

Rispetto ai decreti precedenti, in particolare il D.D. 40/07, questa nuova ripartizione presenta delle importanti novità. In primo luogo le amministrazioni possono utilizzare le risorse anche per interventi a favore di lavoratori colpiti dalla crisi; viene modificata, inoltre, la platea dei beneficiari prioritari introducendo tra di essi i giovani disoccupati che abbiano avuto un contratto di lavoro interrotto al 31/12/2008. Si valorizza, infine, la funzione formativa del lavoro, incentivando la formazione in azienda.

Nel dettaglio, le risorse, con priorità per i lavoratori delle piccole e medie imprese, saranno destinate al finanziamento di:

- Piani formativi aziendali, territoriali, settoriali;
- Piani straordinari di intervento ai sensi della Legge n.2/2009;
- Voucher individuali con priorità per:
 - lavoratori di qualsiasi impresa privata con età superiore ai 45 anni;
 - lavoratori di qualsiasi impresa privata in possesso del solo titolo di licenza elementare o di istruzione obbligatoria;
 - giovani disoccupati con contratto di lavoro non rinnovato alla data del 31/12/2008 per il reinserimento in azienda e per il sostegno del reddito.

Rimane, come previsto anche per i precedenti decreti, l'indicazione per le amministrazioni beneficiare della ripartizione di favorire l'integrazione con le risorse del FSE e con quelle dei Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua. Allo scopo di incentivare processi di programmazione pluriennale territoriale il Ministero ha previsto che entro 24 mesi dalla data di pubblicazione del Decreto le Regioni e le Province autonome impegnino le risorse unitamente a quelle ripartite con il precedente decreto di riparto.

Per quanto riguarda i decreti precedenti, ad oggi risulta erogato dal Ministero del Lavoro alle Regioni circa il 70% delle risorse disponibili sul D.D. 107/06 (€ 100.398.502,32) e il 60% sul D.D. 40/07 (€ 122.948.442,28).

Tabella 2.43 - La scelta delle Regioni riguardo l'impiego delle risorse relative alla Legge 236/93 (decreti 107/06 e 40/07)

Regioni e P.A.	D.D 107/V/2006		D.D 40/V/2007	
	Piani formativi concordati	Formazione a domanda individuale	Piani formativi concordati	Formazione a domanda individuale
Valle d'Aosta	100%			
Piemonte	30%	70%	40%	60%
Lombardia	100%		75%	
Provincia di Bolzano	75%			
Provincia di Trento		100%	100%	
Veneto	50%	50%		100%
Friuli Venezia Giulia	18%	82%	100%	
Liguria	80%	20%	80%	20%
Emilia Romagna	50%	50%	36%	12%
Toscana	50%	45%	52%	48%
Umbria	100%		100%	
Marche	83%		50%	
Lazio	95%	5%	95%	
Abruzzo				
Molise	100%		100%	
Campania	67%	28%	85%	
Puglia	100%		50%	
Basilicata	100%			
Calabria	100%			
Sicilia				
Sardegna	54%	41%	54%	41%

Fonte: elaborazione Isfol - Area Politiche e Offerte per la Formazione Continua – su dati regionali, 2009 (aggiornamento al novembre 09)

Come indicato nella tabella precedente, costruita utilizzando le informazioni ricavate dagli Avvisi o da altri provvedimenti adottati dalle amministrazioni, in tutti i casi, ad eccezione dell'Abruzzo e della Sicilia, sono state messe a bando le risorse del D.D 107/06 e, nella maggior parte, anche quelle del D.D 40/07.

Si nota quindi una certa accelerazione, senz'altro in relazione con la crisi economica che ha colpito i territori. La disponibilità di risorse per la formazione è fondamentale per attivare interventi di politica attiva finalizzati ad innalzare le competenze dei lavoratori e la competitività dell'impresa. Rispetto allo scorso anno, ad esempio, aumentano gli interventi a favore dei lavoratori in cassa integrazione guadagni (ordinaria, straordinaria e in deroga) e, nello stesso tempo, vengono inclusi anche i lavoratori a progetto, i lavoratori con i contratti di inserimento e gli apprendisti.

Non si riscontra un comportamento uniforme ma un adattamento degli interventi al contesto territoriale e sulla base delle esigenze di lavoratori e imprese. Un'enfasi particolare è posta sulla sicurezza. Le Marche hanno previsto interventi formativi finalizzati ad accrescere le competenze di dei responsabili e degli addetti al servizio di prevenzione e di protezione e dei lavoratori e dei preposti addetti all'uso di attrezzature di lavoro in quota. La Toscana ha finanziato piani formativi aziendali e pluri aziendali con priorità alla formazione nell'ambito della sicurezza facendo rientrare il bando all'interno del progetto pilota "Impresa sicura". La Basilicata ha pubblicato un bando per i piani formativi territoriali per la sicurezza sul lavoro in cui i progetti sono finalizzati all'acquisizione di conoscenze per la prevenzione dei rischi, generali e specifici, collegati sia all'ordinario esercizio delle attività lavorative, sia alle fasi di inserimento lavorativo, trasferimento o cambiamento di mansione, introduzione di nuove attrezzature o tecnologie di produzione, introduzione di nuove sostanze e preparati pericolosi. Vengono considerati, inoltre, prioritari i progetti presentati in partnership con gli enti bilaterali oppure con le strutture strettamente specializzate in materia di sicurezza sul lavoro.

In ognuno di questi casi si prevede una platea di beneficiari molto vasta che va al di là dei soli lavoratori che versano lo 0,30. E' possibile mandare infatti coinvolgere apprendisti, lavoratori con contratto a progetto o di inserimento o atipici (oltre ai lavoratori in cassa integrazione guadagni). La Toscana prevede la formazione anche per i lavoratori in stato di disoccupazione, purché la formazione sia propedeutica all'assunzione.

Le Marche, inoltre, finanziano, con parte delle risorse disponibili sul Decreto 40/07, interventi formativi finalizzati alla riqualificazione dei lavoratori occupati presso strutture e servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale, con priorità per i lavoratori con più di 45 anni.

La Toscana impegna circa il 50% delle risorse del Decreto 40/07 per finanziare i voucher individuali. Anche in questo caso la platea di beneficiari è molto più ampia del solito e i soggetti in cassa integrazione guadagni che percepiscono un'indennità di disoccupazione e i lavoratori che hanno i contratti di inserimento o a progetto. I percorsi formativi possono essere attinti dal Catalogo regionale dell'offerta formativa o presso agenzie formative accreditate.

