

COLLANA
FOCUS
ANPAL
N° 115

ANPAL
Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro



METODOLOGIE E APPROFONDIMENTI

COMPLESSITÀ E SEMPLIFICAZIONE 11 CASI DI COSTI STANDARD PER L'EDUCATION

SETTEMBRE 2021

L'ANPAL – Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro – è stata istituita dal d.lgs. 150/2015 con lo scopo di coordinare la rete dei servizi per le politiche del lavoro e la gestione delle politiche attive del lavoro e promuovere l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale, mediante interventi e servizi che migliorino l'efficienza del mercato. Tramite le proprie strutture di ricerca l'Agenzia svolge anche analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche attive e dei servizi per il lavoro.

Presidente: Domenico Parisi

Direttore generale: Paola Nicastro

ANPAL

Via Fornovo, 8

00192 Roma

www.anpal.gov.it

La presente pubblicazione rientra nelle attività previste dal Piano triennale 2017-2020 di ANPAL nell'ambito degli interventi per favorire l'inserimento/reinserimento lavorativo dei giovani. Il lavoro raccoglie i risultati di una ricerca sui costi standard curata da Anpal, Struttura 3 - Ufficio di statistica e supporto metodologico (responsabile Giovanna Linfante) nell'ambito del Pon Spao Asse 5 - Assistenza tecnica.

Autore del testo: Giacomo Zagardo

Si ringraziano Giovanna Linfante, Giulio Maria Salerno, Giovanna Spagnuolo e Sofia Demetrula Rosati per la consulenza alla revisione finale del testo. Si ringraziano, inoltre, le Amministrazioni regionali per la collaborazione e le informazioni fornite.

Testo chiuso a settembre 2021

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

Alcuni diritti riservati [2018] [Anpal]

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/>)



ISSN 2724-5551

Collana Focus ANPAL Valorizza gli avanzamenti periodici di monitoraggi e indagini e gli approfondimenti tecnici su iniziative e misure di politica attiva dell'Agenzia. Prevede sotto-collane dedicate a temi specifici, quali: Garanzia Giovani in Italia, Incentivi per l'occupazione, Contratti di somministrazione, Metodologie e approfondimenti.

Coordinamento editoriale: Orsola Fornara

INDICE

INTRODUZIONE	p. 7
✓ Le finalità dello studio	p. 7
✓ A cosa servono i costi standard?	p. 9
✓ Le caratteristiche dei casi di studio	p. 10
✓ Le costanti di processo	p. 12
1. I costi standard degli ITS in Italia	p. 17
2. I costi standard della formazione per adulti in Regione Emilia-Romagna ex dgr n. 1568/2011	p. 25
3. I costi standard della formazione per adulti in Regione Emilia-Romagna ex dgr n. 116/2015	p. 33
4. I costi standard degli IFTS in Regione Liguria	p. 45
5. I costi standard degli IFTS in Regione Lombardia	p. 53
6. I costi standard della leFP nel caso CNOS-Fap	p. 61
7. I costi standard della leFP in Regione Veneto	p. 69
8. I costi standard della leFP in Regione Piemonte	p. 77
9. I costi standard della leFP nella P.A. di Trento	p. 85
10. I costi standard della leFP in Regione Lombardia	p. 93
11. I costi standard della leFP in Regione Emilia-Romagna	p. 99
12. Un'ipotesi di lavoro per i costi standard dell'Istruzione secondaria superiore	p. 107
13. Conclusioni	p. 116
BIBLIOGRAFIA	p. 119
NORMATIVA	p. 120
INDICE DEI GRAFICI	p. 125
LISTA DEGLI ACRONIMI	p. 126

INTRODUZIONE

Le finalità dello studio

Lo studio presente non espone un metodo astratto per costruire un nuovo percorso di definizione dei valori delle unità di costo standard (UCS) ma, più semplicemente, vuole proporre uno strumento operativo di lettura e comparazione dell'esistente. A questo scopo, l'analisi di alcuni casi paradigmatici parte dalla normativa sui costi standard, elaborando uno schema esplicativo che prova a restituire in modo sistematico e lineare le regolarità incontrate nei processi reali. Da esse si potrà partire per la loro applicazione a nuovi contesti. Gli 11 casi scelti in questo studio si riferiscono tutti all'ambito dell'*education*: Istruzione tecnica superiore, Istruzione e formazione tecnica superiore, Formazione professionale a qualifica (espressa in due modalità) e, infine, Istruzione e formazione professionale iniziale. I territori vanno da quello nazionale (ITS e IeFP, quest'ultimo in un progetto sperimentale del CNOS-Fap) a quello locale con Emilia-Romagna (Formazione adulti e IeFP), Liguria (IFTS), Lombardia (IFTS e IeFP), Trento e Veneto (IeFP).

Combinazione di elementi

L'ordine emergente dalle costanti incontrate nella lettura dei processi di costruzione e applicazione delle UCS ha portato a riscrivere in modo organico e coerente le esperienze censite, ossia a rivedere i casi con un linguaggio definito da nuovi e comuni organizzatori concettuali: essi realizzano un sistema logico unitario, utile alla decodificazione e alla comprensione dei meccanismi che sono alla base dei processi di creazione dei costi standard. Questi elementi comuni, permanenti rispetto alle trasformazioni dei diversi campi di applicazione, sono "concetti guida" validi per una vasta gamma di casi. Possono servire per analogia alla costruzione delle UCS in svariati contesti. Le costanti riscontrate, in virtù della loro adattabilità a vari ambiti, si rivelano utili a stabilire trasversalmente collegamenti significativi tra i casi esistenti e sono, soprattutto, generative di nuove applicazioni sostenibili. Dunque, per quanto la semplificazione amministrativa dei costi rischi di essere sempre un'operazione tecnicamente complessa, conserva, tuttavia, una sua leggibilità da confrontare nei concreti esempi di attuazione.

È opportuno premettere che, quando ci si riferisce ai costi standard, in realtà, si vuole significare non un solo elemento ma una specifica combinazione. Si parte dal *fabbisogno standard*¹ che corrisponde all'insieme di risorse delle quali si avverte il bisogno per soddisfare adeguatamente i livelli della domanda di un servizio. I fabbisogni standard valorizzano efficienza ed efficacia dell'azione pubblica e sono riferimenti rispetto ai quali compararle e valutarle. Il riconoscimento del fabbisogno standard è il primo passo per il finanziamento integrale della spesa. Si può collegare ai *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP), la cui competenza legislativa, secondo la Costituzione, spetta in via esclusiva allo Stato, ovvero alla disciplina ordinamentale che precisa i termini di prestazione del servizio da erogare. Per fare un esempio, i LEP del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione sono definiti nel d.lgs n. 226/2005² dai successivi atti applicativi e da accordi e intese tra Stato e Regioni. In base a questi, è possibile individuare fino a 6 categorie di LEP, come quelle relative a:

- Offerta che deve essere garantita.
- Orario minimo annuale e sua articolazione.
- Elementi di contenuto dei percorsi.
- Requisiti dei docenti.
- Valutazione e certificazione delle competenze.
- Strutture e servizi.

Nella costruzione dei costi standard (CS) si può attingere, ove se ne avverta la necessità, a

¹ Il concetto di fabbisogno standard è stato introdotto nell'ordinamento dalla legge n. 42/2009: "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

² D.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226, *Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge n. 53 del 28 marzo 2003*.

una o più di queste categorie, come appare dai casi studiati e illustrati nelle pagine che seguono.

Ma come misurare i LEP perché diventino parte del meccanismo di costruzione dei CS e di semplificazione? Gli standard di servizio servono essenzialmente a questo scopo, in quanto costituiscono modalità di accertamento del rispetto dei livelli essenziali. In sostanza, misurano i LEP, rendendo concreto il “livello” al quale commisurare il costo adeguato del servizio. Per molto tempo, il criterio comunemente usato per sapere quanto spendere per un determinato servizio è stato esclusivamente la *spesa storica*, che corrisponde all’ammontare dei finanziamenti storicamente consolidati e risultanti delle spese esposte. In altre parole, la spesa storica indica quanto si è speso nel tempo e i trasferimenti da fare in base a ciò che si era corrisposto nell’anno precedente. Questa non sembra l’opzione più corretta, pensando che si ha comunque bisogno di un movente primo congruo per determinare il costo degli anni successivi.

Allora, al fine di assicurare un graduale superamento del criterio della spesa storica³ il legislatore introduce i *costi standard*. Essi dovrebbero rappresentare un nuovo modello di riferimento per il finanziamento dell’attività pubblica, a garanzia dell’esigibilità dei diritti sociali. Si possono utilizzare diversi concetti per la definizione di fabbisogno standard ma sarà più opportuno puntare al concetto di spesa ottimale (*full standard cost*) più che a quello di esborso necessario (*survival cost*), proprio per non comprimere la qualità delle attività che costituiscono l’offerta di un servizio.

Grafico 1 – Una combinazione di elementi per il costo standard



In quest’ottica, i costi standard sono “il quantum ideale”⁴, necessario per assicurare i servizi nelle migliori condizioni di efficienza e appropriatezza, garantendo i livelli essenziali di prestazione. Il “metodo” dei costi standard è mutuato dall’economia aziendale e dall’economia politica quando esamina la distribuzione dei costi, eliminando la coda dei più elevati e dei più bassi e ipotizzando una variabilità “normale” attorno alla media, affinché il miglior valore possa tendenzialmente divenire il punto di riferimento per tutti.

Un costo maggiore, se risulta da uno scostamento significativo dalla media, richiede di essere valutato al fine di evitarne le cause, ma bisogna aggiungere che gli scostamenti dovrebbero considerarsi “inefficienze” solo se producono un peggioramento del rapporto tra qualità e costi. Da questo, si vedranno successivamente i correttivi che sono stati individuati in tutti i casi di costi standard esaminati, sia a livello nazionale che regionale.

³ Art.27 della Legge 5 maggio 2009, n. 42.

⁴ [Jorio E., Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore, Astrid, 2010](#)

A cosa servono i costi standard?

I vantaggi dell'applicazione dei costi standard sono molteplici: attribuzione di valori, pianificazione, controllo, motivazione, semplificazione amministrativa. I CS servono, dunque:

Combinazione di elementi

- *per determinare i costi e ottimizzare i valori produttivi*: il costo standard fornisce un costo medio dei valori reali a fronte di una varietà di proposte che, se non raffrontate, rischiano di produrre un'inutile dispendio di denaro; le ore impiegate in più rispetto a quelle previste dallo standard medio sono considerate devianze, anche se talvolta possono essere reintegrate sotto il profilo della qualità; inoltre, si riconosce un'eventuale maggiorazione dei costi in presenza di un fattore strutturale supplementare. Ciò può essere, ad esempio, l'offerta formativa in termini di sostegno aggiuntivo per i diversamente abili.
 - *per pianificare le attività*: lo standard è utile per la ricerca di soluzioni che rendano più efficiente la spesa; è il riferimento al quale dovrebbe avvicinarsi, a consuntivo, il costo dell'offerta formativa in condizioni normali nelle quali i costi sono considerati sotto controllo; qualora i costi di produzione fossero più elevati del costo standard si potrebbe valutare, in un bilanciamento di efficienza ed efficacia, la possibilità di concentrare le prestazioni in alcuni ambiti strategici;
 - *per il controllo delle performance*: la differenza tra costo standard e costo effettivo fa emergere scarti da sottoporre all'analisi degli scostamenti per individuare eventuali lacune di qualità nell'efficienza, analizzarne le motivazioni e mettere in pratica azioni correttive;
 - *per la semplificazione contabile*: il costo standard può essere di aiuto per la semplificazione:
 - a) dell'attività di riscontro delle Amministrazioni pubbliche in sede di pagamento di un servizio;
 - b) dell'attività giustificativa a carico delle Istituzioni formative.
- Il costo standard, infatti, consente "il riconoscimento della spesa non in base all'attestazione delle singole spese effettuate, ma sulla base dell'attestazione del risultato dell'attività formativa svolta"⁵. Si utilizza perché non sarebbe economicamente conveniente rilevare tutti i costi effettivi.
- *per assicurare la motivazione*: il costo standard viene aggiornato periodicamente recependo il costo atteso nell'aspettativa di cambiamento; uno standard inadeguato potrebbe togliere motivazione all'impegno nei beneficiari o rendere impraticabile il servizio.

