



Occasional Paper

ISFOL

Percorsi di IeFP:
un'analisi comparata dei costi di
Regioni e PA



ISSN 2279-7459



La **collana Isfol Occasional Paper** raccoglie brevi elaborati a carattere tecnico-scientifico esiti di studi o work in progress su argomenti di interesse istituzionale. La collana, funzionale a lanci anticipatori e promozionali, mira a promuovere il confronto e il dibattito con la comunità scientifica di riferimento, attraverso una rapida divulgazione di dati e contenuti.

L'Isfol, Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, è un Ente pubblico di ricerca che opera nel campo della formazione, del lavoro e delle politiche sociali.

Svolge attività di studio, consulenza ed assistenza tecnica, ponendosi a supporto del ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, così come delle altre istituzioni nazionali, regionali e locali che intervengono nei sistemi del mercato del lavoro, dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e dell'inclusione sociale.

L'Istituto collabora con organismi sia pubblici che privati, fa parte del Sistema Statistico Nazionale e svolge il ruolo di assistenza tecnico-scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo. L'Isfol è Agenzia nazionale Lifelong Learning Programme, programma settoriale Leonardo da Vinci.

Presidente: Pier Antonio Varesi

Riferimenti:

Corso d'Italia, 33
00198 Roma
Tel. +39.06.85447.1
web: www.isfol.it

La Collana *Isfol Occasional Paper* è curata da *Isabella Pitoni*

Responsabile Servizio Comunicazione e divulgazione scientifica

Coordinamento editoriale: Paola Piras

Editing: Daniela Verdino

Contatti: editoria@isfol.it

La ricerca è stata finanziata dal Fondo sociale europeo nell'ambito dei Programmi operativi nazionali a titolarità del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Asse Capitale Umano, Obiettivo specifico 3.1 Domanda e offerta di formazione professionale e iniziale; Tematica 3 - Gestione dei cambiamenti a sostegno dei processi di inclusione dei giovani nella vita attiva e analisi dei divari territoriali; Attività 9, Definizione di una metodologia di rilevazione ed analisi della spesa regionale per la formazione professionale.

Autore del testo: *Giacomo Zagardo*

Testo chiuso: marzo 2013

Edizione riveduta: dicembre 2013

Si ringrazia la dott.ssa Tiziana Cardinale, ricercatrice della Struttura Sistemi e Servizi formativi dell'Isfol, per l'intelligente e utile collaborazione allo svolgimento di questo studio

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di peer review interna curato dal Comitato tecnico scientifico Isfol

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità dell'autore e *non necessariamente riflettono la posizione dell'ente.*

Copyright (C) [2013] [ISFOL]
Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0. Italia License.
(<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/it/>)



**ABSTRACT****PERCORSI DI IeFP: UN'ANALISI DEI COSTI DI REGIONI E PA**

Per il fatto che le Regioni sono chiamate ad assicurare, per legge, un'offerta di istruzione e formazione professionale ormai strutturale, esse si devono dotare di strumenti adeguati a parametrare e controllare la spesa. Il *report* realizza per studiosi e decisori un'analisi delle disparità di tali strumenti, funzionali al finanziamento dei percorsi delle Istituzioni formative di Istruzione e formazione professionale per l'a.f. 2011/12. Il lavoro prende in considerazione sia aspetti quantitativi che qualitativi tracciando un quadro sistematico, esteso e comparabile, di indicatori del costo sostenuto dalle Amministrazioni pubbliche. I dati raccolti attraverso la documentazione delle Regioni e delle P.A. sono stati incrociati con quelli dei Monitoraggi Isfol, fornendo un'analisi della spesa di alta definizione. La prima parte del lavoro è dedicata all'inquadramento del tema dei "costi standard" nel contesto normativo degli ultimi anni mentre, successivamente, si entra nel vivo dell'articolazione regionale dei modelli e degli strumenti adottati. Dai dati appare che i costi della IeFP delle istituzioni formative sono più contenuti di quelli delle istituzioni scolastiche. Le conclusioni disegnano uno scenario concreto, offrendo ipotesi sulle azioni più urgenti da realizzare.