La Liguria, in coerenza con il sistema di delega, ha emanato una direttiva che assegna alle Province la gestione dei fondi del Decreto 40/07. Gli interventi sono di due tipologie: la prima prevede il finanziamento dei piani formativi aziendali, settoriali e territoriali compresi i voucher aziendali, la seconda, i voucher individuali. Ogni Provincia, nei propri bandi, ha individuato i settori o distretti prioritari per i piani formativi (il settore del mare, le PMI della filiera agroalimentare, il distretto della meccanica cantieristica e nautica, etc), oppure, per i voucher

individuali, le tipologie di lavoratori che, comunque, coincidono con quelle previste dal decreto ministeriale.

La Sardegna che aveva già impegnato parte delle risorse del D.D 40/07 per finanziare il catalogo interregionale dell'alta formazione, ha scelto di impiegare l'importo restante in un avviso integrato con le risorse FSE 2007-2013. I finanziamenti sono ripartiti su tre diverse azioni:

- piani formativi per l'aggiornamento, la specializzazione, la riqualificazione, e la riconversione di soggetti disoccupati;
- voucher individuali per l'aggiornamento e riqualificazione di quei lavoratori, previsti dal decreto 40/07.
- piani formativi aziendali, interaziendali, settoriali e territoriali con priorità per alcuni distretti produttivi.

La Puglia, il Molise e la Provincia autonoma di Bolzano hanno stabilito di finanziare avvisi generici per piani formativi aziendali, settoriali e territoriali.

La Campania, invece, ha emanato un bando per il finanziamento di piani formativi aziendali e pluriaziendali, in cui le azioni finanziabili sono di due tipi: formazione per lavoratori in cassa integrazione guadagni e formazione per lavoratori dipendenti. Diversamente, nella delibera per le misure di contrasto alla crisi economico-occupazionale, la Regione ha ampliato il finanziamento con le risorse residue provenienti dai vecchi decreti di riparto non ancora impiegate, destinandole ai voucher a domanda individuale e aziendale, per la formazione dei lavoratori in CIGO e CIGS con priorità per il comparto auto.

Come già ribadito lo scorso anno, il rapporto tra Regioni e Fondi Interprofessionali all'interno dei provvedimenti 236/93, rimane variegato. A parte le esperienze varate in Lombardia nell'ambito dei Progetti Quadro, in Molise viene data una premialità in graduatoria per quei progetti che prevedono un cofinanziamento con i Fondi interprofessionali, mentre la Puglia e la Sardegna preferiscono assegnare una priorità ai piani presentati da soggetti non aderenti ai Fondi.

2.2.2 - *I risultati del monitoraggio. Una stima dell'impatto della legge 236/93 sul quinquennio 2004 – 2009*

Nel 2003, con la trasmissione alle Regioni delle Linee Guida per il monitoraggio degli interventi della Legge 236/93 e della Legge 53/00, si tentò di avviare un processo virtuoso che permettesse di analizzare le esperienze in atto e di poter disporre di un sistema di indicatori e variabili, comuni anche con il sistema di monitoraggio in uso per gli interventi finanziati dal Fondo Sociale Europeo⁵³. Dopo cinque anni dall'emanazione delle Linee Guida non è possibile ricostruire in termini esaustivi il quadro complessivo degli interventi finanziati a livello regionale. L'invio dei Rapporti di monitoraggio previsti dalle Linee Guida è stato ed è molto diversificato a livello nazionale: la maggior parte delle Regioni del Centro-Sud non ha mai inviato rapporti, mentre alcune Regioni, soprattutto del Centro-Nord, lo fanno abbastanza regolarmente, fornendo un set informazioni sufficiente.

⁵³ Verbale della riunione del 21 luglio 2003 del Comitato di Indirizzo Legge 236/93

La situazione potrebbe cambiare nei prossimi mesi con la conclusione degli interventi finanziati con le risorse della legge 236/93 attraverso il Decreto Direttoriale 40 del 2007, che pone il regolare invio dei dati di monitoraggio come condizione per l'erogazione delle risorse. Nello stesso atto viene ribadito "l'obiettivo di costruire progressivamente un sistema di monitoraggio coerente con le diverse filiere della formazione continua" ed in particolare si fa riferimento al sistema permanente di monitoraggio delle attività formative finanziate dai Fondi Paritetici Interprofessionali per la Formazione Continua.

L'Isfol, nel 2008, su sollecitazione della Regione Puglia, seguita dalla Regione Umbria, ha avviato un progetto sperimentale di monitoraggio delle attività realizzate a valere sui finanziamenti nazionali ed in particolare sulle risorse della L. 236/93. Tale attività è finalizzata a supportare le amministrazioni regionali nella definizione di strumenti operativi per sviluppare una metodologia innovativa per il monitoraggio delle attività realizzate. Sulla base di tale sperimentazione è stata realizzata una banca dati in grado di accogliere le informazioni provenienti dai monitoraggi regionali, utilizzando un modello logico di tipo relazionale che ha consentito di superare le differenze informative esistenti tra i diversi sistemi. La banca dati è stata strutturata in modo tale da seguire il flusso di informazioni previsto nelle Linee Guida. Vi sono stati raccolti tutti i Rapporti di monitoraggio inviati dalle Regioni al Ministero del lavoro nel periodo compreso tra il 2004 e il 2008. I risultati sono stati diffusi con il precedente Rapporto Annuale.

Quest'anno, data la carenza di nuovi invii da parte delle Regioni, e considerata l'esigenza di fornire comunque una quantificazione di quanto realizzato attraverso la legge 236/93, si presenta una stima attendibile relativa al periodo compreso tra il 2004 e il 2009. A tal fine sono stati utilizzati tutti i dati e le informazioni a disposizione: l'archivio degli Avvisi regionali; i dati finanziari relativi alle risorse impegnate e ed erogate; i rapporti regionali di monitoraggio.

