

CAPITOLO 3 - I DATI SULLA POLITICA DI COESIONE - FORMAZIONE PROFESSIONALE

ABSTRACT

Il presente lavoro ha lo scopo di analizzare il tema della Formazione Professionale, da considerare come politica multilivello, cofinanziata e trasversale a molti settori di policy che interessa in modo particolare Regioni ed Unione Europea (UE). La formazione professionale deve essere intesa come ambito di policy di stretta competenza regionale, in quanto esse definiscono gli specifici indirizzi strategici, disegnano il proprio modello regolativo, di implementazione e destinano proprie risorse finanziarie e di bilancio a cui si aggiungono i finanziamenti derivanti da finanziamenti europei (addizionalità) e, in misura più ridotta, da politiche statali. Proprio nell'ambito dei finanziamenti europei, si concentra il presente capitolo, con particolare attenzione riguardo ai cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. Vengono inoltre richiamati gli specifici strumenti a sostegno delle policies di formazione professionale, quali, ad esempio, il FSE - Fondo Sociale Europeo, che punta a contrastare la disoccupazione, aiutare i più deboli, prevenire l'abbandono scolastico, rafforzare il sistema di istruzione e formazione, migliorare le competenze della pubblica amministrazione.

Le domande di ricerca si sono focalizzate principalmente sui seguenti aspetti: da chi e con quali fondi è finanziata la formazione professionale nelle Regioni italiane obiettivo convergenza e obiettivo competitività? I finanziamenti Europei sono addizionali e se sì in che misura?

Per quanto attiene ai risultati, si approfondisce l'impatto dei finanziamenti europei in termini di addizionalità e quali fondi vengono effettivamente attivati a sostegno della formazione professionale. In particolare, sul tema dell'addizionalità, si osserva l'impatto sempre più rilevante che i finanziamenti europei hanno sul totale complessivo di ciascuna regione, specialmente per le Regioni ad obiettivo Competitività nel corso degli ultimi anni, il che sembrerebbe confermare una maggior istituzionalizzazione e capacità organizzativa per accedere a tali finanziamenti. Al contrario, nelle regioni ad obiettivo Convergenza si osserva un decremento dell'incidenza di tali fondi dopo il picco raggiunto nel primo ciclo di programmazione. Per quanto riguarda poi il tema del "chi finanzia" si può dire che per le Regioni ad Obiettivo Convergenza, il FSE rimane lo strumento di finanziamento principale che viene affiancato anche dal FESR soprattutto nel secondo ciclo di programmazione 2014-2020; per quanto riguarda invece le regioni ad obiettivo Competitività si osserva il forte impatto del FSE durante entrambi i periodi di programmazione.

3.1 INTRODUZIONE

La politica regionale dell'Unione Europea costituisce, sia in termini di impegno finanziario che di copertura geografica e temporale, uno dei più importanti esempi, nel panorama mondiale, di programmi di trasferimento e redistribuzione di risorse tra regioni di diversi Paesi, finalizzati a stimolare la crescita nelle aree in ritardo di sviluppo.

All'interno di tale contesto, si inseriscono i temi dell'istruzione e della formazione che hanno acquisito particolare impulso anche a seguito dell'adozione della [Strategia Europa 2020](#). Nel quadro di Europa 2020, gli Stati membri ricevono ogni anno una serie di orientamenti specifici sulle riforme prioritarie, sotto forma di raccomandazioni per singoli paesi.

L'emergenza COVID-19 sta provocando trasformazioni sociali ed economiche che molto probabilmente si rifletteranno nelle strategie e negli strumenti finanziari Europei e Regionali. Anche le priorità delle politiche di formazione professionale dovranno quindi essere riviste e adattate alle conseguenze generate dalla pandemia.

La formazione professionale assumerà una rilevanza ancora maggiore che in passato perché dovrà accompagnare grandi cambiamenti strutturali nell'economia, far fronte a nuove diseguaglianze nella società, e garantire l'incontro tra domanda e offerta di nuove competenze e abilità.

L'investimento in formazione professionale dovrà, ancor più che in passato, accrescere il proprio impatto e favorire la resilienza di individui e imprese di fronte ai cambiamenti epocali in corso.

Le analisi sulle politiche e la spesa effettuata negli anni passati usano inevitabilmente lo 'specchietto retrovisore', cioè ci dicono cosa è stato fatto in un determinato periodo storico. Per affacciarci al nuovo scenario bisogna partire da tali analisi, pur considerando il fatto che la pandemia ha ormai ampiamente superato e modificato la realtà economica e sociale dei paesi colpiti.

I principali studi che si sono susseguiti nel corso degli ultimi anni sul tema dell'addizionalità degli incentivi pubblici, sono rivolti a misurare in termini di variabili di output, competitività e di riflesso che essi hanno in termini di occupazione (Bronzini Iachini, 2015; Bondonio et al., 2015).

Dal punto di vista metodologico, la letteratura empirica specifica che si tratta di temi difficilmente valutabili e misurabili, in quanto i dati da utilizzare si caratterizzano per l'estrema eterogeneità e differenziazione, nonché risulta di particolare complessità stabilire il nesso di causalità tra gli incentivi e i loro effetti.

Nonostante ciò, emergono alcuni importanti contributi, quali ad esempio il lavoro fatto da Canova e Boldrin, i quali si sono interrogati per valutare in termini di efficacia generale l'effetto di tali politiche redistributive, per valutarne il successo sia in termini di stimolo alla crescita regionale sia di riduzione delle divergenze territoriali all'interno dell'UE.

Un altro lavoro di analisi è quello di Fiaschi il quale si sofferma sull'efficacia della politica di coesione dal punto di vista dello stimolo alla produttività nelle regioni appartenenti a 12 Stati membri dell'UE nel periodo 1991 - 2008. Lo studio è volto ad approfondire sia gli effetti diretti che quelli indiretti dei fondi UE sulla crescita del Pil pro capite. Esso conferma un effetto mediamente positivo stimando una crescita addizionale di circa 1.41% del Pil sull'intero periodo e una riduzione delle disparità regionali.

Sulla stessa scia, Becker analizza gli effetti della politica regionale europea durante i quattro periodi di programmazione dal 1989 al 2013 con un focus particolare sull'impatto dei trasferimenti durante la crisi finanziaria e sulle conseguenze della perdita dei fondi da un periodo all'altro. La crisi finanziaria ha impattato duramente sull'efficacia dei fondi e gli effetti positivi di stimolo alla crescita sembrano venir meno nei periodi in cui cessano i trasferimenti. Gli stessi autori si erano già soffermati in precedenza sull'analisi dell'efficacia dei fondi europei ed avevano trovato un effetto positivo sulla crescita del Pil pro capite e del tasso di occupazione, sia nel caso dei fondi strutturali che della politica di coesione, ma suggerivano la possibilità di un guadagno di efficienza attraverso un'opportuna riallocazione dei fondi.

Il capitolo 3 cerca quindi di rispondere alle seguenti domande: da chi e con quali fondi è finanziata la formazione professionale nelle Regioni italiane obiettivo convergenza e obiettivo competitività? I finanziamenti Europei sono addizionali e se sì in che misura?

3.2 IL SISTEMA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE IN ITALIA: QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO E RELATIVI FINANZIAMENTI

In questa sede si intende offrire un quadro di sintesi sulle disposizioni contenute nei decreti attuativi della L. n. 42 del 2009, mettendo in luce come esse si riflettano sulla determinazione dei finanziamenti al Sistema di Formazione Professionale.

Tra i decreti attuativi della L. 42/2009 sul Federalismo Fiscale vi è il d.lgs n. 68/2011 "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province", all'interno del quale è presente l'art. 13 comma 1 che stabilisce il concetto di livelli essenziali delle prestazioni prevedendo quanto di seguito: "Nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, nonché della specifica cornice finanziaria dei settori interessati relativa al finanziamento dei rispettivi fabbisogni standard nazionali, la legge statale stabilisce le modalità di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nelle materie diverse dalla sanità". L'articolo 14 precisa che quanto stabilito dal comma 1 dell'art. 13 si applica nei seguenti settori:

- a) Sanità;
- b) Assistenza;
- c) Istruzione;
- d) Trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale;
- e) Ulteriori materie individuate in base all'articolo 20, comma 2, della medesima legge n. 42 del 2009.

Quando si parla di Istruzione (punto c), si deve far riferimento a quanto previsto in sede europea, secondo cui vale l'assunzione del principio educativo e culturale del lavoro, che si applica considerando come "cultura" ogni forma di apprendimento. Il sistema viene definito nel contesto europeo con l'espressione VET (Vocational Education and Training) e comprende tutti i percorsi formativi professionalizzanti (ovvero che terminano con titoli riconoscibili e quindi spendibili per l'ingresso nel mercato del lavoro e delle professioni), e corrisponde al nostro sistema di Istruzione e Formazione Professionale, anche se nel nostro paese non si tratta di un sistema unitario, ma piuttosto di un ambito frammentato e diviso in vari sotto-sistemi: istruzione professionale, istruzione tecnica, formazione professionale, apprendistato, formazione superiore, formazione continua e permanente. Ciascuno di questi sotto - sistemi è meglio descritto all'interno dell'analisi di contesto riportata nel capitolo 2.

