

F. S. E.  
F. S. E.  
Fondo Sociale Europeo

# Dossier

Aprile 2004

A cura del  
**Partito della Rifondazione Comunista**  
**Gruppo consiliare regionale della Lombardia**



## Indice

1. Premessa	Pag. 3
2. Fse: un fiume di denaro che alimenta un mercato, affossa la qualità e si espone ad arbitrii ed illeciti	Pag. 4
3. Il Programma Operativo Regionale 2000/2006: il reperimento e la distribuzione delle risorse da parte della Regione Lombardia	Pag. 7
3.1. Il nuovo sistema degli accreditamenti: dagli operatori storici ai nuovi soggetti formativi "a tempo limitato"	Pag. 10
3.2. FSE 2003 - Dal sistema della formazione al sistema per l'accaparramento delle risorse: un po' per tutti, tanto per pochi.	Pag. 16
4. La formazione permanente continua	Pag. 27
5. Il dispositivo di <i>sovvenzione globale</i> , ovvero come esternalizzare e privatizzare un servizio	Pag. 32

# 1.Premessa

Il presente dossier segue quello presentato nel 2001 e si pone l'obiettivo di rappresentare il difficile lavoro di analisi e di assemblaggio dei dati relativi ai finanziamenti erogati dalla Regione Lombardia a soggetti, corsi e sedi.

Un lavoro arduo in relazione alle difficoltà di reperimento delle informazioni e di comprensione del sistema messo in atto con gli accreditamenti, a partire dal 2001.

Sono state analizzate le 103 graduatorie deliberate (BIENNIO 2002/2003) e pubblicate dalla stessa Regione; quindi, i dati raccolti hanno come unica fonte quella dell'Assessorato competente.

L'analisi ha confermato quanto da noi più volte sostenuto in merito all'assenza di efficacia e di efficienza, nonché di trasparenza, delle modalità di erogazione delle risorse pubbliche e, soprattutto, del sistema formativo disegnato.

Questo dossier descrive, in forma sintetica, il fallimento del sistema formativo lombardo.

## **2. Fse: un fiume di denaro che alimenta un mercato, affossa la qualità e si espone ad arbitrii ed illeciti**

I recenti fatti di cronaca relativi all'utilizzo del Fondo Sociale Europeo confermano quanto più volte da noi affermato, ovvero che quello lombardo è un sistema che sperpera risorse ed è privo di trasparenza e controllo.

La responsabilità politica di Formigoni e della sua Giunta nella distribuzione a soggetti di dubbia legalità di soldi pubblici destinati alla formazione è chiara ed emerge in modo evidente da questa ricerca.

### **1. La creazione di un mercato improvvisato e dequalificazione dell'offerta formativa**

Il Programma Operativo Regionale (POR) prevede uno stanziamento di 1.474.258.498,00 Euro nell'arco temporale 2000/2006.

Tra il 2000/2003 sono stati assegnati, attraverso una distribuzione a pioggia, ben 418.116.240,27 di Euro nel 2000/2001 e 866.194.305,94 di Euro nel 2002/2003. Attorno a tale elargizione e grazie al sistema dell'accreditamento introdotto dal 2001, si è creato un mercato, che nasce, cresce e muore con questi finanziamenti.

Prima dell'accreditamento gli operatori formativi erano 250; dopo l'entrata in vigore dell'accreditamento sono diventate 1403 le sedi operative, con oltre 22.000 corsi effettuati.

Sul mercato sono apparsi soggetti senza tradizione ed esperienza formativa a cui sono stati distribuiti finanziamenti plurimiliardari e sono stati sempre più marginalizzati soggetti pubblici e ex convenzionati presenti ben prima dell'introduzione del sistema dell'accreditamento.

Già una nostra precedente ricerca aveva dimostrato come nel 2001 l'84% degli Enti finanziati fosse privo della certificazione Iso 9001 e come fossero state distribuite ingentissime risorse a soggetti privati e respinti analoghi progetti presentati da soggetti pubblici o ex convenzionati di grande prestigio, con una ripartizione dei fondi a scapito della qualità dell'offerta formativa e delle necessità del territorio.

In questi ultimi anni nulla è cambiato; anzi, il sistema dell'accreditamento ha determinato sia un'offerta polverizzata a favore di una pletera di operatori privati che realizzano uno o due corsi, sia una concentrazione di risorse, vere fortune, a operatori privati nati e cresciuti in pochissimo tempo.

In breve tempo, a seguito di ciò, il sistema formativo lombardo ha avuto una radicale trasformazione le cui caratteristiche principali sono, a nostro avviso, l'estemporaneità dell'offerta formativa, l'assenza di ogni programmazione relativamente alle reali domande del territorio, la precarietà qualitativa che accompagna inevitabilmente la frammentazione e l'improvvisazione dell'offerta formativa, la discrezionalità nell'assegnazione delle risorse, la totale assenza di indirizzo, controllo, verifica da parte del Consiglio regionale, la facilitazione per comportamenti di soggetti "furbi" interessati ad approfittare delle ingenti opportunità economiche offerte.

Il Fondo Sociale Europeo, quindi, da straordinaria possibilità per rafforzare il sistema formativo lombardo è divenuto l'occasione per realizzare piccole, grandi fortune per decine, centinaia di soggetti privati nati per acquisire questi fondi.

Fondi che, però, nel 2006 verranno meno. Che destino avrà allora questa pletera di soggetti?

La precarietà futura è comunque fortemente compensata dalla disponibilità di risorse dell'oggi!

Si può tranquillamente affermare che con l'introduzione di questo sistema è stata "ammazzata" la l.r. 95/80 "Disciplina della formazione professionale in Lombardia".

## **2. Discrezionalità nell'assegnazione dei finanziamenti**

Uno degli aspetti da noi criticati è la forte discrezionalità nel meccanismo di formulazione delle graduatorie di accesso ai finanziamenti, accesso che è determinato attraverso tre criteri: la valutazione dell'accreditamento dell'operatore, la valutazione formale del progetto e la coerenza con priorità comunitarie nazionali, regionali e provinciali.

Quest'ultimo criterio è, di fatto, quello che determina l'ammissibilità al finanziamento ed è anche quello in cui il fattore discrezionale è prevalente.

Si tratta di un'operazione totalmente gestita dalla Giunta attraverso un Nucleo di Valutazione nominato dal dirigente alla partita e senza autonomia di giudizio. Tutta la fase di valutazione dei progetti è contraddistinta da un grande margine di discrezionalità che determina il risultato della graduatoria. Non solo. Come confermato da una pesante relazione del Comitato Ispettivo, il Nucleo di Valutazione agirebbe in modo non collegiale e senza trasparenza (non esisterebbero verbali che riportano le modalità, i criteri di valutazione che hanno portato alla formazione di una determinata graduatoria). La modalità utilizzata per la formazione delle graduatorie, secondo lo stesso Comitato, sarebbe "priva di ogni crisma di legalità".

In questo meccanismo potrebbe avere buon gioco la pressione "politica" nel predeterminare una soluzione e favorire nell'accesso al finanziamento un soggetto rispetto ad un altro, possibilità la cui esistenza è confermata anche dalla già menzionata relazione.

L'alto numero di operatori accreditati che fanno richiesta di finanziamenti rende perfino più probabile l'uso discrezionale del terzo criterio.

Il problema che denunciemo è quindi l'assoluta discrezionalità di questo sistema che, dentro maglie di controllo troppo larghe, può, da un lato, rendere difficile il rilievo di fatti illeciti e, dall'altro, produrre una distribuzione arbitraria delle risorse pubbliche che favorisce soggetti privati, magari amici.

Senza contare che il Consiglio Regionale e la Commissione competente sono del tutto estromessi dalla possibilità di verificare a chi e su quali basi vengono erogati i soldi della collettività. Tutto è gestito in modo esclusivo dalla Giunta e dal Direttore Generale, l'accesso diretto ai dati è negato.

Riportiamo testualmente le parole utilizzate dal Comitato che confermano, ancora una volta, le cose da noi più volte affermate: "...la rilevata anomalia, ad avviso del Comitato, impone che si recuperi, in un settore particolarmente delicato, anche per l'ingente massa di risorse finanziarie amministrare, imparzialità e trasparenza nella gestione del complesso meccanismo dei corsi di formazione, ric conducendo il potere discrezionale nell'alveo del ragionevole rispetto delle regole, poste a presidio della cosa pubblica".

### 3. L'assenza di controlli

E' ovvio che quanto riportato al punto precedente trova facile attuazione con un sistema di controlli come quello lombardo che risulta essere assolutamente carente per l'alto numero dei soggetti formativi, da un lato, e per le scarse risorse destinate allo scopo, dall'altro.

64 sono gli ispettori preposti ai controlli delle 1403 sedi operative, controlli che, peraltro, si limitano ad una verifica per ciò che concerne la regolarità e la legittimità formale degli interventi formativi, ovvero gli aspetti meramente procedurali degli stessi.

I controlli concernenti la verifica delle dichiarazioni di spesa sono fatti a campione e riguardano solamente il 5% dei soggetti accreditati.

Nessuna valutazione e verifica vengono fatte sull'efficacia della formazione e sui risultati prodotti dalla stessa.