Tra il 2004 e il 2009⁵⁴ il Ministero del Lavoro, attraverso quattro decreti, ha ripartito tra le Regioni e le Province Autonome circa 464 milioni di euro. Le amministrazioni regionali, a loro volta, hanno emanato i relativi Avvisi pubblici per la raccolta delle proposte formative da finanziare, per un ammontare di circa 385 milioni (pari all'82,9% del totale) cui vanno aggiunti ulteriori 100 milioni di euro relativi ai residui di precedenti decreti di riparto. Complessivamente nel periodo considerato sono stati emanati Avvisi regionali per un importo totale pari a circa 483 milioni di euro.

Di questi, circa 380 milioni (pari al 79% delle risorse messe a bando) sono stati utilizzati per finanziare Piani formativi (aziendali, settoriali e territoriali), i restanti 103 hanno contribuito al finanziamento di Piani formativi a domanda individuale (attraverso lo strumento del voucher). La tabella seguente mostra anche una sintesi delle scelte regionali tra le due modalità di finanziamento. Si evidenzia in tal senso una preferenza delle Regioni del Nord Est per i voucher individuali (diffusi in particolare in Emilia Romana e in Veneto) e una scarsa diffusione di essi nelle Regioni del Mezzogiorno.

Il numero stimato di lavoratori⁵⁵ coinvolti è stato pari a circa 800 mila, di cui 725 mila in azioni formative sviluppate nei piani concordati e oltre 90 mila in voucher formativi individuali. Più della metà dei beneficiari di piani formativi appartiene alle regioni del Nord-Ovest mentre quasi la metà dei beneficiari di voucher individuali alle regioni del Nord-Est.

⁵⁴ I dati sono aggiornati al 31 agosto 2009

Tabella 2.44 - Risorse e beneficiari dei Piani formativi concordati e i Piani individuali finanziati attraverso la Legge 236/93 dal 2004 al 2009

AREA GEOGRAFICA	Piani formativi concordati				Piani formativi individuali			
	Risorse messe a bando (v.a.)	Risorse messe a bando %	Beneficiari (v.a.)	Beneficiari %	Risorse messe a bando (v.a.)	Risorse messe a bando %	Beneficiari (v.a.)	Beneficiari %
NORD-OVEST	139.525.065	36,8	472.130	65,0	28.533.800	27,6	24.064	26,2
NORD-EST	53.094.884	14,0	62.765	8,6	51.290.583	49,5	42.209	45,9
CENTRO	88.933.424	23,5	96.744	13,4	15.017.530	14,5	18.725	20,4
SUD E ISOLE	97.531.775	25,7	94.276	13,0	8.680.080	8,4	6.900	7,5
ITALIA	379.085.148	100,0	725.915	100,0	103.521.993	100,0	91.897	100,0

Fonte: Elaborazioni ISFOL su dati regionali

2.3 - Il punto sulla legge 53/00

Il Ministero del Lavoro di concerto con il Ministero dell'Economia ha emanato, nel 2007, i due decreti di ripartizione delle risorse per le annualità 2005 e 2006, in attuazione di quanto previsto dall'art. 6 Comma 4 della Legge 53 del 2000.

Le risorse sono destinate alle Regioni e alle Province Autonome per il finanziamento di progetti di formazione destinati ai lavoratori occupati.

Si ricorda che i progetti possono essere di due tipi:

- Tipologia A) presentati dalle imprese sulla base di accordi contrattuali che prevedano quote di riduzione dell'orario di lavoro;
- Tipologia B) presentati direttamente dai singoli lavoratori.

Dalla loro emanazione, il Ministero del Lavoro ha erogato alle Regioni e alle Province Autonome solo una parte ridotta dei finanziamenti (per il D.I. 62/V/07, il 38% del totale e, per il D.I. 110/V/07, il 21%). A distanza di due anni le amministrazioni dimostrano quindi difficoltà crescenti ad impegnare queste risorse.

Trattandosi di finanziamenti relativamente esigui, ciò può essere in parte spiegato con l'impegno che le amministrazioni stanno producendo già da tempo su altri fronti, ed in particolare su quello aperto dall'Accordo Stato, Regioni e Province Autonome dello scorso febbraio: il Programma finalizzato alla tutela dell'occupazione, che prevede strumenti di sostegno al reddito e alle competenze in favore dei lavoratori colpiti dalla crisi attraverso interventi di politica attiva del lavoro.

Nell'ultimo anno comunque la situazione sembra essere in movimento (vedi la tabella seguente, nella quale sono inserite le informazioni provenienti dagli Avvisi o da altri provvedimenti delle amministrazioni). Non è infrequente la scelta di emanare un singolo provvedimento che accorpa le risorse dei due decreti (è il caso della Provincia Autonoma di Trento, del Veneto, della Liguria, e del Molise).

Il voucher formativo individuale (Tipologia B) risulta come sempre la modalità preferita (perché meglio gestibile, maggiormente gradita all'utenza, facilmente spendibile perché in collegamento con i cataloghi dell'offerta diffusa ormai nella maggioranza delle regioni). Non sono pochi i casi in cui si verifica un eccesso di domanda da parte dei lavoratori rispetto alle risorse messe a disposizione. Ad esempio, la Lombardia ha utilizzato le risorse del D.I. 110/07 per implementare la dotazione finanziaria da destinare al soddisfacimento della domanda di voucher riconducibile al cosiddetto Catalogo Trasversale (che raccoglie le proposte formative connesse alle principali aree funzionali che caratterizzano tutte le organizzazioni: amministrazione e contabilità, competenze linguistiche, etc). Il voucher è stato scelto anche dalla Puglia, che ha però stabilito di dirigerlo verso la formazione dei formatori: i destinatari sono infatti i lavoratori occupati presso gli organismi di formazione professionale privati accreditati dalla Regione che possono usufruirne, fino ad un massimo di 3.000 euro procapite, da spendere anche all'interno del proprio organismo di appartenenza. La Provincia Autonoma di Trento preferisce invece incentivare i progetti elaborati dalle imprese (Tipologia A), legando il piano formativo al documento di contrattazione collettiva di riferimento che è alla base del progetto e della relativa quota di riduzione dell'orario.