Quindi, il principio europeo appena delineato viene ripreso in Italia da quanto stabilito dall'art. 117 comma 3 della Costituzione, il quale parla espressamente di "istruzione e formazione professionale". La Corte Costituzionale ha stabilito che il sistema nazionale di istruzione è ormai costituito da due sottosistemi, quello dell'istruzione scolastica e quello dell'istruzione e formazione professionale.

Più precisamente, da un lato la Corte costituzionale è intervenuta per delineare la distinzione tra le norme generali sull'istruzione, che vincolano anche la formazione professionale di competenza piena o esclusiva delle Regioni, oltre che i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato in materia di istruzione, che riguardano soltanto l'ambito materiale e dunque l'istruzione scolastica che è invece di competenza concorrente delle Regione. Dall'altro lato, tenuto conto di quanto previsto dalla legge n. 296 del 2006 (Finanziaria 2007), dall'art. 13 della legge n. 40 del 2007 e dall'art. 64 della legge n. 133 del 2008, l'assetto del secondo ciclo di istruzione e formazione è ormai costituito da due sottosistemi: quello dell'Istruzione Secondaria Superiore, che è articolato

nei Licei, negli Istituti tecnici e negli Istituti professionali - e dunque da istituzioni scolastiche di competenza statale - e quello dell'Istruzione e Formazione Professionale (leFP), di competenza delle Regioni, che è articolato nei percorsi formativi di leFP triennali e quadriennali e nei percorsi formativi in apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere, attivati anche da strutture formative accreditate (istituzioni formative o CFP).

Tutto ciò premesso si può affermare che la formazione professionale concorre, proprio con particolare riferimento alle attività educative attinenti alla formazione iniziale dei giovani, all'erogazione dei "livelli essenziali delle prestazioni" in relazione all'assolvimento dell'obbligo di istruzione fino al 16° anno di età (art. 1, comma 622, della legge n. 296 del 2006) e del diritto-dovere di istruzione e formazione fino al 18° anno di età (decreti legislativi nn. 76 e 226 del 2005).

Di conseguenza, come previsto dalla legge n. 42/2009, è necessario che il Sistema della Formazione Professionale sia finanziariamente sostenuto da un lato dalle risorse degli Enti Territoriali di competenza ma, allo stesso tempo, lo Stato deve intervenire per garantire l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, fornendo supporto alle Regioni ed ai territori non in grado di finanziarsi autonomamente.

Il D. Lgs. 68/2011 sopra richiamato prevede che, a decorrere dal 2013, sia sancita la soppressione dei trasferimenti statali che, in base a quanto previsto dall'art. 117 della Costituzione sono di competenza regionale, "ivi compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di province e comuni" (art. 7, comma 1).

I finanziamenti statali - ovvero i cofinanziamenti provenienti dallo Stato che si aggiungono a quelli regionali e comunitari - in ordine all'Istruzione e formazione professionale saranno soppressi, poiché si tratta di competenze ove le Regioni esercitano la piena competenza legislativa, fatte salve le "norme generali sull'istruzione" (art. 117, comma 2, lett. n, Cost.) e le norme dettate sempre dallo Stato in termini di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.

Nel decreto legislativo n. 68 del 2011 si precisa che le Regioni dispongono di un complesso di entrate secondo un grado differenziato di autonomia decisionale. Tali entrate sono essenzialmente rappresentate dall'addizionale sull'IRPEF, dalla compartecipazione all'IVA, dall'IRAP, da altre entrate proprie (come la tassa automobilistica regionale), cioè da nuove forme di imposizione fiscale che possono essere istituite direttamente con legge regionale nel rispetto dei principi generali stabiliti dalla legge delega n. 42 del 2009. Tuttavia, in coerenza con quanto riportato in precedenza, si precisa che sullo sfondo del federalismo fiscale, vengono stabilite una serie di risorse per bilanciare le opportunità previste su tutto il territorio nazionale e salvaguardare i principi di solidarietà sociale.

E ciò, per quanto non sia espressamente previsto dalla disciplina costituzionale relativa all'autonomia finanziaria delle autonomie territoriali (ovvero dall'art. 119 Cost.), corrisponde al pieno ed effettivo rispetto di quanto è previsto dalla Costituzione là dove essa prevede l'apposita tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale a prescindere dalle corrispondenti capacità fiscali.

A supportare il sistema della formazione professionale, concorrono infine una serie di risorse di provenienza europea a conferma dell'impostazione europeistica delineata dai VET ed adottata anche in Italia.

Infatti, come già anticipato in precedenza, si pone una sempre maggiore rilevanza del VET finalizzato ai seguenti scopi specifici:

- sostegno della competitività;
- sostegno allo sviluppo economico;
- integrazione delle persone nei sistemi produttivi evitando problemi di esclusione sociale;
- rafforzamento del concetto stesso di cittadinanza europea, la quale si fonda proprio su un principio fondamentale quale il lavoro.

Tali aspetti vengono ripresi e descritti all'interno del paragrafo successivo.

3.3 IL SISTEMA DEI FONDI STRUTTURALI PER LA COESIONE TERRITORIALE NEL SETTORE FORMAZIONE PROFESSIONALE

La politica di coesione è uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione Europea e punta a ridurre le differenze sociali ed economiche tra i territori dei diversi Stati membri.

Anche l'Italia, si è adeguata insieme con gli altri paesi membri a tale obiettivo, richiamando la coesione nell'art 119 della Costituzione e legandola all'effettivo esercizio dei diritti della persona da perseguire attraverso i Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali e di Investimento Europei, i Piani e i Programmi del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, i Programmi Operativi Complementari - Piani di Azione e Coesione. Tali fondi, che sono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea, perseguono lo scopo di rafforzare la *coesione economica*, sociale e territoriale riducendo il divario fra le regioni più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo.

Per quanto riguarda il ciclo di programmazione in fase di conclusione (2014-2020) e con riferimento pure ad altri documenti programmatori (Agenda 2030), tra i vari obiettivi perseguiti dalle politiche di coesione vi è proprio il rafforzamento dei sistemi di istruzione, formazione e, in particolare, la formazione professionale.

La formazione professionale è una politica multilivello, cofinanziata e trasversale a molti settori di policy che interessa in modo particolare Regioni e UE. La formazione professionale è competenza esclusiva delle Regioni: esse definiscono specifici indirizzi strategici, disegnano il proprio modello regolativo, di implementazione e destinano proprie risorse finanziarie e di bilancio a cui si aggiungono i finanziamenti derivanti da finanziamenti europei (addizionalità) e, in misura più ridotta, da politiche statali.

Lo strumento maggiormente adeguato al sostegno delle policies di formazione professionale è il FSE - Fondo Sociale Europeo, che punta a contrastare la disoccupazione, aiutare i più deboli, prevenire l'abbandono scolastico, rafforzare il sistema di istruzione e formazione, migliorare le competenze della pubblica amministrazione.

Il Fondo Sociale Europeo (FSE) è infatti il principale strumento dell'Unione Europea a supporto dell'occupazione e dello sviluppo del capitale umano. Esso mette a disposizione finanziamenti mirati alla crescita dell'occupazione e integrazione lavorativa attivando corsi di formazione e istruzione allo scopo di limitare il rischio di abbandono scolastico, agevolare l'inserimento nel mercato del lavoro e accrescere il livello di professionalità dei lavoratori.

I finanziamenti dell'FSE sono resi disponibili attraverso i Programmi Operativi gestiti direttamente dalle amministrazioni centrali dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome dei paesi membri dell'UE.

In seguito alla pubblicazione di appositi bandi, gli Enti di Formazione Accreditati avviano percorsi formativi del tutto o in parte finanziati. I destinatari del programma sono:

Capitolo 3

- Giovani.
- Disoccupati.
- Dipendenti aziendali.
- Imprenditori e liberi professionisti.

Gli obiettivi perseguiti sono molteplici. In particolare, per quanto riguarda la formazione professionale:

- Permettere ai giovani di integrare le proprie competenze e **specializzarsi** nel campo professionale per il quale dispongono di una maggiore inclinazione.
- Permettere agli insegnanti di **perfezionare il proprio profilo professionale**.
- **Accrescere l'adattabilità dei lavoratori**, delle imprese e degli imprenditori dinnanzi ai cambiamenti economici.
- **Combattere forme di discriminazione sul lavoro** favorendo la riqualificazione professionale e il reimpiego del personale di aziende colpite da crisi settoriali.
- **Consolidare i legami di università e istituti di formazione professionale con imprese e datori di lavoro**, a livello tanto nazionale che regionale. Così facendo, diventa più facile per un giovane laureato inserirsi a breve tempo nel mondo del lavoro. Risultati ancora migliori sono possibili grazie ai **progetti post-laurea** di ricerca e sviluppo finanziati dal Fondo, che consentono di raggiungere un maggior grado di professionalità.