### 4. Conclusioni

In una Regione che ha una grande necessità di formazione - per qualificare il mercato del lavoro storico, per offrire nuove opportunità di lavoro, per aiutare soggetti svantaggiati ad inserirsi nella società e nel lavoro, per sviluppare pari opportunità tra uomini e donne nel mercato del lavoro - la risposta promossa dal Governo regionale è stata quella di destrutturare il sistema formativo storico, in buona parte costituito da enti pubblici e convenzionati, alimentando un *mercato della formazione*, una corsa all'accreditamento di operatori privati finalizzata in buona parte più ad accaparrarsi parti della grande torta che a rispondere al vero bisogno formativo. Un mercato regolato da un'assoluta discrezionalità e dove, ad oggi, è impossibile verificare cosa 1.284.310.546,21 di Euro abbiano prodotto in termini di risultati sociali-formativi

Siamo sempre più convinti che questa gestione dei Fondi Sociali Europei abbia rappresentato una straordinaria occasione persa.

Aggiungiamo, a conclusione, che gli enti storici (pubblici e ex convenzionati) affermati nella Formazione Professionale, consorzi e centri di F.P. abbandonati a dover concorrere con questo aggressivo mercato privato dell'accaparramento di corsualità formative vivono una stagione pesantissima sia per ciò che attiene al loro ruolo formativo, che per quanto riguarda i livelli occupazionali considerato che ad oggi sono a rischio, probabilmente per difetto, più di 500 posti di lavoro.

### 3. Il Programma Operativo Regionale 2000/2006: il reperimento e la distribuzione delle risorse da parte della Regione Lombardia

I progetti di formazione finanziati con il Fondo Sociale Europeo rispondono ai sei obiettivi indicati dall'Unione Europea: occupazione, integrazione delle persone a rischio di esclusione sociale, percorsi di formazione permanente, politiche di sviluppo dell'imprenditorialità, miglioramento della condizione femminile, sistemi di informazione e valutazione.

Le risorse stanziare sul programma 2000-2006 sono complessivamente 1.474.258.498,00 di euro, la cui provenienza è per il 45% comunitaria (Unione Europea), il 44% nazionale (Ministero del Lavoro e della Formazione) e per l'11% regionale.

I progetti finanziati fino alla fine del 2003 sono stati 23.265, su 57.926 presentati. Quelli avviati sono 19.910 pari all'85,6%, 2.900 progetti sono stati invece revocati per diversi motivi.

Le risorse sino ad ora impegnate equivalgono all'87,12% del totale, per il triennio 2004/2006 rimangono quindi il 12,88% dei finanziamenti previsti dal Por.

---

\* Nel presente Dossier abbiamo riportato alla voce **totale finanziamenti** quelle somme desunte dalle Graduatorie della Direzione Generale Formazione e lavoro della Regione Lombardia, "come risorse impegnate" ovvero quelle risorse assegnate ai progetti approvati e finanziati nelle annualità suddette.

Tabella n. 1 – Programma Operativo Regionale 2000/2006

## PIANO FINANZIAMENTO POR 2000/2006

### Previsione finanziamenti al Programma Operativo Regionale 2000/2006

CONTRIBUTO UE FSE	663.416.324,00 (45%)
CONTRIBUTO NAZIONALE (MINISTERO)	648.673.739,00 (44%)
CONTRIBUTO REGIONALE	162.168.435,00 (11%)
<b>TOTALE STANZIAMENTO POR</b>	<b>1.474.258.498,00 (100%)</b>

### Finanziamenti erogati 2000 - 2003

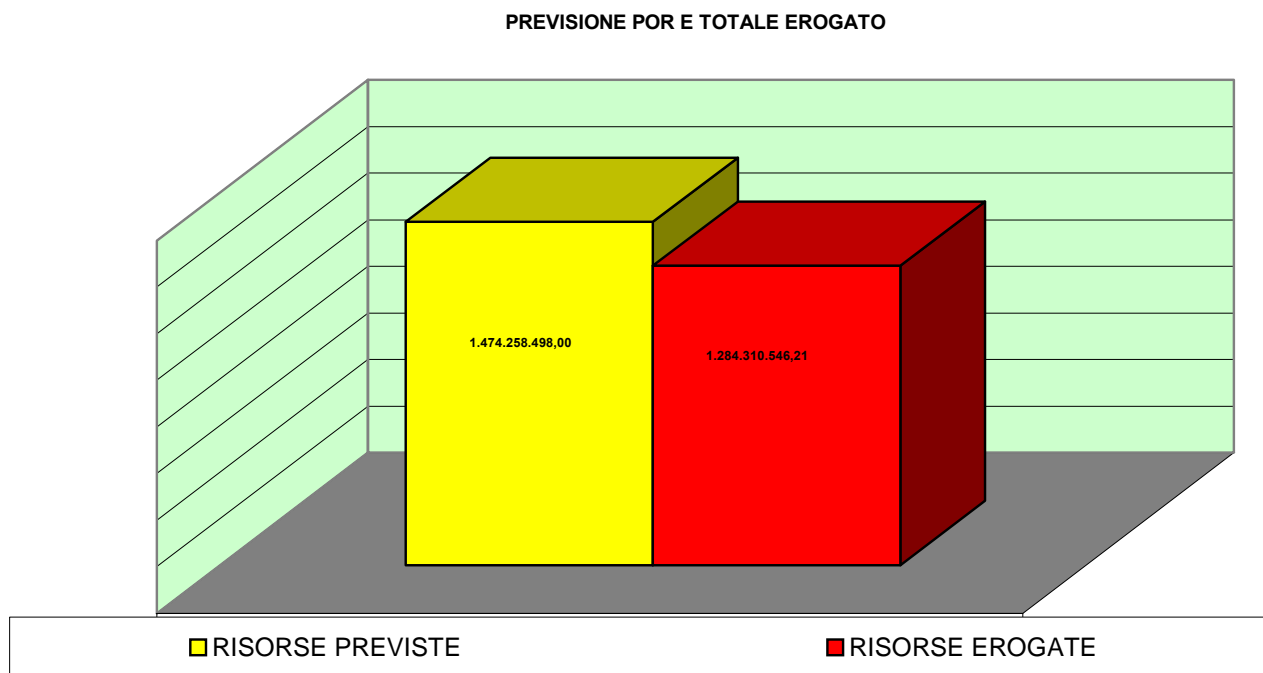
TOTALE FINANZIAMENTO 2000/2001	<b>418.116.240,27</b>
TOTALE FINANZIAMENTO 2002	<b>412.394.621,17</b>
TOTALE FINANZIAMENTO 2003	<b>453.799.684,77</b>
<b>TOTALE EROGATO</b>	<b>1.284.310.546,21</b>

### Risorse previste per il triennio 2004-2006

RISORSE PREVISTE POR	1.474.258.498,00 (100%)
RISORSE EROGATE	1.284.310.546,21 (87,12%)
<b>RISORSE DISPONIBILI TRIENNIO 2004-2006</b>	<b>189.947.951,79 (12,88)</b>



Grafico n. 1 – Finanziamenti Programma Operativo Regionale 2000/2006 (Risorse complessive previste e risorse già impegnate)



### 3.1 Il nuovo sistema degli accreditamenti: dagli operatori storici ai nuovi soggetti formativi “a tempo limitato”

L'introduzione del sistema degli accreditamenti a partire dal 2001 ha portato ad una trasformazione del panorama dei soggetti formativi. Agli operatori tradizionali, per gran parte pubblici, si sono aggiunti numerosi e nuovi soggetti formativi la cui nascita e vita è da rapportare esclusivamente all'esistenza del Fondo Sociale Europeo.

Dopo il 2006, cosa sarà del sistema formativo una volta esauriti questi finanziamenti? Si potrà parlare ancora di “sistema” formativo?

La Tabella ed il grafico sotto riportati mettono in luce il cambiamento del panorama dei soggetti formativi.

*Tabella n. 2 – Enti presenti al 1999 (prima dell'accredimento)*

<b>ENTI PRESENTI AL 1999</b>	
<b>Enti convenzionati</b>	<b>90</b>
<b>C.F.P. enti locali</b>	<b>82</b>
<b>Enti . CESVIP/Edili</b>	<b>20</b>
<b>TOTALE T1</b>	<b>192</b>

*Tabella n.3 – Nuovi Enti intervenuti nel 2000 (prima dell'accredimento)*

<b>NUOVI ENTI 2000</b>	
<b>C.F.P. NUOVI PRIVATI 2000</b>	<b>90</b>
<b>TOTALE T2</b>	<b>90</b>

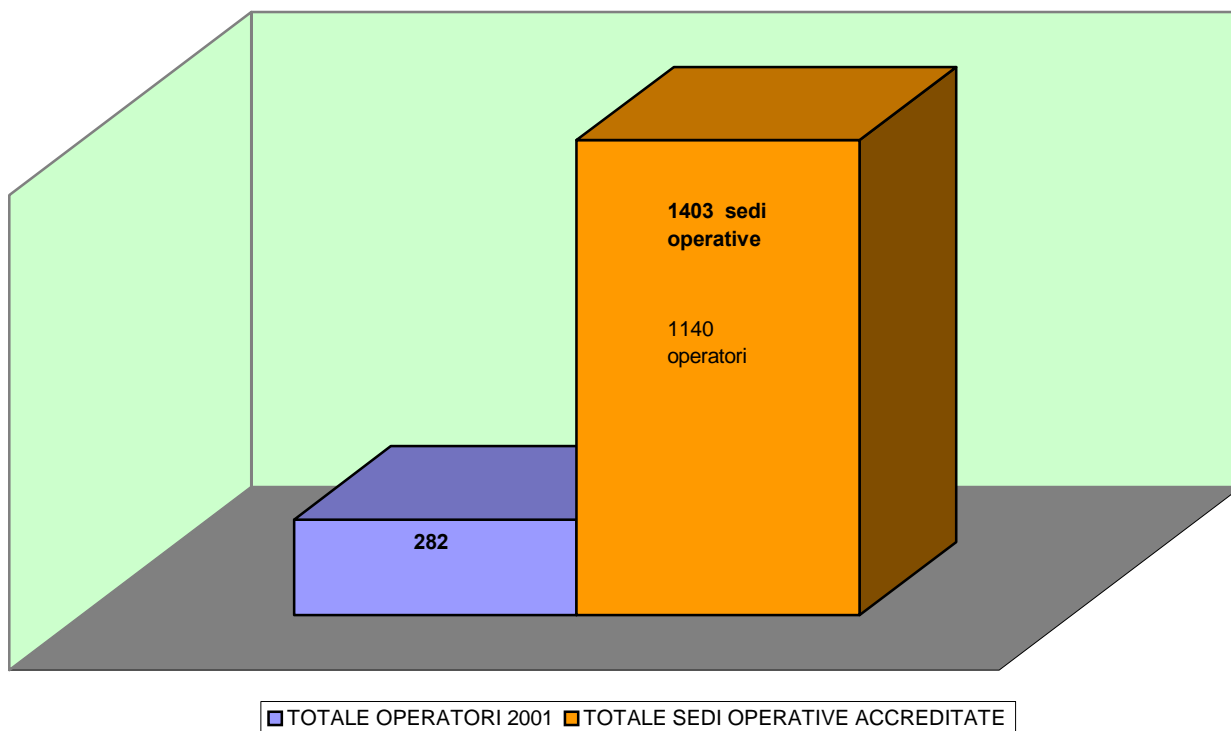
Tabella n. 4 – Totale enti presenti prima dell'accreditamento