**VET PATHS: A COMPARATIVE ANALYSIS OF COSTS
SUSTAINED BY REGIONS AND AUTONOMOUS PROVINCES**

Since the Regions are called to provide vocational education by law, they must ensure adequate tools to parameterize and control expenditure. The report is designed for scholars and decision-makers and analyzes those different tools, which are functional to finance the courses of Regional VET training institutions in 2011/12. The work takes into account both quantitative and qualitative aspects by providing a systematic and widespread framework and comparable indicators of the cost incurred by the local government. The data collected through the documentation of Regions and Autonomous Local Authorities were crossed with those of Isfol Reports, providing cost analysis of high definition. The first part of the report concerns "standard costs" in the regulatory framework, before discussing the core of the regional models and tools. The evidence demonstrates that the costs of Regional VET of training institutions are more limited than those of State VET institutions. The conclusions outline a concrete scenario, offering some suggestions on the most urgent measures to be implemented.

PAROLE CHIAVE: Finanziamenti per la formazione, Spesa per la formazione, Istruzione e formazione professionale, IeFP, Diritto-dovere

KEYWORDS: *Funding for training, Expenditure for training, vocational education and training, VET*

PER CITARE IL PAPER: Zagardo G., ISFOL, *Percorsi di IeFP: un'analisi comparata dei costi di Regioni e PA*, Roma, ISFOL, 2013 (Isfol Occasional Paper, 12)

INDICE

1	Il contesto	5
2	Le fonti e i risultati	9
3	Le caratteristiche territoriali	15
3.1	Piemonte	15
3.2	Valle d'Aosta	16
3.3	Lombardia.....	17
3.4	Liguria	18
3.5	Bolzano.....	19
3.6	Trento	19
3.7	Veneto.....	20
3.8	Friuli Venezia Giulia	21
3.9	Emilia Romagna	22
3.10	Toscana.....	24
3.11	Umbria	24
3.12	Marche	25
3.13	Lazio	25
3.14	Abruzzo	26
3.15	Molise.....	27
3.16	Campania	27
3.17	Puglia	28
3.18	Basilicata	28
3.19	Calabria	29
3.20	Sicilia.....	29
3.21	Sardegna	30
4	Conclusioni	31
	Bibliografia.....	33



1 IL CONTESTO

Un'adeguata impostazione del problema dei costi è alla base di qualsiasi progetto del Paese: per contribuire ad eliminare i divari territoriali di spesa e di qualità e per conformare l'offerta di formazione ai canoni di equità, correttezza, efficacia ed efficienza.

Questi criteri presuppongono che i finanziamenti, lungi dal limitare qualità e quantità dell'offerta, debbano essere adeguati all'effettiva consistenza dei servizi pubblici corrisposti, rifondendo, senza sprechi, le spese sostenute per l'erogazione di attività formative, attuabili sempre con responsabilità e competenza. Nel rispetto del principio del "buon andamento" (art. 97 Cost.) le Amministrazioni pubbliche sono tenute a impiegare le risorse secondo vincoli stringenti per l'azione dello Stato e delle Autonomie territoriali.

La riforma costituzionale e la legge costituzionale n. 3 del 18 gennaio 2001, introducendo elementi di decentramento istituzionale, hanno reso più evidente la necessità di mantenere un controllo statale unitario quanto più si ampliano le autonomie e si attribuiscono competenze ai territori. Così, allo Stato spetta il compito di stabilire le modalità (art. 13, comma 1 del D.lgs 68/2011) dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e di garantirne il rispetto su tutto il territorio nazionale (artt. 117 e 120 Cost.) assieme alle Regioni¹, quale che sia l'autorità pubblica competente². Lo Stato è chiamato a garantire i LEP in via sostitutiva quando i tributi propri della Regione non bastano³.

Ai livelli essenziali delle prestazioni, utili per assicurare l'accesso al servizio su tutto il territorio, è collegato il ricorso al costo *standard* del finanziamento. Esso è previsto sia dalla richiesta comunitaria⁴ che i fondi europei per la formazione nelle Regioni siano impegnati secondo "standard di costi unitari" in modo "giusto, equo e verificabile", sia dal decentramento delle competenze statuali imposto dal federalismo fiscale.

In particolare, la legge delega sul federalismo fiscale, la n. 42 del 5 maggio 2009 ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione") ha dato attuazione

¹ Secondo il D.lgs 17 ottobre 2005, n. 226 "le Regioni assicurano i livelli essenziali delle prestazioni".