Nello specifico, l'azione del Fondo Sociale così come quella degli altri Fondi SIE si realizza sulla base di due principi guida: il **cofinanziamento** e la **gestione condivisa**. Il primo si riferisce alla duplice natura del finanziamento per i programmi operativi, che proviene in parte dall'FSE e in parte da entità pubbliche e private. Il secondo riguarda la corretta ripartizione delle responsabilità tra i vari soggetti coinvolti. Se da un lato la progettazione teorica spetta alle istituzioni europee, dall'altro la negoziazione dei programmi operativi è di competenza di Commissione e autorità nazionali, mentre le istituzioni regionali e provinciali interessate si occupano dell'implementazione dei corsi.

L'addizionalità della spesa comunitaria salvaguarda il principio condiviso da tutti gli Stati dell'Unione che l'intervento Comunitario non può essere sostitutivo dei finanziamenti nazionali: tale principio significa che, posto un certo obiettivo da raggiungere, quanto più cresce la dipendenza dai fondi comunitari tanto minore è l'addizionalità. Stabilire, al di là dei criteri legati al PIL (che si concentrano sulla misurazione degli effetti diretti ed indiretti dei finanziamenti europei sulla crescita del PIL pro capite nelle regioni target), quali siano gli impatti addizionali delle politiche e della spesa europea è tutt'altro che un'operazione scontata e semplice soprattutto perché tali impatti si differenziano secondo i territori regionali.

Nei paragrafi seguenti viene riportata un'analisi di come vengono finanziati i diversi sistemi di formazione professionale delle varie Regioni italiane. Per fare ciò vengono considerati i data base OpenCoesione (OC) e i dati CPT.

3.4 METODOLOGIA E DATI

Le elaborazioni effettuate si basano sul database Open Coesione (OC) e sul database CPT, in linea di continuità con il metodo proposto dall'Ires - Piemonte (che collabora con il Nucleo Regionale del Piemonte) e già utilizzato nello studio settoriale relativo all'Istruzione. I dati estratti e di seguito presentati sono stati forniti dalle elaborazioni congiunte dell'Ires Piemonte, dell'Ifel Campania e del Nucleo Regionale della Regione Basilicata.

Anche in questo caso, come per il settore dell'Istruzione si sono rese necessarie una serie di operazioni, suddivise in più fasi, finalizzate a rendere omogenea la lettura dei due database considerati (OC e CPT) sia in termini di dati sia in termini di classificazione settoriale.

OC presenta le seguenti aree tematiche:

- Ricerca e innovazione
- Agenda digitale
- Competitività delle imprese
- Energia
- Ambiente
- Cultura e turismo
- Trasporti
- Occupazione
- Inclusione sociale
- Infanzia e anziani
- Istruzione
- Città e aree rurali
- Rafforzamento PA.

Il database dei Conti Pubblici Territoriali a sua volta fornisce informazioni sulle spese suddivise per regioni e per livello di governo, classificandole poi tra diversi settori e categorie economiche. Come già anticipato in precedenza, le voci CPT seguono criteri di classificazione non modificabili (rigide) e dettate dalla classificazione COFOG.

Si richiamano di seguito le avvertenze già esposte nel corrispondente capitolo sul tema dell'istruzione.

3.5 LA DELIMITAZIONE DEI CONFINI DEL SETTORE FORMAZIONE PROFESSIONALE

Il processo seguito ha previsto l'estrazione di tutti i progetti presenti all'interno dei database sopra citati suddivisi per area tematica.

Una volta estratti i dati, si è proceduto ad approfondire il tema della Formazione Professionale. A partire da questa fase bisogna precisare che mentre il settore CPT prevede una categoria indipendente per tale ambito tematico definita "Formazione", la classificazione presente in OC comprende la Formazione Professionale direttamente all'interno di vari ambiti tematici. Tale classificazione conferma l'alto tasso di trasversalità di questo ambito di policy.

Si evidenzia inoltre che, anche per quanto riguarda il settore CPT della Formazione, esso non ricomprende tutto l'ambito di policy della Formazione Professionale il quale, come si dirà più diffusamente nel capitolo 3, persegue diversi obiettivi e rientra quindi in diversi ambiti tematici. Più nello specifico si osserva che la classificazione CPT della Formazione coincide con la Missione 15 "Politiche per il lavoro e la formazione professionale" programma 2 "Formazione Professionale" della spesa degli enti territoriali, ma, come previsto dallo stesso legislatore nel definire la Missione 4 "Istruzione e diritto allo studio" programma 5 "Istruzione tecnica superiore", non si può parlare di formazione professionale senza considerare anche una serie di programmi che rientrano proprio in quest'ultima missione.

Come evidenziato in precedenza le classificazioni disponibili in OC, da sole, non permettono l'attribuzione dei progetti al corretto settore COFOG. Una lettura incrociata di

queste diverse classificazioni risulta quindi necessaria al fine di delimitare il confine del settore Formazione Professionale.

Si è scelto quindi di operare tramite l'individuazione e l'estrazione di aggregati di progetti per fasi successive all'interno di OC, con il vincolo che ognuno di questi insiemi di progetti fosse compatibile con i requisiti di composizione propri del settore Formazione CPT. Il settore Formazione individuato dai CPT: "comprende la spesa per la formazione e l'orientamento professionale (inclusa quella per interventi destinati a specifiche funzioni) e la relativa costruzione e gestione di impianti e strutture. Include la spesa per mezzi e sussidi tecnico didattici; assegnazioni agli enti locali per il finanziamento delle attività attuative delle politiche formative; interventi per la realizzazione di programmi comunitari; contributi per incentivare le iniziative rivolte a favorire un organico riequilibrio territoriale delle strutture operative di formazione professionale con riguardo al miglioramento della loro qualità e della loro efficienza."

Per quanto riguarda il database OC, al fine di estrarre solamente i progetti riguardanti la Formazione Professionale, si sono considerate le seguenti colonne:

- OC_Titolo_Progetto: intesa come denominazione del progetto;
- OC_Sintesi_Progetto: intesa come descrizione del progetto.

All'interno di tali colonne si è proceduto ad eseguire un'analisi testuale, individuando alcune parole chiave riportate in Tabella 3.1.

Tabella 3.1 SCHEMA PAROLE CHIAVE UTILIZZATE PER LA FASE DI SELEZIONE DEI PROGETTI PER RICERCA TESTUALE

Parole selezionate	Parole selezionate di significato ambiguo, successiva selezione per ricerca testuale	Parole escluse, significato eccessivamente ambiguo
Formazione, formativ*, iefp	Addetto, operatore, sperimentali, professionale, orientamento, specializzazione, esperto, apprendimento	Voucher, corso, realizzazione, tecnico, percorso, giovani, progetti, impianto, sicurezza

Fonte ed elaborazione: IRES Piemonte

Tale approfondimento consente di selezionare i progetti in OC in modo tale da rendere omogenee le analisi tra dati CPT e dati OC, superando così le rigidità derivanti dalle classificazioni settoriali assegnate a priori. Si specifica inoltre che, l'analisi testuale viene ulteriormente replicata sul nuovo database così ottenuto, in modo da "pulire" ulteriormente i risultati e renderli ancor più confrontabili con i dati CPT.

Il passaggio successivo compiuto sui progetti OC ha previsto una selezione degli stessi progetti i cui indicatori di risultato riportati in OpenCoesione fossero con certezza riferibili al settore Formazione. Come per il settore dell'Istruzione, analizzato in precedenza, anche in questo caso si sono selezionati i progetti che riportavano indicatori di risultato coerenti con il settore della Formazione Professionale. Ad esempio:

- Disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata (femmine)
- Persone inattive (femmine)
- Numero di partecipanti ai programmi congiunti di istruzione e formazione a sostegno dell'occupazione giovanile, delle opportunità di istruzione e di istruzione superiore e professionale su scala transfrontaliera

- Numero di consulenti formati
- Numero di beneficiari di servizi di consulenza
- Numero di giornate di formazione impartita
- Numero di partecipanti alla formazione

La Tabella 3.2 descrive i risultati dell'estrazione dei progetti secondo le fasi che compongono il modello metodologico previsto dalla Regione Piemonte.