TOTALE OPERATORI 2000	
TOTALE T1	192
TOTALE T2	90
<b>TOTALE</b>	<b>282</b>

Tabella n. 5 – Situazione dopo l'accreditamento

<b>OPERATORI 2004</b>	<b>1143</b>
<b>TOTALE SEDI OPERATIVE ACCREDITATE</b>	<b>1403</b>

Grafico n. 2 Variazione del panorama dei soggetti formativi (prima/dopo accreditamento)



dal 2000 si inizia a parlare di accreditamento di operatori della formazione e si assiste all'entrata senza controllo di nuovi soggetti privati nel sistema formativo. Anche sul fronte dei finanziamenti ricevuti, ai nuovi soggetti è destinata poco meno della metà delle risorse disponibili per il bienni 2002/2003

Tabella n. 6 Nuove entrate per annualità

<b>OPERATORI COMPARAZIONE ANNUALITA'</b>	
<b>NUOVE ENTRATE FINANZIATE 2002</b>	<b>490</b>
<b>NUOVE ENTRATE FINANZIATE 2003</b>	<b>205</b>
<b>TOTALE OPERATORI NUOVI FINANZIATI</b>	<b>695</b>
<b>TOTALE OPERATORI ACCREDITATI 2001 - 2004</b>	<b>1143</b>
<b>OPERATORI FINANZIATI IN TOTALE 2001 - 2003</b>	<b>847</b>
<b>TOTALE SOGGETTI NUOVI FINANZIATI NEL 2002/2003</b>	<b>695</b>
<b>TOTALI SOGGETTI GIA' PRESENTI E FINANZIATI DAL 2001/2003</b>	<b>282</b>

Grafico n. 3

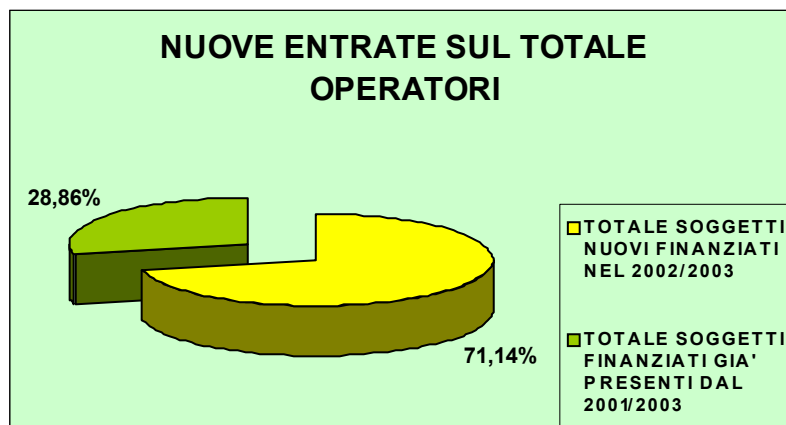
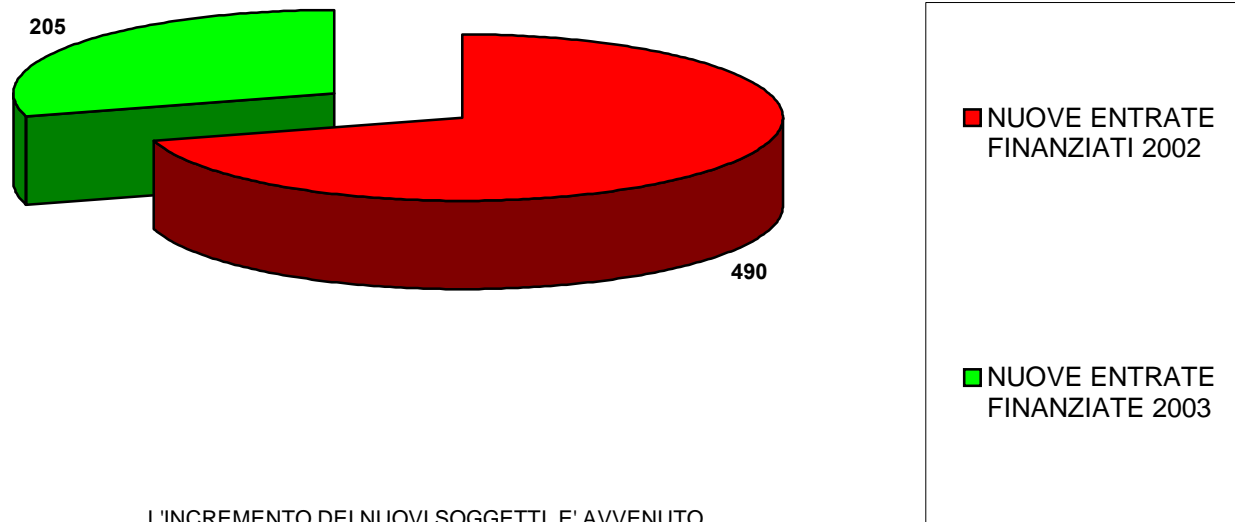


Grafico n. 4 Le nuove entrate finanziate



L'INCREMENTO DEI NUOVI SOGGETTI E' AVVENUTO DAL 2002 ED E' ULTERIORMENTE CRESCIUTO NEL 2003

Grafico n. 5

**SOGGETTI FINANZIATI NEL BIENNIO E NUOVI SOGGETTI - RIPARTIZIONE DEI FINANZIAMENTI 2002/2003**

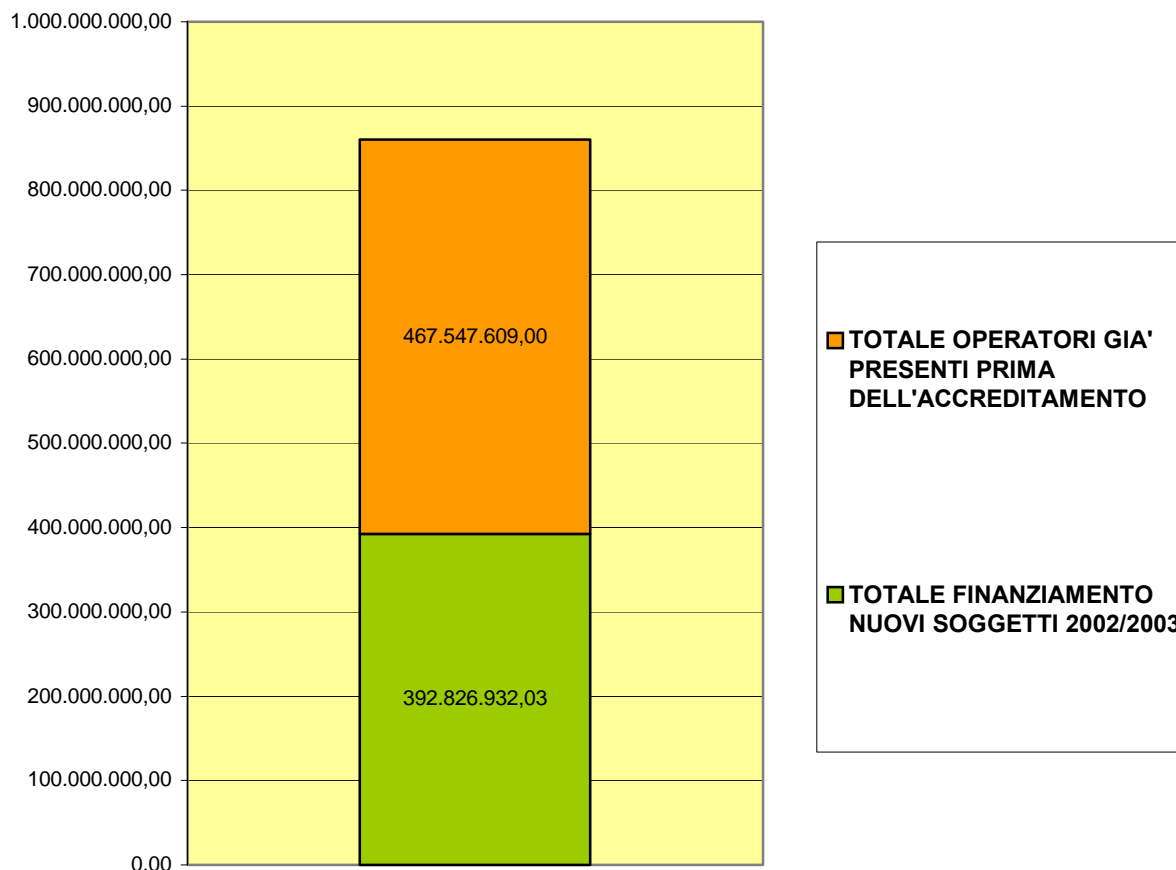


TABELLA n. 7

COMPARAZIONE SU FINANZAMENTO TOTALE		
<b>FINANZIAMENTO TOTALE 2002/2003</b>	<b>866.194.305,94</b>	<b>100%</b>
<b>TOTALE FINANZIAMENTO NUOVI SOGGETTI 2002/2003</b>	<b>392.826.932,03</b>	<b>45%</b>
<b>TOTALE OPERATORI GIA' PRESENTI PRIMA DELL'ACCREDITAMENTO</b> *	<b>467.547.609,76</b>	<b>54%</b>