Vista la varietà della materia, sicuramente possono darsi opinioni diverse e, in alcuni casi, scuole di pensiero contrastanti sui costi standard. Tuttavia, le divergenze vengono meno quando si studiano i problemi con un approccio "fenomenologico", andando "alle cose stesse".

⁵ Salerno G., *Valori di spesa storica, standard di costi unitari e costi standard della IeFP*, "Rassegna Cnos" n.2, maggio-agosto 2012, pp. 157-158

Grafico 2 - La batteria di vantaggi dei costi standard



Forse è opportuno iniziare analizzando i meccanismi esistenti da cui trarre gli elementi fondanti, le metodologie e la stessa terminologia comune per ragionare sulla questione. Almeno in un primo momento, è necessario partire dall'analisi degli allegati tecnici dei decreti che stabiliscono l'applicazione delle tabelle unitarie di costi standard, così come si presentano in vari contesti territoriali e formativi.

Le caratteristiche dei casi di studio

Dall'osservazione degli 11 casi presi in considerazione, si evince che i costi standard mostrano molte caratteristiche in comune: nella fattispecie, si potrebbe citare la trasversalità, la complessità, la creatività, l'oggettività, la flessibilità e la generatività.

Trasversalità

Studiando i vari casi si può costruire una terminologia specifica e comprendere che la materia dei costi standard è presente in più settori, applicata a realtà anche molto diverse tra loro. Gli ambiti scelti sono vari, contestualizzabili a livello nazionale o regionale, a testimonianza della trasversalità delle applicazioni, qui presenti in: ITS, IFTS, Formazione professionale per adulti e, infine, Istruzione e formazione professionale (IeFP).

Complessità

Emerge dallo studio la complessità di questi casi che talvolta mostrano stratificazioni successive. Questo è il caso dei costi standard per la formazione degli adulti dell'Emilia-Romagna: essi hanno avuto tre gradi successivi di perfezionamento nell'arco di appena 6 anni, fino ad arrivare all'ultimo caso che ingloba le caratteristiche dei precedenti. Nel primo caso si individuavano due indicatori per tipologia mentre nell'ultimo, il più sofisticato, se ne individuavano 6, tutti, però, applicabili ad uno spettro più ampio di formazione. In pratica, la complessità è in origine (nella costruzione del percorso) ma non nell'esecuzione, che ne viene semplificata.

Creatività

La costruzione delle UCS non deriva dalla semplice, asettica applicazione di un algoritmo. Si comincia dalla ricerca di un costo adeguato di sostenibilità che, quindi, in ripetuti tentativi, crea e soppesa le ipotesi di UCS che si vanno formulando, tracciando alla fine il percorso definitivo. Ciò parte dal presupposto della separazione della fase di osservazione da quella di valutazione. La fase di osservazione deve essere rigorosa e statistica, mentre quella di valutazione si presenta come discrezionale e di speculazione logica. Si rappresentano statisticamente i dati storici disponibili, ma si richiede distanza nel valutarne le risultanze⁶

⁶ Regione Emilia- Romagna, Allegato 1 parte integrante del dgr n. 1119/2010: "(...) fino ad un certo punto rappresentiamo

per decidere come utilizzarli e, dunque, quale ipotesi percorrere.

Nel Gruppo tecnico sugli ITS, ad esempio, si sono valutate 3 ipotesi, evidentemente con costi diversi, prima di giungere alla formulazione di un costo standard giudicato il più adeguato e rispondente alla qualità dei percorsi secondo un metodo giusto, equo e verificabile. A questo fine, si è adottato il criterio della combinazione dell'indicatore di processo (legato ai costi stabili di svolgimento del percorso, comunque affrontati a prescindere dal numero degli allievi) con l'indicatore di risultato (legato alla qualità), e si è optato per dare più valore a quest'ultimo, ossia alla qualità del percorso: in sostanza, si pagano di più i percorsi che ottengono più "successo" in termini di diplomati. Ma non si può eccedere neanche premiando solo il successo. Questo perché l'applicazione di un sistema di costi unitari standard basato esclusivamente sul "risultato" (allievi formati), potrebbe comportare un sotto pagamento delle operazioni e dei beneficiari. Infatti, parte dei risultati non dipendono né dagli *output*, né dalla qualità dell'operazione mentre si richiede, comunque, da parte dei beneficiari un investimento di natura economica e di risorse umane e strumentali che deve rientrare. Il metodo combinato (UCS mista processo/risultato) è previsto anche dall'Unione europea in materia di FSE⁷, ma non è una via obbligata. La Regione Lombardia, ad esempio, considera nel suo modello di costi standard soltanto una UCS: quella di processo. Pertanto, in questo caso, la qualità trova il suo luogo di espressione e si precisa meglio attraverso i rigorosi criteri delle "modalità di assegnazione".

Grafico 3 – Caratteristiche comuni dei casi esposti



Oggettività

Il documento che specifica le condizioni per il finanziamento indica il metodo da applicare per stabilire i costi. La costruzione di un nuovo percorso di CS non può prescindere da un solido aggancio a dati storici verificati, dati statistici o altre informazioni oggettive e si può basare anche su meccanismi già operanti. Oltre che "equo"⁸, il metodo per la determinazione delle metodologie di semplificazione deve essere, dunque, "giusto" e "verificabile": giusto perché deve basarsi su un calcolo ragionevole, su fatti reali e non essere eccessivo; verificabile perché si fonda su elementi oggettivi⁹.

statisticamente i dati storici disponibili e come tale facciamo osservazione; poi valutiamo le risultanze dell'osservazione e decidiamo come utilizzarle per il nostro obiettivo".

⁷ Commissione europea - Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, *Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC). Finanziamento a tasso forfettario, Tabelle standard di costi unitari, importi forfettari*. Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), EGESIF_14-0017, 10/10/2014, p. 35.

⁸ Si applica indistintamente ai beneficiari, prevedendo una parità di trattamento per tutti.

⁹ Per l'impiego "giusto, equo e verificabile" dei fondi europei secondo "standard di costi unitari", vedi il [Regolamento \(Ue\) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio europeo del 17 dicembre 2013, art. 67 comma 5, a\)](#) e la citata *Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)*, 5.2 p. 23.

Flessibilità

Il contesto può profilare il meccanismo di semplificazione delle UCS a seconda delle caratteristiche territoriali che si intendono valorizzare. Ad esempio, per la leFP, il CNOS-Fap propone un modello di UCS flessibile, declinato secondo particolarità ed esigenze regionali (fattori sociali, economici, educativi/tipologici, produttivi, innovativi ecc.) che modulino una premialità sul risultato in termini di successo formativo.

Su questo punto sono utili le riflessioni di Tommaso Agasisti¹⁰ che arriva a parlare di "costi standard medi" per gruppi che condividano le medesime caratteristiche principali. Lo studioso arriva a ipotizzare, per assurdo, che ogni studente dovrebbe avere un suo specifico costo standard, determinato, ad esempio, da cittadinanza, eventuali disabilità, condizione socioeconomica, contesto della scuola/formazione ecc. Tali caratteristiche si riflettono in esigenze differenti come, ad esempio, gruppi classe più o meno mirati, personalizzazione, attività extracurricolari, codocenza ecc., tutte gravanti sui costi di fornitura dei servizi educativi¹¹. Per semplicità Agasisti propone di aggregare queste differenze per gruppi: ed è quello che si vede da alcuni anni nei casi simili a quello veneto e, più recentemente, lombardo e trentino per la leFP. In queste regioni, i costi vengono modulati per fasce, in relazione alla difficoltà di erogazione dell'offerta e, dunque, al maggiore o minore dispendio di risorse richiesto. In Veneto, per fare un altro esempio, le fasce si riferiscono a costi standard crescenti per la sezione "benessere", "edilizia non cofinanziata" e ai residuali, ma più costosi, "comparti vari".

Generatività

La parola "generatività" allude alla possibilità di applicare a nuovi contesti la metodologia di costruzione della UCS realizzata in un ambito specifico. Un esempio concreto è il caso delle UCS degli Istituti tecnici superiori. Questo caso è stato mutuato, in una prima fase, da quello della formazione professionale per adulti in Emilia-Romagna che utilizza il concetto di regressione lineare come metodo di stima dei valori. Poi si è visto che, per le caratteristiche degli ITS, non si dava sufficiente peso alla qualità e si è stabilito di adottare un bilanciamento dei finanziamenti dei costi fissi e di risultato desunta da un precedente Accordo in Conferenza Unificata¹². In sostanza, si è ripresa la percentuale attribuita agli indicatori per l'accesso al finanziamento nazionale dei percorsi ITS che misurano, appunto, il processo e il risultato. Sulla base di tali riferimenti, il costo medio del percorso è stato attribuito per il 35% al processo e per il 65% al risultato.

Le costanti di processo

La scommessa di questo lavoro è quella di poter leggere alcuni casi, concretamente operanti negli ultimi anni, alla luce di organizzatori concettuali comuni. In effetti, diverse costanti di processo si ripresentano in tutti i contesti studiati, e ne forniscono una buona chiave di lettura, presente sinteticamente nei grafici realizzati alla fine dell'esposizione dei singoli casi.

Pertanto, le costanti di processo individuate e presenti nei grafici 4, 5, 7, 9, 10, 11 e 12 sono: target, composizione, dimensionamento, limitazioni, analisi dei dati storici, normalizzazione, classi di riferimento, variabili e strumenti di ponderazione, unità di costo standard, correttivi e formule di applicazione delle UCS.

Target

Nel cominciare un processo di costruzione dei costi standard si ha l'esigenza di circoscrivere un'adeguata popolazione di soggetti con caratteristiche omogenee. Come prima cosa occorre un "universo di riferimento" delle attività di interesse che sono la base per la formulazione dei costi standard: un *target* che si potrebbe definire per "composizione" e "dimensionamento".

¹⁰ [Agasisti T., Attenti al numero "magico" che inganna la parità. Che cos'è il "costo standard"? È possibile calcolarlo per studente? Articolo de "Il Sussidiario" del 09 luglio 2014](#)

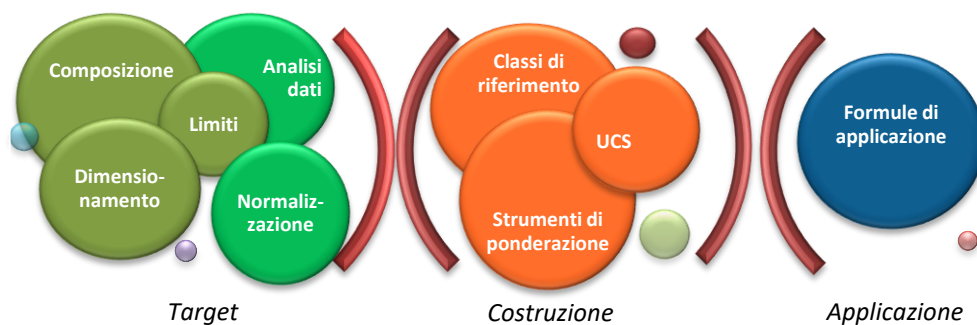
¹¹ Per questo motivo si ritiene che il costo standard vada attribuito alla fornitura di servizi educativi e non, in generale, all'istruzione o alla formazione, ossia, la qualità è una risposta a bisogni specifici che si inferisce attraverso il modo in cui la quantità viene erogata.