Tabella 3.2 SCHEMA RIASSUNTIVO DELLA SELEZIONE DEGLI AGGREGATI SECONDO OGNI FASE DEL MODELLO E VARIABILITÀ DEI TEMI SINTETICI CHE OGNI FASE PERMETTE DI INTEGRARE

FASE	N. PROGETTI INTEGRATI	TEMA PRIORITARIO OC DI RIFERIMENTO
Fase 1 - Scelta delle voci di categoria CUP	565.068	- "Istruzione" - "Inclusione sociale" - "Occupazione e mobilità dei lavoratori"
Fase 2 - Ricerca testuale parole chiave	21.150	- "Istruzione" - "Inclusione sociale" - "Occupazione e mobilità dei lavoratori" - "Agenda digitale" - "Competitività per le imprese" - "Rafforzamento capacità della PA" - "Ricerca e innovazione" - "Attrazione culturale, naturale e turistica"
Fase 3 - Selezione per indicatori di risultato	7.954	- "Istruzione" - "Inclusione sociale" - "Occupazione e mobilità dei lavoratori"
Fase 4 - Pulizia finale per ricerca parola chiave e check dell'operatore	-379.827	- Vari
TOTALE PROGETTI	214.319	

Fonte ed elaborazione: elaborazioni IRES Piemonte su dati OpenCoesione

Per la corretta lettura dei dati riportati in tabella bisogna altresì specificare che dei progetti eliminati nella fase 4, circa 326.467 sono riferiti alla "Dote Lavoro", ovvero uno strumento orientato a favorire l'occupazione mediante l'offerta di servizi personalizzati per l'inserimento o il re-inserimento nel mondo del lavoro. Esso è riconducibile alla tematica lavoro/occupazione e non al settore della formazione professionale. Questi progetti sono invece stati inseriti durante la fase 1 e sono tutti riconducibili alla categoria "Formazione Post Qualifica e Post Diploma".

In secondo luogo, durante la procedura di pulizia e affinamento dei dati, sono stati eliminati anche quei progetti che erano già stati inclusi nell'analisi del settore istruzione per non creare duplicati. Il totale dei progetti così eliminati è pari a 2.523.

A seguito di tutte le fasi della metodologia proposta, il settore Formazione è composto da progetti che appartengono ai temi prioritari di OC come indicato nel seguente schema (Tabella 3), secondo le seguenti quote percentuali riportate in Tabella 3.3.

Tabella 3.3 COMPOSIZIONE DEL SETTORE FORMAZIONE PROFESSIONALE RICOSTRUITO, SECONDO QUOTE RELATIVE AI TEMI PRIORITARI UE

OC - TEMA SINTETICO	FREQ.	INDIDENZA %
Agenda Digitale	261	0,12%
Attrazione culturale, naturale e turistica	150	0,07%
Competitività per imprese	230	0,11%
Energia ed efficienza energetica	17	0,01%
Inclusione sociale	14.699	6,86%
Istruzione	74.262	34,65%
Occupazione e mobilità dei lavoratori	122.679	57,24%
Rafforzamento capacità della PA	1.537	0,72%
Ricerca e innovazione	413	0,19%
Rinnovamento urbano e rurale	48	0,02%
Servizi di cura infanzia e anziani	14	0,01%
Trasporti e infrastrutture	7	0,00%
Totale	214.319	100%

Fonte ed elaborazione: elaborazioni IRES Piemonte su dati OpenCoesione

Come si osserva il tema della formazione professionale è legato a circa 215 mila progetti. Essi vengono ripartiti tra più ambiti tematici all'interno di OC: circa il 57,2% rientra all'interno del tema Occupazione e mobilità dei lavoratori; in secondo luogo, con una percentuale pari al 34% vi è il tema dell'Istruzione ed infine il tema dell'inclusione sociale (circa 7%). Inoltre, la formazione professionale compare in maniera più limitata anche negli altri ambiti di OC ma con percentuali molto più basse.

Tale distribuzione conferma l'eterogeneità del tema della formazione professionale che incide in diversi ambiti tematici e in diverse categorie di policy.

Infine, l'ultima fase del processo di individuazione dei dati e circoscrizione del database ha previsto l'individuazione dell'amministrazione pubblica di riferimento a cui fa capo la responsabilità del pagamento dei progetti in modo da imputare le relative spese (associandoli anche ai diversi livelli di governo previsti nel database CPT).

Come già espresso in precedenza, l'informazione presente su OC non è completa e non consente di tracciare il flusso dettagliato dei pagamenti e dei trasferimenti che avvengono tra gli enti coinvolti nel progetto. Di conseguenza, come fatto anche per il settore dell'Istruzione e in linea con quanto delineato dalla metodologia della Regione Piemonte, ci si è concentrati sulla figura del beneficiario di tali finanziamenti, tenendo presente che se esso è un'amministrazione pubblica sarà con tutta probabilità l'ultima amministrazione pubblica ad effettuare i pagamenti verso l'esterno.

3.6 LE PRINCIPALI EVIDENZE IN TERMINI DI ADDIZIONALITÀ - LE SPESE TOTALI SOSTENUTE TRAMITE I FONDI DI COESIONE: UNA SINTESI

In linea con la metodologia individuata dalla Regione Piemonte per l'analisi settoriale dell'Istruzione, si è scelto di ripartire le regioni in maniera univoca classificandole come di seguito:

- Regioni ad obiettivo *Convergenza*: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia.
- Regioni ad obiettivo *Competitività*: Tutte le altre

Quando si parla di Politiche di Convergenza si intendono le politiche e i finanziamenti volti ad accelerare la convergenza degli Stati membri e delle Regioni in ritardo di sviluppo,

migliorando le condizioni occupazionali, strutturali e di crescita. In particolare, si fa riferimento alle regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE a 27 Paesi.

Per quanto riguarda invece l'obiettivo competitività si intendono gli obiettivi finanziati dai fondi europei per rafforzare la competitività e attrattività delle regioni, nonché l'occupazione, anticipando e sostenendo i cambiamenti economici e sociali. Le regioni che vi rientrano sono quelle che superano il 75% della media UE a 27 Paesi del PIL pro capite.

Inoltre, si è tenuto conto dei cicli di programmazione europea 2007-2013 e 2014-2020. Per quanto riguarda il primo ciclo, i raggruppamenti adottati per il presente studio sono due e suddividono le regioni in obiettivo Convergenza ed obiettivo Competitività. Le regioni ad obiettivo Convergenza selezionate per la nostra analisi corrispondono alle quattro regioni ad "obiettivo Convergenza" previste dal ciclo di programmazione 2007-2013 e ad esse si aggiunge la Regione Basilicata che per quel ciclo di programmazione godeva di un particolare status di phasing-out dal raggruppamento delle regioni ad "obiettivo Convergenza".

Rispetto al periodo di programmazione 2014-2020, il raggruppamento delle regioni Convergenza qui adottato corrisponde a quello delle "Regioni meno sviluppate", mentre il raggruppamento delle regioni obiettivo Competitività raggruppa sia le "Regioni in transizione" sia le "Regioni più sviluppate". La scelta di creare un unico criterio di raggruppamento delle regioni, comunque non troppo differente da quello ufficiale per entrambi i cicli di programmazione, è motivata da ragioni di semplicità nella comparazione dei dati.

Di seguito vengono riportati i contributi derivanti dalla programmazione europea nei due cicli di riferimento 2007-2013 e 2014-2020. Nella Tabella 3.4 si è evidenziato se si tratta di spese rendicontabili ai fondi europei, se si tratta di cofinanziamento statale o se si tratta di programmi nazionali.

Tabella 3.4 DETTAGLIO DELLA COMPETENZA SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE FORMAZIONE. IMPORTI IN MILIONI DI EURO*.

	Ciclo di programmazione 2007-2013					Ciclo di programmazione 2014-2020				
	Totale spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE	Totale spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE
2007	565	274	93	198	48%					
2008	1.718	784	353	581	46%					
2009	5.294	2.678	1.308	1.305	51%					
2010	5.202	2.237	1.227	1.738	43%					
2011	8.107	3.881	2.052	2.174	48%					
2012	7.852	3.372	1.914	2.566	43%					
2013	8.934	3.855	2.037	3.042	43%					
2014	8.631	3.653	1.871	3.098	42%	138	47	19	72	34%
2015	12.131	5.564	2.451	4.114	46%	486	265	111	109	55%
2016	3.868	833	374	2.660	22%	2.396	1.239	472	685	52%
2017	1.874	202	185	1.487	11%	4.214	2.188	904	1.122	52%
2018	1.330	24	2	1.307	2%	6.789	3.862	1.537	1.390	57%
2019	843	22	1	820	3%	5.953	3.019	1.110	1.825	51%
2020	338	34	0	304	10%	1.045	355	169	521	34%

Fonte ed elaborazione: elaborazioni IRES Piemonte su dati OpenCoesione

Come si osserva dalla tabella, il peso delle risorse UE sul totale della spesa (e dei pagamenti) in termini di formazione professionale oscilla da un minimo di 34% ad un massimo del 57% per quanto riguarda il ciclo di programmazione 2014-2020. Il totale della spesa registra quote più rilevanti in prossimità del termine del ciclo di programmazione.

Rispetto al ciclo di programmazione precedente, si può evidenziare un netto incremento del totale della spesa, con il picco raggiunto nel 2015 con circa 12 miliardi, a conclusione del primo ciclo di programmazione.

