



Unione europea
Fondo sociale europeo



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE,
I SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE



Research Paper

ISFOL

I costi della IeFP

Un'analisi comparata tra Istituzioni formative regionali e Istituzioni scolastiche statali. Estratto

di Giulio M. Salerno e Giacomo Zagardo



ISSN 2281-499X



La collana *Isfol Research Paper* raccoglie i risultati di ricerche o studi dell'ISFOL, anche in corso, e risponde all'esigenza di pubblicare in tempi rapidi dati (o selezioni di dati) ed elaborazioni compiute e rappresentative del patrimonio tecnico-scientifico dell'Istituto, per favorirne l'immediata visibilità e fruibilità da parte dei target di utenza.

L'ISFOL, Ente nazionale di ricerca, opera nel campo della formazione, del lavoro e delle politiche sociali al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione, al miglioramento delle risorse umane, all'inclusione sociale e allo sviluppo locale.

Sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'ISFOL svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione e informazione, fornendo supporto tecnico-scientifico ai Ministeri, al Parlamento, alle Regioni, agli Enti locali e alle altre istituzioni, sulle politiche e sui sistemi della formazione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita e in materia di mercato del lavoro e inclusione sociale.

Fa parte del Sistema statistico nazionale e collabora con le istituzioni europee. Svolge il ruolo di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale.

Presidente: Pier Antonio Varesi

Direttore generale: Paola Nicastrò

Riferimenti:

Corso d'Italia, 33

00198 Roma

Tel. +39.06.85447.1

web: www.isfol.it

La Collana *ISFOL Research Paper* è curata da *Isabella Pitoni*, responsabile del Servizio per la comunicazione e la divulgazione scientifica

Contatti: editoria@isfol.it

Il volume raccoglie i risultati dell'Indagine sui costi della IeFP, curata dalla Struttura sistemi e servizi formativi dell'ISFOL (responsabile *Domenico Nobili*) nell'ambito delle attività FSE 2012-2013, Programmi operativi nazionali a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Asse capitale umano, Obiettivo specifico 3.1 Domanda e offerta di formazione professionale e iniziale; Tematica 3 – Gestione dei cambiamenti a sostegno dei processi di inclusione dei giovani nella vita attiva e analisi dei divari territoriali; Attività 9, Definizione di una metodologia di rilevazione ed analisi della spesa regionale per la formazione professionale.

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di *peer review* interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell'ISFOL.

Sono Autori del volume:

Giulio M. Salerno (cap. 1 e Conclusioni) e *Giacomo Zagardo*, (Nota introduttiva, capp. 2, 3, 4, Conclusioni e Allegati)

Hanno collaborato per la consulenza statistica e il calcolo dei dati statistici presentati nell'Indagine *Emiliano Rustichelli*, (Struttura mercato del lavoro dell'ISFOL) e *Marco Patriarca*, (Struttura sistemi e servizi formativi dell'ISFOL).

Testo chiuso: dicembre 2014

Coordinamento editoriale: *Paola Piras*

Impaginazione ed editing: *Anna Nardone*

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

Copyright (C) [2015] [ISFOL]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISBN 978-88-543-0083-5



ABSTRACT

I COSTI DELLA IEFP

UN'ANALISI COMPARATA TRA ISTITUZIONI FORMATIVE REGIONALI E ISTITUZIONI SCOLASTICHE STATALI

Oggetto dell'indagine è il complesso meccanismo dei costi dell'Istruzione e formazione professionale. Per il fatto che le Regioni sono chiamate ad assicurare, per legge, un'offerta di istruzione e formazione professionale ormai strutturale, esse devono dotarsi di strumenti adeguati a parametrare e controllare la spesa. In questa materia, l'indagine mette a confronto realtà territoriali diverse in quanto a modelli di offerta di IeFP e strumenti di parametrizzazione dei loro costi, delineando un quadro sinottico di lettura. Si propone per studiosi e decisori un'analisi delle disparità di tali strumenti, funzionali al finanziamento dei percorsi di Istruzione e formazione professionale per l'a.f. 2012/13. Il lavoro prende in considerazione sia aspetti quantitativi che qualitativi tracciando un quadro sistematico, esteso e comparabile, di indicatori del costo sostenuto dalle Amministrazioni pubbliche. I dati raccolti attraverso la documentazione delle Regioni e delle P.A. sono stati incrociati con quelli dei Monitoraggi ISFOL, fornendo un'analisi ad "alta definizione" circa la spesa pubblica relativa sia alle Istituzioni formative presenti all'interno dei sistemi regionali di IeFP, sia alle Istituzioni scolastiche dello Stato (cioè gli Istituti professionali) che erogano, in base ad una peculiare applicazione del principio di sussidiarietà, i percorsi della IeFP. La prima parte del lavoro è dedicata all'inquadramento del tema dei "costi standard" nel contesto normativo degli ultimi anni mentre, successivamente, si offre una chiave di lettura del contesto e si entra nel vivo dell'articolazione regionale dei modelli e degli strumenti adottati. Dai dati analizzati nella seconda parte del lavoro appare che i costi per la IeFP erogata dalle Istituzioni formative regionali sono di gran lunga più contenuti di quelli sostenuti dallo Stato per offrire i corrispondenti percorsi nelle Istituzioni scolastiche statali. Le conclusioni disegnano uno scenario concreto, offrendo ipotesi sulle azioni più urgenti da realizzare

PAROLE CHIAVE: IeFP, Istruzione e formazione professionale, costi standard

THE COSTS OF ITALIAN VET: A COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN REGIONAL EDUCATIONAL INSTITUTIONS AND STATE EDUCATIONAL INSTITUTIONS

Under investigation is the complex mechanism of the costs of Regional Vocational Education and Training (IeFP). Due to the fact that the Regions are requested to provide a structural offer of IeFP by law, they must ensure adequate tools to parameterize and control spending. In this matter, the survey compares several territories in terms of patterns of IeFP tools and parameterization of their costs, outlining an overview of reading. The Paper propose to scholars and decision-makers an analysis of the differences of these tools, the financing of the functional pathways of the training institutions of vocational education and training in 2012/13. The data collected through the documentation of Regions and Autonomous Local Authorities were crossed with those of the ISFOL



monitoring reports. It is provided an analysis of high definition about public spending on educational institutions both inside of regional IeFP (Istituzioni formative) and the State educational institutions (Istituzioni scolastiche) that can supply the routes of IeFP according to a particular application of the principle of subsidiarity. The first part of the work is devoted to the classification of "standard costs" in the regulatory framework in recent years. and, thereafter, focuses IeFP in the educational system, discussing the regional models and tools adopted. In the data analyzed in the second part of the work it appears that the costs for the IeFP delivered by regional educational institutions are far lower than those incurred by the State to provide the corresponding paths aimed at the same qualifications in the State educational institutions. The conclusions outline a concrete scenario, offering suggestions about the most urgent actions to be carried out.

KEYWORDS: VET, Italian VET, standard costs

PER CITARE IL PAPER: ISFOL, Salerno G.M., Zagardo G., *I costi della IeFP – Un’analisi comparata tra Istituzioni formative regionali e Istituzioni scolastiche statali*, Roma, ISFOL, 2015 (Isfol Research Paper, 23)



PREFAZIONE

Il testo ha il merito di affrontare in un campo già esplorato (quello della Istruzione e formazione professionale), un tema di grande rilevanza: il costo della IeFP. Tanto più importante oggi che la buona Istruzione e formazione professionale (IeFP) si presenta, oggi, con migliori credenziali che nel passato. Se si fa eccezione per il Sud, dove non può dirsi veramente decollata, cresce costantemente per numero di iscritti e risponde ai bisogni di una fetta non più esigua della domanda di *education*. Si tratta, poi, di un'utenza difficile e svantaggiata sia sotto il profilo della continuità degli studi che del disagio socio-economico, con un tasso di inclusione di stranieri e diversamente abili più alto di qualsiasi altra tipologia di istruzione secondaria. Eppure, contrariamente al silenzio che la circonda e alle crescenti ristrettezze di *budget*, questi percorsi attraggono i giovani all'uscita dalle medie, ormai, quasi quanto i tradizionali corsi dell'Istruzione professionale (appena 20mila in meno). Forse perché ai ragazzi della IeFP si offrono apprendimenti professionalizzanti, provati con stage in ambiente di lavoro e finalizzati a tradurre i saperi tradizionali in funzione della "competenza" e del risultato operativo. Sappiamo anche che, alla capacità di attrazione dei percorsi, si unisce un più alto assorbimento iniziale nel mondo del lavoro, tale da modificare i vecchi atteggiamenti degli imprenditori sulla "speranza di assunzione" dei qualificati¹. Per le Istituzioni formative accreditate, tutto ciò si realizza in economia da diversi anni: almeno da quando i finanziamenti si sono progressivamente ridotti a livello nazionale e hanno subito tagli a livello locale, anche nelle Regioni più performanti e, solitamente, generose nel sostegno.