¹² Conferenza Unificata, Accordo n. 133 del 17.12.2015. *Accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali, per la ripartizione del finanziamento nazionale destinato ai percorsi degli Istituti Tecnici Superiori*. L'Accordo richiama i medesimi indicatori sopra citati che misurano il processo e il risultato.

Composizione La *composizione* è data dall'individuare le "tipologie" corrispondenti ad aggregati di progetti omogenei e che suppongono condizioni operative normali. Si intendono, infatti, eliminare le attività non coerenti che presentano evidenti difformità rispetto al modello idoneo all'obiettivo da finanziare con modalità standard. Possono essere presi in considerazione nel target corsi omologhi anche se non finanziati dalla stessa fonte.

Dimensionamento Il *dimensionamento* si realizza in relazione alle "caratteristiche" specifiche da considerare (es: numero minimo delle ore, numero minimo di allievi, costo massimo, inquadramento dei docenti, ecc.) per delimitare concretamente il *target* adeguato, omogeneo e rappresentativo dal quale, poi, si parte per determinare le tabelle standard di costi unitari.

Grafico 4 - Le costanti del processo



Limitazioni Nel dimensionamento si tiene conto di precise limitazioni che possono essere previste dalle norme per definire i livelli essenziali delle prestazioni e, in particolare, dei relativi standard di servizio.

Esclusioni Per non squilibrare la base dati, che deve risultare omogenea con progetti quanto più possibile simili tra loro, bisogna identificare e scorporare i costi relativi a servizi specifici. Sono escluse, pertanto, quelle azioni con modalità e parametri di finanziamento diverse, *ad hoc*, come, ad esempio, i servizi per la disabilità o per la convittualità, o come i percorsi realizzati attraverso strutture, risorse e materiali che hanno già un finanziamento specifico/parziale ricevuto da altre amministrazioni (es: CFP dipendenti da Enti provinciali nel caso veneto).

Analisi dei dati storici L'analisi dei percorsi passati riguarda le operazioni già rendicontate di attività approvate negli anni precedenti in un periodo di tempo significativo. Si richiede di disporre di informazioni a consuntivo sul costo reale rendicontato di ogni singola operazione in termini di indicatori fisici di realizzazione. In tal modo, si stabilisce la base dati che servirà a definire i parametri della spesa ammissibile. Si attingono i dati del più recente periodo, con un'apertura possibilmente triennale che, dunque, tenga conto delle fluttuazioni annuali, così evitando eventuali contingenze eccezionali gravanti sui costi reali in un anno determinato. Ove possibile, nei casi esaminati sono almeno 3 le annualità considerate da ciascuno come base per la raccolta dei dati, in linea con le prescrizioni contenute a livello europeo¹³.

Normalizzazione Sulle informazioni contenute nella base di dati relativa al congruo periodo considerato si opera la normalizzazione, consistente in tutte quelle operazioni da compiere per alleggerire la banca dati dai progetti da scartare.

Con la base dati normalizzata si provvederà a realizzare le elaborazioni statistiche per individuare le variabili utili alla determinazione del costo standard, alle quali si potrebbe applicare in seguito l'ulteriore filtro di eventuali correttivi.

¹³ Op. cit. Commissione europea, *Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)*, 2014, 5.2.2.2., p.25.

Classi di riferimento

Le classi di riferimento costituiscono il cuore del processo per la costruzione dei costi standard. Sono le informazioni da raccogliere, attraverso questionari o interrogazioni a banche dati preesistenti, per individuare le sole variabili utili che definiranno le Unità di costi standard (UCS). Generalmente, le classi di riferimento utilizzate nei diversi casi esposti sono riconducibili a questi 3 item:

- *durata media in ore;*
- *successo in allievi formati;*
- *costo sostenuto.*

L'ultimo studio della Regione Emilia-Romagna articola la composizione dei 3 item in altrettanti sottogruppi, utili a determinare un secondo livello di UCS per l'individuazione di un contributo finale ammissibile applicabile a fasce formative diverse. Così pure, il caso del CNOS-Fap sulla IeFP si focalizza sull'item del costo affrontato a percorso al fine di sostenere l'ipotesi di una Struttura formativa accreditata efficiente.

Variabili e Strumenti di ponderazione

Nella maggior parte dei casi, per individuare i costi standard, si estraggono dalle classi di riferimento delle variabili che vengono ponderate in uno strumento che stabilisce l'equilibrio tra gli indicatori di costo fisso "di processo" e di costo variabile "a risultato". L'equilibrio tra questi due pesi è una decisione "politica" che può assumere caratteristiche anche molto diverse nei differenti casi presentati. Proprio su questo aspetto, si rileva che, ad esempio, nel caso dell'Emilia-Romagna per la formazione degli adulti occupati (per 20 allievi formati in un percorso annuale di 1.000 ore) il peso del risultato raggiunge il 16,2% del costo complessivo¹⁴. Così pure, nel caso degli IFTS liguri (anch'esso con 20 allievi e 1.000 ore svolte), il peso del risultato sul costo complessivo del percorso¹⁵ è del 18,7%. Diversamente, nel calcolo dei costi ammissibili per gli ITS, il peso del risultato corrisponde al 65,8% del costo complessivo¹⁶. Dunque, dati gli stessi elementi di base, possono cambiare, in contesti diversi, pesi e criteri di attribuzione.

Gli strumenti per il bilanciamento del processo e del successo nelle operazioni di calcolo possono essere la formula della regressione lineare (cfr. casi 2, 3 e 11 – Regione Emilia-Romagna per la formazione) o l'attribuzione di pesi in base a precedenti studi ufficialmente adottati (cfr. casi 1 e 4 – MIUR per ITS e Regione Liguria per IFTS).

Allo stesso modo, le Unità di costo standard sono, nella maggior parte degli esempi considerati, gli indicatori di costo fisso e di costo variabile a risultato, determinati mediante gli strumenti di ponderazione. Nel caso della Regione Emilia-Romagna vi sono addirittura due ordini di UCS: il primo che determina 2 UCS e il secondo che ne determina 6, ma applicabili a più processi formativi. In particolare, il primo ordine, frutto degli studi promossi dalla Regione nel 2010 (dgr n. 1119/2010) e nel 2011 (dgr n. 1568/2011), restituisce l'UCS di risultato e il costo del singolo progetto da cui si parte per determinare le nuove UCS di processo del secondo ordine (dgr n. 116/2015).

UCS

Normalmente, i parametri calcolati che esprimono le UCS di processo e di risultato non sono immediatamente utilizzabili, se non a seguito di un'adeguata rimodulazione. Si

¹⁴ Nella delibera della giunta regionale n. 105/2010 della Regione Emilia-Romagna il costo massimo della formazione professionale per classe e per anno è di € 120.000,00. Il costo complessivo massimo per corso e per anno è composto da una parte variabile commisurata alle ore approvate, calcolata sulla base del parametro di costo ora di € 100,00, e da una parte fissa pari a € 5.000,00 ad allievo (max 20 allievi) a copertura delle attività. Il contributo finale rimborsabile, fatti salvi i parametri massimi di costo di cui alla dgr n. 105/2010, è determinato dalla seguente formula: 1.000 ore corso*costo standard ora corso (€ 103,00) + partecipanti effettivi*costo standard partecipante effettivo (€ 817,00). Per 20 allievi corrisponderebbe a € 16.340,00 che sommati agli €103.000,00 dei costi fissi ammonterebbe a € 119.340,00 (equiparabili agli € 120.000,00 della dgr n. 105/2010).

¹⁵ La Regione Liguria ha individuato le Unità di costo standard in € 130,00 per l'UCS ora percorso e in € 1,50 per l'UCS allievo formato. Il tetto di spesa ammissibile, nel caso di realizzazione completa del progetto secondo gli standard del di 7.2.2013 (massimo 1000 ore, 20 allievi e € 8,00 ora allievo) con 20 allievi e 1000 ore svolte, ammonta a € 130,00 x 1000 + 20 x 1000 x € 1,50 = €160.000,00.

¹⁶ In base al dpcm del 25 gennaio 2008, per gli ITS è previsto un costo ora allievo che non supera gli € 8,00, un numero minimo di allievi per corso di 20 e una durata del percorso non superiore, in generale, alle 2000 ore. Per 20 allievi formati in un percorso annuale di 1.000 ore il costo complessivo non supera gli € 242.240,00, con un costo fisso di € 99.860,00 e un costo variabile a risultato di € 192.380,00.

possono applicare per tutte le tipologie di UCS dei “correttivi di efficientamento” che accrescono o diminuiscono il valore del finanziamento rimborsabile in base a criteri oggettivi. In positivo, si tratta di una rivalutazione dei valori parametrici determinata dall’applicazione dei coefficienti di rivalutazione monetaria ISTAT e, in particolare, dell’indice FOI¹⁷. In altre parole, se gli studi sui costi standard si riferiscono necessariamente ad anni precedenti alla futura applicazione si rende necessario attribuire un’adeguata rivalutazione dei costi. In negativo, invece, ci si riferisce all’applicazione di un tasso di riduzione che può essere determinato, ad esempio, da una diminuzione degli oneri amministrativi connessa al nuovo modello gestionale. In altre parole, utilizzando le UCS, al posto della più elaborata rendicontazione a costi reali, verranno meno alcune spese relative ai costi amministrativi, dei quali si richiederà un ridimensionamento.

Applicazione delle UCS

Qui si chiude la fase di costruzione delle UCS. Nel processo di determinazione e adozione dei costi standard è possibile identificare due livelli che, insieme, portano a stabilire il valore della spesa finale rimborsabile: al primo livello si creano gli strumenti da utilizzare per arrivare ai costi standard, determinati in base ai costi storici realizzati nel passato; la fase successiva, al secondo livello, vede l’applicazione delle unità di costo standard determinate, ed eventualmente rimodulate, per stabilire l’entità dei finanziamenti ammissibili per i corsi futuri.

Due ulteriori sottolivelli consentono la stima dei costi su cui eventualmente finanziare la prima tranche delle spese (Livello 2a) e il riconoscimento a consuntivo del finanziamento da erogare per l’attività svolta dal beneficiario (Livello 2b).

L’applicazione delle UCS ai fini del contributo finale, di volta in volta rimborsabile, si attua attraverso una formula che, nella maggior parte dei casi, mette in gioco le UCS di processo, qui espressione del costo ora corso, con il numero delle ore di percorso e l’UCS di risultato con gli allievi (casi 1, 2, 3, 4, 7 e 11). Diversamente, nei casi 5, 6 e 10, l’UCS di processo diventa espressione del costo ora allievo e, pertanto¹⁸, il collegamento avviene con i partecipanti.

¹⁷ L’Indice FOI è l’indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati. Il FOI si riferisce ai consumi dell’insieme delle famiglie che fanno capo a un lavoratore dipendente operaio o impiegato. Dalle tabelle pubblicate sul sito ISTAT è possibile derivare un indice di rivalutazione.

¹⁸ Vale la pena aggiungere che tra gli indicatori utilizzati comunemente per il calcolo dei costi della formazione (“costo annuale a percorso”, “costo annuale per allievo”, “costo ora corso” e “costo orario per allievo”) intercorrono precise relazioni tali che: il “costo annuale per percorso” corrisponde al costo ora corso per il numero di ore, il “costo annuale per allievo” rappresenta il costo annuale del percorso diviso il numero di alunni a percorso, il “costo ora corso” è inteso come il costo annuale del percorso diviso il numero di ore, mentre il “costo orario per allievo” corrisponde al costo annuale per allievo diviso il numero di ore. Cfr. [ISFOL, Salerno, G.M., Zagardo, G., I costi della leFP Un’analisi comparata tra Istituzioni formative regionali e Istituzioni scolastiche statali. Roma, Isfol, 2015.](#)

1. I COSTI STANDARD DEGLI ITS IN ITALIA

Caso 1 - Tabelle standard per unità di costo: struttura logica e metodologia utilizzata

La rendicontazione semplificata dei percorsi realizzati dagli Istituti tecnici superiori (ITS) si attua mediante la definizione di tabelle di unità di costo standard (UCS) che, a seguito del Documento tecnico allegato al dd 28.11.2017, avrebbero dovuto applicarsi a partire dall'a.f. 2018/19.

