54.690.367,20	31.831.614,38	56,8	33,1
Assistenza Tecnica	164.168.960,00	93.968.070,35	59.447.933,73	57,2	36,2
Capacità istituzionale	154.196.523,00	73.774.339,84	20.409.261,61	47,8	13,2
Totale Obiettivo CONV	5.002.372.640,00	3.555.165.988,61	2.308.622.071,45	71,1	46,2
Adattabilità	2.226.090.910,00	1.662.303.917,72	1.370.414.932,22	74,7	61,6
Occupabilità	4.781.266.935,00	3.846.145.199,54	2.716.548.961,41	80,4	56,8
Inclusione sociale	1.202.075.153,00	965.780.498,07	676.649.342,89	80,3	56,3
Capitale umano	3.454.357.252,00	2.777.600.834,90	2.121.150.416,18	80,4	61,4
Transnazionalità	274.341.010,00	142.198.034,39	91.036.556,67	51,8	33,2
Assistenza Tecnica	459.481.406,00	321.674.843,46	223.005.804,18	70,0	48,5
Capacità istituzionale	154.196.523,00	73.774.339,84	20.409.261,61	47,8	13,2
Totale FSE	12.551.809.189,00	9.789.477.667,92	7.219.215.275,16	78,0	57,5

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

Gli indicatori di *performance* finanziaria indicano per l'Asse Adattabilità una capacità d'impegno del 75% e un'efficienza realizzativa del 62%, che presentano però valori molto diversi nelle due aree Obiettivo (tabb. 3.2 e 3.3): le Amministrazioni dell'Obiettivo CONV dimostrano infatti una *performance* di gran lunga inferiore (capacità d'impegno del 49,3% ed efficienza realizzativa del 41%) rispetto a quella delle Amministrazioni dell'Obiettivo CRO (rispettivamente, 81,2% e 66,9%).

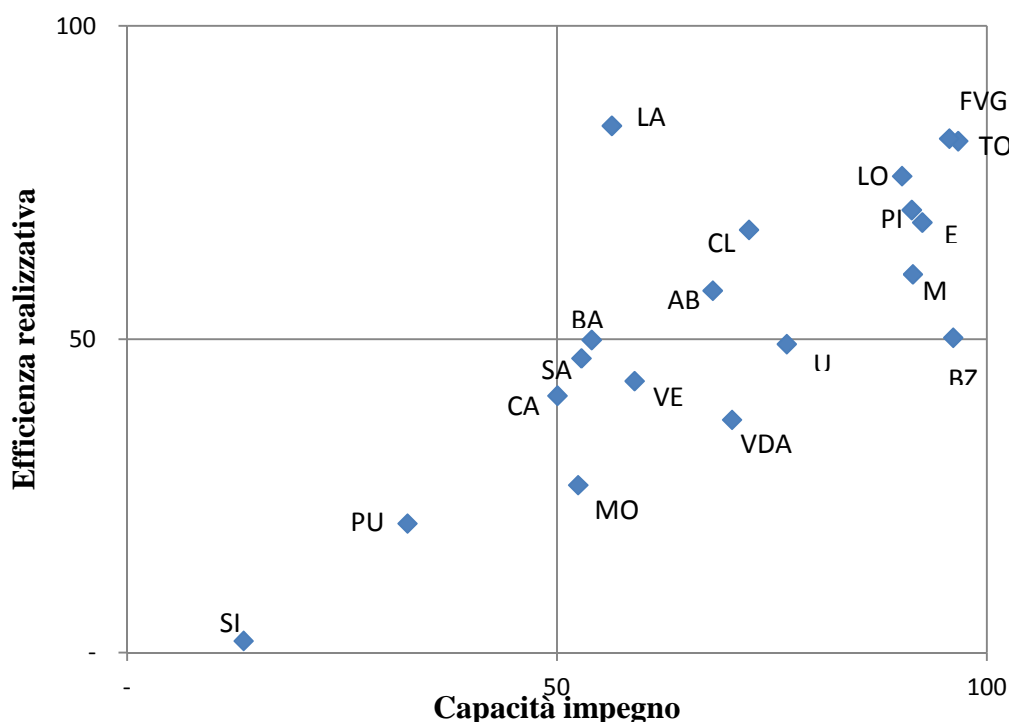
Tabella 3.3 - Contributo totale, attuazione e indicatori di performance finanziaria dell'Asse Adattabilità (dati aggiornati al 31/09/2013)