Nel dato del finanziamento totale dei nuovi soggetti e dei vecchi non sono inclusi i finanziamenti dei corsi attuati direttamente dalle imprese e dai Comuni (D1 e D2)

\* Per operatori già presenti s'intendono tutti coloro che risultavano operatori finanziati nella nostra ricerca del 2001 (pubblici, ex convenzionati e operatori privati)

Tabella n. 8- I primi 15 finanziamenti per ordine di grandezza ai "nuovi soggetti"

ENTE	FINANZIAMENTO EURO 2002	finanziamenti 2003/euro	TOTALI
CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DI MILANO		€ 20.547.097,20	20.547.097,20
ASTER X SOC CONS A.R.L		5.500.000,00	5.500.000,00
EUROCONS		4.572.696,00	4.572.696,00
PIESTA	1.831.392,43	2.693.200,00	4.524.592,43
OPERE FORMATIVE LARIANE	2.565.294,94	1.688.860,00	4.254.154,94
FONDAZIONE ALMA MATER		4.000.000,00	4.000.000,00
Accademia d'arti e mestieri dello spettacolo Teatro alla Scala	1.614.640,00	2.253.200,00 €	3.867.840,00
CUSTODIA S.R.L.	763.885,68	3.003.560,00	3.767.445,68
CONSORZIO SISTEMI FORMATIVI UCIMU CSFU	1.852.527,00	1.499.780,00	3.352.307,00
UNIVERSITA DEGLI STUDI DI PAVIA	616.600,00	€ 2.695.943,00	3.312.543,00
ISTITUTO REGIONALE LOMBARDO DI FORMAZIONE PER L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA		3.286.620,00	3.286.620,00
CSEA CONSORSIO PER LO SVILUPPO DELL'ELETTRONICA E DELL'AUTOMAZIONE SOCIETA' CONSORTILE MISTA PER AZIONI	1.430.383,09	1.754.600,00	3.184.983,09
CONSORZIO SINTESA WWW.SINTESA.IT risulta come sintesa 2003	1622162,8	1402695	3.024.857,80
PROVINCIA DI MILANO SETTORE POLITICHE DEL LAVORO		3.003.850,00	3.003.850,00
ELFI (ente lombardo per la formazione d'impresa -emanazione di Confartigianato Lombardia)	1.537.064,00	€ 1.465.900,00	3.002.964,00

## 3.2 FSE 2003 - Dal sistema della formazione al sistema per l'accaparramento delle risorse: un po' per tutti, tanto per pochi.

Abbiamo visto in precedenza come sia prevista l'erogazione di ben 1.474.258.498 di €uro attraverso il Programma Operativo Regionale (POR).

Abbiamo sostenuto che attorno a questa elargizione e grazie al sistema dell'accreditamento introdotto dal 2001, si è creato un mercato, che nasce, cresce e muore con questi finanziamenti.

E' facile constatare (cfr. tabelle n. 10 e 11 e grafici n. 6 e 7) come ci sia stata una crescita smisurata dei soggetti destinatari dei finanziamenti. E' stata fatta una distribuzione a pioggia dei finanziamenti; è stata compromessa qualsiasi possibilità per dare vita ad un "sistema formativo" lombardo.

Appare poi evidente come, ad eccezione di alcuni, pochi, soggetti che si accaparrano notevoli finanziamenti, le risorse vengono distribuite su un numero elevatissimo di operatori tanto da farci sostenere che, in Lombardia, è impossibile affermare che esiste un "sistema" per la formazione.

*Tabella n. 9– Comparazione biennio 2002/2003: graduatorie, progetti ammessi e finanziati, finanziamento, operatori coinvolti<sup>1</sup>*

FSE 2002		FSE 2003	
GRADUATORIE ESAMINATE	58	GRADUATORIE ESAMINATE	45
PROGETTI AMMESSI E FINANZIATI	10464	PROGETTI AMMESSI E FINANZIATI	7188
FINANZIAMENTO IN EURO	412.394.621,17	FINANZIAMENTO IN EURO	453.799.684,77
OPERATORI COINVOLTI	646	OPERATORI COINVOLTI	619

*Abbiamo analizzato nel dettaglio le graduatorie approvate negli anni 2002 e 2003, ovvero il biennio che ha visto l'applicazione dell'accreditamento e abbiamo verificato che il quadro delineatosi nel 2002 con l'entrata massiccia di nuovi operatori si è consolidato e rafforzato nel 2003.<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Il totale degli operatori coinvolti non contempla le aziende e i Comuni che hanno attuato corsi singoli per D1 D2

<sup>2</sup> Vedi allegati n.1 e 2 relativi all'anno 2002 e 2003(graduatorie esaminate)



Tabella n. 10 – Operatori per numero di corsi finanziati (Anno 2002)<sup>3</sup>

<b>FSE 2002</b>	
NUMERO CORSI PER OPERATORE CON	N. OPERATORI
OPERATORE CON 1	311
OPERATORE CON 2	76
OPERATORE CON 3	63
OPERATORE CON 4	45
OPERATORE CON 5	28
OPERATORE CON 6	19
OPERATORE CON 7	13
OPERATORE CON 8	11
OPERATORE CON 9	10
OPERATORE CON 10	11
OPERATORE CON 11	13
OPERATORE CON 12	4
OPERATORE CON 13	3
OPERATORE CON 14	4
OPERATORE CON 15	6
OPERATORE CON 16	2
OPERATORE CON 17	1
OPERATORE CON 18	1
OPERATORE CON 19	3
OPERATORE CON 20	3
OPERATORE CON 21	2
OPERATORE CON 22	1
OPERATORE CON 23	1
OPERATORE CON 24	1
OPERATORE CON 25	2
OPERATORE CON 27	1
OPERATORI CON 30	2
OPERATORE CON 32	1
OPERATORE CON 33	1
OPERATORE CON 37	1
OPERATORE CON 39	2
OPERATORE CON 55	1
OPERATORE CON 61	1
OPERATORE CON 74	1
OPERATORE CON 152	1

<sup>3</sup> Non sono contemplati nell'elenco i corsi e gli operatori della D1 – D2