Lo studio presente, vuole fare luce proprio su questa dimensione ancora poco esplorata, con l'ambizione di mettere a confronto quanto spendono realmente per tali percorsi le Regioni e le Province autonome. Sulla base di un *set* di indicatori comparabili, emerge un quadro interessante della IeFP: mostra, sia pur nelle immancabili diversità, una tenuta dei costi mediamente assai più favorevole alle Istituzioni formative di quanto non avvenga per quelle scolastiche finalizzate alle stesse qualifiche.

È quanto basta per rilanciare la via dei "costi standard" al cui inquadramento, nel contesto normativo degli ultimi anni, è dedicata la rilevante prima parte del lavoro. L'avvio del percorso di graduale convergenza verso i costi standard è, peraltro, richiesto ai sensi dell'art. 15, comma 1, del D.Lgs. 68/2011, sulla base di quanto previsto nella legge n. 42 del 2009. A questo complesso processo concorre l'elaborazione di apposite metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e dell'appropriatezza dei servizi offerti. Per questo motivo, il regolamento sul Sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione (D.P.R. 28 marzo 2013 n. 80, art 2, comma 4) prevede una specifica valutazione di qualità estesa anche alle azioni di IeFP sul territorio nazionale, con un'azione che individua modalità definite dallo Stato.

Il processo verrà accompagnato da strumenti di verifica, da parte dello Stato, delle modalità di erogazione dei percorsi della IeFP che le Regioni sono tenute a rispettare e richiede una definizione delle modalità di accertamento dei livelli essenziali, previste come requisiti per l'accreditamento dal D.Lgs. n. 226 del 2005 (art. 15, comma 3).

¹ Excelsior 2014 <<http://goo.gl/kwRzOI>>.



Questa messa a punto del sistema è a monte di un'efficace razionalizzazione delle risorse stanziato dal MLPS, con la prospettiva dell'attivazione o della ripresa di altre fonti di finanziamento. È inevitabile, infatti, che il taglio delle risorse e lo sviluppo dell'evoluzione della domanda di IeFP provochi un'alterazione della qualità dell'offerta delle Istituzioni formative.

Non è la prima volta che l'ISFOL si misura sui costi della formazione: nel corso degli anni, essi sono stati monitorati costantemente attraverso gli annuali Monitoraggi della IeFP. Tuttavia, i tentativi precedenti a questo per determinare i costi dei percorsi delle Istituzioni formative accreditate partendo dai finanziamenti impegnati ed erogati hanno mostrato un quadro di scarsa leggibilità. La forte varianza delle somme destinate al settore dalle Regioni/P.A., oltre a contenere indistintamente la spesa per le azioni di sistema utili alla messa in funzione dell'offerta di IeFP nel territorio di riferimento, derivava anche dalla diversa incidenza dei costi sui periodi di erogazione dell'offerta. Così, difficoltà di analizzare nel tempo e in modo unitario dati così disomogenei sul territorio ha suggerito la ricerca di un'altra strada da percorrere: quella dei costi funzionali, attribuiti annualmente dalle Amministrazioni pubbliche alle Istituzioni formative accreditate per l'erogazione delle prestazioni educative. Le principali fonti per individuare questi dati sono state le determinazioni di giunta, le linee guida e gli avvisi regionali (ed eventualmente provinciali) che regolano la spesa pubblica per quest'offerta ormai a regime. È stato, tuttavia, necessario un questionario inviato alle Amministrazioni regionali/ provinciali per confermare i dati rilevati in un primo tempo e arricchirli con altre specifiche. Da queste fonti è stato possibile ricavare l'indicatore guida che serve a determinare gli altri parametri di raffronto a livello nazionale.

Quello che emerge è un disegno di *governance* convergente tra le Regioni anche se con una diversità di criteri di finanziamento tra Nord e Sud. Tuttavia, l'elemento più interessante è costituito dal fatto che i percorsi sussidiari degli Istituti professionali espongono un costo sostanzialmente più alto dei percorsi delle Istituzioni formative accreditate per lo stesso scopo e partecipanti al sistema in via primaria. Il dato esposto nella ricerca è articolato, ma sostanzialmente pone in evidenza il risparmio di un terzo nelle Istituzioni formative rispetto a quelle scolastiche. In particolare, si tratta del -31,3% se si considera la differenza percentuale del costo medio annuale/allievo delle Istituzioni formative rispetto a quelle scolastiche, queste ultime calcolate con i dati OCSE/MIUR più recenti; del -33,4% in relazione al costo medio annuale/allievo determinato dal MEF per le Istituzioni scolastiche per l'a.f. 2012/13 (decreto 26 giugno 2014 e relativa indicazione ministeriale); del -34,0% in relazione al costo annuale/allievo delle Istituzioni scolastiche, sempre determinato dal MEF, ma comprensivo di quelle "Azioni di accompagnamento" che si configurano come un finanziamento ai percorsi delle Istituzioni scolastiche. Oltre a ciò, merita sottolineare che, nei due anni presi in esame, si è accentuato di 2 punti percentuali il *gap* dei costi tra le Istituzioni scolastiche e quelle formative accreditate (dal -29,3% dell'a.f. 2011-12 al -31,3% dell'a.f. 2012-13).

Un ulteriore assunto del presente studio, mutuato dall'esperienza di altre realtà europee, è che la trasformazione dei tradizionali percorsi d'Istruzione professionale in percorsi in sussidiarietà della IeFP non sia sufficiente senza una reale autonomia delle scuole (di budget e di assunzione) e una maggiore flessibilità organizzativo/didattica. È probabilmente questo il motivo per cui non produciamo un sufficiente numero di qualificati e diplomati professionalizzanti in comparazione con i Paesi nostri *competitors* e non aiuta, in tal senso, un accentramento statale in materia. Pertanto, il sistema necessita di una maggiore attenzione a un pluralismo che valorizzi la peculiarità educativa dei *provider*



del “pubblico sociale” rendendo, così, possibile una sana competizione tra Istituzioni formative e scolastiche. Per dare fondamento alla qualità, il finanziamento dovrà essere stabile, paritario e collegato al costo standard reale, ponendosi in linea con le conclusioni della VII Commissione della Camera dei Deputati (vedi cap. 2).

Infine, il presente volume richiama l’attenzione sulla necessità di un “imprescindibile sforzo per il riallineamento del Meridione”. Non è pensabile, infatti, che la IeFP possa impoverirsi o spegnersi nel Meridione e svilupparsi pienamente nel resto d’Italia. Gli strumenti per realizzare una crescita equilibrata di questa filiera professionalizzante non mancano, non escluso l’impiego finalizzato alle Regioni più povere di risorse umane e *know how* delle Istituzioni formative accreditate e scolastiche più performanti dell’intero territorio nazionale. Lo Stato e le Regioni non possono non impegnarsi, anche con interventi straordinari, per offrire al Sud l’opportunità di fermare la crescita delle competenze professionali dei giovani meridionali, condizione preliminare per innescare solidi processi di sviluppo economico. Pubblicando questo lavoro, realizzato a partire dalla normativa regionale e dai dati dei monitoraggi ISFOL esistenti, siamo certi di aver dato il nostro contributo: con esso si guadagna una maggiore chiarezza sui finanziamenti di questo, ormai, importante tassello del nostro sistema educativo, rendendo disponibile un quadro di confronto utile per decisori e studiosi, in vista di un più approfondito dibattito sui costi standard.