Assunti fondamentali

L'impianto del caso è finalizzato all'utilizzo dell'opzione di semplificazione "tabelle standard di costi unitari", già presente nel Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui Fondi strutturali del 17 dicembre 2013 (art. 67). Esso parte da alcune premesse di fondo:

1. *Scelta dei percorsi utili a definire la tipicità del campione per le UCS.* Nell'individuare un campione omogeneo e rappresentativo a livello nazionale per la definizione del costo standard unitario sono stati presi in considerazione i soli percorsi conformi agli standard di costo previsti dal dpcm del 25 gennaio 2008, con riferimento al parametro preventivo di costo ora/allievo pari a € 6/8.
2. *Combinazione di costi fissi e di risultato.*
Il sistema dei costi standard consente di stabilire una correlazione tra *parametri finanziari* e *parametri fisici* e, di conseguenza, per quanto attiene alla determinazione del contributo ammissibile, sposta l'attenzione dagli aspetti procedurali di attuazione dei progetti a quelli più chiaramente collegati ai risultati. Tuttavia, per non comprimere la qualità, l'applicazione del sistema di costi unitari standard non è stata basata esclusivamente sul "risultato", ossia sugli allievi formati, perché nello specifico caso dei percorsi ITS si richiedono, comunque, da parte delle Fondazioni¹⁹, investimenti strutturali per far partire i progetti.
3. *Scelta dei pesi per il calcolo delle UCS.*
Il meccanismo di calcolo per le UCS deve tenere conto del peso percentuale che risulta dall'Accordo in Conferenza Unificata n. 133/2015 attribuito agli indicatori che misurano il *processo* e il *risultato*.
4. *Costi più efficienti ma anche più efficaci.*
Per calcolare le UCS, sui dati del campione omogeneo è stato individuato il numero medio di ore erogate, il numero medio di allievi formati e il costo medio a consuntivo del percorso. Il riferimento ai costi medi e non solo alla realtà "che presta i servizi ai costi più efficienti" (cfr. legge n. 42/2009), ossia ai più bassi, sta a significare che la determinazione dei costi dovrà essere adeguata a una gestione efficiente ma anche efficace.

Livelli di processo

È possibile identificare nel processo alcuni livelli che portano a determinare il valore del contributo finale rimborsabile (come si vedrà nel Grafico 5):

Livello 1: "costruzione" del costo standard (CS). Si tratta del processo di determinazione del costo standard, da applicare successivamente alle singole attività da finanziare. Si realizza mediante la rilevazione, a consuntivo della base dati creata per individuare i parametri della spesa ammissibile. Nel caso degli ITS i parametri sono le tabelle standard di costi unitari.

Livello 2: "applicazione" del costo standard, ossia uso delle unità di costi standard (UCS) individuate al livello 1 per la determinazione della spesa ammissibile di ciascuna attività specifica, calcolata sulla base dei propri dati.

I dati da individuare come base dei calcoli dei diversi livelli sono sintetizzati nella tabella 1.

¹⁹ Gli ITS sono realizzati secondo il modello organizzativo della "Fondazione di partecipazione".

Tabella 1 - Livelli di processo dei costi standard

	Livello 1 Strumenti	Livello 2 Finanziamento effettivo finale
	COSTRUZIONE UCS	APPLICAZIONE UCS
Percorsi conclusi dall'anno 2013 fino all'anno 2016	<ol style="list-style-type: none"> 1. Durata in ore di ciascun percorso (ore effettivamente realizzate) 2. Allievi formati di ciascun percorso 3. Costo sostenuto da ciascun percorso 4. Messa a punto dei correttivi 	
Percorsi. a.f. 2018/19 e sgg.		<ol style="list-style-type: none"> 1. Ore effettive 2. Allievi formati da moltiplicare con i due parametri individuati al Liv. 1

Appurato che il Livello 1 serve alla costruzione dei parametri per la determinazione della spesa ammissibile, il Livello 2 sarà di “applicazione” dei suddetti parametri. I riferimenti per finanziare i percorsi realizzati a partire dall'a.f. 2018/19 saranno le ore “effettive” e i partecipanti “effettivi” di ciascun percorso. Ciò al fine di determinare il finanziamento realmente erogato. Pertanto, le variabili di “durata in ore” e quella di “allievi formati” con successo serviranno a formalizzare la funzione di costo sostenibile (e spesa ammissibile) di ogni progetto, tenendo anche conto di non conformità rilevate in sede di controllo.

Livello 1 *Costruzione delle UCS*

Universo di riferimento

Per la costruzione del costo standard (Livello 1) occorre un universo di riferimento, che nel caso degli ITS si definisce per “composizione” e “dimensionamento”. Entrambi intervengono a circoscrivere un *target* adeguato, omogeneo e rappresentativo dal quale si parte per determinare le tabelle standard di costi unitari.

Composizione

1. La *composizione* delle attività di interesse per la formulazione dei costi standard è data esclusivamente da attività corrispondenti ad aggregati di progetti omogenei per caratteristiche di adeguatezza, supponendo condizioni operative normali. Questa è la base per rimuovere dall'universo di riferimento i progetti non coerenti, i quali presentano evidenti difformità rispetto al modello idoneo all'obiettivo da finanziare con modalità standard.

Pertanto, considerata la sussistenza di rilevanti differenze di percorso, nello Studio per il calcolo del costo standard si è optato per l'individuazione di attività omogenee collegate alle caratteristiche specifiche degli ITS che erano previste dal dpcm del 25 gennaio 2008. Tale campione è stato considerato idoneo e rappresentativo della “tipicità” del sistema ITS e di conseguenza costituisce una base di calcolo adeguata per una definizione corretta dei costi standard unitari.

Dimensionamento

2. Il *dimensionamento* degli ITS si attua in relazione ad un'attività che rientri nelle medesime caratteristiche, in relazione al numero delle ore, al numero minimo di allievi e al costo ora allievo. Così, sono state prese in considerazione le attività conformi agli standard del citato dpcm. Queste valgono per la definizione del costo standard unitario, per il quale sono stati selezionati solo i corsi con parametro preventivo di costo ora allievo compreso tra 6 e 8 euro, mentre gli altri erano ritenuti non rispondenti alle caratteristiche previste.

Per raggiungere un numero adeguato di percorsi con i quali costituire il campione, il dimensionamento non ha incluso le altre limitazioni, che pure erano previste dal citato dpcm, ossia la durata dei percorsi²⁰ e il numero di allievi²¹.

²⁰ Nel dpcm si prevedevano percorsi tra le 1.800 e 2.000 ore. Ad essi si aggiungevano, in via eccezionale, anche i percorsi ITS dell'area tecnologica della Mobilità sostenibile, i quali comprendono necessariamente, ai sensi della normativa di settore, dodici

Analisi dei percorsi passati

Per determinare il Livello 1, ai fini dell'individuazione delle unità di costo standard dei percorsi realizzati dagli Istituti Tecnici Superiori, sono stati analizzati i dati storici presenti nella Banca dati nazionale ITS gestita dall'INDIRE relativi agli anni 2013-2014-2015 e 2016, afferenti a tutte le Regioni coinvolte nella programmazione ITS.

Normalizzazione

Le Fondazioni ITS, in relazione alla normativa richiamata, forniscono alla banca dati nazionale le informazioni per consentire il monitoraggio e la valutazione dei percorsi e del sistema ITS. Tra queste, anche quelle di natura finanziaria che sono indicatori di efficienza, ossia evidenziano il rapporto tra le risorse impiegate e i risultati ottenuti. Tali informazioni sono: costo preventivo per numero di allievi, costo preventivo per numero di ore, costo ora allievo, costo consuntivo per numero di allievi e per numero di ore, costo ora allievo, incidenza del personale docente.

Sulle informazioni, contenute in questa banca dati, si è operata una prima analisi di coerenza dei percorsi secondo le limitazioni previste dal citato dpcm ed espresse nel "dimensionamento". Il passo successivo è stato la normalizzazione della base dati, ossia lo svolgimento delle operazioni necessarie per alleggerire la banca dati dai progetti da scartare.

Pertanto, sui 242 percorsi conclusi a partire dall'anno 2013 fino all'anno 2016 le operazioni di normalizzazione hanno eliminato 124 percorsi con riferimento al parametro preventivo di costo ora allievo minimo di € 6,00 (in realtà, con esclusione di quelli con meno di € 5,90) e altri 24 percorsi che superavano la soglia massima di € 8,00. Pertanto, il campione omogeneo restituito corrisponde a un centinaio di percorsi. Come già riportato, non sono stati individuati ulteriori percorsi da scartare per il superamento del limite orario di 1800/2000 ore e del limite minimo di 20 partecipanti.

La base dati normalizzata permette di realizzare le elaborazioni statistiche per individuare le due variabili che determinano il costo standard, alle quali si può applicare l'ulteriore filtro di eventuali correttivi.

Classi di riferimento (primo filtro)

Le *classi di riferimento* sono utili come base per calcolare i valori delle UCS. Nella prima fase (Livello 1) si richiede di disporre di informazioni a consuntivo sul costo reale rendicontato di ogni singolo progetto in termini di indicatori fisici di realizzazione. Nel caso ITS, sui dati relativi al campione finale omogeneo sono stati individuati: a) *il numero medio di ore erogate*, b) *il numero medio di allievi formati*, c) *il costo medio del percorso*.

- a) Per "numero di ore erogate" a percorso si intendono sostanzialmente le ore formative di aula e attività laboratoriale, sommate alla media aritmetica delle ore di tirocinio effettivamente svolte dagli allievi ammissibili all'esame finale e risultanti dagli appositi registri ufficiali. Il numero di ore del percorso ammissibile non potrà superare il numero complessivo di ore (formazione + tirocinio) previsto per il percorso all'avvio delle operazioni.
- b) Per "numero di allievi formati" a percorso si intende il numero di allievi che a conclusione del percorso ITS sono stati ammessi a sostenere le prove di esame finale, in base a quanto previsto dalla normativa ministeriale in materia. Nel calcolo sono inclusi gli allievi che, dopo aver frequentato almeno il 50% del percorso, si ritirano per motivi occupazionali debitamente documentati e quelli il cui ritiro, sempre dopo aver frequentato almeno il 50% del percorso, è determinato da condizioni di salute/stato fisico, certificate dalla struttura sanitaria competente, tali da precludere la prosecuzione del percorso.
- c) Il "costo medio del percorso" sostenuto risulta dal costo a consuntivo di ciascun percorso realizzato nel periodo considerato in base ai registri ufficiali previsti dalle norme.

mesi di formazione e addestramento in navigazione con durata massima finanziabile di n. 3.000 ore. I percorsi interi, infatti, durano fino a 4.200 ore di cui due terzi in mare, con tirocinio e ore di formazione d'aula. In base al dpcm, tali percorsi sono finanziabili fino a 3.000 ore.

²¹ Analogamente, nella costruzione del campione, non si è tenuto conto del limite di 20 allievi come numero minimo per il singolo percorso.