Tuttavia, per quanto riguarda la percentuale di risorse UE sul complesso delle risorse delle politiche di coesione nel settore, si segnala il forte incremento nella programmazione 2014-2020 che oscilla tra il 52% e il 57%, rispetto alle percentuali rilevate nel primo ciclo di programmazione che arrivano al massimo al 51%. Questo fattore, in base ai dati disponibili ed elaborati secondo la metodologia citata, evidenzia come il settore della Formazione Professionale dipenda sempre di più dal finanziamento di fonte europea e, allo stesso tempo, segnala una lieve riduzione della quota nazionale sul totale.

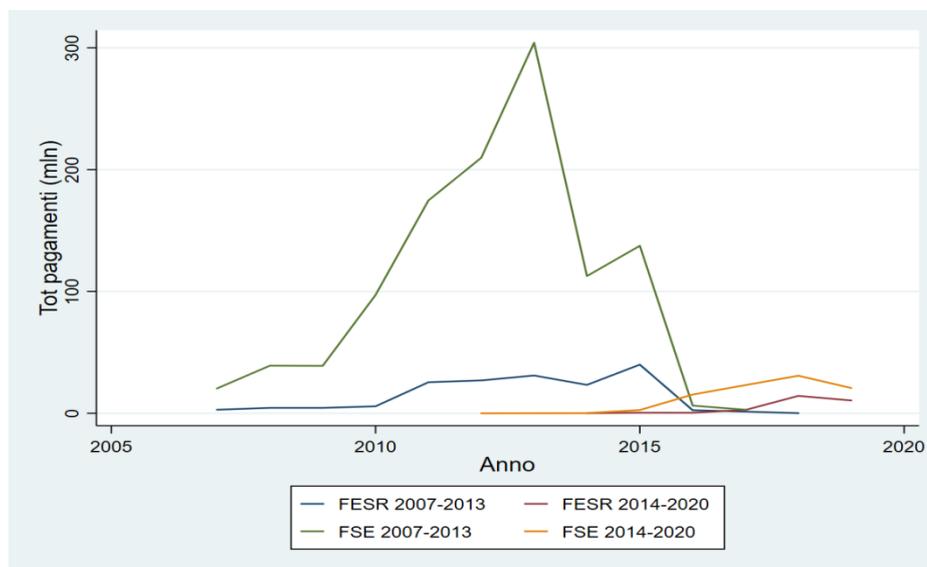
3.7 LE PRINCIPALI EVIDENZE IN TERMINI DI ADDIZIONALITÀ - LE SPESE IN FORMAZIONE PROFESSIONALE DELLA POLITICA DI COESIONE TERRITORIALE

Vengono ora presentati i risultati in termini di spesa delle politiche di coesione territoriale rivolte al settore della Formazione.

Nelle figure 3.1 e 3.2 per ognuno dei raggruppamenti territoriali, sono indicate le risorse totali spese per l'applicazione della Politica di Coesione territoriale europea e nazionale in entrambi i periodi di programmazione. I dati di spesa suggeriscono che la quota dei finanziamenti UE cresce anche se proviene da Fondi differenti (FSE o FESR). Segno che la capacità di progettazione nel settore formazione professionale è cresciuta e che le politiche per la formazione sono cresciute in termini di risorse europee impiegate.

Osservando nel dettaglio la Figura 3.1, si vede che per le regioni ad obiettivo Convergenza, il Fondo Sociale Europeo "FSE" è il principale strumento europeo a sostegno delle politiche di formazione professionale e compare in tutta la serie storica rappresentata. A partire dal 2009, i pagamenti hanno registrato un forte incremento, fino al picco raggiunto pari a circa 300 milioni nel 2013, in prossimità della scadenza del primo ciclo di programmazione 2007- 2013. A partire dall'esercizio 2014, si è assistito ad una forte riduzione dei pagamenti provenienti da tale fondo, e al contemporaneo incremento dei fondi FESR i quali tuttavia non arrivano mai ad importi corrispondenti al FSE.

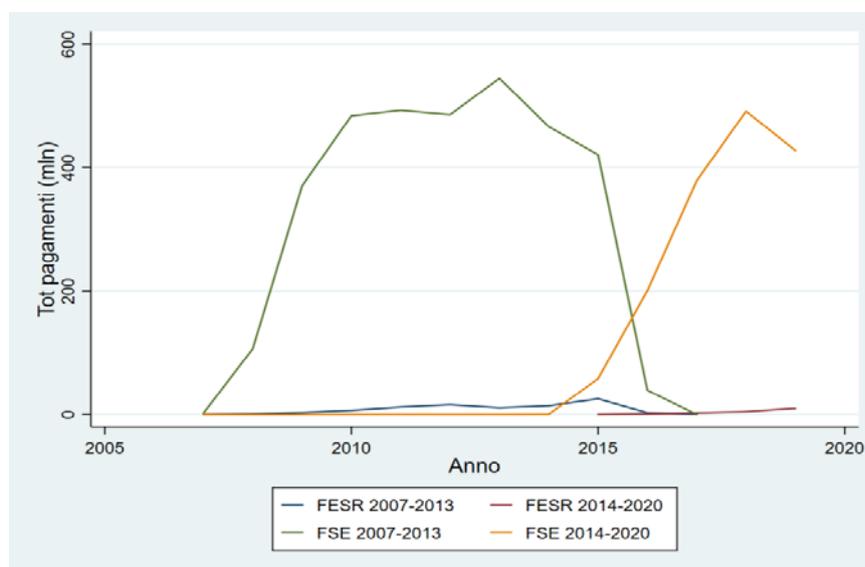
Figura 3.1 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE FORMAZIONE PER LE REGIONI OBIETTIVO CONVERGENZA. SUDDIVISIONE PER FONDO DI FINANZIAMENTO E PERIODO DI PROGRAMMAZIONE. IMPORTI IN MILIONI DI EURO.



Fonte dati IRES Piemonte ed elaborazione Nucleo CPT Regione Basilicata.

Per le regioni ad obiettivo competitività, osservando la Figura 3.2, si può notare l'andamento costante del FSE sia durante il primo ciclo di programmazione sia anche nel secondo ciclo di programmazione. Per quanto riguarda il primo ciclo, il picco dei pagamenti viene raggiunto nel 2013 con risorse pari a circa 500 milioni; mentre nel secondo ciclo si registra un incremento costante tra il 2014 e il 2016 e una lieve riduzione a partire dal 2017. Molto più limitato risulta essere l'impatto del fondo FESR durante tutta la serie storica considerata.

Figura 3.2 SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE FORMAZIONE PER LE REGIONI OBIETTIVO COMPETITIVITÀ. SUDDIVISIONE PER FONDO DI FINANZIAMENTO E PERIODO DI PROGRAMMAZIONE. IMPORTI IN MILIONI DI EURO.



Fonte dati IRES Piemonte ed elaborazione Nucleo CPT Regione Basilicata

Così come fatto per il tema dell'istruzione, vengono di seguito riportati i valori relativi alla competenza specifica per ciascun soggetto che partecipa al finanziamento. Si può osservare nella Tabella 3.5, che nel primo ciclo di programmazione 2007-2013 la spesa di fondi UE ha una media intorno al 45% mentre nel secondo ciclo essa si attesta su valori superiori al 50%.

Si fa presente che nel secondo ciclo di programmazione è stato attivato dal MIUR il "PON "Per La Scuola" che finanzia i seguenti assi:

- Asse I - Istruzione: volto a migliorare la qualità del sistema di istruzione e a favorire l'innalzamento e l'adeguamento delle competenze, promuovendo una maggiore partecipazione ai percorsi formativi e ai processi di apprendimento permanente;
- Asse II - Infrastrutture per l'istruzione: finalizzato a promuovere e sostenere l'istruzione, la qualificazione professionale e la formazione permanente con azioni finalizzate ad aumentare l'attrattività della scuola attraverso la riqualificazione delle infrastrutture e il potenziamento delle dotazioni tecnologiche e degli ambienti di apprendimento, garantendo spazi architettonici adeguati agli approcci innovativi della didattica
- Asse III - Capacità istituzionale e amministrativa: volto a incrementare la capacità istituzionale e l'efficienza della pubblica amministrazione in una prospettiva di miglioramento della governance complessiva nel settore dell'istruzione
- Asse IV - Assistenza tecnica: finalizzato a migliorare l'attuazione del Programma attraverso il rafforzamento della capacità di gestione dei fondi da parte del MIUR e dei vari soggetti coinvolti nell'attuazione, anche a garanzia del rispetto della normativa comunitaria e nazionale.