Pier Antonio Varesi
Presidente dell’ISFOL



NOTA INTRODUTTIVA

Quest'indagine non si propone di comparare l'offerta educativa e formativa proveniente dai diversi soggetti erogatori ma, più selettivamente, i finanziamenti. Si avverte, tuttavia, l'esigenza di inserire i dati in un ambito significativo per comprenderne il senso.

Se nel presente testo, la partecipazione sussidiaria degli Istituti professionali può essere vista in modo problematico (una scelta di campo), è pur vero che ormai si mostra critica agli stessi attori coinvolti nel sistema. La situazione ha spinto recentemente a intervenire la VII Commissione cultura e istruzione della camera (per la valenza inclusiva e antidispersione delle Istituzioni formative), le Regioni (attraverso documenti della Conferenza delle Regioni e delle P.A.) e anche la Confindustria, preoccupata per le ripercussioni sulle imprese del possibile abbandono di questo dispositivo formativo.

Intanto, i dati del Monitoraggio ISFOL della IeFP sugli esami di fine percorso per gli iscritti nell'a.f. 2013-14 sottolineano una criticità proprio sul successo dei qualificati negli Istituti professionali: avrebbero ottenuto una qualifica regionale il 57,1% degli iscritti alle Istituzioni scolastiche e il 66,2% dei ragazzi delle Istituzioni formative, iscritti tre anni prima, con una differenza di oltre 9 punti percentuali. Il 78% dei percorsi delle Istituzioni formative si concentra nel Settentrione, dove la differenza nel tasso di attrazione² rispetto alle Istituzioni scolastiche misura più di 14 punti percentuali, vale a dire 5 in più della media nazionale.

Da una ricerca ricorrente dell'ISFOL (Scalmato, 2014), si rileva che a 3 anni dalla qualifica trova impiego 1 giovane su 2 della IeFP, più facilmente proveniente dalle Istituzioni formative (55% di occupati) rispetto a quelle scolastiche (38% di occupati).

Questo avviene quando, negli ultimi anni, gli stanziamenti per la IeFP delle Istituzioni formative hanno perso risorse (minori e più incerte) a fronte di una sostenuta crescita di iscritti e della domanda delle famiglie. Per questo motivo l'Indagine parlamentare sul fenomeno della dispersione (Camera dei Deputati, 2014) attesta che gli investimenti del Paese sui percorsi professionalizzanti antidispersione dell'Istruzione e formazione professionale (IeFP) sarebbero attualmente "decisamente insufficienti" (p. 571) mentre si ribadisce che "l'allocatione delle risorse deve privilegiare questo segmento di formazione per rinforzarlo, stabilizzarlo e riordinarlo, coinvolgendo la Conferenza Stato-Regioni e omogeneizzando gli interventi tra Regioni che oggi spendono in modo diverso" (p. 579). È ragionevole affermare che questa indicazione si riferisca alle Istituzioni formative e non a quelle scolastiche, queste ultime già destinatarie di finanziamenti certi che non passano per le Regioni. La carenza delle risorse è un punto affrontato anche dalle Regioni quando affermano che "i trasferimenti statali sono del tutto insufficienti a garantire l'erogazione dei percorsi di IeFP, soprattutto dove vi è un ruolo significativo da parte delle Istituzioni formative e quindi un maggior aggravio dei bilanci regionali" (Conferenza delle Regioni, 2014, Documento di analisi, p. 1).

In buona parte del Paese il passaggio dall'IP alla IeFP appare spesso come un fatto più formale che di novità di contenuti. Nella maggioranza dei percorsi realizzati a scuola la programmazione di IeFP non è distinta rispetto al percorso di Istruzione tradizionale e un quarto delle scuole non ha adottato iniziative

² Per tasso di attrazione si intende la quota di qualificati in rapporto agli allievi di 1° anno di 3 anni precedente, al lordo delle eventuali immissioni/fuoriuscite durante il percorso.



per l'armonizzazione del percorso curricolare della IP con il rilascio della qualifica. In particolare, in più di un terzo dei casi non è vi è stata una variazione/integrazione dello scrutinio finale per tener conto delle parti di curricolo relative alla qualifica IeFP. Ciò deriva, in parte, dalle contraddizioni interne alla riforma del sistema in atto, che "da un lato sottolinea l'importanza della didattica laboratoriale, dall'altra sottrae risorse in termini di strumentazione, di riduzioni di orario e di personale addetto" (ASAS-MIUR, 2012, p. 9). Ancora carente è la pratica dell'alternanza nelle Istituzioni scolastiche. In tal senso, la principale criticità nella scuola sembra riguardare "la difficoltà a realizzare un'effettiva integrazione dell'esperienza di alternanza nel curricolo scolastico" (Censis, 2014b). Secondo l'Indire³, nell'a.s. 2013-14, svolge un percorso di alternanza solo il 21,6% degli studenti negli Istituti professionali, quando lo stage rimane un elemento curricolare e una pratica abituale nei percorsi delle Istituzioni formative.

Certamente queste criticità delle Istituzioni scolastiche non significano che la gamba della IeFP è salda, sempre e dovunque, nelle Istituzioni formative. È chiara la distribuzione a macchia di leopardo delle pratiche migliori, che vedono concentrarsi al Nord quelle più numerose e performanti per tasso di attrazione (vedi anche dati del Monitoraggio ISFOL 2013-14). Inoltre, va migliorato il collegamento con i fabbisogni delle imprese. In particolare, mettendo in relazione i qualificati del sistema della IeFP (dati MIUR) con le previsioni di assunzione a breve periodo (dati Excelsior) per i qualificati professionali si evidenzia una differenza di *matching* che prefigura più favorevolmente l'impatto con il mercato del lavoro nei settori turistico-alberghiero, meccanico, edile e agrario-alimentare, di quanto non faccia con i settori della moda, estetico ed elettrotecnico.

In ogni caso, rimane indiscutibile il fatto che negli ultimi quattro anni si è operata una compiuta inversione degli equilibri nella IeFP. A livello nazionale, rispetto al 2010-11, si riduce il "tasso di formazione"⁴ mentre sale, di conseguenza, il "tasso di scolasticizzazione". Se nell'a.f. 2009/10 la maggior parte degli iscritti al primo anno frequentava Istituzioni formative (60,9%), nell'anno formativo seguente tale quota scendeva drasticamente di 13 punti percentuali (47,8%) per attestarsi nel triennio successivo intorno al 40% (40,2% nell'a.f. 2011-12, 41,2% nell'a.f. 2012-13 e 40,5% nell'a.f. 2013-14). Specularmente, il tasso di scolasticizzazione cresce dall'a.f. 2009/10 ad oggi di 20 punti percentuali, interessando ormai in modo stabile la maggioranza delle iscrizioni al primo anno e toccando quel 60% che era stato appannaggio delle Istituzioni formative appena quattro anni prima. Si conferma, in tal senso, che l'apporto "sussidiario" della scuola al sistema si è dimostrato più sostitutivo che integrativo, fino a modificare, di fatto, le caratteristiche iniziali del modello: meno professionalizzante e più scolastico. Su questo punto vale il monito delle Regioni: "Il sistema di IeFP è appesantito dal dualismo nell'offerta tra Istituzioni formative e Istituzioni scolastiche. La diffusione della IeFP erogata in via "sussidiaria" ai sensi dell'intesa del 16 dicembre 20102, soprattutto in alcune Regioni, rischia di diventare sostitutiva di quella erogata dalle Istituzioni formative, mentre ai sensi dell'articolo 2 c. 3 del D.P.R. 87/2010, gli Istituti professionali dovrebbero svolgere un mero ruolo integrativo e complementare" (Conferenza delle Regioni, Documento di analisi, 2014, p. 1). Nella questione entra

³ <<http://goo.gl/4YVokC>>.

⁴ Si intende per "tasso di formazione" il livello di partecipazione della società civile al sistema di IeFP, corrispondente alla quota di partecipazione alla IeFP degli allievi delle Istituzioni formative al 1° anno. Analogamente, per "tasso di scolasticizzazione" si intende la quota di partecipazione alla IeFP degli allievi delle Istituzioni scolastiche al 1° anno.



anche Confindustria⁵, indicando come un bene per le imprese il potenziamento delle Agenzie accreditate e più qualificate “così da preservare le particolarità e la tipicità dell’Istruzione e formazione professionale” (Confindustria, 2014, p. 28).