Il dpcm 25 gennaio 2008 recante “Linee guida per la riorganizzazione del Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli Istituti tecnici superiori” ha previsto che, adeguandosi a quanto stabilito dalle istruzioni amministrativo-contabili emanate dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale per le attività cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo (Circolare del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali del 2 febbraio 2009 n. 2), il costo sostenuto faccia riferimento alle seguenti categorie di spesa ammissibili:

1. spese per insegnanti, per direzione e coordinamento, ecc.;
2. spese per allievi;
3. spese di funzionamento e gestione;
4. altre spese (ad es. progettazione, elaborazione materiali didattici, pubblicizzazione dell'intervento, selezione dei partecipanti, orientamento e accompagnamento dei partecipanti, monitoraggio e valutazione); esse si riferiscono alla preparazione, realizzazione, diffusione dei risultati, direzione/gestione/amministrazione e ai costi indiretti.

Parametri

Sono state calcolate due Unità di costo standard: la prima, *UCS ora percorso*, è legata allo svolgimento del percorso in termini di numero di ore erogate e quindi al processo; la seconda, *UCS allievi formati*, dipende dallo svolgimento del percorso in termini di numero degli allievi formati e, quindi, dal risultato.

Il caso ITS presenta la combinazione di questi due parametri/indicatori, peraltro prevista dall'Unione europea in materia di FSE²²:

- a) il *Parametro 1* è l'indicatore che si riferisce ai costi comunque affrontati a prescindere dal numero degli allievi (numero che, in ogni caso, dovrà rientrare in una soglia di 20 allievi secondo il dpcm del 25 gennaio 2008). Si presuppone, infatti, che l'attività prevista sia pagata comunque *in toto* dall'ente beneficiario nell'arco temporale stabilito.
- b) il *Parametro 2* è l'indicatore di costo per allievo “formato” e rappresenta l'indicatore di risultato legato alla qualità, ossia all'uso qualificato dei fattori di produzione, dipendente dalla variabile di partecipazione secondo i criteri stabiliti a monte dall'amministrazione.

Le Unità di costo standard sono così definite:

1. *UCS ora percorso*, pari a € 49,93;
2. *UCS allievi formati*, pari a € 9.619,00.

Come si calcolano i due indicatori?

L'analisi del campione omogeneo individuato ha restituito i seguenti valori, in conformità con gli standard richiesti dal citato dpcm:

- 1.892,12 come *numero medio ore erogate a consuntivo a percorso*,
- 18,24 come *numero medio allievi formati a percorso*,
- 269.938,33 come *costo medio in euro a consuntivo a percorso*.

È necessario preliminarmente valutare l'incidenza della componente fissa, legata al percorso, e di quella variabile degli allievi. Ai fini dell'individuazione del peso delle componenti riferite al “processo” e al “risultato” è stata utilizzata la percentuale di cui all'Accordo in Conferenza Unificata n. 133/2015, attribuita agli indicatori per l'accesso al finanziamento nazionale dei percorsi ITS che misurano, appunto, il processo e il risultato. Sulla base dei riferimenti indicati, il costo medio del percorso deve riferirsi per il 65% al risultato e per il 35% al processo.

²² Op. cit. Commissione europea, *Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)*, 2014, p.39. Nell'esempio della Commissione, invece di utilizzare un singolo costo unitario per ora di formazione per utente, è possibile combinare il costo unitario per *output* con un costo unitario basato sul risultato, espresso dal numero di partecipanti che ottengono una qualifica alla fine del percorso.

In precedenza, il Decreto interministeriale n. 93 del 7 febbraio 2013 stabiliva all'art. 1, comma 6, che l'assegnazione delle risorse stanziare per gli Istituti tecnici superiori avvenisse "sulla base di criteri e requisiti minimi di (...) indicatori di realizzazione e di risultato". Tali indicatori per l'accesso al finanziamento sono stati evidenziati e specificati nelle Linee guida sugli ITS (Allegato A del citato Decreto 93/2013) e corrispondono:

- alle voci "attrattività" e "occupabilità", riferite ai dati in ingresso e in uscita utili a determinare il peso percentuale (65%) degli indicatori di risultato;
- alle restanti voci che determinano i costi fissi di struttura dei percorsi e, dunque, il peso percentuale del processo e il peso degli indicatori di realizzazione (35%).

Pertanto, il calcolo che viene proposto per giungere ai due parametri che serviranno a semplificare la rendicontazione di ciascun percorso si basa sui seguenti passaggi:

- calcolo del 35% del costo medio del percorso associato al costo fisso del percorso (processo), valorizzato in € 94.478,63,
- calcolo del 65% del costo medio del percorso associato al risultato, valorizzato in €175.460,30,
- divisione della quota di costo del percorso associata al costo fisso del processo per la durata media dei percorsi al fine di individuare l'UCS *ora percorso* ($94.478,63/1892,12 = € 49,93$),
- divisione della quota di costo del percorso associata al risultato per il numero medio di partecipanti al termine dei percorsi al fine di individuare l'UCS *partecipante formato* ($175.460,30/18,24 = € 9.619,53$ arrotondato per difetto).

Si riportano in Tabella 2 i dati utilizzati nell'allegato tecnico al decreto di istituzione degli UCS.

Tabella 2 - Calcolo degli UCS

PERCORSO MEDIO DELL'UNIVERSO ESAMINATO			CALCOLO PER DUE DISTINTI COSTISTANDARD A PROCESSO (35%) E A RISULTATO (65%)			
Partecipanti medi al termine percorso	Durata media percorso	Costo medio percorso	Quota costo medio associata a processo	Quota costo medio associata a risultato	UCS/ora percorso	UCS/partecipante formato
€ 18,24	€ 1.892,12	€ 269.938,93	€ 94.478,63	€ 175.460,30	€ 49,93	€ 9.619,00

Fonte: Allegato al DD MIUR 28.11.2017

Come si calcolano i due indicatori?

In futuro, è previsto che i parametri UCS/ora e UCS/allievi formati possano essere sottoposti periodicamente ad una rivalutazione monetaria ISTAT dei prezzi al consumo sull'indice FOI.

Il costo standard dei percorsi degli ITS è determinato su base capitaria nella misura prevista dall'Allegato C allegato al citato dpcm 25 gennaio 2008. In tale costo sono comprese anche le spese per gli esami finali.

Esami

Non godendo di un finanziamento a parte, non dovrà essere apportato nessun correttivo riguardante gli esami.

Livello 2

Applicazione delle UCS

Come si indicano i costi ammissibili?

Una volta (eventualmente) corretti, come si combinano il costo unitario di output con il costo unitario di risultato?

Anche nello specifico caso dei percorsi ITS, l'applicazione di un sistema di costi unitari standard basato esclusivamente sul successo dagli allievi formati, avrebbe comportato un sotto pagamento delle operazioni e dei beneficiari. Infatti, i risultati non dipendono *in toto* né dagli *output*, né dalla qualità dell'operazione. Né, d'altro canto, le autorità di gestione

potrebbero disinteressarsi dal definire adeguati incentivi negli indicatori al fine di migliorare la qualità del sistema. Per evitare questi inconvenienti, il contributo finale ammissibile (cf) e rimborsabile da erogare al beneficiario non viene determinato unilateralmente da un solo parametro ma da una combinazione di indicatori riguardanti sia la durata del percorso che il numero degli allievi formati secondo la seguente formula:

$$cf = (h * ucs 1) + (pf * ucs 2)$$

dove:

“cf” = contributo finale ammissibile

“h” = n. ore

“ucs 1” = ucs ora percorso

“pf” = partecipanti formati

“ucs 2” = ucs per partecipante formato

ossia:

contributo finale = (n. ore percorso x ucs ora percorso di € 49,93) + (n. allievi formati x ucs partecipante formato di € 9.619,00)

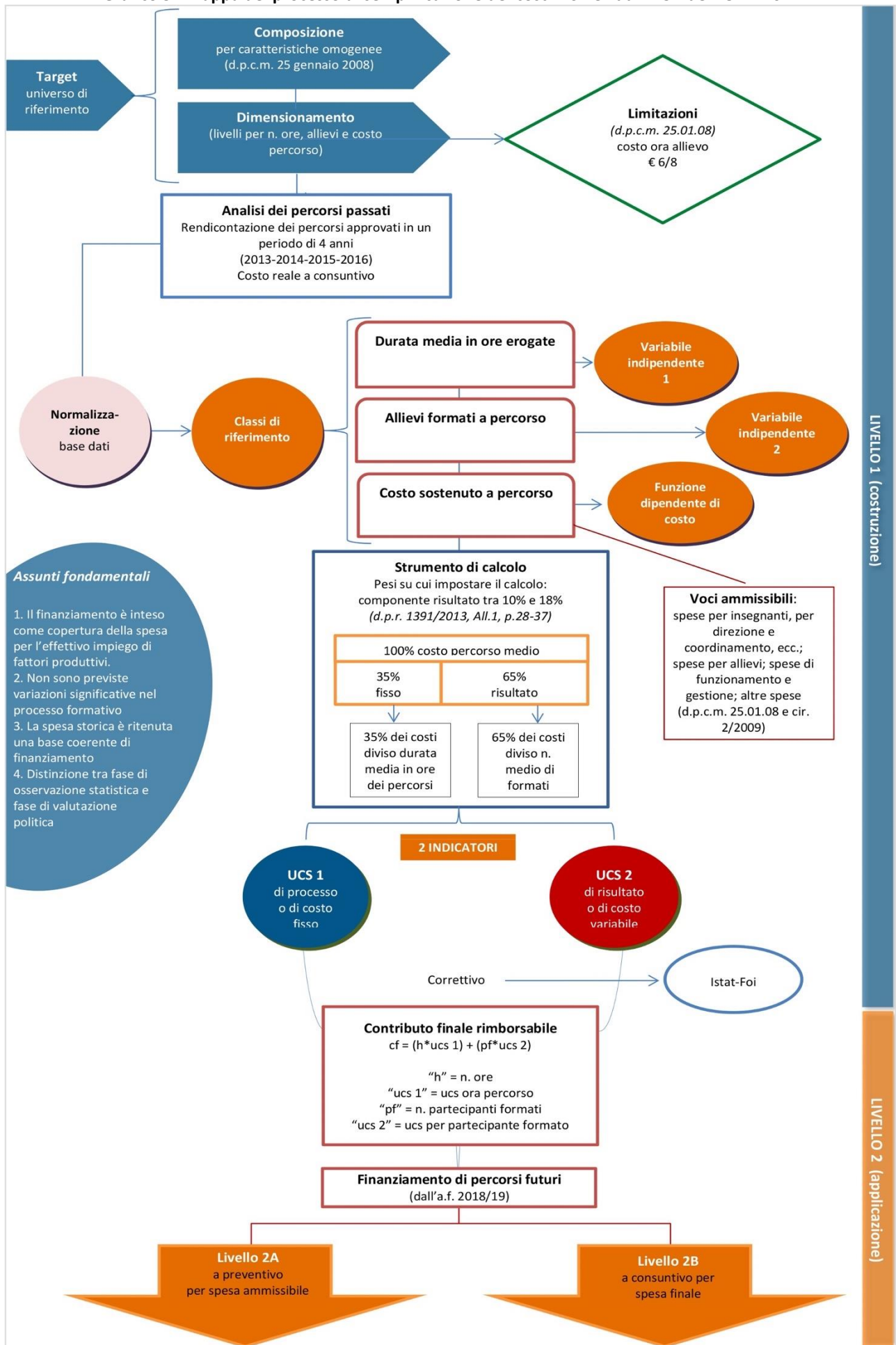
Questa combinazione di due UCS consente di valorizzare in modo adeguato successi e durate diverse.

Pertanto, il tetto massimo di spesa *ammissibile*, compreso il cofinanziamento privato, rimane, in ogni caso, stabilito dal risultato del calcolo per la determinazione del contributo ammissibile considerando le diverse durate standard dei percorsi e un numero standard di allievi formati pari a 25, così come di seguito specificato:

- € 330.349,00 per i percorsi biennali che prevedono l'erogazione di 1800 ore di attività,
- € 340.335,00 per i percorsi biennali che prevedono l'erogazione di 2000 ore di attività,
- € 390.265,00 per i percorsi triennali che prevedono l'erogazione di 3000 ore di attività.