Grafico 6 La dispersione dei finanziamenti 2002

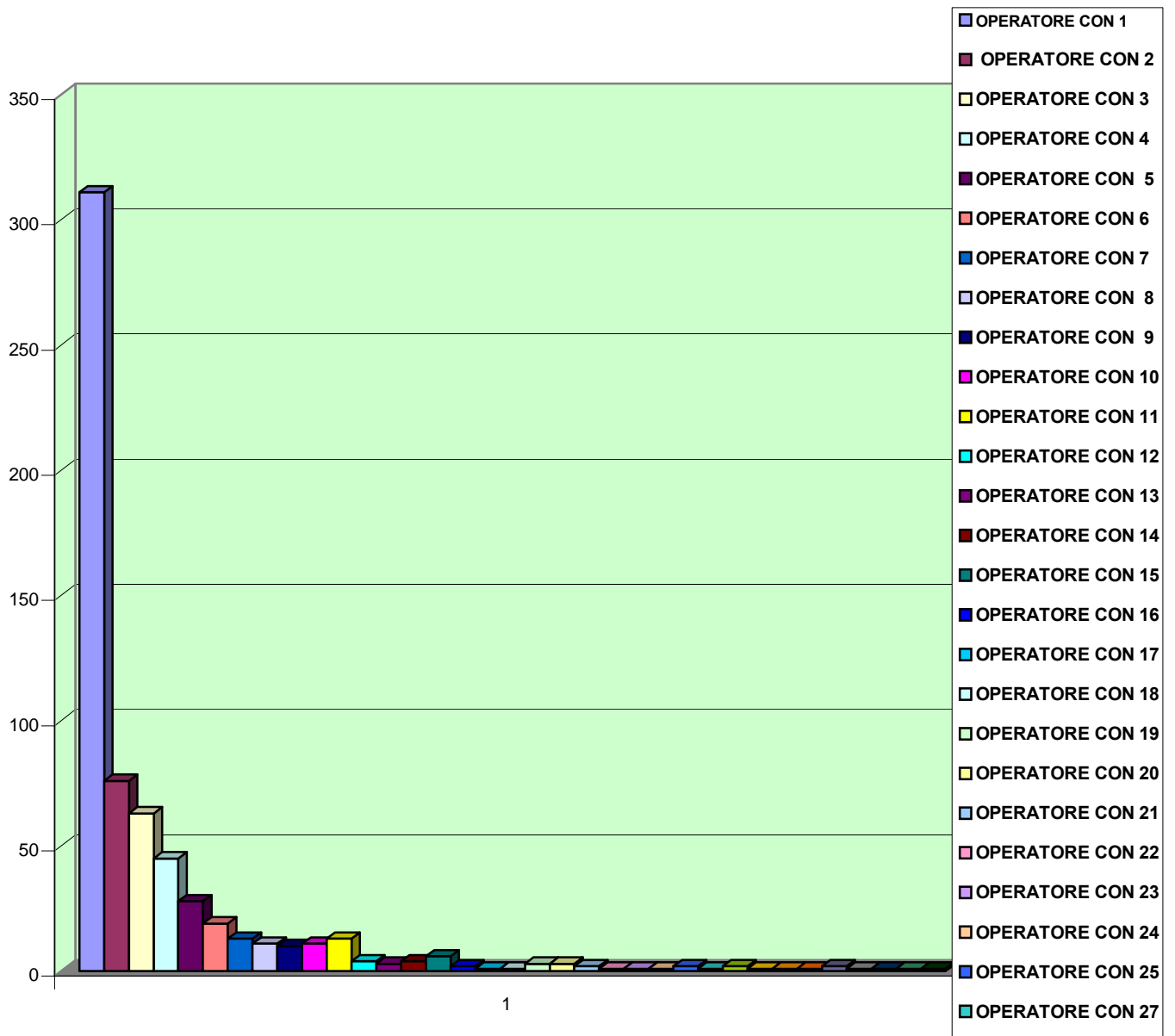


Tabella n. 11 – Operatori per numero di corsi finanziati (Anno 2003)

FSE 2003	
NUMERO CORSI PER OPERATORE	
OPERATORI CON 1	206
OPERATORI CON 2	118
OPERATORI CON 3	66
OPERATORI CON 4	41
OPERATORI CON 5	37
OPERATORI CON 6	17
OPERATORI CON 7	22
OPERATORI CON 8	25
OPERATORI CON 9	9
OPERATORI CON 10	9
OPERATORI CON 11	8
OPERATORI CON 12	10
OPERATORI CON 13	3
OPERATORI CON 14	8
OPERATORI CON 15	4
OPERATORI CON 16	6
OPERATORI CON 17	3
OPERATORI CON 18	4
OPERATORI CON 19	2
OPERATORI CON 21	4
OPERATORI CON 22	2
OPERATORI CON 23	3
OPERATORI CON 24	3
OPERATORI CON 25	1
OPERATORI CON 26	1
OPERATORI CON 28	1
OPERATORI CON 31	1
OPERATORI CON 32	1
OPERATORI CON 34	1
OPERATORI CON 63	1
OPERATORI CON 90	1
OPERATORI CON 136	1

Grafico n 7 – La dispersione dei finanziamenti (Anno 2003)

Anno 2003 - Operatori per numero di corsi finanziati

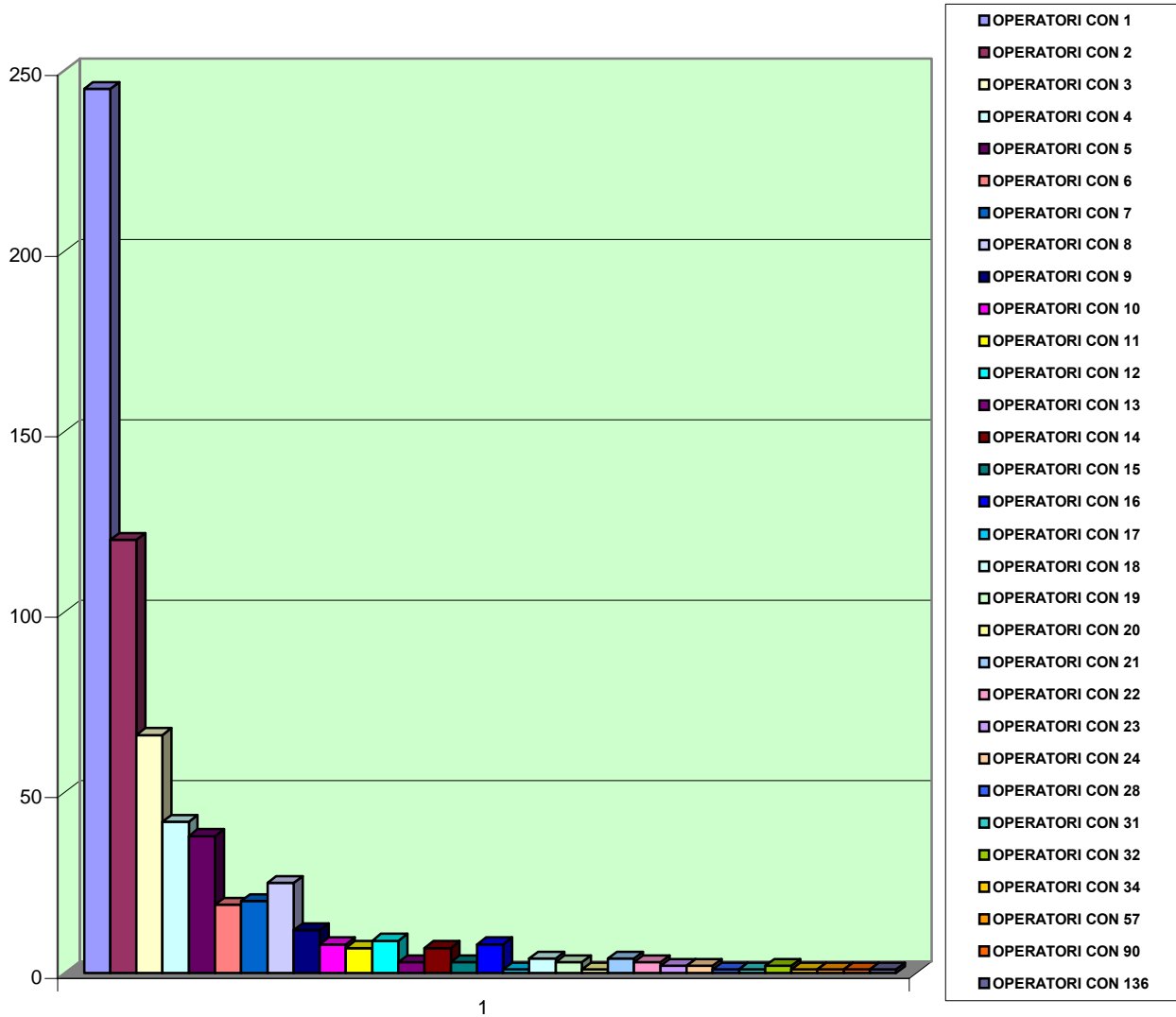


Tabella n. 12 Suddivisione per categoria di finanziamenti triennio<sup>4</sup>

<b>SUDDIVISIONE PER CATEGORIA DI FINANZIAMENTO PER OPERATORI TRIENNIO 2001-2003</b>			
<b>DA</b>	<b>A</b>	<b>Numero operatori</b>	<b>FINANZIAMENTI TOTALI</b>
38.485.624,70	7.070.889,96	20	253.037.646,95
6.717.705,24	3.002.964,00	43	195.242.718,19
2.988.352,62	1.000.000,00	137	233.852.753,60
999.008,00	605.172,00	121	94.558.449,42
597.327,28	400.000,00	121	59.162.512,54
398.250,00	200.200,00	173	48.794.079,16
196.800,00	6.600,00	234	20.682.562,23

<sup>4</sup> L'allegato n. 3 contiene l'elenco degli enti finanziati nel triennio fino a 7.070.889,96 e fino a 3.002.964,00. Per quanto riguarda i finanziamenti successivi (fino a 1.000.000,00) abbiamo estrapolato solo alcuni casi, in quanto era impossibile rappresentarli tutti.

## DUE ESEMPI DI POSSIBILI CARTELLI DI ENTI FORMATIVI PER OTTENERE PIU' RISORSE

### Esempio 1<sup>5</sup>

L'ente in questione è l'A.C.O.F. – Associazione Culturale Olga Fiorini, ente senza scopo di lucro che nasce nel 1997. Già nella nostra prima indagine (2001) ne evidenziammo i cospicui finanziamenti.

Dal 2003 il gruppo facente capo ad A.C.O.F. comprende i seguenti enti di formazione:

- A.C.O.F.- Associazione Culturale Olga Fiorini
- E.F.E. – Ente Formativo Europeo Onlus;
- E.I.D.O.S - Ente Didattico Opportunità e Servizi, Etica e comunicazione;
- Euracof – Associazione Onlus

### Finanziamenti

OPERATORE	FINANZIAMENTO 2001	FINANZIAMENTO 2002	FINANZIAMENTO 2003	TOTALE
<i>ACOF</i>	4.038.878,46	3.719.824,24	€ 3.054.037,00	10.812.739,70
<i>EURACOF</i>	139.423,92	1.594.729,01	510.400,00	2.244.552,93
<i>EFE</i>	0,00	396.435,81	322.800,00	719.235,81
<i>EIDOS</i>	1.186.265,15	1.344.008,55	926.200,00	3.456.473,70
<b>Totale</b>	<b>5.364.567,52</b>	<b>7.054.997,61</b>	<b>4.813.437,00</b>	<b>17.233.002,13</b>

Analizzando alcuni corsi attuati dagli enti suddetti è possibile verificare che sia i titoli, sia le ore (e, aggiungiamo noi, i contenuti) sono uguali o simili. Inoltre, i rappresentanti legali di ACOF ed EURACOF sono la stessa persona.

E' legittimo pensare ad un cartello di enti formativi per ottenere più risorse?

Noi pensiamo di SI!