⁵ Tra i 100 punti che la Confindustria Education ha posto all’attenzione dell’opinione pubblica, 18 riguardano la IeFP: punti 19, 20, 21, 22, 23, 24, 29, 41, 48, 49, 50, 51, 73, 82, 83, 84, 94, 97.



GLI STRUMENTI PER IL FINANZIAMENTO: UN CONFRONTO TRA REGIONI E P.A.

Il presente studio prende in esame gli strumenti per il finanziamento sostenuto dalle Amministrazioni (regionali e delle Province autonome) al fine di realizzare territorialmente l'offerta di percorsi delle Istituzioni formative di Istruzione e formazione professionale (IeFP). Il periodo di riferimento è l'a.f. 2012/13, pur prendendo in considerazione l'anno formativo precedente per cominciare a valutare le variazioni delle dinamiche del finanziamento nell'attuale contingenza della crisi economica.

Lo scopo di questa indagine è quello di presentare e commentare i risultati di un confronto tra realtà territoriali diverse, in quanto a modelli di offerta e strumenti di parametrizzazione dei costi, delineando un quadro sinottico di lettura per decisori e addetti ai lavori.

Vengono considerati i finanziamenti destinati alle Istituzioni formative⁶ (IF) accreditate per il diritto/dovere relativamente all'a.f. 2012/13 e in riferimento al primo anno di percorso attivato nei rispettivi modelli territoriali. Pertanto, nelle Regioni nelle quali i percorsi triennali sono iniziati dopo la scuola secondaria inferiore esclusivamente nelle Istituzioni scolastiche (IS), si analizzano i costi non dei primi ma dei secondi anni che, nella fattispecie, costituiscono il primo anno del biennio realizzato nelle Istituzioni formative⁷.

Determinazioni di Giunta, Linee guida e Avvisi che regolano la spesa pubblica sono le fonti principali dell'indagine, le quali fanno luce sulla composita realtà di un'offerta ormai a regime e pienamente inserita nel contesto del sistema educativo italiano.

Sulla base degli atti amministrativi, viene individuato l'*indicatore guida*⁸ per la determinazione dei costi in ciascuna Regione o P.A.: esso è riferibile al *costo annuale per percorso* piuttosto che al *costo annuale per allievo* o al *costo orario per allievo* o, ancora, al *parametro ora/corso*. Muovendosi, di volta in volta, da uno di questi quattro indicatori (evidenziati in tabella 5 dalla sottolineatura dei valori corrispondenti) si sono potuti incrociare i dati relativi al numero degli alunni per percorso, forniti dalle Regioni e P.A. nel Monitoraggio ISFOL sull'IeFP, completando un quadro nazionale comparabile di indicatori commensurabili dal quale emergono subito alcune considerazioni:

Nella tabella 5, alcune realtà territoriali non espongono tutti gli indicatori. Esse sono:

- la Provincia Autonoma di Bolzano, le cui "scuole" provinciali (*Landesberufsschulen*), pur essendo Istituzioni formative che rilasciano le qualifiche triennali e quadriennali, sono tutte, sostanzialmente, strutture pubbliche appartenenti all'Amministrazione provinciale, dunque non assimilabili alle Istituzioni formative accreditate del privato sociale e non comparabili nelle tavole dell'Indagine;
- le Regioni Umbria, Campania, Basilicata e Sardegna in quanto, nell'anno formativo considerato, non hanno concretamente attivato sul loro territorio alcun corso delle IF accreditate, pur coinvolgendo le IS nella realizzazione, in sussidiarietà integrativa, dei primi anni dei triennali.

⁶ Si tratta delle Istituzioni formative e non delle Istituzioni scolastiche di Stato.

⁷ Questa stima ha voluto coprire il territorio nazionale, superando la possibile obiezione che, nei pochi casi censiti, i secondi anni sarebbero soggetti a una tendenziale, anche se limitata, riduzione nelle spese regionali. In realtà, anche nelle Regioni nelle quali l'offerta di IeFP delle Istituzioni formative comincia a partire dal secondo anno dell'ipotetico triennio si tratta, a tutti gli effetti, di un "primo" anno comparabile. L'eventuale minor finanziamento da parte delle Amministrazioni pubbliche, di fatto, avviene solo negli anni successivi al primo anno realizzato nelle Istituzioni formative. Il finanziamento, inoltre, si bilancia fisiologicamente negli anni per il parallelo decremento degli iscritti nelle classi. La maggiore estensione della stima è ricercata per creare un ambito, il più possibile completo, di corrispondenza tra le Regioni.

⁸ Con "indicatore guida" ci si riferisce alla variabile in base alla quale si calcola il costo del percorso da finanziare.



Abbiamo, invece, incluso la Regione Valle d'Aosta, che nella precedente edizione dell'indagine non era stata considerata. Ciò è stato possibile in quanto, quest'anno, si è curata una parte qualitativa (Allegato 1) che espone le "unità di prestazioni" per la realizzazione delle azioni aggiuntive a carico dell'Istituzione formativa. In tal modo, si è in grado di operare un collegamento tra i costi e la complessità del servizio.

I costi delle Istituzioni scolastiche esposti in questa Indagine si riferiscono a tre livelli sovrapposti, espressione di un approfondimento che perfeziona l'analisi rispetto al *Paper* precedente.

Al primo livello, il "costo annuale allievo" delle Istituzioni scolastiche (compreso quello per l'a.f. 2011/12) è stato individuato mediante i dati aggiornati⁹ forniti dal Servizio statistico del MIUR, con riferimento all'anno 2011. Sono le cifre usate per le comparazioni dell'OCSE e, in particolare, per *Education at a Glance 2014*. Il dato risultante da questa fonte è il primo elemento adoperato, utile per una comparazione diacronica tra gli a.f. 2012/13 e 2011/12. Successivamente, dopo l'emanazione del decreto 26 giugno 2014, la relativa indicazione ministeriale¹⁰ definisce un più preciso costo medio per studente (CMS) formalizzato dallo Stato attraverso i suoi Ministeri dell'economia e delle finanze e dell'Istruzione. Tale costo si basa sulla spesa totale per l'istruzione, ossia sulla spesa pubblica ma anche su quella privata (famiglie ed altri), sempre con riferimento al 2011, facente parte a tutti gli effetti dell'imputazione complessiva da comparare sincronicamente tra le Regioni. Questa seconda fonte consente di definire più precisamente il costo in capo allo Stato per le Istituzioni scolastiche del secondo ciclo che fanno parte della IeFP. Anche questa, tuttavia, non è ancora una definizione completa dei costi sostenuti dalle scuole nella IeFP. Mancano, infatti, quelli derivanti dalle attività di accompagnamento.

Nel caso dell'offerta dei percorsi partiti nelle Istituzioni scolastiche, l'erogazione del servizio avverrebbe senza oneri per lo Stato, il quale già copre i costi delle annualità dei percorsi quinquennali, essenzialmente, in termini di strutture (spese di edilizia, manutenzione e oneri figurativi), stipendi del personale (dirigente scolastico, servizi amministrativi, docenti di ruolo e non, personale Ata), spese di funzionamento didattico e amministrativo e altre spese gestite dalla scuola).

Bisogna, tuttavia, aggiungere che i percorsi di IeFP delle Istituzioni scolastiche godono di ulteriori finanziamenti per attività riconducibili specificamente alle attività svolte nei percorsi professionalizzanti dell'offerta regionale. Si tratta, infatti, delle cosiddette "attività di accompagnamento", che possono essere indirizzate a:

- copresenza dei docenti in discipline individuate dai collegi docenti, anche durante le attività formative in aula per permettere una maggiore curvatura professionalizzante al percorso scolastico (Toscana), figure di docenti integrative ed esperti esterni per integrare l'area professionalizzante non sufficientemente coperta dai docenti delle Istituzioni scolastiche (Marche);
- interventi volti a sviluppare le competenze di base e professionali e ad agevolare i passaggi tra il sistema dell'istruzione e il sistema dell'Istruzione e formazione professionale, con particolare attenzione agli studenti a rischio di abbandono scolastico e formativo (Emilia Romagna) LARSA

⁹ Si ricorda che per stabilire il costo delle Istituzioni scolastiche la prima indagine poteva avvalersi solo dei dati del MIUR contenuti nella pubblicazione *La scuola in cifre 2009/10* e non ancora aggiornati all'anno di riferimento 2011. I dati dell'a.f. 2011/12 presenti in questa edizione sono stati aggiornati.