In ogni caso, il numero di ore di percorso ammissibili non potrà superare il numero complessivo di ore (formazione + tirocinio) previsto per il percorso all'avvio delle operazioni.

Grafico 5 - Mappa del processo di semplificazione dei costi ITS - ex dd MIUR del 28.11.2017



Fonte: Anpal - Struttura 3 - Elaborazione dell'autore su Allegato tecnico del DD MIUR 28.11.2017

■ 2. I COSTI STANDARD DELLA FORMAZIONE PER ADULTI IN EMILIA-ROMAGNA - EX DGR n. 1568/2011

Caso 2 - Tabelle standard per unità di costo: struttura logica e metodologia utilizzata

Assunti fondamentali

La definizione delle “Tabelle standard per unità di costo” è finalizzata a semplificare la rendicontazione dei percorsi formativi della Regione Emilia-Romagna²³. L’impianto del caso regionale parte da alcune premesse contenute nell’allegato del decreto istitutivo dgr n. 1119/2010, modificato nella successiva dgr n. 1568/2011. Tali assunti sono, qui di seguito, sintetizzati:

1. *Riscontro dell’effettivo impiego dei fattori produttivi in conformità al processo, con qualità e misura corrispondente a standard normati.*
Il finanziamento è inteso come copertura della spesa per l’effettivo impiego di fattori produttivi, adeguati agli standard richiesti dalla normativa, e non per la presentazione di giustificativi di spesa. È la conformità del processo che assicura il finanziamento, commisurato in misura forfettaria rispetto al risultato.
2. *Sostanziale invarianza del fabbisogno di fattori produttivi.*
Non si dovrebbero prevedere variazioni significative nel processo formativo rispetto a quanto rendicontato nello Studio per la costruzione del costo standard.
3. *Riferimento alla spesa storica per la valorizzazione del finanziamento.*
La spesa storica è ritenuta una base coerente di finanziamento che parte dai rendiconti di analoghe iniziative verificate in passato. Ciò vale “per l’immediato futuro”, dal momento che non risulta agevole e rapido basarsi sempre su indagini di mercato²⁴.
4. *Scorporo di servizi specifici da finanziare con parametri ad hoc.*
Per non squilibrare la base dati, che deve risultare omogenea con progetti quanto più possibile simili tra loro, bisogna identificare e scorporare i costi relativi a particolari servizi a grande valore aggiunto. Ciò porta, ad esempio, a considerare a parte i servizi alla disabilità o della convivialità.
5. *Separazione della fase di osservazione da quella di valutazione dell’osservazione.*
La fase di osservazione deve essere rigorosa e statistica, mentre quella di valutazione si presenta come discrezionale e di speculazione logica. Si rappresentano statisticamente i dati storici disponibili, ma si richiede distanza nel valutarne le risultanze per decidere come utilizzarli.

Livelli di processo

È possibile identificare nel processo di determinazione e adozione dei costi standard alcuni livelli che portano a individuare il valore della spesa finale rimborsabile, come si vedrà nel Grafico 7:

Livello 1: “costruzione” del costo standard. Si tratta del processo di determinazione delle unità di costo standard (UCS), da applicare successivamente alle singole attività. Si realizza mediante la rilevazione, a consuntivo, di una base dati finalizzata a individuare i parametri della spesa ammissibile, indicatori delle tabelle standard di costi unitari.

Livello 2: “applicazione” del costo standard, ossia uso delle unità di costo standard (UCS) del livello 1 per la determinazione della spesa ammissibile di ciascuna attività specifica del beneficiario, calcolata sulla base dei propri dati.

Livello 2a: applicazione a preventivo dell’attività del beneficiario (stima dei costi

²³ Tipologie 9.2 *Formazione a qualifica per adulti*, 9.3 *Formazione superiore*, e 17 *Formazione aziendale* (ex dgr n.105/2010).

²⁴ Nota COCOF 09/0025/04 del 28.01.2010 sulle opzioni di semplificazione: per la determinazione delle tabelle standard di costi unitari una possibilità sono le indagini di mercato, assieme all’analisi storica dei dati e alle tariffe simili a quelle adottate da altre autorità pubbliche. Tali indagini sono previste per allinearsi efficacemente alle pratiche reali di mercato. Su questo punto l’art. 37, comma 2 g) del Regolamento (UE) N. 1303/2013 stabilisce “disposizioni che consentano di procedere, ove necessario, al riesame e all’aggiornamento della valutazione ex ante durante l’attuazione di qualsiasi strumento finanziario attuato in base a tale valutazione, se durante la fase di attuazione l’autorità di gestione ritiene che la valutazione ex ante non possa più rappresentare con precisione le condizioni di mercato esistenti al momento dell’attuazione”.

su cui, eventualmente, finanziare la prima *tranche* delle spese).

Livello 2b: applicazione a consuntivo dell'attività del beneficiario (finanziamento da erogare).

I dati da individuare come base dei calcoli dei diversi livelli sono sintetizzati nello schema sottostante:

Tabella 3 – Livelli del processo di semplificazione dei costi

	Livello 1	Livello 2a	Livello 2b
	Costruzione degli strumenti	Finanziamento previsto	Finanziamento effettivo finale
	COSTRUZIONE UCS	APPLICAZIONE UCS	APPLICAZIONE UCS
Percorsi approvati e rendicontati negli anni 2007 2008 e 2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Durata in ore di ciascun percorso (ore effettivamente realizzate) 2. Partecipanti effettivi di ciascun percorso 3. Costo sostenuto per ciascun percorso 4. Messa a punto dei correttivi 		
Percorsi dell'a.f. 2013/14 e sgg.		<ol style="list-style-type: none"> 1. Ore previste 2. Monte ore utenti previsti da moltiplicare con i due parametri individuati al Liv. 1 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ore effettive Monte ore 2. Utenti effettivi da moltiplicare con i due parametri individuati al Liv. 1

Appurato che il Livello 1 serve alla costruzione dei parametri per la determinazione della spesa ammissibile, il Livello 2 sarà di "applicazione" dei suddetti parametri.

I riferimenti per finanziare i percorsi realizzati a partire dall'a.f. 2013/14 potranno essere, in una prima fase (Livello 2a), le ore "previste" nello stesso anno formativo e il monte ore degli utenti "previsti". Ciò al fine di determinare, eventualmente, la cifra ammissibile a preventivo dell'attività.

In un secondo momento (Livello 2b), il finanziamento a preventivo potrà essere modificato sui più precisi dati a consuntivo del beneficiario (ore "effettive" e monte ore partecipanti "effettivi") per determinare il finanziamento che, poi, verrà realmente erogato. Pertanto, le variabili di "durata in ore" e quella di "partecipazione con successo" serviranno a formalizzare la funzione di spesa ammissibile di ogni progetto, tenendo anche conto di non conformità rilevate in sede di controllo.

Livello 1 *Costruzione delle UCS*

Universo di riferimento

Universo di riferimento (target) serve per la costruzione del costo standard (Livello 1) e si definisce per "composizione" e "dimensionamento". Entrambi circoscrivono un campione adeguato, omogeneo e rappresentativo dal quale si parte per l'individuazione dei valori delle tabelle standard di costi unitari.

Composizione

1. La *composizione* individua le attività che servono alla formulazione dei costi standard e raccoglie soltanto quelle operazioni che, in condizioni di funzionamento normali, si riferiscono ad aggregati di progetti completi e omogenei. Le attività non coerenti non vengono considerate, in quanto presentano difformità consistenti rispetto al modello previsto.

Pertanto, nel caso dello Studio per il calcolo del costo standard della formazione, si è optato per l'individuazione di operazioni omogenee finalizzate agli adulti (tipologia 9.2 e 9.3) e all'aggiornamento delle competenze dei lavoratori in ambito aziendale (tipologia 17), contenenti anche progetti aggregati per la medesima finalità.

Dimensionamento 2. Il *dimensionamento* si attua, in primo luogo, in relazione al numero delle ore di un'attività che rientri nelle medesime caratteristiche. Così, nel caso dello Studio, si è scelto di escludere i corsi di più di 700 ore per la formazione a qualifica (tipologia 9.2) e formazione superiore (tipologia 9.3) e di più di 200 ore per la formazione aziendale (tipologia 17), ritenuti non rispondenti alle caratteristiche previste. Sono, inoltre, stati individuati quei percorsi con modalità di finanziamento *ad hoc* (vedi Assunto n. 4), come quelli realizzati attraverso strutture, risorse e materiali con finanziamento specifico/parziale da parte delle USL. Per i percorsi per disabili, ad esempio, si è provveduto a sottrarre l'importo di tale voce da tutti i rendiconti della classe di progetto in esame.

Limitazioni Come stabilito dalla dgr n. 105/2010, nella formazione professionale il costo massimo per classe e per anno è di € 120.000,00. Il costo complessivo massimo per corso e per anno è composto da una parte variabile commisurata alle ore approvate, calcolata sulla base del parametro di costo/ora fissato in € 100,00, e da una parte fissa pari a € 5.000,00 ad allievo (max 20 allievi) a copertura di attività di coprogettazione, monitoraggio ed autovalutazione del progetto/operazione.

Per completezza, si rileva che in aggiunta a questo finanziamento, sarebbe possibile riconoscere un rimborso per un massimo di € 1.000,00 anno pro-capite ma a fronte di costi, debitamente documentati, per mense e trasporti, non ricompresi nei costi dell'attività formativa e, dunque, rimborsati separatamente.

Analisi dei percorsi passati Per determinare il Livello 1, ai fini dell'individuazione del costo standard dei percorsi realizzati, sono state esaminate le operazioni già rendicontate di attività approvate negli anni 2007, 2008 e 2009.

Normalizzazione La *normalizzazione* della base dati corrisponde alle operazioni da compiere per alleggerire la banca dati dai progetti da scartare, secondo le limitazioni previste dal citato dpcm. Successivamente, con la base dati normalizzata si potranno realizzare le elaborazioni statistiche per individuare le variabili utili alla determinazione del costo standard alle quali, come si vedrà, si applica l'ulteriore filtro dei correttivi.

Classi di riferimento (primo filtro) Le classi di riferimento servono per la quantificazione dei valori delle unità di costo standard. Si richiede di disporre, nel triennio considerato, di informazioni a consuntivo sul costo reale rendicontato di ogni singolo progetto in termini di "indicatori fisici di realizzazione", costituendo una base dati relativa a tre classi di riferimento:

- a) durata in ore dei percorsi;
- b) partecipanti effettivi a percorso;
- c) costo sostenuto a percorso.

Per "durata in ore dei percorsi", finalizzata al primo livello di costruzione delle UCS si intende il numero di "ore effettivamente realizzate" (aula, attività laboratoriale, tirocinio), nel triennio considerato, da ciascun beneficiario e risultanti dai registri ufficiali previsti.

Il "costo sostenuto" dell'operazione corrisponde al costo a consuntivo di ciascun percorso. Secondo la dgr n. 105/2010 i costi sono suddivisi nelle seguenti voci: costi diretti, preparazione, realizzazione, diffusione dei risultati, direzione e controllo interno, oneri figurativi, costi indiretti (che non possono risultare superiori al 20% del totale dei costi dell'operazione).