Tra i vari obiettivi perseguiti, si evidenzia come vi sia una enfasi particolare nelle azioni formative per gli adulti, finalizzate sia a sostenerne l'innalzamento dei livelli di competenza, sia il reinserimento in percorsi di istruzione e formazione. Il luogo privilegiato delle azioni saranno i Centri Territoriali Permanenti (CTP)/Centri provinciali per

l'Istruzione degli Adulti (CPIA), che permetteranno lo sviluppo di reti territoriali e favoriranno l'apprendimento permanente. Attraverso il PON, infatti, viene promosso lo sviluppo di competenze trasversali nella popolazione adulta e l'acquisizione di abilità utili al mercato del lavoro, al fine di aumentare i livelli di partecipazione alla vita sociale, politica ed economica e contrastare analfabetismi di ritorno e obsolescenza di saperi/competenze, in un'ottica di promozione dell'invecchiamento attivo e di prevenzione dell'isolamento sociale. Il miglioramento dell'offerta formativa ed educativa deve inoltre essere indirizzato, oltre che all'innalzamento dei livelli di istruzione e conoscenza, anche ad agevolare la mobilità, l'inserimento/reinserimento lavorativo e accrescere le competenze della forza lavoro.

Tabella 3.5 DETTAGLIO DELLA COMPETENZA SPESE PER LA POLITICA DI COESIONE NEL SETTORE FORMAZIONE. IMPORTI IN MLN DI EURO.

	Ciclo di programmazione 2007-2013					Ciclo di programmazione 2014-2020				
	Totale spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE	Totale spese	Pagamenti rendicontabili UE	Cofinanziamento nazionale	Pagamenti per programmi nazionali	Quota UE
2007	25,5	11,9	9,2	4,4	47%					
2008	151,7	63,6	70,7	17,5	42%					
2009	416,9	183,5	196,9	36,5	44%					
2010	598,3	261,2	270,9	66,2	44%					
2011	713,1	322,6	312,6	78,0	45%					
2012	755,1	343,7	319,2	92,2	46%					
2013	919,6	418,9	388,1	112,6	46%					
2014	748,9	283,8	276,9	188,1	38%	0,9	0,3	0,0	0,6	32%
2015	650,3	287,7	271,8	90,8	44%	89,7	53,0	28,1	8,6	59%
2016	70,3	24,7	20,3	25,3	35%	257,7	146,2	81,8	29,6	57%
2017	21,3	2,0	1,3	18,1	9%	433,9	232,3	124,3	77,3	54%
2018	15,9	0,1	0,0	15,9	0%	553,9	290,7	160,3	102,9	52%
2019	6,0	-	-	6,0	0%	478,8	251,5	129,1	98,3	53%

Fonte ed elaborazione: elaborazioni IRES Piemonte su dati OpenCoesione

Le figure 3.3 e 3.4 riportano, per ognuno dei due cicli di programmazione, l'ammontare delle spese effettuate negli anni, suddivise per i principali programmi nazionali con cui le risorse disponibili per le politiche di coesione sono effettivamente ripartite tra i territori.

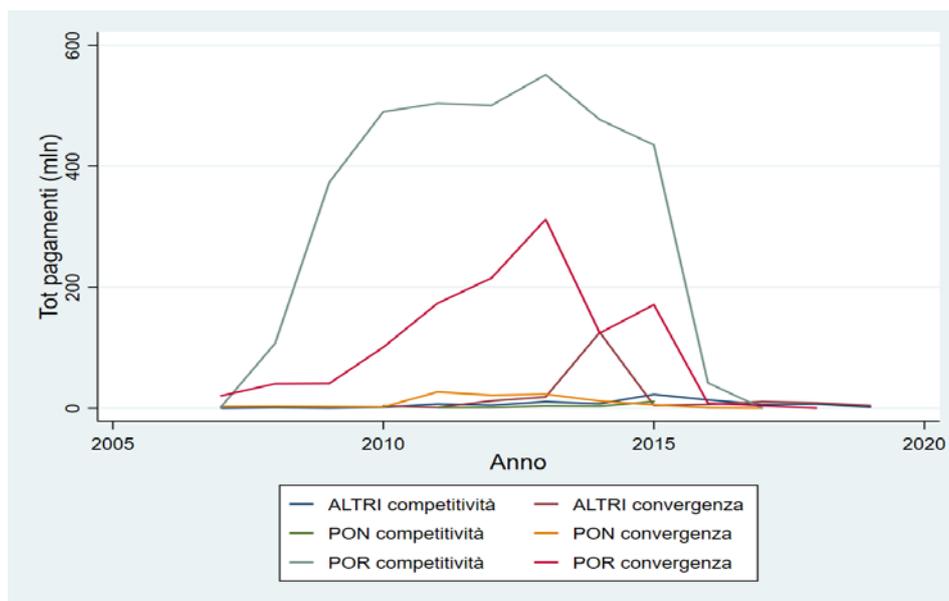
Per quanto riguarda i periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, si rileva la forte incidenza dei Programmi Operativi Nazionali (PON) soprattutto da parte delle regioni ad obiettivo Competitività. Osservando più nel dettaglio i grafici, si osserva inoltre la limitata incidenza in termini di valore assoluto dei Programmi Operativi Regionali (POR). Ciò avviene perché i fondi FESR risultano meno rilevanti rispetto ai finanziamenti provenienti

Capitolo 3

dall'FSE per quanto riguarda la Formazione Professionale. Ciò appare in forte distinzione rispetto a quanto avviene per il tema dell'Istruzione, riportato nei paragrafi precedenti.

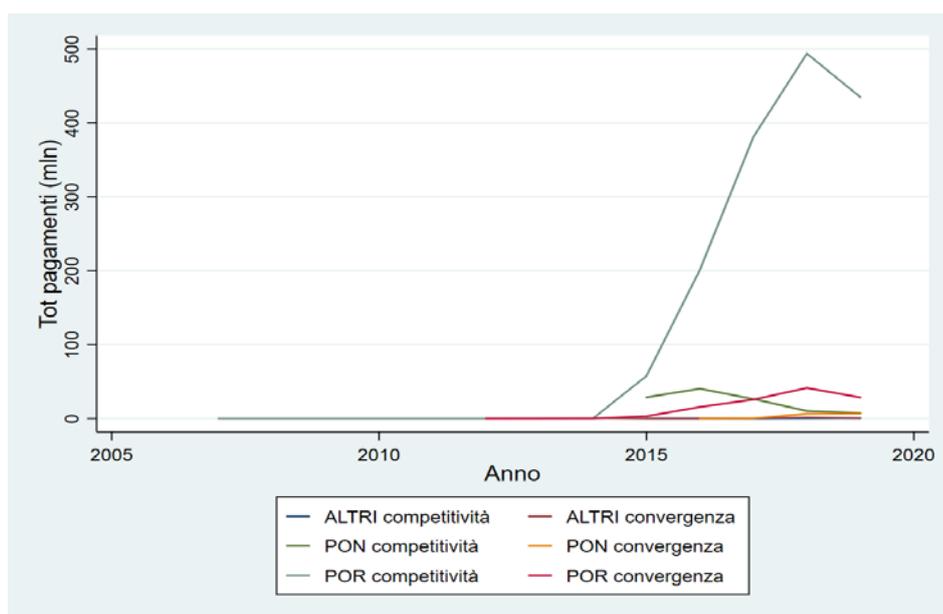
La voce "Altri" comprende tutti i programmi che non sono quelli operativi nazionali e regionali e si riferiscono per la maggior parte a programmi che si rivalgono sulle risorse rese disponibili tramite i fondi per la coesione di esclusiva competenza nazionale, FSC in particolare. Essi finanziano, con riferimento ad entrambe le ripartizioni regionali, una parte molto limitata della spesa.

Figura 3.3 FONDI NAZIONALI PER IL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2007-2013



Fonte dati Open Coesione ed elaborazione Nucleo CPT Regione Basilicata.

Figura 3.4 FONDI NAZIONALI PER IL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2014-2020



Fonte dati Open Coesione ed elaborazione Nucleo CPT Regione Basilicata

3.8 LE PRINCIPALI EVIDENZE IN TERMINI DI ADDIZIONALITÀ - LE RISORSE STRAORDINARIE PER ISTRUZIONE SONO REALMENTE AGGIUNTIVE?

In linea con il lavoro svolto per il settore dell'Istruzione, si procede ora a ricostruire il peso della politica della Coesione comunitaria e nazionale sul totale della spesa nazionale, in base alle ripartizioni territoriali e tenendo conto dei diversi cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. Non si tiene conto invece del ciclo di programmazione 2000-2006 poiché non è presente in OC.

Il grafico 5, consente di effettuare un primo approfondimento finalizzato a comprendere il peso che la politica di coesione ha rispetto al territorio nazionale, comprendendo anche le rispettive ripartizioni tra convergenza e competitività. Più nello specifico, il grafico confronta il peso della politica di coesione sul totale delle spese nazionali nel settore Formazione in Italia secondo le due ripartizioni territoriali (convergenza e competitività).