Tabella 2.45 - La scelta delle Regioni riguardo l'impiego delle risorse relative alla Legge 53/00 (decreti 62/07e 110/07)

Regioni e P.A.	D.I. 62/V/2007			D.I. 110/V/2007		
	Tipologia A	Tipologia B	Attività di informazione	Tipologia A	Tipologia B	Attività di informazione
Valle d'Aosta						
Piemonte		95%	5%		100%	
Lombardia		95%	5%		100%	
Provincia di Bolzano						
Provincia di Trento	100%			100%		
Veneto	95%		5%	95%		5%
Friuli Venezia Giulia	50%	50%				
Liguria	50%	50%		50%	50%	
Emilia Romagna		95%	5%		95%	5%
Toscana	25%	75%	5%			
Umbria		100%				
Marche						
Lazio	95%		5%			
Abruzzo		100%				
Molise	100%			100%		
Campania						
Puglia		100%				
Basilicata						
Calabria						
Sicilia		86%				
Sardegna		100%				

Fonte: elaborazione Isfol- Area Politiche e Offerte per la formazione continua- su dati regionali 2009 (Aggiornamento al novembre 2009)

La Liguria destina le risorse ad entrambe le Tipologie previste. La peculiarità dei bandi provinciali liguri è rappresentata, tuttavia, da una ulteriore suddivisione tipologica che prevede: Piani di formazione continua connessi ad accordi contrattuali che prevedono quote di riduzione dell'orario di lavoro (Tipologia A1), oppure, Piani di formazione continua connessi ad accordi contrattuali che prevedano rimodulazioni dell'orario di lavoro conseguenti a processi di riorganizzazione (Tipologia A2). In questo secondo caso la rimodulazione dell'orario può essere

attuata mediante l'introduzione di part time reversibile, di forme di flessibilizzazione degli orari e di diversa organizzazione del lavoro (telelavoro, lavoro a domicilio, orario flessibile in entrata o in uscita, banca delle ore, flessibilità sui turni, orario concentrato ed in generale forme di flessibilizzazione per i lavoratori-genitori e per i lavoratori-studenti). La tipologia B consente ai lavoratori di poter usufruire di un voucher di 1.800 euro da spendere sia sul catalogo provinciale, sia sull'offerta pubblica o privata. Sono destinatari finali di tutte le azioni i lavoratori e le lavoratrici occupati/e, in particolare i lavoratori subordinati con contratto a termine o a tempo indeterminato, lavoratori con contratto di lavoro a progetto, persone con contratto di lavoro intermittente o ripartito; lavoratori in mobilità o in CIG/CIGS, soci di cooperative o imprese iscritti a libro paga residenti.

Il Molise ha deciso di impegnare simultaneamente le risorse della Legge 53/00e della Legge 236/93 per finanziare un unico Avviso integrato in favore di Piani aziendali, settoriali e territoriali.

L'utilizzo che la Sardegna ha fatto delle risorse della Legge 53/00 è un esempio interessante di integrazione, che potrebbe essere di esempio anche per quelle amministrazioni che stanno dimostrando una certa lentezza nell'impegno. La Regione ha emanato un Avviso per la concessione di voucher sul catalogo interregionale dell'alta formazione che integra le risorse del FSE (Asse Trasnazionalità), della Legge 236/93 (D.D. 40/07) e della legge 53/00 (D.I 136/04, 349/04 e 62/07).

Per quanto riguarda i fondi della legge 53/00 possono presentare domanda per l'assegnazione di un voucher (max. 6.000 euro) lavoratori e lavoratrici che siano:

- residenti nella Regione Sardegna;
- diplomati o laureati;
- dipendenti a tempo indeterminato o determinato, a tempo pieno o parziale, ovvero nelle forme di cui al D.Lgs 276/2003, di imprese private con sede nel territorio regionale o con almeno un'unità produttiva localizzata nella Regione Sardegna.

Il Catalogo interregionale dell'alta formazione, è giunto alla seconda edizione e prevede l'erogazione di voucher formativi individuali per i seguenti percorsi:

- master universitari;
- master non universitari;
- corsi di specializzazione e riqualificazione.

I beneficiari sono diplomati e laureati occupati, inoccupati o disoccupati, compresi i lavoratori in CIG/CIGS o mobilità che possono scegliere anche in altre regioni l'attività formativa.

Lo scorso anno sono stati emessi 2.683 voucher a fronte di 8.170 richieste presentate. I vincitori sono stati in maggioranza donne (70,7%), giovani (il 52,9% ha meno di 31 anni) e laureati (58,6% del totale). A prevalere sono gli occupati: il 18,3% a tempo pieno e indeterminato, poi i dipendenti a termine (12,2%), gli occasionali (11,4%), i collaboratori (8,8%) e gli autonomi (2,4%). I disoccupati sono stati il 37,9%, mentre i lavoratori in CIG o mobilità il 2,5 %.

2.4 - Il contributo del Fondo Sociale Europeo

Tra le politiche pubbliche di finanziamento della formazione continua, il Fondo Sociale Europeo (FSE) ha rappresentato, e rappresenta tutt'oggi, uno strumento importante per l'Italia, sia in termini finanziari che strategici.

La programmazione di FSE 2000-2006 ha dedicato una specifica linea di intervento alla formazione continua. In particolare, i finanziamenti di FSE per la formazione dei lavoratori del settore privato sono quelli della specifica misura dei programmi regionali e nazionali, mentre un'altra misura ad hoc è stata destinata alla formazione continua rivolta ai dipendenti della Pubblica Amministrazione (P.A.)⁵⁶. L'obiettivo prioritario individuato dal FSE è stato quello di offrire opportunità di formazione agli occupati del settore privato per sostenerne la capacità di adattamento alle nuove tecnologie ed ai nuovi mercati, prevedendo altresì interventi di formazione dei dipendenti pubblici. Un secondo obiettivo ha riguardato il sostegno al sistema di governo di questo segmento formativo (azioni di sistema), anche attraverso la formazione degli operatori dell'istruzione, della formazione, dei servizi pubblici per l'impiego e delle parti sociali.

Nell'attuale programmazione 2007-2013 la priorità "Adattabilità" ha incorporato tre obiettivi: il miglioramento della competitività del sistema produttivo, sia sostenendo le PMI sia incentivando nuove attività imprenditoriali; lo sviluppo di sistemi di formazione continua e il miglioramento della qualità e dell'organizzazione del lavoro; infine il sostegno alla mobilità geografica e professionale. La somma totale stanziata per i sette anni è pari a euro 2.411.633.779.