Programma Operativo	Contributo totale (€)	Impegni (€)	Pagamenti (€)	Capacità impegno %	Efficienza realizzativa %
Por Abruzzo	63.312.644,00	43.111.492,59	36.570.107,29	68,1	57,8
Por Emilia Romagna	200.330.474,00	185.231.394,87	137.521.741,53	92,5	68,6
Por Friuli Venezia Giulia	76.262.113,00	73.694.438,65	62.250.961,28	96,6	81,6
Por Lazio	212.638.796,00	119.834.540,23	178.761.433,31	56,4	84,1
Por Liguria	86.916.071,00	95.699.823,31	66.533.165,49	110,1	76,5
Por Lombardia	199.500.000,00	179.766.604,04	151.691.728,15	90,1	76,0
Por Marche	83.924.493,00	76.682.897,17	50.658.866,90	91,4	60,4
Por Molise	23.223.573,00	12.178.527,95	6.208.079,15	52,4	26,7
Por P.A. Bolzano	59.281.568,00	56.943.595,68	29.792.258,29	96,1	50,3
Por P.A. Trento	35.409.677,00	39.810.841,35	28.559.291,05	112,4	80,7
Por Piemonte	251.963.112,00	229.867.906,90	178.001.838,03	91,2	70,6
Por Toscana	112.064.223,00	107.133.885,21	91.925.085,24	95,6	82,0
Por Umbria	49.533.582,00	37.991.290,61	24.392.171,78	76,7	49,2
Por Valle d'Aosta	16.876.840,00	11.870.658,08	6.270.594,27	70,3	37,2
Por Veneto	158.694.834,00	93.622.155,48	68.771.684,80	59,0	43,3
Por Sardegna	138.089.518,00	72.930.501,07	64.856.817,56	52,8	47,0
<i>Totale Obiettivo CRO</i>	<i>1.768.021.518,00</i>	<i>1.436.370.553,19</i>	<i>1.182.765.824,12</i>	<i>81,2</i>	<i>66,9</i>
Por Campania	160.000.000,00	80.059.364,64	65.598.510,06	50,0	41,0
Por Calabria	115.255.010,00	83.338.169,71	77.758.225,74	72,3	67,5
Por Sicilia	35.288.059,00	4.776.000,00	661.157,00	13,5	1,9
Por Basilicata	45.190.323,00	24.405.881,44	22.544.814,16	54,0	49,9
Por Puglia	102.336.000,00	33.353.948,74	21.086.401,14	32,6	20,6
<i>Totale Obiettivo CONV</i>	<i>458.069.392,00</i>	<i>225.933.364,53</i>	<i>187.649.108,10</i>	<i>49,3</i>	<i>41,0</i>
Totale FSE	2.226.090.910,00	1.662.303.917,72	1.370.414.932,22	74,7	61,6

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

Nel grafico che segue, nel quale sono riportati sugli assi cartesiani i valori dei due indicatori di performance finanziaria sopra considerati, si evidenzia come le regioni più virtuose nella gestione dei fondi relativi all'Asse Adattabilità siano il Friuli Venezia Giulia e la Toscana, mentre la regione che presenta maggiori criticità è senz'altro la Sicilia (fig. 3.1).

Figura 3.1 - Indicatori di performance finanziaria dell'Asse Adattabilità per PO



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

Come si può desumere dai RAE, il Friuli Venezia Giulia, attraverso una riprogrammazione, ha trasferito risorse sull'Asse I, che nel 2011 aveva fatto registrare valori di performance positivi. L'Asse ha finanziato la formazione per apprendisti e la formazione per occupati e ha dato seguito all'Accordo Stato-Regioni del 2009 a favore dei lavoratori destinatari di ammortizzatori sociali in deroga. La Toscana ha anch'essa proseguito interventi precedentemente avviati a favore di lavoratori a rischio, lavoratori atipici e lavoratori in cassa integrazione in deroga. La Sicilia invece, a fronte del trasferimento di risorse al PAC, ha rimodulato la dotazione finanziaria dei vari Assi privilegiando gli Assi Occupabilità e Capitale Umano rispetto all'Asse Adattabilità.