<sup>5</sup> Vedi Allegati n. 4, 4/a, 4/b, 4/c

## Esempio 2<sup>6</sup>

Un cartello di più enti, con un ente capofila (Agenfor) che in Lombardia ottiene 17.376.428,58 Euro.

Sono Enti diversi con gli stessi Consigli d'Amministrazione (cambia solo il presidente del C.d.a.). Alleghiamo<sup>4</sup> riscontro cartaceo in cui risulta che il giorno 15 marzo nell'organigamma degli enti si parla di Cda, mentre lo stesso organigramma scaricato il 30 marzo parla di Presidenza di sedi amministrative. Corrediamo poi l'informativa con alcuni articoli apparsi sui giornali a proposito dell'ente Opere Formative Lariane (che fa parte del cartello). Dalla documentazione raccolta si evince che i loghi e le pagine Web sono molto simili. Gli Enti sotto elencati sono tutti associati all'Agenfor Group e dal sito dei singoli soggetti si accede direttamente all'Agenfor.

ENTE	FINANZIAMENTO 2001	FINANZIAMENTO EURO 2002	finanziamenti 2003/euro	TOTALI
AGENFOR	227.291,96	3.539.745,46	4.647.362,00	8.187.107,46
CENTRO FORMAZIONE DELLA MONTAGNA		360.600,00	919.000,00	1.279.600,00
ENFOR IMPRESA AGENZIA NAZIONALE PER LE IMPRESE	243.527,11	1.040.041,07	467.400,00	1.750.968,18
OPERE FORMATIVE		53.550,00	1.851.048,00	1.904.598,00
OPERE FORMATIVE LARIANE		2.565.294,94	1.688.860,00	4.254.154,94
<b>TOTALE GROUP</b>	<b>470.819,07</b>	<b>7.559.231,47</b>	<b>9.573.670,00</b>	<b>17.376.428,58</b>

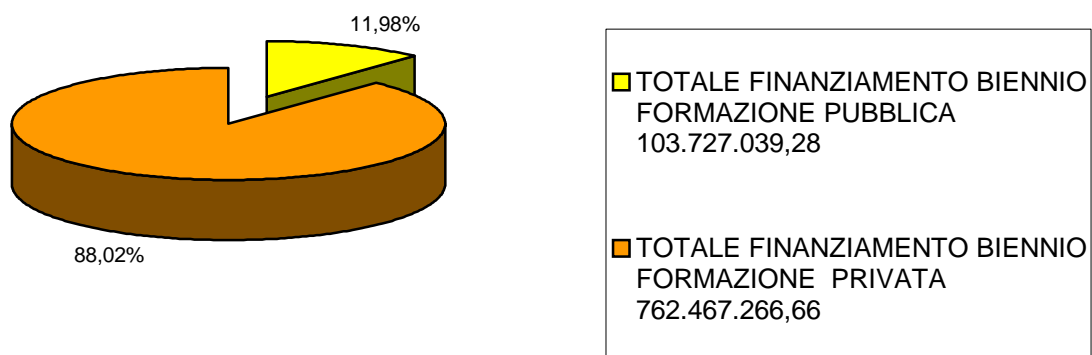
<sup>6</sup> Vedi organigramma in allegato n. 5, 5/a, 5/b loghi simili 5/c manifesto pubblicitario, 5/d articoli giornali,

### 3.2 Finanziamenti per settori sociali –istituzionali, economici -pubblici

TABELLA 13 PRESENTAZIONE FINANZIAMENTI PER SETTORI SOCIALI – ISTITUZIONALI ECONOMICI<sup>7</sup>

ENTE	FINANZIAMENTO	
<b>TOTALE FINANZIAMENTO BIENNIO 2002 - 2003</b>	<b>866.194.305,94</b>	
CENTRI FORMAZIONE PROFESSIONALE CONSORZI PUBBLICI	28.025.097,71	3,24%
UNIVERSITA' PUBBLICHE	40.087.722,20	4,63%
PROVINCE	17.351.684,90	2,00%
COMUNI	10.655.510,47	1,23%
D2 PUBBLICHE AMMINISTRAZIONE	7.607.024,00	0,88%
<b>TOTALE FINANZIAMENTO BIENNIO FORMAZIONE PUBBLICA 103.727.039,28</b>	<b>103.727.039,28</b>	<b>11,98%</b>
<b>TOTALE FINANZIAMENTO BIENNIO FORMAZIONE PRIVATA</b>	<b>762.467.266,66</b>	<b>88,02%</b>

Grafico n. 8



*Abbiamo ottenuto la cifra per differenza scorporando tutte le situazioni pubbliche possibili*

<sup>7</sup> Allegati 7, 7/a, 7/b, 7/c, allegato7/d

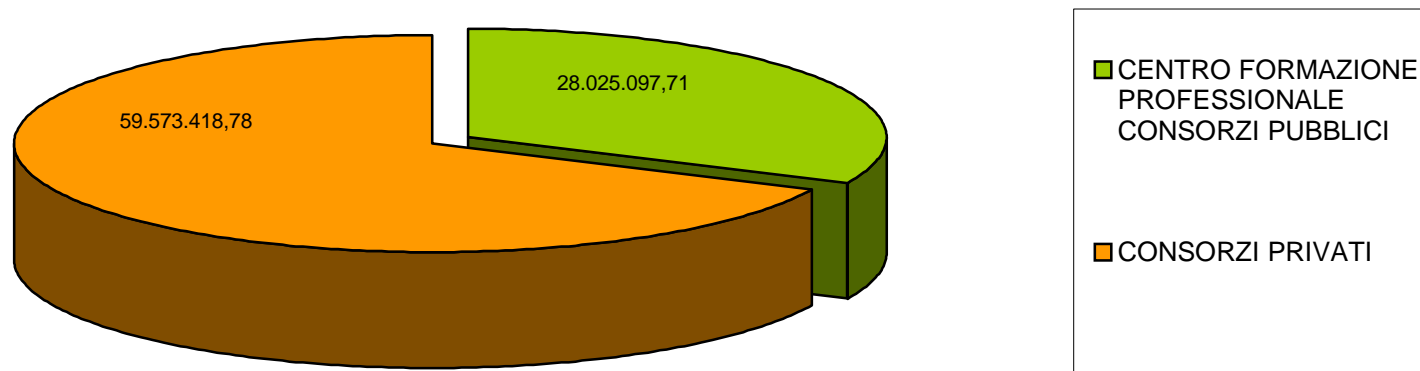


**Tabella 15 Finanziamenti per settori sociali –istituzionali, economici pubblici e privati**

ENTE	FINANZIAMENTO	
CENTRO FORMAZIONE PROFESSIONALE CONSORZI PUBBLICI	28.025.097,71	3,24%
CONSORZI PRIVATI	59.573.418,78	6,88%

Grafico 9

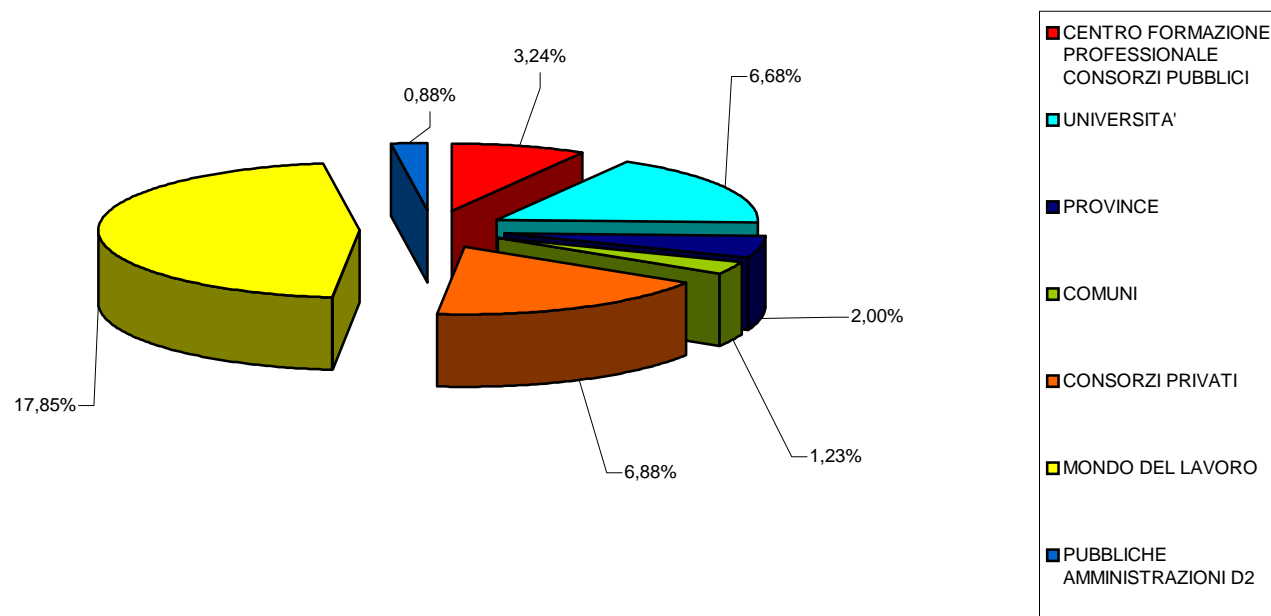
**4.1 COMPARAZIONE CONSORZI PRIVATI E CFP E CONSORZI PUBBLICI**



c.f.p. pubblici e Consorzi Pubblici 3,24% sul totale finanziamento  
Consorzi Privati - 6,88% su totale finanziamento

Grafico 10

4.1 BIENNIO 2002/2003 - RAPPRESENTAZIONE FINANZIAMENTI PER SETTORI SOCIALI - ISTITUZIONALI - ECONOMICI



## 4. La formazione continua e permanente <sup>8</sup>

Ha come finalità quella di assicurare ai lavoratori/trici opportunità di qualificazione e sviluppo professionale, per accrescere la stabilità occupazionale e l'adattabilità ai cambiamenti tecnologici e organizzativi, sostenere la competitività delle imprese (formazione continua) e garantire ai cittadini, donne e uomini, opportunità di formazione lungo l'intero arco della loro vita.