Con i dati attualmente disponibili⁵⁷, è possibile proporre un bilancio pressoché definito delle politiche per l'adattabilità cofinanziate nel periodo 2000-2008, considerato che le amministrazioni centrali e locali, se pur impegnate con la nuova programmazione 2007-2013, stanno ultimando la spesa delle risorse residue dei programmi precedenti.

Dal punto di vista dell'investimento finanziario, tra il 2000 e il 2008 complessivamente in Italia sono stati spesi 2.171 milioni di euro per la formazione continua. Di questi il 74,4% ha riguardato la formazione continua in senso stretto ossia quella rivolta agli occupati del settore privato e pubblico e la restante quota è stata spesa per la formazione nell'ambito delle azioni di sistema come sopra descritto. Le Regioni del Centro-nord (obiettivo 3) hanno speso 1.441 milioni di euro, mentre la quota a carico delle Regioni del Mezzogiorno (obiettivo 1) si è attestata sui 730 milioni di euro (tab. 2.46).

Tabella 2.46 - Spesa per la formazione continua per tipologia di azione e area geografica, anni 2000-2008 (v.a. in migliaia di euro)*

Tipologia di azione	Obiettivo 3	Obiettivo 1	Totale
Formazione per occupati	1.091.974	523.511	1.615.485
Formazione in azioni di sistema	349.621	206.534	556.155
Totale	1.441.595	730.046	2.171.641

* gli importi sono considerati al netto di disimpegni e revoche

Fonte: elaborazioni Isfol - Area Valutazione Politiche Risorse Umane su dati Mef-Igrue

⁵⁶ Si tratta in particolare per i lavoratori del settore privato della misura D1 per le regioni del Centro-nord e dell'asse 3 misura 3.9 per quelle del Sud; per i lavoratori del settore pubblico delle misure D2 e 3.10. Tuttavia, va evidenziato come la formazione rivolta agli occupati, sia privati che pubblici, si ritrova in maniera trasversale nei diversi assi di intervento del Fse, soprattutto nel Mezzogiorno.

⁵⁷ I dati presenti nel sistema Monitweb dell'Igrue-RGS sono aggiornati al 31/12/2008.

Il costo medio ora/allievo della formazione continua si aggira intorno ai 15 euro, valore che si colloca al di sopra del dato medio della formazione che è pari a 8 euro⁵⁸.

Va evidenziato come nelle Regioni del Centro-nord la formazione per occupati ha riguardato in misura decisamente maggiore i lavoratori del settore privato (l'86,6% delle risorse erogate) rispetto a quelli della pubblica amministrazione (9,1%). I dati disponibili non consentono di fornire un dettaglio altrettanto preciso per le Regioni del Mezzogiorno. In ogni caso, è possibile stimare che nelle Regioni dell'obiettivo 1 la formazione rivolta ai dipendenti pubblici abbia assunto dimensioni decisamente maggiori: se si guarda infatti alla sola formazione finanziata nell'Asse 3 la percentuale di spesa per la formazione nella P.A. si aggira intorno al 35%. Inoltre, la spesa sostenuta per la formazione nelle azioni di sistema appare di un certo rilievo, 28,2% rispetto al 2,4% del Centro-nord. Ciò risulta coerente con la strategia di costruzione di capacità amministrativa e di governo del Quadro comunitario di sostegno dell'obiettivo 1 e si può dunque apprezzare lo sforzo svolto per l'utilizzo della formazione continua nelle azioni di sistema.

In termini di beneficiari, complessivamente tra il 2000 e il 2008 in Italia sono stati coinvolti in formazione oltre 1,7 milioni di occupati, circa 1,4 milioni nel Centro-nord e 364.000 nel Mezzogiorno (tab. 2.47).

Tabella 2.47 - Beneficiari della formazione continua per tipologia di azione e area geografica, anni 2000-2008 (v.a.)

Formazione continua	Obiettivo 3	Obiettivo 1	Italia
Formazione per occupati	1.215.421	200.896	1.416.317
Formazione in azioni di sistema	162.877	162.670	325.547
Totale	1.378.298	363.566	1.741.864

Fonte: elaborazioni Isfol – Area Valutazione Politiche Risorse Umane su dati Mef-Igrue

Come si evince dalla tabella 2.47, nel Centro-nord la quota di occupati del settore pubblico e privato in formazione è decisamente predominante rispetto a quella nelle azioni di sistema, mentre nel Mezzogiorno il coinvolgimento degli operatori della formazione e dei servizi per l'impiego presenta valori più importanti.

I dati disponibili sui destinatari coinvolti nella formazione continua nell'intero periodo di programmazione, consentono di delineare in maniera più precisa il target effettivamente intercettato dal FSE. Va precisato che i dati non consentono di distinguere tra lavoratori delle imprese e quelli della P.A., nonché gli operatori della formazione continua, per cui le caratteristiche si riferiscono al complesso degli occupati che a vario titolo è stato coinvolto in attività formative.

Il dettaglio di genere mostra come vi sia una prevalenza, anche se non netta, di uomini coinvolti in formazione rispetto alle donne (54,2% rispetto al 45,8%), differenza che però si annulla se si considera il solo Mezzogiorno.

⁵⁸ Il dato è stato calcolato solo sui dati riferiti ai Programmi Operativi delle Regioni/Province autonome. Cfr. Isfol, *Il monitoraggio dei costi delle attività formative (cofinanziate FSE, L.236/93, L.53/00, Fondi Paritetici Interprofessionali)*. Nota tecnica, 23 luglio 2009

Si tratta soprattutto di lavoratori con titoli di studio medio-alti, il 47,5% possiede un diploma di scuola superiore e il 19,9% ha conseguito una laurea. Tra coloro che non hanno un diploma di secondo grado prevalgono i possessori della licenza media (20,5%) (tab. 2.48).