² Secondo l'art. 117 (secondo comma, lettera m, Cost.), la competenza esclusiva statale riguarda i LEP concernenti i diritti civili (nel rispetto della sfera di autonomia degli individui) e sociali (che rendono fruibile un servizio pubblico attraverso il principio di solidarietà sociale). Questi garantiscono l'accesso di tutti al sistema soddisfacendo la domanda di frequenza, le prestazioni minime per la qualità (garantendo, ad esempio, la permanenza dei docenti per l'intero percorso), l'efficacia e l'appropriatezza del servizio, i livelli di apprendimento e i criteri di valutazione. Al secondo comma dell'art. 120 Cost., si stabilisce che il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni quando lo richieda la tutela dei LEP concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

³ Con l'art. 15, comma 5, del D.lgs n. 68 del 2011 si istituisce, dall'anno 2013, un fondo perequativo (prodotto dal gettito IVA) tale da garantire in ogni Regione il finanziamento integrale delle spese relative al soddisfacimento dei LEP per la IeFP. In tal modo si colmerebbe la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura della spesa e il gettito regionale dei tributi ad essa dedicati.

⁴ Regolamento CE 1081/2006 art. 11.3 (b) (ii) modificato in regolamento CE 396/2009.



ai principi posti dall'art. 119 Cost. in tema di autonomia finanziaria, dove i livelli essenziali di prestazioni verrebbero garantiti dal finanziamento integrale delle spese regionali in base al "costo standard" e al "fabbisogno standard" (art 2, comma 2, lettera f)). Secondo questi indicatori, l'azione pubblica verrebbe comparata e valutata in efficienza ed efficacia anche in materia di Istruzione e formazione professionale⁵ (IeFP), impiegando metodologie di monitoraggio dell'appropriatezza dei servizi offerti⁶.

I "fabbisogni *standard*" costituiscono l'insieme di risorse delle quali è avvertita la necessità per soddisfare i LEP della domanda di servizi in condizione di efficienza e appropriatezza. In tal senso, il legislatore reputa necessario "assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno *standard* per i livelli essenziali delle prestazioni"⁷. Il fabbisogno *standard* è anche fissato con riferimento ai livelli di servizio definiti in base a un sistema di indicatori⁸. La determinazione dei fabbisogni *standard*, periodicamente sottoposti a monitoraggio e rideterminati, avviene ad opera delle Regioni e aiuta ad evitare criteri di riparto estemporanei nel portare le risorse al livello di finanziamento adeguato. I "costi standard" sono "il *quantum* ideale necessario per assicurare le prestazioni/servizi essenziali" (Jorio, 2010). Essi esaminano la distribuzione dei costi permettendo di eliminare la coda dei più elevati e dei più bassi e ipotizzando una variabilità "normale" attorno alla media, affinché il miglior valore possa tendenzialmente divenire il *target* di riferimento per tutti. Un costo maggiore, se risulta da uno scostamento significativo dalla media, richiede di essere valutato al fine di evitarne le cause, ma bisogna aggiungere che gli scostamenti dovrebbero considerarsi "inefficienze" solo se producono un peggioramento del rapporto tra qualità e costi.

Anche il finanziamento dei costi standard dell'offerta formativa regolata dai LEP è compito delle Regioni, che godono della necessaria autonomia di entrata e di spesa per esercitare le loro funzioni in materia. Tale finanziamento avviene sulla base dei principi generali stabiliti dalla legge sul federalismo fiscale, in parte attuata dal decreto legislativo n. 68 del 6 maggio 2011 ("Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle province"). Quest'ultimo prevede un avvicinamento dai valori di spesa storica ai costi (e ai fabbisogni) standard e, per altro verso, la

⁵ L'oggetto dell'art. 8, commi 2 e 3, della legge n. 42/2009 è l'Istruzione ma, ai sensi della normativa vigente quello dell'Istruzione e formazione professionale risulta essere un sotto-settore dell'Istruzione. Ciò appare evidente, per l'obbligo di istruzione, nella legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (art 1, comma 622) che recita: "l'obbligo di istruzione si assolve anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale" e nella legge n. 133 del 6 agosto 2008 (art. 64, comma 4 bis) mentre, per il diritto-dovere, si chiarisce nei decreti legislativi n. 76/2005 (art.6, comma 4) che promuove "l'attuazione del diritto-dovere all'istruzione e formazione nei percorsi sperimentali" e n. 226/2005 (art. 15 comma 1). In quest'ultimo, in particolare, si fissano alcuni principi essenziali riguardo ai LEP dei percorsi di IeFP (art. 15 e seguenti), da specificare in dettaglio mediante Accordi successivi in Conferenza Unificata.

⁶ Art. 13, comma 2 del D.lgs n. 68/2011.

⁷ Art. 9 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

⁸ Art. 4, comma 4 del D.lgs n. 216/2010.



convergenza dei transitori⁹ "obiettivi di servizio" e relativi fabbisogni ai LEP finali, da determinare con legge, previa intesa in Conferenza unificata.