I "partecipanti effettivi" sono quelli che riescono a conseguire un successo formativo, vale a dire:

1. i partecipanti della prima annualità che abbiano maturato le competenze necessarie per iscriversi alla seconda annualità;
2. i partecipanti della seconda annualità che abbiano conseguito il diploma di qualifica;
3. i partecipanti disabili certificati (ex Legge 104/92) di entrambe le annualità che abbiano conseguito gli obiettivi formativi previsti nel proprio piano individualizzato;
4. i partecipanti di entrambe le annualità che abbiano deciso di ritirarsi prima del termine del percorso, ma non prima del 70% dello stesso al netto dello stage, per cogliere l'opportunità di un contratto di lavoro o per accedere a un percorso diverso. Sono considerati effettivi i partecipanti che non sono stati in grado di ottenere un successo

formativo in quanto sono stati costretti a ritirarsi anticipatamente (comunque non prima del 70% del percorso al netto dello stage) per trasferimento di residenza/domicilio dell'allievo o per ritiro dal percorso per ragioni di salute certificate dal medico di famiglia (dgr n. 1119/2010).

Parametri

Il caso emiliano-romagnolo presenta la combinazione di due parametri. Il primo parametro è un "indicatore di processo" e il secondo è un "indicatore di risultato":

- a) il *Parametro 1* si riferisce ai costi fissi. È l'indicatore di "processo", legato ai costi stabili di svolgimento del percorso, comunque affrontati a prescindere dal numero degli allievi (numero, in ogni caso, rientrante in una soglia minima stabilita). Rappresenta il "parametro di costo fisso" dipendente unicamente dalla "variabile di durata" e corrisponde al costo standard unitario dell'*ora corso*, ossia al costo medio di un'ora di percorso.
Al fine di individuare il finanziamento del costo fisso della singola operazione (Livello 2), tale parametro è da moltiplicare per il numero di ore *previste* dal percorso. Si presuppone, infatti, che l'attività prevista sia pagata comunque dall'ente beneficiario nell'arco temporale stabilito, nonostante siano presenti delle assenze non finanziabili.
- b) il *Parametro 2* è l'indicatore di costo per partecipante effettivo. Rappresenta l'indicatore di "risultato" legato alla qualità, ossia all'uso qualificato dei fattori di produzione dipendente dalla variabile di partecipazione, secondo i criteri stabiliti a monte dall'amministrazione. Corrisponde all'incremento premiale del costo ora corso dato dalla variabile qualitativa di risultato, ossia dal peso aggiuntivo dei partecipanti finanziabili in relazione al successo da loro conseguito.

La componente di finanziamento del successo formativo, fondata sul monte ore, risulta valorizzata anche in presenza di durate diverse di percorso, perché il successo formativo emerge in modo direttamente proporzionale alla rispettiva durata. Nello Studio precedente realizzato nel 2010 (allegato al dgr n. 1119/2010), invece, l'applicazione dell'indicatore di risultato non poteva tenere conto della varianza dovuta alla diversa lunghezza dei percorsi: esso era determinato moltiplicando l'UCS di risultato direttamente per gli utenti effettivi (non per il monte ore dei partecipanti effettivi) e, dunque, prescindendo dalla lunghezza del percorso.

La costruzione dei due indicatori del caso emiliano-romagnolo per la formazione non può prescindere dall'individuazione di due variabili e una funzione, da utilizzare nel calcolo della *regressione lineare multipla con due variabili indipendenti*, la cui formula è:

$$Y_i = \theta_0 + \theta_1 X_{1i} + \theta_2 X_{2i} + \varepsilon_i$$

Nel caso specifico ci si trova in presenza di:

1. variabile 1: *durata effettiva*, ossia durata in ore effettivamente realizzate al termine di ciascuna attività;
2. variabile 2: *monte ore dei partecipanti effettivi* al termine di ciascun percorso. A costituire questa variabile concorrono, moltiplicando la prima per il secondo, la durata effettiva (variabile 1) e il numero dei partecipanti effettivi per ciascun percorso, già presenti nella banca dati costruita nella fase di individuazione delle classi di riferimento;
3. funzione di *costo a consuntivo* di ciascun percorso: la formula della regressione lineare multipla, applicata alle tre serie di dati consente di individuare i due parametri "grezzi", rispettivamente, di processo e di risultato, da rivedere sulla base di correttivi adeguati.

Correttivi (secondo filtro)

Alle due unità di costo e al loro rispettivo valore unitario sono apportati alcuni correttivi al fine di rendere un quadro più preciso della spesa rimborsabile:

- a) Il primo correttivo riguarda l'esclusione, nel calcolo del costo sostenuto a percorso, dei

costi per gli utenti, in termini di indennità di frequenza, servizi mensa e assicurazione allievi ecc. Questi costi non sono ritenuti pertinenti alla realizzazione immediata del corso. Infatti, nella misura in cui sono attivate, queste erogazioni, dispongono di un servizio finanziario aggiuntivo, *ad hoc*. Ciò porta ad una riduzione quantificabile sugli importi complessivamente rendicontati (es: per i corsi di formazione a qualifica della tipologia 9.2 ammonta a -5,14).

- b) Il secondo correttivo riguarda la rivalutazione Istat dei prezzi al consumo sull'indice FOI dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, a valere per l'anno 2008. La rivalutazione dei parametri ha inciso in positivo per il 2,31%.
- c) il terzo correttivo è legato al minor fabbisogno previsto per risorse amministrative contabili sulla voce di spesa B4.3 ("Valutazione del progetto") del Vademecum per l'ammissibilità della spesa al FSE PO - 2007-2013. In vista del minore onere, tale correttivo ha inciso per il 50% sulla voce amministrativa e contabile presente a rendiconto nelle operazioni oggetto di studio.

Esami

Si è inoltre espressa la necessità di evidenziare separatamente la voce di spesa "Esami ed SRFC". Essa riguarda il costo di una sessione di esame, con relazione diretta ai percorsi.

Il costo standard, definito a giornata, va moltiplicato per il numero di giornate di esame previste. In questo caso, è ipotizzabile la redazione di linee guida che indichino il numero massimo di giornate di esame in funzione della partecipazione degli utenti.

Livello 2

Applicazione delle UCS

Come si indicano i costi ammissibili?

Una volta corretti, come si combinano il costo unitario di *output* con il costo unitario di risultato per definire la spesa ammissibile di un beneficiario (Livello 2)?

I due parametri individuati, indicatori di processo e di risultato, costituiscono "tabelle standard di costi unitari", utili a definire il sostegno pubblico da corrispondere al singolo beneficiario a fronte di attività/output, nel rispetto delle condizioni stabilite.

Pertanto, la spesa desumibile relativa al finanziamento finale da rimborsare a un beneficiario a fronte di un'attività si ottiene moltiplicando il numero delle ore di corso per il costo standard ora corso (Indicatore 1 per il finanziamento del processo) e sommando la cifra ottenuta con il risultato della moltiplicazione del monte ore dei partecipanti effettivi per il costo standard per partecipante effettivo (Indicatore 2 per il finanziamento del risultato), come viene indicato nella formula sottostante:

$$cf = (h * ucs\ 1) + (mp * ucs\ 2)$$

ossia:

"cf" = (valore della spesa finale rimborsabile)

"h" = (n. ore previste)

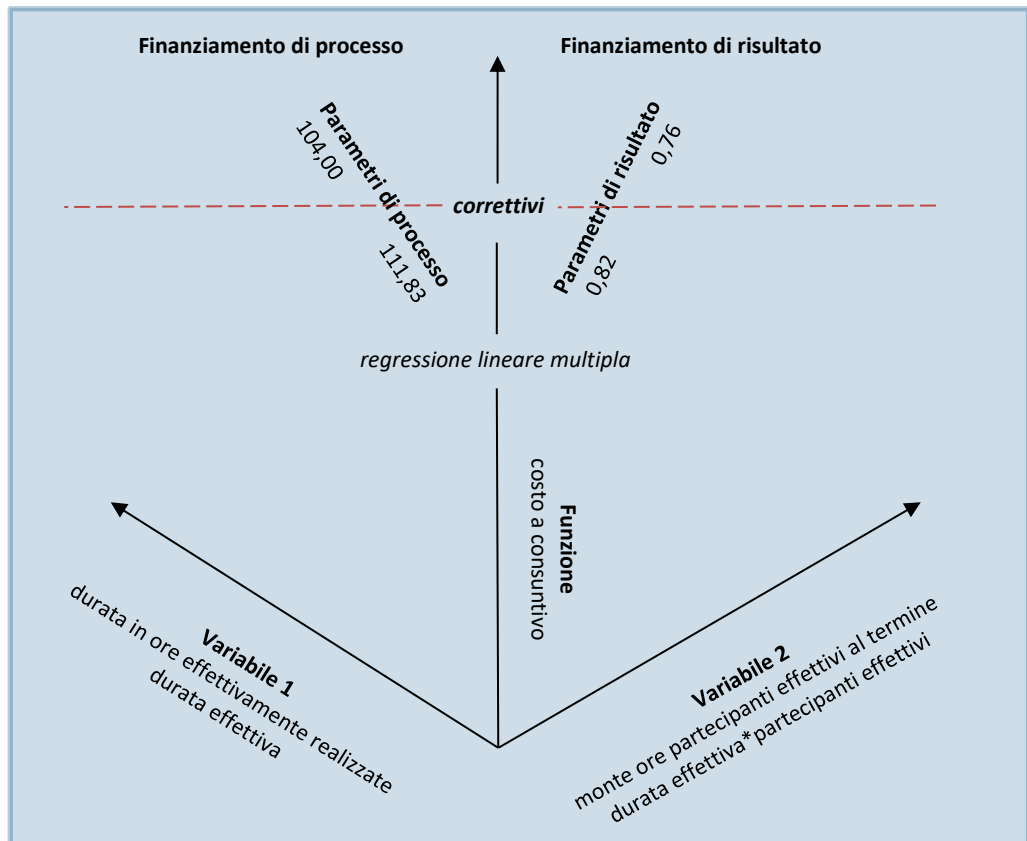
"ucs 1" = (unità di costo standard ora percorso)

"mp" = (monte ore partecipanti effettivi)

"ucs 2" = (unità di costo standard per partecipante effettivo)

In termini grafici, il caso emiliano-romagnolo a regressione lineare può essere esemplificato da una testata d'angolo di una casa (Grafico 6).