¹⁰ Al link <http://goo.gl/5ZHD2t> sono pubblicate le indicazioni per le scuole paritarie sull'applicazione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 26 giugno 2014.



(Laboratori per il recupero e lo sviluppo degli apprendimenti) esterni, finanziati specificamente per ragazzi a rischio (Molise) laboratori di pratica professionale, al fine di garantire un rafforzamento delle attività formative in laboratorio, anche attraverso l'azione congiunta di insegnanti proveniente dalla formazione professionale o dal mondo delle imprese (Toscana), laboratori, anche a carattere territoriale, per lo sviluppo ed il recupero degli apprendimenti (Marche) finanziamento della parte laboratoriale delle scuole che non sono attrezzate (Lazio), laboratori per lo sviluppo ed il recupero degli apprendimenti (Campania), esperti di attività laboratoriali con professionalità non proprie della scuola (Sicilia);

- tirocini formativi ed esperienze in alternanza scuola-lavoro in relazione alle figure professionali caratterizzanti i percorsi formativi, visite guidate presso aziende di riferimento del settore obiettivo dell'intervento formativo (Marche) arricchimento dell'offerta dei percorsi tradizionali con tirocini formativi ed esperienze in alternanza scuola-lavoro in relazione alle figure professionali caratterizzanti i percorsi formativi (Campania);
- comitati tecnico scientifici per la concreta realizzazione del percorso: pareri per l'ammissione degli allievi alle varie annualità ed agli esami intermedi e finali, declinazione operativa di ciascun percorso sussidiario, prova situazionale di fine annualità, passaggio degli allievi fra i sistemi formativi, individuazione di un modello pedagogico, organizzativo ed orario funzionale al raggiungimento degli standard minimi (Friuli-Venezia Giulia), riconoscimento dei crediti formativi e di valorizzazione e certificazione delle competenze (Campania);
- azioni di tutoraggio per le attività di apprendimento in contesto lavorativo, al fine di supportare gli Istituti professionali nelle attività di organizzazione delle attività di stage/tirocinio, visite guidate, ecc. (Toscana);
- spese e impegni di segreteria e per acquisti di eventuali sussidi didattici (Toscana), attrezzature particolari e materiale di consumo direttamente riconducibile all'area professionalizzante (Marche).

Tali attività, finanziate a parte, sono distinte dalle azioni "di sistema" che sostengono i processi senza intervenire nella realizzazione dei singoli percorsi. Le azioni di sistema svolgono una preparazione remota, mirata ad aree specifiche:

- formazione dei dirigenti scolastici, dei docenti, dei referenti provenienti da Istituzioni scolastiche, dei coordinatori, dei referenti delle province ecc.;
- supporto di rete nei confronti delle Istituzioni scolastiche;
- incontri per il chiarimento dei nodi problematici, inerenti le modalità di progettazione, di gestione e di valutazione dei percorsi;
- supervisione in itinere dell'andamento degli esami e del funzionamento delle commissioni di certificazione;
- valutazione delle esperienze realizzate al fine di ridefinire, in chiave migliorativa, le procedure.

Diversamente, le "azioni di accompagnamento", essendo riconducibili, in definitiva, alla gestione operativa dell'offerta di IeFP sono un costo aggiuntivo per la collettività da imputare al singolo percorso. Per questo motivo, è stata prevista una voce ulteriore di costo per quelle regioni che adottano tale forma di finanziamento alle Istituzioni scolastiche.

Al calcolo della stima dei costi concorre, a parità di prestazioni, il numero di alunni a percorso (tabella 1), il numero delle ore dei percorsi delle IF (tabella 2) e l'indicatore per il finanziamento scelto dalla



Regione o dalla P.A. (tabella 5). Altri elementi, come il tasso di partecipazione degli allievi delle Istituzioni formative e il tasso di attrazione ai percorsi, contribuiscono a contestualizzare l'impegno delle Amministrazioni pubbliche per un'offerta professionalizzante di questo tipo, in relazione ad alcuni risultati rilevabili nel contrasto alla dispersione.

Tabella 1 - Calcolo del numero di alunni per classe dei percorsi delle IF a qualifica, a.f. 2012/13

Regioni e P.A.	Iscritti IF* 1° anno	Percorsi IF* 1° anno	N. alunni a gruppo classe IF di 1° anno
Piemonte	6.870	299	23,0
Valle d'Aosta	98	6	16,3
Lombardia	11.143	517	21,6,0
Liguria	734	35	21
Bolzano	2.487	130	19,1
Trento	1.270	57	22,3
Veneto	6.936	307	22,6
Friuli Venezia Giulia	1402	84	16,7
Emilia Romagna	3.714	186	20,0
Toscana	1.288	75	17,2
Umbria	-	-	-
Marche	44	2	22,0
Lazio	2.219	93	23,9
Abruzzo	138	7	19,7
Molise	54	4	13,5
Campania	-	-	-
Puglia	559	30	18,6
Basilicata	-	-	-
Calabria	512	34	15,1
Sicilia	4.566	191	23,9
Sardegna	-	-	-
Nord	34.654	1.624	21,4
Centro	3.551	170	20,9
Sud	5.892	266	21,9
Totale	44.034	2.060	21,4

*Escluso Istituzioni provinciali.

Fonte: ISFOL

Il numero di alunni per percorso (inteso come gruppo classe) può essere utilizzato per determinare il costo annuale per allievo iscritto nelle IF partendo dal costo annuale del percorso (vedi tabella 5).

A livello nazionale la media degli alunni delle IF è di 21,4 a percorso, considerando i 44mila allievi che frequentano i poco più di 2mila percorsi esistenti. Regioni e P.A. espongono un numero abbastanza differenziato di alunni a classe, che va dai 13,5 del Molise ai 23,9 del Lazio e della Sicilia.

Il numero di alunni per gruppo classe si costruisce generalmente sulla base del numero degli iscritti diviso il numero dei percorsi (entrambi questi dati sono raccolti dal MIUR presso le Regioni). Talvolta, tuttavia, tale formula può essere soggetta alle particolarità dei modelli territoriali. Innanzitutto, in alcune Regioni e P.A. sono presenti Istituzioni dipendenti da Amministrazioni pubbliche, generalmente



dalla Provincia. In questo caso, il numero degli alunni e dei percorsi va calcolato in riferimento alle sole Istituzioni del privato sociale. Si tratta, infatti, di realtà con altri parametri di finanziamento, che già godono di fondi che ne possono coprire le spese di personale e di funzionamento.

Oltre a ciò, vi possono essere ulteriori specificità, sintetizzate nella colonna 2 dell'Allegato n. 1. In Valle d'Aosta, ad esempio, le Direttive regionali per la realizzazione di attività cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo prevedono un minimo di 8 e un massimo di 25 allievi.

I percorsi, inoltre, possono essere sdoppiabili per i progetti che confluiscono in due profili professionali. Nella P.A. di Trento, l'unità classe finanziata va da un minimo di 15 a un massimo di 25 ragazzi.

Inoltre, nel determinare la spesa per gruppo di studenti, il *Documento sui criteri per l'assegnazione delle azioni a esclusivo finanziamento provinciale* (par. 2.1.1) fa riferimento a uno speciale criterio economico-finanziario per la costituzione del gruppo classe, adottato nella presente Indagine. In Veneto, vi sono tre ordini di finanziamento a seconda del comparto su cui insistono le qualifiche. In tal modo, è stato necessario individuare il numero di alunni per classe sulla base di ciascun comparto di riferimento, al fine di procedere in seguito ad un calcolo ponderale.

Anche il numero di ore a percorso (tabella 2) concorre a determinare la stima del costo dei percorsi di IeFP. La media delle ore a livello nazionale è di 1.043 a percorso. Si va dalle 990 di Lombardia, Veneto e Abruzzo alle 1.224 di Bolzano.