L'art. 15, comma 5 del D.lgs n.68/2011 fissa i termini di massima¹⁰ di questa curvatura che, al primo anno, parte computando i costi in base alla "spesa storica" (oppure ai "costi standard" nelle Regioni ove già questi fossero stabiliti) e, comunque, dal secondo fino al quarto anno, converge gradualmente verso i più affidabili costi standard. Ciò "al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento (...) del criterio della spesa storica"¹¹. Dunque, l'adozione di una pianificazione a costi standard avviene in alternativa ai metodi basati su un'analisi dei valori della serie storica della spesa. La "spesa storica", che corrisponde all'ammontare dei finanziamenti storicamente consolidati e risultanti delle spese esposte nel tempo, è stata finora il criterio-base del sistema di finanziamento della IeFP. In relazione ad esso ogni Amministrazione ha ricevuto finanziamenti congruenti la spesa in precedenza sostenuta. Nell'a.f. 2011/12, tali finanziamenti sono derivati (ISFOL – MLPS, 2013, p. 43) dalle risorse regionali/provinciali per il 42,5%, dai trasferimenti dello Stato per il 28,3% e dalle risorse comunitarie per il 29,2%. E' sui valori della spesa storica che si comincia a definire il fabbisogno *standard* di riferimento per la determinazione del futuro costo *standard*, i cui vantaggi sono molteplici:

- *per la determinazione dei costi e l'ottimizzazione dei valori produttivi*: il costo standard fornisce un costo medio dei valori reali a fronte di una varietà di proposte che, se non raffrontate, rischiano di produrre un'inutile dispendio di denaro pubblico; le ore impiegate in più rispetto a quelle previste dallo standard medio sono considerate devianze, anche se talvolta possono essere reintegrate sotto il profilo della qualità; inoltre, si riconosce un'eventuale maggiorazione dei costi in presenza di un fattore strutturale di aumento dei costi (ad esempio, l'offerta formativa in termini di sostegno aggiuntivo per i diversamente abili).
- *per pianificare le attività*: lo standard è utile per la ricerca di soluzioni che rendano più efficiente la spesa; è il riferimento al quale dovrebbe avvicinarsi, a consuntivo, il costo dell'offerta formativa in condizioni normali, in cui i costi sono sotto controllo; qualora i costi fossero più elevati si potrebbe valutare, in un bilanciamento di efficienza ed efficacia, la possibilità di concentrare le prestazioni in alcuni ambiti strategici;

⁹ L'art. 13, comma 5 del D.lgs n.68/2011 stabilisce che: "Fino alla determinazione, con legge, dei livelli essenziali delle prestazioni, tramite intesa conclusa in sede di Conferenza unificata sono stabiliti i servizi da erogare, aventi caratteristiche di generalità e permanenza, e il relativo fabbisogno, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica". Il legislatore ha reputato utile accostare ai fabbisogni e ai costi standard anche gli obiettivi di servizio e i LEP, senza i quali si evidenzerebbe una carenza programmatica: infatti, il governo della qualità definisce percorsi e risultati utili procedendo da un contesto, non immediatamente visibile alla mera analisi di costi e fabbisogni.

¹⁰ Le modalità più specifiche della convergenza saranno indicate con Dpcm, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

¹¹ Art.1, comma 1, del D.lgs 26 novembre 2010, n. 216, "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province".



- *per il controllo delle performance*: la differenza tra costo standard e costo effettivo fa emergere scarti da sottoporre all'analisi degli scostamenti per individuare eventuali lacune nell'efficienza, analizzarne le motivazioni e mettere in pratica azioni correttive;
- *per la semplificazione contabile*: a) dell'attività di riscontro delle Amministrazioni pubbliche in sede di pagamento b) dell'attività giustificativa a carico delle Istituzioni formative; il costo *standard* consente "il riconoscimento della spesa non in base all'attestazione delle singole spese effettuate, ma sulla base dell'attestazione del risultato dell'attività formativa svolta" (Salerno, 2012, pp. 157-158); si utilizza perché non sarebbe economicamente conveniente rilevare tutti i costi effettivi;
- *per accrescere la motivazione*: il costo *standard* viene aggiornato periodicamente recependo il costo atteso nell'aspettativa di cambiamento; uno standard inadeguato potrebbe togliere motivazione all'impegno negli operatori responsabili o rendere impraticabile il servizio.

Il costo *standard* si determina come fattore variabile da far convergere rispetto alle medie, indipendentemente dai livelli raggiunti in passato dal costo storico. Richiede un confronto tra Regioni quando, invece, il costo storico è più orientato ad osservare in uno stesso territorio l'andamento della spesa nel tempo.