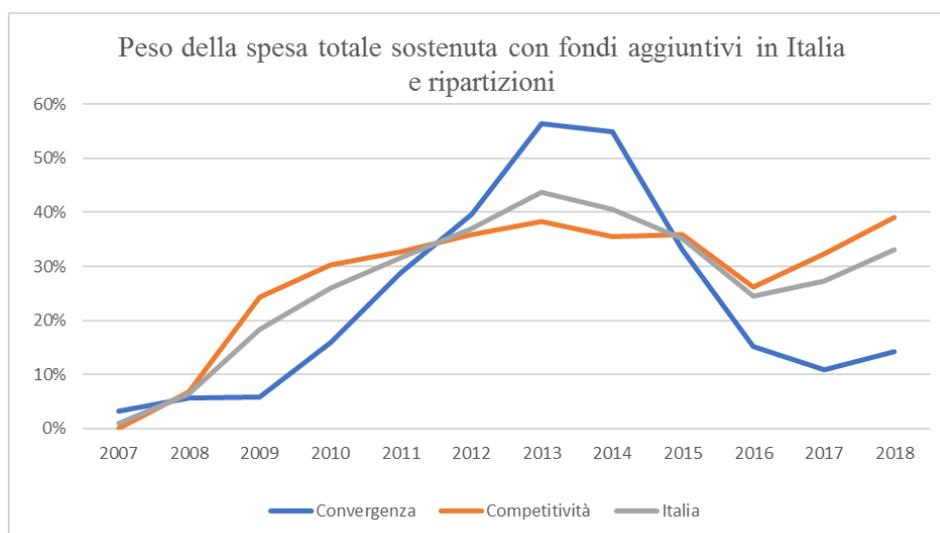
Nelle regioni convergenza il picco massimo raggiunge un valore pari al 56% della spesa totale nell'ultimo anno del primo ciclo di programmazione, mentre nelle regioni competitività non supera mai la soglia del 40% del totale delle spese regionali.

Più in dettaglio, nelle regioni ad obiettivo Convergenza, l'ammontare delle risorse stanziato per la politica di Coesione contribuisce in maniera più rilevante alla spesa in formazione professionale rispetto alle regioni ad obiettivo Competitività nel periodo 2012-2015, mentre negli anni successivi presentano un trend decrescente (livello minimo registrato nel 2017 pari al 10%). Più costante appare invece l'andamento delle regioni ad obiettivo Competitività, nonostante il lieve decremento rilevato tra il 2015 e il 2016.

Osservando tali dati anche in relazione al settore Istruzione, risulta una differenza notevolmente più marcata tra il peso percentuale delle regioni ad obiettivo Competitività rispetto a quanto fatto registrare sul settore formazione. Infatti, per l'istruzione il trend non supera mai l'1% mentre per la formazione professionale arriva fino al 44% registrato nel 2013. Analogamente per le regioni ad obiettivo Convergenza, si rileva un andamento costante che registra un picco del 5% nel 2015 nel settore Istruzione, mentre per la Formazione presenta un'incidenza che sfiora il 60% nel 2013 (nonostante il netto calo riportato successivamente).

Ciò significa che il peso percentuale delle politiche di coesione e dei relativi finanziamenti è più rilevante nel settore della Formazione Professionale rispetto a quello dell'Istruzione, sia per le regioni ad obiettivo coesione sia soprattutto per le regioni ad obiettivo convergenza.

Figura 3.5 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE FORMAZIONE PER LE REGIONI CONVERGENZA E COMPETITIVITÀ. VALORI PERCENTUALI.



Fonte dati Open Coesione ed elaborazione IFel Campania.

La Tabella 3.6 fornisce in dettaglio la quota annuale delle spese per le politiche di Coesione territoriale sul totale della spesa in ogni regione italiana.

Si osserva che diverse regioni ad obiettivo competitività presentano valori percentuali rilevanti, quali ad esempio l'Emilia Romagna (con un picco dell'82% raggiunto nel 2017 e del 72% del 2018); il Piemonte (con una media del 72% negli ultimi 6 esercizi, con un massimo del 93% del 2018). Ma anche le regioni ad obiettivo convergenza registrano importi rilevanti, quali ad esempio la regione Campania (76% nell'esercizio 2013), Basilicata (98% nel 2014) e Sicilia (66% e 68% negli esercizi 2013 e 2014). Come si vede dalla tabella, l'incidenza risulta più rilevante per gran parte delle regioni in prossimità della scadenza del ciclo di programmazione. Tale fenomeno potrebbe essere spiegato per la maggior rapidità nelle rendicontazioni e nei pagamenti in corrispondenza di tali periodi di programmazione in vista della chiusura.

Tabella 3.6 PESO DELLE POLITICHE DI COESIONE TERRITORIALE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE FORMAZIONE PER OGNI REGIONE ITALIANA

Spesa Open Coesione /Spesa Conti Pubblici Territoriali; Valori percentuali												
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ABRUZZO	0%	0%	1%	5%	43%	44%	29%	30%	56%	3%	8%	8%
BASILICATA	1%	11%	33%	58%	66%	62%	81%	98%	59%	15%	21%	15%
CALABRIA	0%	0%	7%	33%	54%	47%	45%	51%	38%	15%	4%	4%
CAMPANIA	5%	6%	6%	19%	31%	28%	76%	63%	50%	47%	22%	24%
EMILIA ROMAGNA	1%	26%	46%	50%	43%	48%	45%	47%	34%	53%	82%	72%
FRIULI VENEZIA GIULIA	0%	20%	32%	39%	50%	40%	33%	18%	29%	25%	37%	33%
LAZIO	0%	0%	12%	6%	24%	20%	18%	13%	22%	22%	6%	8%
LIGURIA	0%	0%	18%	48%	51%	46%	54%	51%	88%	32%	20%	39%
LOMBARDIA	0%	0%	2%	5%	5%	5%	2%	7%	9%	5%	39%	46%
MARCHE	0%	0%	20%	49%	25%	42%	45%	34%	40%	31%	21%	29%
MOLISE	0%	0%	15%	15%	35%	78%	50%	53%	61%	69%	30%	24%
PIEMONTE	0%	7%	34%	69%	61%	75%	65%	73%	74%	60%	67%	93%
PUGLIA	0%	4%	9%	32%	44%	41%	19%	14%	26%	6%	11%	19%
SARDEGNA	0%	3%	32%	30%	31%	37%	46%	50%	58%	22%	32%	31%
SICILIA	5%	6%	1%	3%	16%	38%	66%	68%	26%	8%	4%	4%
TOSCANA	0%	4%	18%	22%	22%	27%	30%	30%	19%	20%	24%	17%
TRENTINO-ALTO ADIGE	0%	6%	12%	16%	20%	23%	24%	12%	8%	1%	2%	12%
UMBRIA	0%	6%	71%	61%	68%	63%	98%	78%	68%	71%	53%	98%
VALLE D'AOSTA	0%	3%	13%	16%	37%	26%	47%	45%	96%	32%	53%	85%
VENETO	0%	2%	57%	43%	30%	54%	57%	60%	38%	40%	40%	53%

Fonte dati Open Coesione ed elaborazione IFel Campania.

Si può osservare come mentre alcune regioni ad obiettivo convergenza concentrino la spesa nell'anno immediatamente precedente e in quello di chiusura del primo ciclo 2007-2013 (Campania, Puglia, Sicilia), per poi ridurre drasticamente la spesa fino quasi ad azzerarla, le regioni ad obiettivo competitività non presentino questa marcata differenza (Piemonte, Veneto, Umbria) e come altresì l'incidenza della spesa si distribuisca in modo più continuativo nel corso dei sette anni.

Si può quindi dire che l'incidenza della spesa nelle regioni competitività è più costante rispetto alle regioni convergenza.

Va ricordato che, al fine di massimizzare l'impatto dei fondi disponibili, durante il periodo di programmazione 2014-2020 è stata rivolta un'attenzione maggiore ai risultati. Alle cosiddette condizionalità *ex ante*, che garantiscono che siano presenti le condizioni necessarie ad assicurare che gli aiuti della politica di coesione producano risultati concreti

nelle regioni interessate, si sono aggiunti altri strumenti di monitoraggio in itinere della spesa.

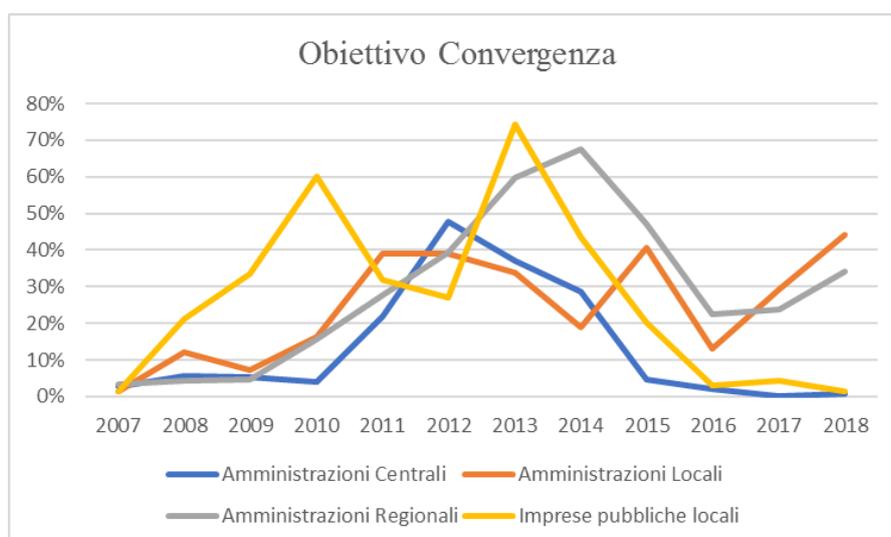
La maggiore regolarità di spesa e il picco di spesa regionale che si registra nel secondo ciclo in corrispondenza del 2018, è da imputarsi al cambiamento del regolamento di attuazione delle politiche di coesione nel secondo ciclo (2014-2020) che introduce per la prima volta una verifica intermedia di monitoraggio e relativa all'avanzamento procedurale (performance framework e key implementation steps). Tale strumento con ogni probabilità ha contribuito a modificare l'andamento del ciclo di spesa e contribuirà forse a distribuire maggiormente la spesa nell'arco del periodo di programmazione anche per le regioni convergenza.