### *Tipologie di azione*

- Formazione permanente (a domanda individuale) per donne e uomini adulti occupati e disoccupati;
- Formazione continua per lavoratrici e lavoratori occupati;
- Formazione esterna per apprendisti extra obbligo;
- Borse di studio per dottorati di ricerca speciali.

### *Tipologie di progetto*

- Progetti aziendali ed interaziendali;
- Progetti quadro;
- Progetti corsuali;
- Voucher;

### *Operatori*

- Imprese (esclusivamente per i propri dipendenti);
- Operatori titolari di sedi operative;
- Parti sociali ed Enti bilaterali;

L'analisi dei dati da noi condotta mette in luce un'evidente trasformazione della natura di questo strumento di finanziamento: dal finanziamento per la costruzione di un sistema formativo diretto ai lavoratori al finanziamento diretto e indiretto all'impresa.

E facile infatti notare come la tipologia e la dispersione dei corsi tenuti, unitamente ai voucher, di fatto costituiscano un cambiamento di rotta nella direzione sopra enunciata. Le tabelle ed i grafici sotto riportati esplicitano quanto detto.

*Tabella n. 15 – Finanziamenti alla formazione permanente e continua sul totale dei FSE*

TOTALE FINANZIAMENTO FSE	467.427.750,77	100%
DI CUI FORMAZIONE PERMANENTE E CONTINUA	89.245.212,00	19%

<sup>8</sup> Per il mondo del lavoro abbiamo considerato e rappresentato solo l'annualità 2003

Tabella n. 16 – Finanziamenti alle imprese per la formazione permanente e continua

	FINANZIAMENTI	CORSI APPROVATI
Diretti	37.178.293,14	3991
Indiretti	48.567.374,00	77
<b>TOTALE Imprese</b>	<b>85.745.667,14</b>	<b>4068</b>

Tabella n. 17 – Finanziamenti alla Pubblica Amministrazione per la formazione permanente e continua

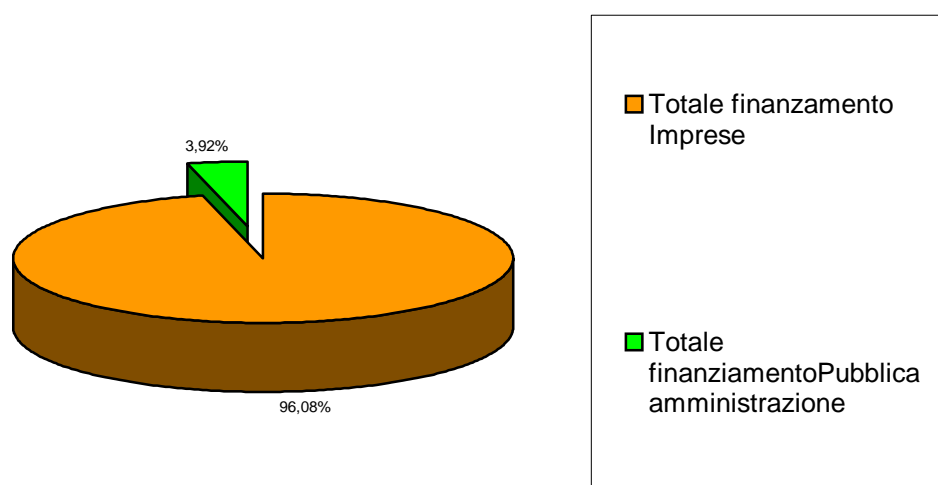
	FINANZIAMENTI	CORSI APPROVATI
Pubblica amministrazione	3.499.545,00	664
<b>TOTALE Pubblica Amministrazione</b>	<b>3.499.545,00</b>	<b>664</b>

Tabella n. 18 – Finanziamenti alla formazione permanente per destinatario di finanziamento

Destinatari	Finanziamenti in €	% su Totale del finanziamento alla formazione permanente continua
<b>Imprese</b>	85.745.667,14	96,08%
<b>Pubblica amministrazione</b>	3.499.545,00	3,92%
	<b>89.245.212,14</b>	<b>100%</b>

Grafico n. 11 – Finanziamenti alla formazione permanente per destinatario di finanziamento

FORMAZIONE PERMANENTE TOTALE 89.245.212,14



Abbiamo rappresentato solo l'annualità 2003 -

Analizzando nello specifico i finanziamenti per le imprese:

*Tabella n. 19 – Finanziamenti alle imprese per tipologia di finanziamento*

Tipologia finanziamento	Destinatari	Finanziamenti in €	n. corsi finanziati
Misura 3.D.1 PMI	Imprese	8.704.128,00	440
Misura 3.D.1 GI	Imprese	1.331.680,00	66
MISURA D1 - VOUCHER	Imprese	2.069.850,00	2.183
Formazione Continua Misura D1 – Progetti Quadro	Ass.impresе di categoria FLESSIBILITA	20.311.290,00	17
D1 - Progetti Corsuali - Grandi Imprese	impresa/presenta il prg	3.030.014,35	166
Formazione Continua Misura D1 - Progetti Corsuali - Piccole Medie Impres	impresa/presenta il prg	12.024.792,21	533
Formazione Continua Misura D1 - Progetti Corsuali - Grandi Imprese	impresa/presenta il prg	2.017.015,60	195
FORMAZIONE CONTINUA Progetti Quadro D2	Ass.impresе di categoria FLESSIBILITA	7.701.339,00	30
FORMAZIONE CONTINUA Progetti Quadro D1	Ass.impresе di categoria FLESSIBILITA	20.554.745,00	30
Formazione Continua Misura D1 - Progetti Corsuali - Piccole Medie Imprese	impresе	8.000.812,98	408
<b>TOTALE</b>		<b>85.745.667,14</b>	<b>4.068</b>

Analizzando nello specifico i finanziamenti per le Pubbliche Amministrazioni:

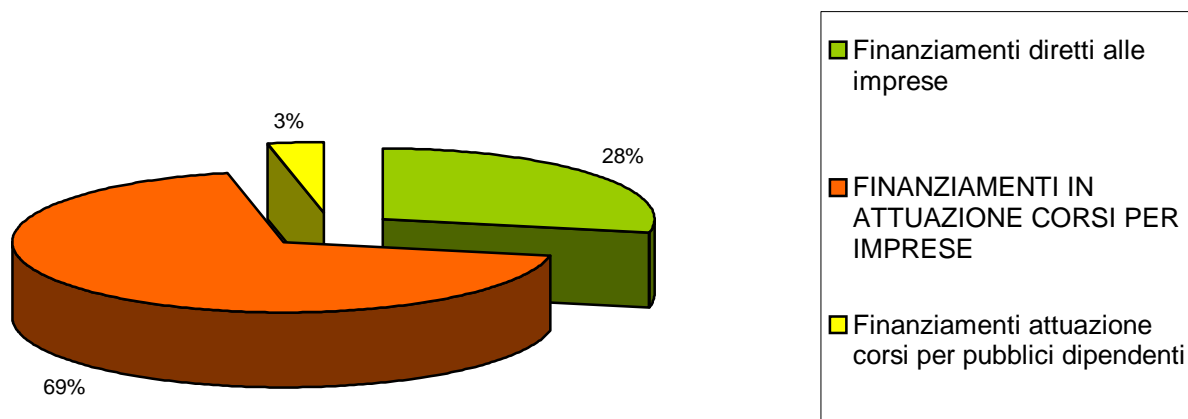
*Tabella n. 20 – Finanziamenti alla formazione permanente per destinatario di finanziamento*

Tipologia finanziamento	Destinatari	Finanziamenti in €	n. corsi finanziati
D2 VOUCHER	dip. Pubblici	947.275,00	552
MISURA D2- CORSUALI	dip. Pubblici	1.338.914,00	59
Formazione Continua Misura D2 - Progetti Corsuali ALL6	Pubb amministraz	1.213.356,00	53
<b>TOTALE</b>		<b>3.499.545,00</b>	<b>664</b>

Tabella 21 Riepilogativo generale sul finanziamento alle imprese

MISURA D1 - D2 -D3			
MISURE	FINANZIAMENTI TOTALE	Totale corsi erogati	
Totale finaziamenti d1 d2	89.245.212,14	4731	
Sovvenzione globale	20.000.000,00		
Totale finaziamenti	109.245.212,14		
<i>Finanziamenti diretti alle imprese</i>	<i>30.606.368,29</i>	<i>3621</i>	<i>CORSI ATTUATI DALLE IMPRESE</i>
<i>Finanziamenti attuazione corsi per imprese</i>	<i>55.139.298,85</i>	<i>446</i>	<i>CORSI ATTUATI DA OPERATORI PER IMPRESE</i>
<i>D3 SOVVENZIONE GLOBALE</i>	<i>20.000.000,00</i>		<i>Camera di commercio</i>
<i>TOTALE IMPRESE</i>	<i>105.745.667,14</i>		
<i>Finanziamenti attuazione corsi per pubblici dipendenti</i>	<i>3.499.545,00</i>	<i>664</i>	<i>Corsi attuati da pubbliche amministrazioni</i>

MISURA D1 D2 D3 FORMAZIONE CONTINUA PERMANENTE PER IMPRESE E PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE TOTALE FINANZIAMENTO 109.245.212,14



**I fondi erogati dalla Regione, anziché finanziare corsi diretti alla formazione dei lavoratori, si sono trasformati in erogazioni dirette alle imprese e in finanziamenti diretti a corsi il cui obiettivo formativo viene definito dalle stesse imprese. Ciò significa che la scelta dei contenuti formativi è consegnata direttamente alle imprese a loro uso e consumo. Il lavoratore non sceglie. Anche i voucher, che era più utile andassero ai lavoratori, sono trasferiti alle imprese. La formazione è strumento fondamentale nel reperimento di nuove opportunità di lavoro. La Regione Lombardia, al contrario, così facendo rinuncia a qualsiasi ruolo di governo della formazione in essere nel mercato del lavoro regionale, delegando tutto direttamente alle aziende. In molti casi abbiamo perfino l'impressione che si tratti di trasferimento di risorse finì a se stesse alle aziende, ai lavoratori, agli esercizi commerciali.**

## 5. Il dispositivo di sovvenzione globale, ovvero come esternalizzare e privatizzare un servizio<sup>9</sup>

L'introduzione del *dispositivo di sovvenzione globale* ha determinato di fatto l'esternalizzazione e la privatizzazione di alcuni servizi, in precedenza gestiti da soggetti pubblici.