Tabella 2.48 - Beneficiari della formazione continua per titolo di studio e area geografica, anni 2000-2008 (valori %)

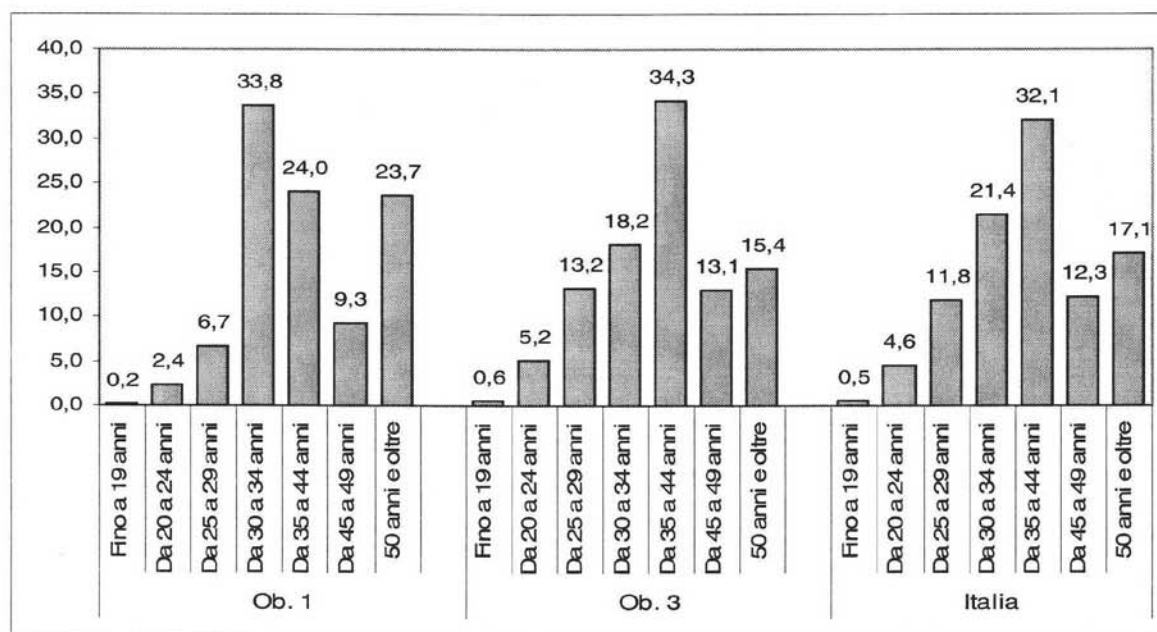
Titolo di studio	Obiettivo 3	Obiettivo 1	Italia
Nessun titolo/Licenza elementare	2,2	3,1	2,4
Licenza media	20,0	22,3	20,5
Diploma di qualifica prof.le	9,1	3,6	8,0
Diploma di maturità	50,3	37,2	47,5
Qualifica post diploma	1,7	1,8	1,7
Titolo universitario	16,8	31,9	19,9
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Isfol - Area Valutazione Politiche Risorse Umane su dati Mef-Igrue

Va evidenziato come il dettaglio territoriale fornisca elementi di particolare interesse: in primo luogo, il peso dei laureati è decisamente maggiore nel Mezzogiorno (31,9%), così come le donne occupate del Sud più frequentemente accedono alle possibilità di formazione rispetto alle lavoratrici del Centro-nord (50% rispetto al 44,7%). Questo ultimo dato può essere messo in relazione a quanto detto in precedenza, ossia la formazione continua ha riguardato nel Mezzogiorno una larga quota di dipendenti pubblici e di operatori della formazione professionale, tra i quali la componente femminile è decisamente più elevata. Anche in termini di età, gli over45 sono leggermente più numerosi al Sud, fenomeno che si spiega con quanto appena argomentato in merito al genere.

In termini di classi di età, la concentrazione maggiore di lavoratori formati si osserva nella classe 35-44 anni. Tuttavia guardando al gruppo degli over45, che rappresenta uno dei target prioritari in ambito europeo, la partecipazione alla formazione continua riguarda solo il 29,4% a fronte del 65,3% degli occupati con un'età compresa tra i 25 e i 44 anni (fig. 2.7).

Figura 2.7 – Beneficiari della formazione continua per classi di età e area geografica, anni 2000-2008 (valori %)



Fonte: elaborazioni Isfol - Area Valutazione Politiche Risorse Umane su dati Mef-Igrue

La prossima disponibilità di dati di monitoraggio relativi alla nuova programmazione 2007-2013 consentirà di fornire un quadro più aggiornato sulla formazione continua co-finanziati dal FSE, tenuto conto che, anche per le politiche rivolte all'adattabilità, l'emergenza connessa alla crisi economica ha parzialmente ridisegnato gli obiettivi e i contenuti dell'intervento inizialmente programmato.

2.5 - La formazione degli italiani all'estero

Il Ministero del Lavoro, ai sensi dell'art. 142 del D. Lgs. 112/98 lettera h), ha il compito di promuovere interventi finalizzati alla formazione professionale degli italiani residenti in Paesi non appartenenti all'Unione Europea.

Alla realizzazione di tali interventi collabora il Ministero degli Affari Esteri (MAE) che, in base al protocollo d'intesa interministeriale del 24 luglio 2000, oltre alle attività di vigilanza, contribuisce, attraverso le proprie Rappresentanze consolari/Ambasciate competenti per territorio, a fornire le informazioni sul mercato del lavoro dei Paesi interessati e a fare emergere i fabbisogni di conoscenze e di competenze professionali dei lavoratori italiani in essi residenti, avvalendosi anche del supporto del Consiglio Generale degli Italiani all'Estero (CGIE) e dei Comitati degli Italiani residenti all'Estero (Comites), nonché ove utile, degli Enti e delle Organizzazioni italiane presenti sul territorio.

Nel corso del 2009 è stata completata la realizzazione dei progetti realizzati a fronte

dell'Avviso 1 del 24 marzo 2004 e destinati a sviluppare e rafforzare le competenze degli italiani all'estero, per favorirne l'occupabilità e l'integrazione con i sistemi produttivi, sia italiani che dei Paesi ospitanti.

Nelle pagine seguenti verranno presentati i progetti ammessi a finanziamento nel 2009 con l'Avviso 1/2007, le caratteristiche dei progetti ammessi a finanziamento con l'Avviso 1/2004, nonché i dati relativi alla conclusione delle attività formative realizzate a fronte dello stesso Avviso.

2.5.1 - I progetti per la formazione degli italiani all'estero finanziati nel 2009

Con Decreto Interministeriale n. 7 del 26 giugno 2009, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 3 agosto scorso, il Ministero del Lavoro, di concerto con il Ministero dell'Economia, ha sbloccato i finanziamenti ai progetti di formazione degli italiani all'estero che erano stati presentati a seguito dell'emanazione dell'Avviso 1/2007.