A livello di ripartizione territoriale non si notano differenze rilevanti tra le Regioni e P.A., né particolari variazioni rispetto all'anno passato nel numero delle ore.

Non tutte le Regioni e P.A. possono vantare una consistente partecipazione di Istituzioni formative per attendere a un'offerta pluralistica di percorsi di IeFP. In tutto il Centro-Sud la partecipazione delle IS non supera il 50% esprimendo non di rado una presenza simbolica o, comunque, trascurabile. Addirittura, in due casi, Campania¹¹ e Basilicata, si dispone per i percorsi triennali solo di un'offerta scolastica sussidiaria.

A indicare la presenza delle Istituzioni formative è il "tasso di formazione" (tabella 3), che serve a comprendere il peso delle Istituzioni formative nel contesto territoriale della IeFP: corrisponde al numero di iscritti ai percorsi di primo anno delle Istituzioni formative sul totale degli iscritti al primo anno delle Istituzioni della IeFP (iscritti di 1° anno, IF su IF+IS). Tale valore è determinante per riconoscere lo sforzo prodotto da ogni Amministrazione pubblica nello scegliere di sostenere la propria offerta nella forma di un bilanciato pluralismo istituzionale.

Tabella 2 - Numero di ore al 1° anno dei percorsi delle IF a qualifica per Regione e P.A., a.f. 2012/13

Regioni e P.A.	N. ore - 1° anno percorsi IF
Piemonte	1.050
Valle d'Aosta	1.000
Lombardia	990
Liguria	1.050
Bolzano	1.224
Trento	1.066
Veneto	990
Friuli Venezia Giulia	1.056
Emilia Romagna	1.000

¹¹ A partire dall'a.f. 2014/15, anche in Campania sarà presente un'offerta di IeFP delle Istituzioni formative.



Toscana	1.050
Umbria	-
Marche	1.056
Lazio	1.056
Abruzzo	990
Molise	1.000
Campania	-
Puglia	1.100
Basilicata	-
Calabria	1.000
Sicilia	1050
Sardegna	-
Totale	1.043

Fonte: ISFOL

Nel corso degli ultimi tre anni rilevati (tabella 3) si nota una propensione a diminuire al primo anno la quota di presenza delle IS a favore di una scolasticizzazione del settore, in particolare nel Meridione. Già nell'a.f. 2009/10 si è avuto il sorpasso delle iscrizioni al primo anno delle IS sulle IF, confermato due anni dopo per le iscrizioni dell'intero triennio.

Negli ultimi due anni l'equilibrio tra gli iscritti delle IF e delle IS sembra stabilizzarsi a livello nazionale, attestando il tasso di formazione a poco più del 41%: troppo poco per sostenere il ruolo primario delle IF e quello meramente "integrativo e complementare" attribuito alle IS ai sensi dell'articolo 2 c. 3 del D.P.R. 87/2010.

Il tasso di attrazione (tabella 4) corrisponde alla quota di allievi di 1° anno che concludono il triennio, al lordo delle eventuali immissioni/fuoriuscite durante il percorso.

Nel calcolo si fa riferimento agli studenti di primo anno in rapporto a quelli che, superando il terzo, si iscrivono al quarto anno (IPS, nella colonna 1 della tabella 4) o a quelli che, superando il terzo anno, ottengono la qualifica (IeFP delle IF e delle IS, nelle colonne 2 e 3).

Tabella 3 - Tasso di formazione* per Regione e P.A. negli a.f. 2010/11-2012/13

Regioni e P.A.	Tasso di formazione a.f. 2010/11	Tasso di formazione a.f. 2011/12	Tasso di formazione a.f. 2012/13
Piemonte	77,4	58,0	55,4
Valle d'Aosta	15,5	32,0	38,3
Lombardia	74,1	73,4	73,4
Liguria	32,4	28,4	28,2
Bolzano	100,0	100,0	100,0
Trento	100,0	100,0	100,0
Veneto	100,0	91,3	88,8
Friuli Venezia-Giulia	100,0	83,2	87,5
Emilia Romagna	62,7	33,4	31,8
Toscana	16,6	18,4	16,9
Umbria	100,0	0,0	0,0
Marche	1,2	1,2	1,3
Lazio	100,0	53,0	49,4



Abruzzo	100,0	6,0	6,6
Molise	100,0	29,6	14,6
Campania	0,0	0,0	0,0
Puglia	6,6	9,0	5,8
Basilicata	100,0	0,0	0,0
Calabria	21,3	19,5	18,4
Sicilia	48,2	31,4	33,8
Sardegna	0,0	0,0	0,0
Nord	77,6	64,0	63,9
Centro	32,7	27,3	26,0
Sud	16,5	13,6	14,5
Totale	47,8	40,2	41,2

* Per tasso di formazione si intende la quota di partecipazione degli allievi delle Istituzioni formative alla IeFP al 1° anno.

Fonte: ISFOL

Dalla tabella 4 si ricava l'evidenza del debole tasso di attrazione dell'Istruzione professionale tradizionale (70%), già conosciuto come il più basso tra quelli del sistema scolastico italiano. Ciò nonostante, una posizione ancora inferiore la occupa la IeFP delle Istituzioni scolastiche, nella quale 1 studente su 2 non arriva a concludere la formazione per la qualifica con successo negli anni del percorso. Questo potrebbe alludere per un verso alla residualità del percorso a qualifica nelle scuole, suggerito ai ragazzi più a rischio di abbandono dell'Istruzione professionale e, per altro verso, alla maggiore capacità di attrazione delle Istituzioni formative, nonostante lo stesso problematico *background* dei suoi ragazzi. Nella IeFP, la capacità di attrazione delle IS supera di 10 punti percentuali quella delle IS, censita nelle poche Regioni che hanno anticipato l'uscita "a regime" dei primi qualificati a scuola.

Tabella 4 - Tasso di attrazione* del triennio per Regione e P.A. (iscritti di 4° anno su iscritti di 1° anno), IPS e IeFP a.s. 2012/13. Valori %

Regioni e P.A.	Tasso di attrazione triennio IPS**	Tasso di attrazione triennio IeFP per le IS	Tasso di attrazione triennio IeFP per le IF
Piemonte	75,6	-	61,7
Valle d'Aosta	-	45,4	-
Lombardia	68,8	61,7	73,4
Liguria	72,5	-	74,7
Bolzano	-	-	75,3
Trento	-	-	85,3
Veneto	80,2	-	74,7
Friuli VG	83,4	-	70,5
Emilia Romagna	70,8	-	64,6
Toscana	69,5	38,6	35,2
Umbria	84,6	-	47,4
Marche	72,5	65,1	-
Lazio	81,0	-	55,8
Abruzzo	73,1	-	71,6
Molise	82,3	-	-



Campania	62,7	-	-
Puglia	71,5	-	60,7
Basilicata	76,5	-	56,8
Calabria	69,5	-	-
Sicilia	62,2	-	36,6
Sardegna	61,4	-	-
Totale	70,5	53,1	63,9

* Per tasso di attrazione si intende la quota di qualificati in rapporto agli allievi di 1° anno di 3 anni precedente, al lordo delle eventuali immissioni/fuoriuscite durante il percorso. ** Corsi tradizionali e IeFP.

Fonte: MIUR/Tuttoscuola colonna 1; MIUR/ISFOL, colonne 2 e 3

La tabella 5, che si riferisce agli indicatori adoperati per stabilire i finanziamenti ai percorsi delle IF, mostra un disegno di *governance* convergente. Tra le Regioni si rileva una varianza di costi che, tuttavia, non impedisce una lettura comparativa.

Il *range* dei costi annuali per percorso (mediamente di circa € 100.000) va da € 66.000 della Toscana a € 144.000 nella P.A. di Trento concentrandosi, per i due terzi dei percorsi esistenti, entro un intervallo di meno di € 25.000: dai 94mila euro del Piemonte ai quasi 118mila dell'Emilia Romagna. Il 47% delle Regioni/P.A. che attivano un'offerta delle IF hanno utilizzato questo indicatore guida.