Il dispositivo interessa le seguenti misure:

- |   |                             |
|---|-----------------------------|
| 1. MISURA C2 DISPERSIONE SCOLASTICA   | FINANZIAMENTO 4.000.000,00  |
| 2. MISURA B1: INSERIMENTO LAVORATIVO<br>E REINSERIMENTO DI GRUPPI SVANTAGGIATI  | FINANZIAMENTO 5.500.000,00  |
| 3. MISURA D3: ATTUAZIONE E SVILUPPO<br>E CONSOLIDAMENTO DELL'IMPRENDITORIALITA' | FINANZIAMENTO 20.000.000,00 |
| 4. MISURA E1 DONNE  | FINANZIAMENTO 4.500.000,00  |

**Ci soffermiamo<sup>5</sup> ad analizzare la MISURA C2 relativa alla dispersione scolastica e ci chiediamo per quale motivo la Regione Lombardia abbia assegnato un finanziamento di 4.000.000,00 euro ad un soggetto privato anziché procedere attraverso un intervento diretto alle scuole pubbliche lombarde, le quali avrebbero potuto consociarsi e progettare interventi territoriali mirati.**

**Non è casuale la scelta fatta in questo senso: privilegiare e finanziare un organismo privato è una scelta politica.**

Nell'anno scolastico 2001/2002 sono stati attivati dalle scuole pubbliche lombarde 1105 progetti per l'accoglienza, il sostegno all'handicap, la lotta al disagio e alla dispersione scolastica. Per far fronte all'aumento dei bisogni formativi della cittadinanza e combattere la dispersione scolastica le scuole lombarde hanno chiesto per l'anno 2002/2003 l'attivazione di 1729 progetti; il Ministero della Pubblica Istruzione ne ha concessi solo 272, cancellandone, rispetto all'anno precedente, ben 832 (cioè l'80% del totale). Per l'annualità 2003/2004 i progetti richiesti sono stati 1457 quelli concessi 272. E' chiaro che una riduzione così drastica penalizza fortemente la scuola pubblica, ma penalizza soprattutto le esperienze didattiche innovative rivolte ad utenti svantaggiati, i servizi a favore degli alunni stranieri e dell'educazione degli adulti. I diritti ed i bisogni di migliaia di cittadini studenti sono così negati. Sono stati tagliati drasticamente proprio i progetti mirati alla dispersione scolastica e all'innovazione didattica, all'insegnamento della lingua italiana agli stranieri.

---

<sup>9</sup> ci soffermiamo sulla misura C2 e B1 perché sono le uniche due misure con parte di graduatorie e bandi pubblicati;



Con una specifica interrogazione, chiedemmo al Presidente della Regione di far fronte a questa grave situazione intervenendo con risorse regionali a favore della scuola pubblica permettendo l'attuazione dei progetti tagliati. La risposta fu negativa. Ma attraverso il F.S.E è stato finanziato un operatore privato, il quale, a sua volta, ha emanato un bando per l'attuazione di progetti avente per oggetto proprio la dispersione scolastica. Di fatto si è quindi proceduto ad esternalizzare un servizio pubblico.

I finanziamenti sono stati erogati a:

	<b>ENTE</b>	<b>FINANZIAMENTO</b>	<b>MISURA</b>
CONSORZIO SHOLE'	FONDAZIONE ALMA MATER	4.000.000,00	C2 CONVENZIONE GLOBALE

Il Consorzio Scholè (costituito da Fondazione Alma Mater e IRRE Lombardia) gestisce tramite l'istituto della "Sovvenzione Globale" i finanziamenti messi a disposizione, oltre che dalla stessa Regione, dal Fondo Sociale Europeo (FSE), dalla Comunità Europea e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il Consorzio valuta le candidature da parte di associazioni, consorzi, cooperative, fondazioni ed altri soggetti senza scopo di lucro di tutte le province lombarde, per l'assegnazione di nuovi fondi per contrastare il fenomeno della dispersione scolastica in Lombardia. I progetti presentati sono stati complessivamente 152, distribuiti su tutto il territorio regionale.

Le province con il maggior numero di progetti sono state Milano (84 candidature), Brescia (con 14 progetti), Varese (11 progetti), Bergamo e Como (10 progetti ciascuna).

Il Consorzio Scholè, sulla base di una graduatoria dei progetti pervenuti, ha ripartito i fondi a disposizione ammettendo ai finanziamenti progetti di tutte le province lombarde, in percentuali simili a quelle registrate in fase di candidatura.

Sono stati approvati i primi 62 progetti, per un finanziamento complessivo di 3.046.708 euro.

L'ammontare dei fondi a disposizione e le modalità di assegnazione e ripartizione previste nel bando hanno determinato il numero dei progetti presenti, per uno stanziamento medio per progetto di poco più di 49.000 euro, importo molto vicino al "massimo finanziabile" indicato nel bando.

Senza esprimere giudizi sulla bontà dell'operatore, contestiamo il fatto che, in un ambito così importante e vitale, alla scuola pubblica è stata preclusa qualsiasi forma di intervento.

Lo stesso comportamento della Regione Lombardia si è ripetuto in altre tre misure di intervento:

**B1: INSERIMENTO LAVORATIVO E REINSERIMENTO DI GRUPPI SVANTAGGIATI**

OPERATORE	FINANZIAMENTO	MISURA
ASTER X SOC CONS A.R.L	5.500.000,00	Dispositivo Sovvenzione Globale per iniziative Piccoli Sussidi Misure B1

**Aster-x società Consortile per il Terzo Settore si occupa di reperire risorse per incrementare le competenze presenti nella rete dei propri soci e per promuovere e sviluppare il Terzo Settore in Italia.**

Così presenta la società consortile.

**SOCI:**

**ACLI, PATRONATO ACLI, U.S. ACLI CONSORZIO SOLARIS, A.N.P.A.S, ARCI RAGAZZI CGM, Mo.V.I., UISP., AGCI Solidarietà, Confederazione Nazionale Misericordie, AUSER, Consorzio Lepanto - Consorzio sociale nazionale non profit aderente alla Federazione delle Imprese sociali di Compagnia delle Opere, Consorzio Drom - consorzio nazionale cooperative sociali aderente a Lega nazionale cooperative e mutue, Cenasca-Cisl.**

**“.....Aster-x punta proprio su queste reti per connettere politiche sociali e progettazione sociale, mettendo a disposizione delle istituzioni, degli operatori pubblici, finanziari ed imprenditoriali la propria esperienza e quella dei suoi soci per progettare servizi innovativi capaci di sperimentare nuovi modelli di Welfare.**

**Aster-x tesse reti d'azione con quanti intendono operare in modo mirato nella lotta all'esclusione sociale, alla promozione della cittadinanza attiva, alla realizzazione di processi di inclusione...” (dal sito dell'operatore)**

**Noi, invece, pensiamo che:**

ASTERIX si occupa di reperire fondi pubblici ed è il titolare economico e organizzativo che distribuisce risorse agli aderenti alla propria area di riferimento le cui attività sociali sarebbero tutte da verificare.

Di fatto si autoalimenta un'area politica e culturale priva di reale efficacia sul piano sociale (vedi allegato)

**D3: ATTUAZIONE E SVILUPPO E CONSOLIDAMENTO DELL'IMPRENDITORIALITA'**

OPERATORE	FINANZIAMENTO	MISURA
CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DI MILANO	€ 20.000.000,00	MISURA D3

**E1: MIGLIORARE L'ACCESSO AL MERCATO DEL LAVORO, COMPRESO LO SVILUPPO DELLE CARRIERE E L'ACCESSO A NUOVE OPPORTUNITA' LAVORATIVE E ALL'ATTIVITA' IMPRENDITORIALE. E A RIDURRE LA SEGREGAZIONE VERTICALE E ORIZZONTALE FONDATA SUL SESSO NEL MERCATO DEL LAVORO.**

OPERATORE	FINANZIAMENTO	MISURA
EUROCONS	4.500.000,00	E1 CONVENZIONE GLOBALE

10

<sup>10</sup> allegato 8 Casi particolari: Corsi uguali costi diversi, Allegato 8/a Alma Mater, Allegato 8/b Aster x allegato 9 e 9/a segnalazione utenti, allegato 10 Relazione Comitato Ispettivo nominato dalla Giunta