Si tratta dell'Avviso, elaborato dal Ministero del Lavoro con l'assistenza dell'Isfol, che ha messo a disposizione 30 milioni di euro per finanziare interventi di formazione professionale rivolti agli italiani residenti all'estero, in attuazione dell'art. 142 del D.lgs 112/98.

L'analisi condotta dalle Rappresentanze consolari/Ambasciate, in collaborazione con i locali Comites, per la rilevazione dei fabbisogni formativi sui quali l'Avviso doveva intervenire, ha permesso di individuare 31 Circoscrizioni territoriali, all'interno di 16 Paesi extra UE, sulle quali concentrare gli interventi di formazione per gli italiani all'estero.

Dei 30 milioni di euro - messi a disposizione per finanziare esclusivamente gli interventi formativi per la qualificazione, la riqualificazione e l'aggiornamento professionale di italiani occupati, disoccupati, o in cerca di prima occupazione, di età compresa tra i 18 e i 64 anni - il decreto interministeriale ne ha assegnati poco meno di 28, rispetto ad una richiesta di finanziamento superiore ai 125 milioni di euro, con un rapporto tra richieste e disponibilità di circa 4/1.

Le risorse residue ammontano complessivamente a euro 2.224.959. Gli scarti maggiori si riscontrano in tre Paesi: le Filippine (400.000 euro di risorse residue), su cui non è stato presentato alcun progetto; il Marocco (450.000 euro di residui), per il quale l'unico progetto con valutazione positiva è stato escluso⁵⁹ e il Sud Africa (400.179 euro di risorse residue), dove l'esclusione ha riguardato due progetti presentati per Johannesburg.

⁵⁹ Con Decreto Dirigenziale n. 352/V/2008 del 29 dicembre 2008 sono stati esclusi dalla graduatoria 4 progetti presentati per le Circoscrizioni territoriali di Casablanca, Johannesburg e Bahia Blanca.

Tabella 2.49 - Avviso 1/2007: Risorse finanziarie per Paese

Paesi extra Ue interessati	Risorse complessivamente disponibili (€)	Risorse Assegnate (€)	Risorse Residue (€)	% Risorse residue per Paese
Algeria	900.000,00	900.000,00	0,00	0,0
Argentina	7.000.000,00	6.920.024,23	79.975,77	3,6
Australia	650.000,00	610.300,00	39.700,00	1,8
Brasile	5.000.000,00	4.859.326,75	140.673,25	6,3
Canada	600.000,00	550.000,00	50.000,00	2,2
Cile	1.300.000,00	1.297.963,00	2.037,00	0,1
Colombia	800.000,00	599.970,00	200.030,00	9,0
Eritrea	400.000,00	0,00	400.000,00	18,0
Filippine	350.000,00	332.000,00	18.000,00	0,8
Marocco	450.000,00	0,00	450.000,00	20,2
Messico	900.000,00	759.347,00	140.653,00	6,3
Sud Africa	800.000,00	399.820,44	400.179,56	18,0
Svizzera	5.500.000,00	5.362.383,73	137.616,27	6,2
Turchia	350.000,00	350.000,00	0,00	0,0
Uruguay	2.500.000,00	2.335.522,13	164.477,87	7,4
Venezuela	2.500.000,00	2.498.383,00	1.617,00	0,1
Totale	30.000.000,00	27.775.040,28	2.224.959,72	100,0

Fonte: Isfol – Area Politiche ed Offerte per la Formazione Continua

Le risorse sono state ripartite tra 64 progetti, che rappresentano soltanto il 20,4% dei progetti presentati (complessivamente 313) alla data di scadenza fissata (3 ottobre 2007) e il 22,7% dei progetti ammessi a valutazione (282).

I progetti saranno realizzati in 14 Paesi extra Ue e all'interno di questi in 28 Circoscrizioni territoriali; finanzieranno per il 70% del loro budget complessivo la realizzazione di attività formative, il restante 30% sarà utilizzato per attività di: analisi dei fabbisogni e progettazione di dettaglio, informazione e sensibilizzazione, selezione dei partecipanti, inserimento lavorativo e diffusione dei risultati.

Il maggior numero di progetti ammessi a finanziamento si concentra in Argentina e in particolare nella Circoscrizione territoriale di Buenos Aires, seguita dalla Svizzera, con 13 progetti e dal Brasile; complessivamente i progetti presentati in questi territori rappresentano circa il 61% del numero totale di progetti ammessi a finanziamento. In questi tre paesi si concentrano anche i maggiori finanziamenti, che rappresentano il 44,3% dell'ammontare totale di risorse assegnate. Vi è poi un gruppo intermedio di paesi cui sono stati attribuiti finanziamenti superiori al milione di euro: si tratta di Venezuela, Uruguay e Cile, che insieme hanno 13 progetti, ossia dal 20% dei progetti complessivamente ammessi a finanziamento, con un importo finanziario che rappresenta il 22% delle risorse totali. Infine, gli altri 12 progetti risultano distribuiti tra 8 paesi (uno o due progetti per paese), con il 13,7% delle risorse totali a disposizione.

2.5.2 - Le caratteristiche dei progetti finanziati con l'Avviso 1/2004

Le attività previste dai progetti finanziati con l'avviso 1/2004, sono state avviate verso la fine del 2006 e, per la quasi totalità, sono giunte a conclusione entro l'estate del 2009. Soltanto

l'iniziativa gestita dalla Provincia di Padova, essendo partita in una fase successiva rispetto agli altri progetti, si concluderà a gennaio del 2010.

L'articolazione dell'Avviso prevedeva due misure di intervento: A e B. La misura A ha inteso favorire interventi per lo sviluppo locale (azione A1) e promuovere lo sviluppo delle collettività italiane (azione A2). La misura B è stata finalizzata a sviluppare interventi di alta formazione o di specializzazione. L'ammontare complessivo dei finanziamenti è stato pari a circa 26 milioni di euro. La misura A ha promosso la realizzazione di 22 progetti, la misura B di 18 progetti.

Tabella 2.50 – Avviso 1/2004: Ripartizione dei progetti finanziati per Misura

Misura	N. totale progetti approvati	%
A1	17	42,5
A2	5	12,5
B	18	45,0
Totale	40	100,0

Fonte: Isfol – Area Politiche ed Offerte per la Formazione Continua

La quantità maggiore di iniziative si è concentrata nei Paesi del Sud America, per un numero complessivo di 31 interventi, di cui:

- 18 in Argentina (45% del totale generale);
- 8 in Brasile (20% del totale);
- 4 in Uruguay (10%);
- 1 in Ecuador (2,5 %).