La verifica intermedia dell'attuazione (*performance review*) collegata al conseguimento dei target intermedi e finali può infatti determinare anche sanzioni quali le sospensioni dei pagamenti nel e correzioni finanziarie. Questo nuovo meccanismo potrà favorire una maggiore istituzionalizzazione/stabilizzazione e quindi efficacia delle politiche stesse.

I grafici riportati di seguito mostrano i valori annuali del peso delle politiche di Coesione nazionali ed europee sui bilanci delle amministrazioni responsabili dei pagamenti, che coincidono con i livelli di governo proposti dalla classificazione CPT.

Nella Figura 3.6 si può osservare che nella formazione professionale hanno un ruolo fondamentale gli Enti Regionali, nonostante il lieve calo registrato nel corso del ciclo di programmazione 2014-2020. In questa seconda fase emergono sempre di più le amministrazioni locali che hanno sostituito le imprese pubbliche locali soprattutto a partire dal 2014. Di minore importanza gli enti dell'amministrazione centrale, soprattutto nell'ambito del secondo ciclo di programmazione 2014-2020. Tali dati consentono di osservare meglio l'importanza e il ruolo di protagonista delle amministrazioni decentrate (specialmente regionali e locali) che, dopo le riforme introdotte e analizzate nei paragrafi precedenti, sono sempre più protagoniste nella costruzione dei sistemi di formazione professionale.

Figura 3.6 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE FORMAZIONE PER LE REGIONI CONVERGENZA. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO. VALORI PERCENTUALI.

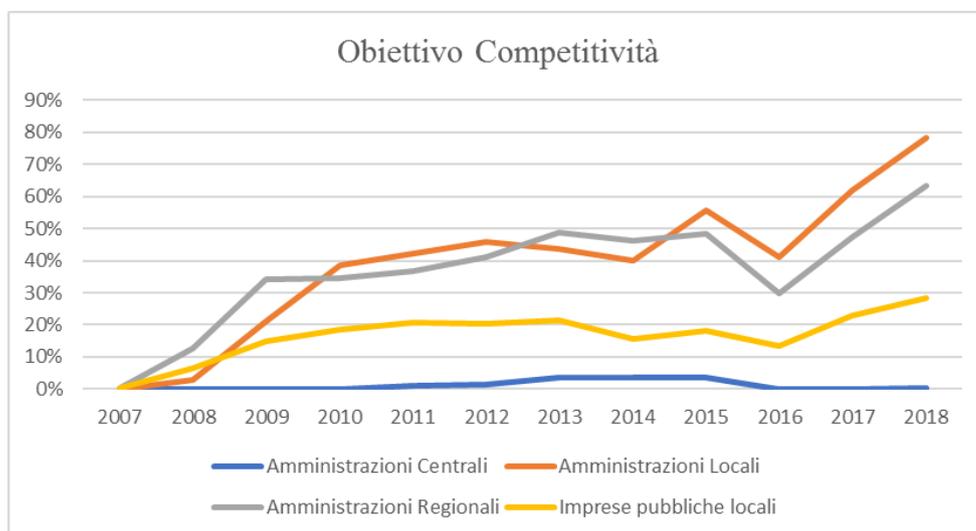


Fonte dati Open Coesione ed elaborazione IFel Campania.

Osservando la Figura 3.7, si può evidenziare come anche per le Regioni ad obiettivo Competitività la dinamica relativa al livello di governo sia simile alle Regioni ad obiettivo Convergenza. In particolare, emerge che al primo posto vi sono le amministrazioni locali che, a parte per il lieve calo registrato tra il 2015 e il 2016, presentano un andamento costantemente in rialzo in particolare nell'ultimo triennio 2016-2018 con un incremento pari a circa il 30%.

Al secondo posto vi sono le Amministrazioni Regionali che si attestano intorno al 64% nel 2018. Molto diverso invece risulta l'andamento delle amministrazioni centrali che, per quanto riguarda le regioni convergenza aveva un'incidenza rilevante almeno nel primo ciclo di programmazione (fino al 2015). Infatti, per le regioni Competitività si rileva un andamento praticamente nullo durante tutta la serie storica.

Figura 3.7 PESO DELLA POLITICA DI COESIONE SUL TOTALE DELLE SPESE NAZIONALI NEL SETTORE FORMAZIONE PER LE REGIONI COMPETITIVITÀ. DETTAGLIO PER LIVELLO DI GOVERNO. VALORI PERCENTUALI



Fonte dati Open Coesione ed elaborazione IFel Campania

Nel complesso si può quindi affermare che l'andamento della spesa delle amministrazioni locali presenta maggiori picchi nelle regioni competitività che in quelle convergenza, pur in presenza di una crescita comune elevata soprattutto a partire dall'esercizio 2016. Si rileva il ruolo crescente delle amministrazioni locali nella spesa per politiche di coesione in entrambi i gruppi territoriali.

Si può tuttavia osservare che per le Regioni convergenza il ruolo di spesa delle amministrazioni locali sembra essere sostitutivo di quello delle imprese pubbliche locali. Nelle regioni competitività invece la situazione sembra più equilibrata: i tre livelli istituzionali più rilevanti per la spesa (Regionale, locale e privato) hanno andamenti e un'incidenza della spesa europea più contenuta ma allineata e armonica (crescono tutti insieme dopo il 2016). In generale queste differenze territoriali potrebbero anche riflettere riforme strutturali o differenti modelli regionali di formazione professionale nelle aree territoriali e diversi mix pubblico/privato nelle politiche di formazione.

Sul ruolo crescente del livello locale possiamo ricordare che le Province hanno storicamente giocato un ruolo chiave nella formazione professionale e nell'accreditamento della gestione degli interventi formativi (le Province sono ora enti intermedi) nell'ambito del FSE.

3.9 CONCLUSIONI

Come indicato nel paragrafo relativo all'istruzione, si rileva l'importanza del database dei Conti Pubblici Territoriali in quanto consente di effettuare una valutazione sull'andamento della spesa e delle entrate per livello di governo, per tipologia di enti e per settore economico. Tali dati vengono quindi approfonditi e posti in relazione ad altri database (Open Coesione) mediante una specifica metodologia elaborata dall'Ires Piemonte al fine di analizzare il tema dell'addizionalità delle risorse nella politica della Formazione Professionale.

Per rispondere alle domande poste all'inizio del paragrafo, sull'impatto dei finanziamenti europei in termini di addizionalità e su quali fondi vengono effettivamente attivati a sostegno della formazione professionale, si ritiene di poter affermare che nell'ambito della Formazione Professionale emergono due distinti patterns di spesa (uno più proattivo e uno più reattivo) che caratterizzano i due cicli di programmazione delle politiche di coesione e, all'interno di questi, i due raggruppamenti territoriali. Tali modelli si differenziano:

- per la variabile temporale (regolarità/irregolarità) dell'incidenza spesa politiche di coesione nel periodo considerato.
- per il ruolo svolto nella spesa dai diversi livelli di governo (più o meno allineati tra loro).
- per il grado di addizionalità, maggiore nelle Regioni Competitività che in quelle Convergenza e crescente a livello locale, soprattutto nelle aree convergenza.

In particolare, sul tema dell'addizionalità, si osserva l'impatto sempre più rilevante che i finanziamenti europei hanno sul totale complessivo di ciascuna regione, specialmente per le Regioni ad obiettivo Competitività nel corso degli ultimi anni, il che sembrerebbe confermare una maggior istituzionalizzazione e capacità organizzativa per accedere a tali finanziamenti. Al contrario, nelle regioni ad obiettivo Convergenza si osserva un decremento dell'incidenza di tali fondi dopo il picco raggiunto nel primo ciclo di programmazione.

Per quanto riguarda poi il tema del "chi finanzia" si può dire che per le Regioni ad Obiettivo Convergenza, il FSE rimane lo strumento di finanziamento principale che viene affiancato anche dal FESR soprattutto nel secondo ciclo di programmazione 2014-2020; per quanto riguarda invece le regioni ad obiettivo Competitività si osserva il forte impatto del FSE durante entrambi i periodi di programmazione.