Il costo annuale per allievo (mediamente € 4.608,08) va da € 3.900 della Toscana a € 8.000 della Valle d'Aosta, ma quasi di due terzi dei percorsi si attuano in un *range* di € 1.500 con un costo che oscilla approssimativamente tra € 3.900 e € 5.400; il 13% delle Regioni/P.A. che attivano un'offerta delle Istituzioni formative hanno utilizzato questo indicatore guida.

Il costo orario per allievo (mediamente € 4,52) va dai meno di 3 euro di Toscana, Sicilia, Piemonte e Abruzzo agli 8 euro della Valle d'Aosta; due terzi dei percorsi insistono nell'intervallo di circa due euro per ora/allievo (da € 3,94 a € 5,95); il 13% delle Regioni/P.A. che attivano un'offerta delle Istituzioni formative hanno utilizzato questo indicatore guida.

Il parametro ora/corso (mediamente intorno ai 100 euro) va da € 63 a € 135, ma quasi due terzi dei percorsi si collocano tra € 90,00 ed € 110,00. Il 25% delle Regioni/P.A. che attivano un'offerta delle Istituzioni formative hanno utilizzato questo indicatore guida.

Tabella 5 - Indicatori di costo per Regione e P.A., a.f. 2012/13 (escluso istituzioni provinciali)

Regioni e P.A.	A	B	C	D
	Costo annuale medio per percorso in euro (parametro ora/corso per n. ore)	Costo annuale medio per allievo iscritto in euro (costo annuale percorso diviso n. alunni a percorso)	Costo orario medio per allievo iscritto in euro (costo annuale allievo diviso n. ore)	Parametro ora/corso in euro (costo annuale percorso diviso n. ore)
Piemonte	94.500,00	4.108,70	3,91	90,00
Valle d'Aosta	131.555,60	8.070,90	8,07	131,56
Lombardia	97.200,00	4.500,00	4,55	98,18
Liguria	115.000,00	5.476,19	5,21	109,52
Bolzano	-	-	-	-
Trento	144.474,98	6.478,70	6,08	135,53
Veneto	89.456,40	3.958,25	4,00	90,36
Friuli Venezia Giulia	104.929,44	6.283,20	5,95	99,37
Emilia Romagna	118.277,90	5.913,90	5,91	118,27
Toscana	66.500,00	3.866,28	3,68	63,33
Umbria	-	-	-	-



Regioni e P.A.	A	B	C	D
	Costo annuale medio per percorso in euro (parametro ora/corso per n. ore)	Costo annuale medio per allievo iscritto in euro (costo annuale percorso diviso n. alunni a percorso)	Costo orario medio per allievo iscritto in euro (costo annuale allievo diviso n. ore)	Parametro ora/corso in euro (costo annuale percorso diviso n. ore)
Marche	116.160,00	5.280,00	5,00	110,00
Lazio	109.940,00	4.600,00	4,38	104,11
Abruzzo	76.850,63	3.901,04	3,94	77,63
Molise	70.000,00	5.185,19	5,19	70,00
Campania	-	-	-	-
Puglia	128.700,00	6.919,35	6,29	117,00
Basilicata	-	-	-	-
Calabria	105.000,00	6.953,64	6,95	105,00
Sicilia	95.000,00	3.974,90	3,79	90,98
Sardegna	-	-	-	-
Nord*	100.554,79	4.651,86	4,60	109,17
Centro*	90.848,47	4.342,29	4,13	92,54
Sud*	99.225,39	4.528,38	4,32	92,62
Totale*	99.516,60	4.608,08	4,52	100,80

* Calcolo del costo annuale per percorso (A) ponderato per numero di percorsi; Calcolo del costo annuale per allievo (B) ponderato per numero di allievi; Calcolo del costo orario per allievo (C) ponderato per numero di allievi; Calcolo del costo ora/corso (D) ponderato per numero di ore. Sono evidenziati in grigio gli indicatori guida adoperati dalle Regioni e P.A. e in corsivo sono esposti gli indicatori ricalcolati.

Fonte: ISFOL

Si manifesta una diversità di criteri nel modo di finanziamento dei percorsi della IeFP delle Istituzioni formative, non tanto espressa dall'eterogeneità nei costi delle attività formative finanziate quanto dalla scelta di indicatori guida. In generale al Sud l'onere per la formazione è inferiore alla media sia riguardo al costo annuale per percorso che al costo per allievo. Al Nord, invece, si rilevano i maggiori costi.

C'è il paradosso che lo Stato finanzia i percorsi sussidiari più di quanto non sostenga i percorsi che partecipano al sistema in via primaria. Per lo stesso tipo di qualifiche, la collettività risparmia mediamente quasi un terzo dei finanziamenti affidando la IeFP al "pubblico sociale".

I costi del primo anno degli Istituti professionali di Stato sono evidenziati (tabella 6) dai dati del Ministero dell'istruzione 2011 e dalle indicazioni ministeriali relative al D.M. 26 giugno 2014.

Tabella 6 - Differenza tra i costi delle IF rispetto alle IS negli a.f. 2011/12 e 2012/13 (escluso istituzioni provinciali)

Regioni e P.A.	A	B	C	D	E	F	G
	Costo annuale medio IF per allievo iscritto in euro 2011/12	Costo annuale medio IF per allievo iscritto in euro 2012/13	Differenza % del costo annuale IF per allievo iscritto tra 2011/12 e 2012/13 (A-B)/A*100	Costo annuale medio IS per allievo iscritto in euro (OCSE/MIUR*) 2011/12 e 2012/13	Differenza % del costo annuale/rispetto al costo annuale/allievo IS (OCSE/MIUR) 2011/12**	Differenza % del costo annuale/rispetto al costo annuale/allievo IS (OCSE/MIUR) 2012/13**	Risparmio in euro per allievo nel passaggio da IS a IF 2012/13**
Piemonte	4.959,80	4.108,70	-17,2	6.705,12	-26,0	-38,7	2.596,42
Valle d'Aosta	9.468,78	8.070,90	-14,8	6.705,12	+41,2	+20,4	-1.365,78
Lombardia	4.500,00	4.500,00	0,0	6.705,12	-32,9	-32,9	2.205,12



Liguria	5.476,19	5.476,19	0,0	6.705,12	-18,3	-18,3	1.228,93
Bolzano	-	-	-	-	-	-	-
Trento	6.475,29	6.478,70	+0,1	-	-	-	-
Veneto	3.980,00	3.958,25	-0,5	6.705,12	-40,6	-41,0	2.746,87
Friuli-V. G.	5.870,00	6.283,20	+7,0	6.705,12	-12,5	-6,3	421,92
Emilia R.	5.305,14	5.913,90	+11,5	6.705,12	-20,9	-11,8	791,22
Toscana	3.934,91	3.866,28	-1,7	6.705,12	-41,3	-42,3	2.838,84
Umbria	-	-	-	-	-	-	-
Marche	5.280,00	5.280,00	0,0	6.705,12	-21,3	-21,3	1.425,12
Lazio	4.600,00	4.600,00	0,0	6.705,12	-31,4	-31,4	2.105,12
Abruzzo	4.173,27	3.901,04	-6,5	6.705,12	-37,8	-41,8	2.804,08
Molise	6.747,47	5.185,19	-23,2	6.705,12	0,6	-22,7	1.519,93
Campania	-	-	-	-	-	-	-
Puglia	6.187,50	6.919,35	+11,8	6.705,12	-7,7	+3,2	-214,23
Basilicata	-	-	-	-	-	-	-
Calabria	6.000,00	6.953,64	+15,9	6.705,12	-10,5	+3,7	-248,52
Sicilia	4.348,83	3.974,90	-8,6	6.705,12	-35,1	-40,7	2.730,22
Sardegna	-	-	-	-	-	-	-
Nord	4.776,77	4.651,86	-2,6	6.705,12	-28,8	-30,6	2.053,26
Centro	4.431,15	4.342,29	-2,0	6.705,12	-33,9	-35,2	2.362,83
Sud	4.785,68	4.528,38	-5,4	6.705,12	-28,6	-32,5	2.176,74
Totale	4.738,22	4.608,08	-2,7	6.705,12	-29,3	-31,3	2.097,04

* Ci si riferisce sia per l'a.f. 2011/12 che per l'a.f. 2012/13 all'ultimo dato disponibile OCSE/MIUR per il 2011.