Passando ora ad analizzare lo stato di attuazione fisico degli interventi di formazione continua, se consideriamo l'insieme del fondo (tab. 3.4) vediamo che nel periodo 2007-2012 i progetti formativi avviati dal FSE hanno coinvolto oltre 4 milioni di persone, di cui gli occupati costituiscono il 44,5%. La situazione risulta però fortemente differenziata tra le aree dell'Obiettivo CONV e quelle dell'Obiettivo CRO: queste ultime infatti fanno registrare una percentuale di occupati pari al 60,6%, tre volte superiore a quella delle regioni CONV, che è pari al 20,3%. Per quanto riguarda, invece, l'occupazione femminile, le due aree non presentano particolari differenze (45,8% per l'area CRO e 42,5% per l'area CONV).

Tabella 3.4 - Numero partecipanti coinvolti in progetti avviati, destinatari occupati per Obiettivo e genere (dati al 31.09.2013; val. % e ass.)

	Avviati	Occupati		
		totale	% totale	% donne
Obiettivo CRO	2.521.516	1.526.807	60,6	45,8
Obiettivo CONV	1.663.052	336.781	20,3	42,5
Totale FSE	4.184.568	1.863.588	44,5	45,2

Fonte: elaborazioni Isfol su dati delle regioni e province autonome (RAE FSE 2012)

Rispetto a questo quadro d'insieme, come già precisato più sopra, per quantificare il numero degli individui occupati che sono coinvolti in progetti di formazione continua, l'analisi prenderà in considerazione esclusivamente i partecipanti ai corsi finanziati nell'ambito dell'Asse Adattabilità, in quanto non si dispone dei dati di attuazione fisica relativi alla tipologia progettuale "formazione continua".

I dati fisici cumulati al 31 dicembre 2012, mostrano che i progetti avviati nell'Asse I hanno coinvolto circa 1.242 mila beneficiari, quasi esclusivamente occupati (97%); la percentuale femminile è del 41,9%. Questi dati presentano però un considerevole divario regionale: il numero maggiore di destinatari si concentra infatti nelle regioni dell'Obiettivo CRO (92%), nelle quali si registra una componente femminile del 43,2%, mentre nelle regioni CONV la presenza delle donne è molto più bassa e si attesta al 25,6% (tab. 3.5).

Tabella 3.5 - Asse Adattabilità: destinatari coinvolti in progetti avviati e loro caratteristiche, per Obiettivo e totale FSE (dati al 31.12.2012; val. ass.)

	Obiettivo CRO	Obiettivo CONV	Totale FSE
Numero totale di partecipanti	1.144.003	97.944	1.241.947
<i>di cui donne</i>	495.292	25.155	520.447
Occupati	1.118.812	89.317	1.208.129
<i>di cui lavoratori autonomi</i>	88.560	975	89.535
Disoccupati	20.308	8.590	28.898
<i>di cui disoccupati di lunga data</i>	794	6.145	6.939
Inattivi	4.883	37	4.920
<i>di cui coinvolti in attività di istruzione/formazione</i>	1.005	3	1.008
Istruzione primaria o secondaria inferiore (ISCED 1 e 2)	420.492	45.308	465.800
Istruzione secondaria superiore (ISCED 3)	509.711	30.573	540.284
Istruzione post-secondaria non terziaria (ISCED 4)	9.035	14.683	23.718
Istruzione terziaria (ISCED 5 e 6)	154.429	4.479	158.908

Fonte: elaborazioni Isfol su dati delle regioni e province autonome (RAE FSE 2012)

Un'ultima analisi riguarda il livello d'istruzione dei partecipanti ai corsi. A questo proposito osserviamo che se la maggioranza, pari al 43,5%, è in possesso di un diploma di istruzione secondaria superiore, un'elevata percentuale di individui, pari al 37,5%, è rappresentata da persone che possiedono un titolo di istruzione primaria o secondaria inferiore. Gli individui con istruzione terziaria rappresentano invece una percentuale molto più bassa, pari al 13% circa, ed estremamente contenuta è la quota di persone con istruzione post-secondaria non terziaria (1,9%).