A seguire, l'altra area maggiormente interessata dai progetti è risultata essere l'America del Nord, con 5 iniziative attuate (3 in Canada e 2 negli Stati Uniti).

Tabella 2.51 – Avviso 1/2004: Progetti finanziati per Paese

Paesi extra Ue interessati	N. progetti finanziati	%
Argentina	18	45,0
Brasile	8	20,0
Uruguay	4	10,0
Ecuador	1	2,5
Canada	3	7,5
Stati Uniti	2	5,0
Svizzera	1	2,5
Australia	1	2,5
Romania	1	2,5
Egitto	1	2,5
Totale	40	100,0

Fonte: Isfol – Area Politiche ed Offerte per la Formazione Continua

Le circoscrizioni consolari maggiormente coinvolte sono state: Buenos Aires con 9 progetti (8 più 1 in raccordo con la circoscrizione consolare di Rosario), Montevideo con 4 e Cordoba con 3.

Tabella 2.52 – Avviso 1/2004: Progetti finanziati per Circonscrizione Territoriale

Circonscrizioni territoriali	Progetti finanziati	%
Buenos Aires	8	20,0
Mendoza	2	5,0
La Plata	1	2,5
Mar del Plata	1	2,5
Bahia Blanca	1	2,5
Rosario	1	2,5
Buenos Aires-Rosario	1	2,5
Cordoba	3	7,5
San Paolo	2	5,0
Rio de Janeiro	2	5,0
Porto Alegre	2	5,0
Belo Horizonte	1	2,5
San Paolo e Curitiba	1	2,5
Montevideo	4	10,0
Vancouver	1	2,5
Montreal	1	2,5
Toronto	1	2,5
New York	2	5,0
New South Wales- Sydney	1	2,5
Basilea	1	2,5
Quito-Guayaquil	1	2,5
Timisoara	1	2,5
Il Cairo	1	2,5
Totale	40	100,0

Fonte: Isfol – Area Politiche ed Offerte per la Formazione Continua

Gli interventi hanno riguardato, per quanto concerne la misura A, azioni inerenti seminari informativi e formativi rivolti agli attori locali, analisi organizzative per la rilevazione delle condizioni di sviluppo, azioni di assistenza e accompagnamento, a rinforzo delle azioni di formazione ed attività di retizzazione.

Nell'ambito della misura B, invece, sono stati realizzati percorsi di formazione rivolti a lavoratori adulti, in cerca di lavoro o occupati.

L'analisi della ripartizione delle spese in base alle tipologie di attività ammesse dall'Avviso, evidenzia il non eccessivo scostamento tra le spese previste dai progetti e quelle realmente sostenute.

La maggior incidenza sui costi totali, sia per le spese previste (42,22%) che per quelle sostenute (40,92%), è imputabile alle attività formative, che pur essendo specifiche delle azioni previste nell'ambito della Misura B, sono state rilevanti anche all'interno della Misura A.

Si evidenzia, inoltre il dato inerente le spese per le attività di retizzazione che, pur essendo previste solo all'interno della Misura A, sono le seconde per incidenza percentuale (9,41% del totale delle spese previste e 9,99% del totale delle spese sostenute).

Tabella 2.53 – Avviso 1/2004: Ripartizione Spese per tipologia

Tipologia di Spesa	Spese previste (incidenza % su totale spese previste)	Spese sostenute (incidenza % su totale spese sostenute)
Spese progettazione	6,20	6,24
Spese attività informative	6,88	7,49
Spese attività retizzazione	9,41	9,99
Spese per accompagnamento	6,47	6,70
Spese attività di sensibilizzazione	6,57	7,16
Spese per studi e ricerche	7,19	5,99
Spese per attività formative	42,22	40,92
Spese direzione, monitoraggio e valutazione	7,73	7,76
Spese coordinamento, funzionamento e gestione	7,33	7,75
Totale	100,00	100,00

Fonte: Isfol – Area Politiche ed Offerte per la Formazione Continua

2.5.3 - I principali risultati delle attività formative finanziate con l'Avviso 1/2004

Le attività formative previste dai 40 progetti finanziati dall'avviso 1/2004 si sono concluse entro il primo semestre del 2009, ad eccezione di quelle relative al progetto promosso dalla Provincia di Padova, come detto precedentemente. Complessivamente sono stati avviati e conclusi 149 percorsi formativi, per una erogazione complessiva di 100.706 ore di formazione.

Il 65% delle ore formative è stato erogato nella sola Argentina, seguita dall'Uruguay con il 14,3% e dal Brasile con il 12,4%. Ciò è coerente con il fatto che i tre Paesi del Mercosur hanno avuto finanziati, insieme, oltre la metà di tutti i progetti approvati.

Tabella 2.54 - Avviso 1/2004: Numero di frequentanti i corsi e di ore formative per Paese

Paesi extra Ue interessati	N. frequentanti corsi	% Frequentanti	N. ore formative	% Ore formative
Argentina	701	47,2	65.856	65,4
Brasile	483	32,5	12.481	12,4
Uruguay	72	4,8	14.359	14,3
Ecuador	53	3,6	600	0,6
Canada	69	4,6	2.172	2,2
Stati Uniti	25	1,7	2.202	2,2
Svizzera	38	2,6	1.380	1,4
Australia	10	0,7	400	0,4
Romania	15	1,0	620	0,6
Egitto	20	1,3	636	0,6
Totale	1.486	100,0	100.706	100,0

Fonte: Isfol – Area Politiche ed Offerte per la Formazione Continua

Il numero totale degli allievi frequentanti i corsi è stato pari a 1.486 persone, principalmente residenti in Argentina (47,2% del totale) ed in Brasile (32,5%). Agli allievi frequentanti i corsi vanno aggiunti 89 uditori, per un totale complessivo di 1.575 partecipanti alle attività formative, con un'equa distribuzione di genere (818 uomini e 757 donne), in coerenza con quanto richiesto dall'Avviso.

Considerate le caratteristiche delle azioni formative previste dalle due Misure, la maggior parte dei partecipanti (1.297) è stata coinvolta nei percorsi previsti nella Misura A, mentre il