** Colonna E (D-A) /D*100; Colonna F D-B) /D*100; Colonna G (D-B).

Fonte: ISFOL

Il risultato è che si rileva quasi ovunque un vantaggio economico dal finanziamento delle istituzioni formative rispetto a quelle scolastiche: e questo, proprio quando cresce in modo esponenziale la quota di "scolasticizzazione" della IeFP, producendo l'apparente vantaggio di costare meno alle Regioni ma non allo Stato e alla comunità.

La stima per l'a.f. 2012/13 dello scostamento percentuale tra il costo annuale per allievo del 1° anno nelle Istituzioni formative rispetto a quello delle Istituzioni scolastiche è -31,3% (dati OCSE/MIUR – tabella 6), -33,4% (dati MEF) e -34,0% (dati MEF + Azioni di accompagnamento – tabella 7).

Tabella 7 - Differenza tra i costi delle IF rispetto alle IS nel 2012/13 (dati MEF e MEF + ISFOL)

Regioni e P.A.	Costo medio annuale IF per allievo iscritto in euro 2012/13	Costo medio annuale IS per allievo iscritto in euro 2012/13 (MEF)	Costo medio annuale IS per allievo iscritto in euro (MEF + Azioni di accompagnamento)	Differenza % del costo annuale/allievo IF 2012/13 rispetto al costo annuale/allievo IS (MEF) 2012/13	Differenza % del costo annuale/allievo IF 2012/13 rispetto al costo annuale/allievo IS (MEF + Azioni di accompagnamento) 2012/13
Piemonte	4.108,70	6.914,31	6.914,31	-40,6	-40,6
Valle d'Aosta	8.070,90	6.914,31	6.914,31	+16,7	+16,7
Lombardia	4.500,00	6.914,31	6.914,31	-34,9	-34,9
Liguria	5.476,19	6.914,31	6.914,31	-20,8	-20,8
Bolzano	-	-	-	-	-
Trento	6.478,70	-	-	-	-
Veneto	3.958,25	6.914,31	6.914,31	-42,8	-42,8



Friuli-Venezia Giulia	6.283,20	6.914,31	7.122,91	-9,1	-11,8
Emilia Romagna	5.913,90	6.914,31	7.117,47	-14,5	-16,9
Toscana	3.866,28	6.914,31	7.224,47	-44,1	-46,5
Umbria	-	-	-	-	-
Marche	5.280,00	6.914,31	6.959,25	-23,6	-24,1
Lazio	4.600,00	6.914,31	6.914,31	-33,5	-33,5
Abruzzo	3.901,04	6.914,31	6.914,31	-43,6	-43,6
Molise	5.185,19	6.914,31	6.914,31	-25,0	-25,0
Campania	-	-	-	-	-
Puglia	6.919,35	6.914,31	6.914,31	+0,1	+0,1
Basilicata	-	-	-	-	-
Calabria	6.953,64	6.914,31	6.914,31	+0,6	+0,6
Sicilia	3.974,90	6.914,31	6.914,31	-42,5	-42,5
Sardegna	-	-	-	-	-
Nord	4.651,86	6.914,31	6.989,57	-32,7	-33,4
Centro	4.342,29	6.914,31	7.068,30	-37,2	-38,6
Sud	4.528,38	6.914,31	6.914,31	-34,5	-34,5
Totale	4.608,08	6.914,31	6.977,75	-33,4	-34,0

Fonte: ISFOL

L'ipotetico risparmio annuale a regime per la collettività di ogni allievo che passasse dalle IS alle IF sarebbe di € 2.097,04 (dati OCSE/MIUR), € 2.306,23 (dati MEF) e € 2.369,67 (dati MEF + Azioni di accompagnamento).

A regime, in un'ipotetica trasformazione dei soli percorsi in sussidiarietà integrativa in quelli delle Istituzioni formative, il risparmio per la collettività sarebbe tale da consentire ad altri 20.000 candidati di entrare nella IeFP. Si stima che ogni 2 ragazzi che si iscrivono ai percorsi delle Istituzioni scolastiche coprono 3 posti nella IeFP delle Istituzioni formative.

"A noi Stato italiano cosa conviene?" Queste parole¹² del Ministro dell'istruzione Stefania Giannini sull'opportunità di puntare ai costi standard aprono alla riflessione sulla forbice sempre più estesa dei costi tra l'offerta delle Istituzioni formative e quella delle Istituzioni sussidiarie. Il divario per la spesa della collettività si manifesta, pur in presenza di uno stesso "prodotto" formativo, generalmente non meno apprezzato dalle aziende se proveniente dal mondo della formazione, come già rilevato nel II capitolo di questa indagine.

Ciò nonostante, negli ultimi anni non si è avuta nessuna ripercussione sui finanziamenti a sostegno di questa già strutturata azione antidispersione. Il criterio base del sistema di finanziamento delle Istituzioni formative della IeFP è stato finora la "spesa storica", corrispondente all'ammontare dei finanziamenti storicamente consolidati e risultanti delle spese esposte nel tempo. In relazione ad esso, ogni Amministrazione ha ricevuto finanziamenti congruenti la spesa in precedenza sostenuta. Negli ultimi anni, tuttavia, a fronte della crescita nel numero di "candidati" all'offerta di IeFP si è avuta un'opposta diminuzione dell'intervento pubblico: riguardo a quello statale, la ripartizione e assegnazione¹³ alle Regioni e P.A. delle risorse mette a disposizione € 189.109.570 per il 2012, quando nel 2003 tale finanziamento era di € 204.700.000. Rispetto al 2010, il totale delle risorse impegnate dalle Regioni e P.A. è diminuito nel 2012 del 15%. Hanno inciso le scarse risorse, lo sfaldamento della

¹² <<http://goo.gl/fjJ5OT>>.

¹³ Decreto di assegnazione delle risorse per l'annualità 2012 per il finanziamento dei percorsi finalizzati all'assolvimento del diritto-dovere, ai sensi dell'art. 28 comma 3 del decreto legislativo 226 del 17 ottobre 2005 (D.D. 871/Segr D.G./2012).



IeFP nel Meridione e il mancato riconoscimento culturale dell'equivalenza formativa dei "triennali" rispetto ai percorsi di istruzione scolastici.

Nell'a.f. 2012, i finanziamenti alla IeFP derivano per il 43% dalle risorse regionali/provinciali, per il 32% dai trasferimenti dello Stato (26,4% MLPS e 5,4% MIUR) e per il 25% dalle risorse comunitarie (ISFOL, 2013). Il 95% delle risorse impegnate copre le attività realizzate dalle Istituzioni formative, mentre ai finanziamenti già stanziati dallo Stato per gli Istituti di istruzione superiore si aggiungono quelli regionali per le attività di supporto per le Istituzioni scolastiche impegnate nella IeFP. Il 91% delle risorse impegnate lo sono al Nord, mentre al Sud tale percentuale è del 3,6% (-34% rispetto al 2011).

Un confronto approfondito tra tutte le realtà richiede la scelta di indicatori oggettivi e rappresentativi di prestazioni chiave, al fine di assicurare una comparabilità dei risultati. Non ci si nasconde, tuttavia, che un'ulteriore complessità di lettura del fenomeno deriva dall'analisi della differenza qualitativa tra le offerte territoriali. Essa è riscontrabile nella presenza di alcune variabili di difficile esplicitazione come i requisiti di laboratori e strutture, la formazione continua dei tutor e del personale docente, la presenza di canali di pubblicizzazione, le attività extracurricolari, la messa a livello esterna al percorso, il coinvolgimento regolamentato di soggetti terzi ecc. Si è scelto, pertanto, di rendere esplicita l'articolazione di "unità di prestazioni" aggiuntive nel citato Allegato 1.

DISCLAIMER

**QUESTO ESTRATTO FA PARTE DELL'HIGHLIGHTS ISFOL "I COSTI DELLA IeFP"
DISPONIBILE ON LINE:**

<http://www.isfol.it/highlights/highlights-4-2015-i-costi-della-iefp/i-costi-della-iefp>

Per accedere al paper completo: <http://goo.gl/SBkH5L>