Grafico 6 – Modello di calcolo delle UCS in Emilia-Romagna per la tipologia 9.2

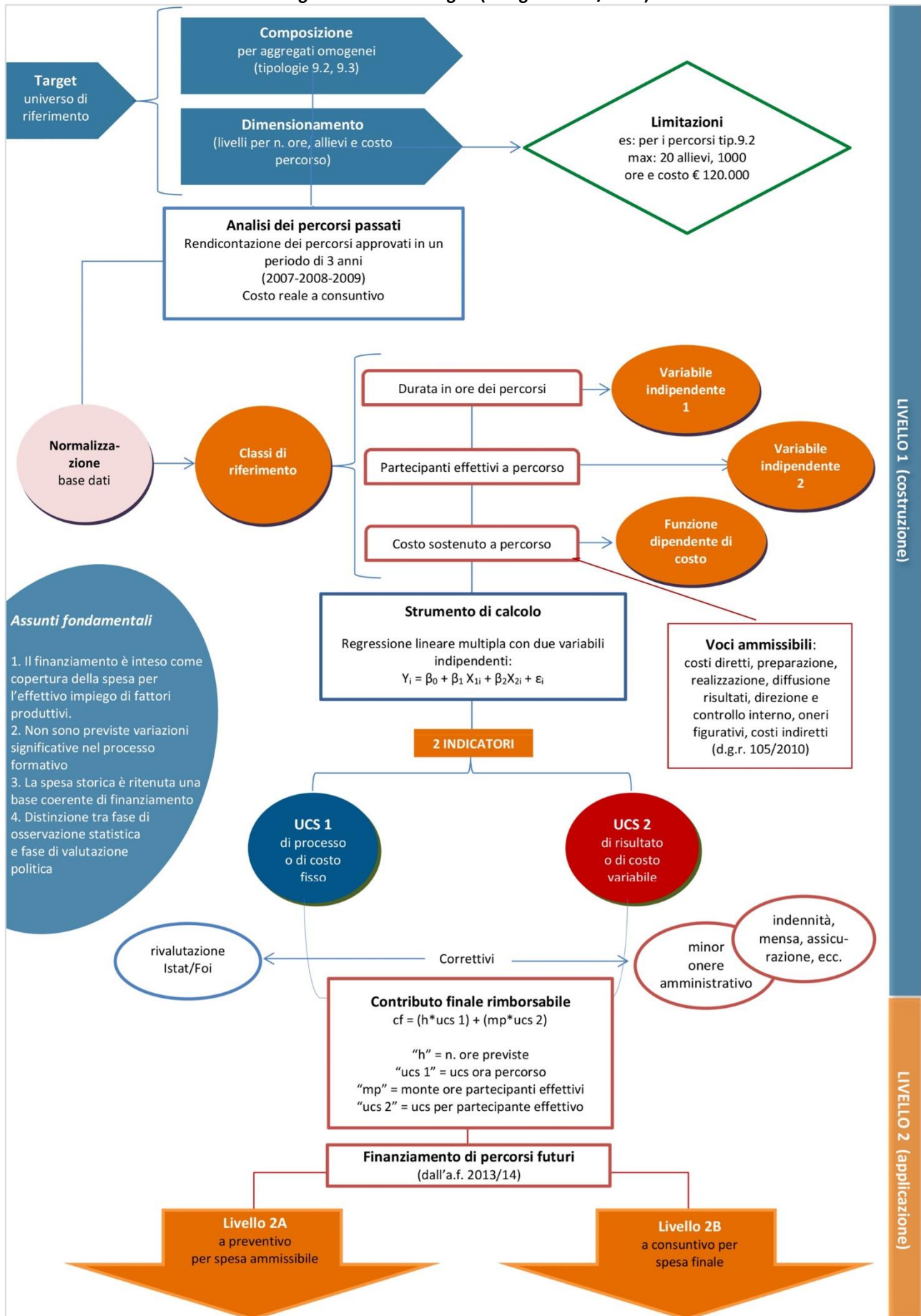


Fonte: elaborazione dell'autore su Allegato tecnico del dgr n. 1568/2011

Una testata d'angolo di un palazzo, dove la linea di base sul lato di una strada costituisce la prima variabile e quella esposta sull'altra strada la seconda variabile. Entrambe, servono a determinare, in altezza, il profilo dell'angolo della costruzione (a formalizzare la funzione dipendente di costo), fondandosi sulla variabile 1 "durata effettiva" (durata in ore effettivamente realizzate al termine) e sulla variabile 2 "monte ore partecipanti effettivi" (ossia durata effettiva*partecipanti effettivi). Il contenuto della funzione "costo" è dato, invece, dal costo a consuntivo dei percorsi.

Questa formula consente di valorizzare in modo adeguato successi e durate diverse. Ad esempio, i due indicatori possono essere utilizzati per percorsi di 600 o 300 ore, determinandone proporzionalmente il valore della spesa rimborsabile.

**Grafico 7 - Mappa del processo di semplificazione dei costi della formazione per adulti
Regione Emilia-Romagna (ex dgr n. 1568/2011)**



Fonte: Anpal - Struttura 3 - Elaborazione dell'autore su Allegato tecnico del dgr n. 1568/2011

3. I COSTI STANDARD DELLA FORMAZIONE PER ADULTI IN EMILIA-ROMAGNA - EX DGR n. 116/2015

Caso 3 - Tabelle standard per unità di costo: struttura logica e metodologia utilizzata

Assunti fondamentali Il caso di semplificazione amministrativa per la rendicontazione dei percorsi formativi per gli adulti della Regione Emilia-Romagna era basato in un primo momento sulla dgr 1119/2010, poi modificata nella successiva dgr 1568/2011 (vedi “caso 2”). Nel cosiddetto “Studio 2015” l’impianto si evolve inglobando i precedenti “Studi” nel nuovo caso regionale di “Tabelle standard per unità di costo”. Anche nella dgr 116/2015 si parte da alcune premesse contenute nell’allegato del decreto istitutivo, le quali possono essere considerate come aggiuntive rispetto alle cinque già presenti²⁵ nei precedenti allegati tecnici dei citati decreti del 2010 e 2011. Esse possono essere sintetizzate come segue:

1. *Tipologie diverse non presuppongono processi formativi diversi.*

La Regione Emilia-Romagna ha ritenuto opportuno accogliere l’invito del legislatore europeo a un utilizzo più ampio della semplificazione dei costi che estenda l’applicazione dei costi standard alla maggior parte delle attività finanziate. A questo proposito, i precedenti Studi regionali in materia permettono di standardizzare il finanziamento di una percentuale molto elevata di fattispecie formative, ma non di tutte. La Regione Emilia-Romagna ha rielaborato i dati storici già utilizzati nell’ambito della metodologia effettuata dagli Studi del 2010 e del 2011 estendendo il campo della standardizzazione, al fine di definire nuove tabelle di costo standard per le tipologie formative. Questa volta, però, l’assunto è che tipologie diverse possano presupporre gli stessi processi formativi.

2. *Le UCS sono associate ai processi formativi anziché alle tipologie corsuali.*

Riclassificando i dati dello Studio del 2011 come riferiti a componenti di costo che appartengono a segmenti di processi formativi, si è riuscito ad attribuire i valori ottenuti a più tipologie formative. Negli Studi precedenti, i costi standard dovevano essere calcolati per singola tipologia (ad esempio: “Tipologia 9.2 - corsi per adulti su conoscenze e competenze di accesso alla professione”), in base all’assunto che tipologie formative diverse erano da considerarsi oggetti di studio caratterizzati da specifici processi di costruzione delle UCS, necessariamente diversi tra loro. In questo modo, però, se i corsi cambiassero e non fossero più canonici²⁶ rispetto alla tipologia prevista, si presenterebbe una criticità da risolvere ogni volta con un nuovo Studio e nuove formule. Per superare tali difficoltà, si è deciso di revisionare le UCS già calcolate negli Studi 2010 e 2011 scomponendole nei processi fondamentali di teoria e stage e distinguendo le fasi condotte da docenti da altre modalità formative guidate da facilitatori didattici.

3. *Alcune tipologie possono corrispondere nei costi a fasce di formazione*

Le tipologie formative non aziendali prese in esame negli Studi precedenti (Tipologia 9.2 - *Formazione a qualifica per adulti* e Tipologia 9.3 - *Formazione superiore*) sono paradigmatiche di una formazione di fascia alta e di fascia ordinaria.

4. *I costi sono composti da UCS di processo e da UCS di risultato.* Il finanziamento di percorsi formativi è una composizione di costi standard legati ad *output* di processo e ad *outcome* di esito formativo. È più logico impiegare i due UCS in forma combinata anziché in alternativa. Una parte del finanziamento è a copertura dei costi di processo realizzativo (costo fisso condizionato dalla realizzazione dell’attività prevista) e una parte

²⁵ Nello “Studio 2010”, contenuto nell’allegato tecnico alla dgr n. 1119/2010, e nello “Studio 2011”, allegato alla dgr n. 1568/2011, vengono posti i seguenti assunti: 1) *Riscontro dell’effettivo impiego dei fattori produttivi in conformità al processo, con qualità e misura corrispondente a standard normati.* 2) *Sostanziale invarianza del fabbisogno di fattori produttivi.* 3) *Riferimento alla spesa storica per la valorizzazione del finanziamento.* 4) *Scorporo di servizi di grande valore aggiunto da finanziare con parametri ad hoc.* 5) *Separazione della fase di osservazione da quella di valutazione dell’osservazione.*

²⁶ Ad esempio: se gli standard regionali delle componenti di teoria e di stage fissati dal sistema regionale cambiassero o i percorsi diventassero più brevi, ma anche se si dovesse calcolare il costo di singole unità di competenza o di singole conoscenze o competenze ricomprese nel programma di una qualifica.

è legata alle spese degli utenti (condizionata al conseguimento del successo formativo).

Livelli di processo

È possibile identificare nel processo di determinazione e adozione dei costi standard alcuni livelli che portano a individuare il valore della spesa finale rimborsabile, come si vedrà nel Grafico 9:

Livello 1: “costruzione” del costo standard. Si tratta del processo di determinazione delle unità di costo standard (UCS), da applicare successivamente alle singole attività. Si realizza mediante la rilevazione, a consuntivo, di una base dati finalizzata a individuare i parametri della spesa ammissibile, indicatori delle tabelle standard di costi unitari.

Livello 2: “applicazione” del costo standard, ossia uso delle unità di costo standard (UCS) del livello 1 per la determinazione della spesa ammissibile di ciascuna attività specifica del beneficiario, calcolata sulla base dei propri dati.

Livello 2a: applicazione a preventivo dell’attività del beneficiario (stima costi nell’ipotesi di finanziamento della 1a tranche di spese)

Livello 2b: applicazione a consuntivo dell’attività del beneficiario (finanziamento da erogare)

I dati da individuare come base dei calcoli dei diversi livelli sono sintetizzati nella tabella 4.

Tabella 4 – Livelli del processo di semplificazione dei costi

	Livello 1	Livello 2a	Livello 2b
	Costruzione degli strumenti	Finanziamento previsto	Finanziamento effettivo finale
	COSTRUZIONE UCS	APPLICAZIONE UCS	APPLICAZIONE UCS
Percorsi approvati e rendicontati negli anni 2007, 2008 e 2009	<ol style="list-style-type: none"> Durata in ore di ciascun percorso (ore effettivamente realizzate) + specifiche x fascia Partecipanti effettivi di ciascun percorso + specifiche x fascia Costo sostenuto da ciascun percorso + specifiche x fascia Messa a punto dei correttivi 		
Percorsi dell’a.f. 2016/17 e sgg.		Per fascia base/alta: <ol style="list-style-type: none"> Ore previste Monte ore utenti previsti da moltiplicare con i parametri individuati al Liv. 1 	Per fascia base/alta: <ol style="list-style-type: none"> Ore effettive Monte ore utenti effettivi da moltiplicare con i parametri individuati al Liv. 1

Mentre il Livello 1 serve alla costruzione dei parametri per la determinazione della spesa ammissibile, il Livello 2 è quello di “applicazione” dei citati parametri. I riferimenti per finanziare i percorsi realizzati a partire dall’a.f. 2016/17 sono, in una prima fase (Livello 2a), le ore “previste” nello stesso anno formativo e il monte ore degli utenti “previsti”. Ciò al fine di determinare, eventualmente, la cifra ammissibile a preventivo dell’attività. In un secondo momento (Livello 2b), il finanziamento a preventivo sarà valorizzato per fasce sui più precisi dati a consuntivo del beneficiario (ore “effettive” e monte ore partecipanti “effettivi”) per determinare il finanziamento, poi, realmente erogato. Pertanto, le variabili di “durata in ore” e quella di “partecipazione con successo” serviranno a formalizzare la funzione di spesa ammissibile di ogni progetto, tenendo anche conto di non conformità rilevate in sede di controllo.

Livello 1 *Costruzione delle UCS*

Universo di riferimento Per la costruzione del costo standard (Livello 1) occorre un universo di riferimento, articolato per “composizione” e “dimensionamento”. Queste due fasi del processo intervengono per circoscrivere un *target* adeguato, omogeneo e rappresentativo che costituisce la base per determinare il valore delle tabelle standard di costi unitari.

Composizione 1. La *composizione* delle attività utili alla definizione dei costi standard è data solo da quelle che possono corrispondere ad aggregati di progetti omogenei per adeguatezza, in condizioni operative normali. Vengono, pertanto, eliminate le attività non coerenti che presentano differenze sostanziali rispetto al modello che va finanziato con modalità standard.

Così, nel caso dello Studio della Regione Emilia-Romagna ex dgr n. 116/2015 riferito al calcolo del costo standard della formazione per gli adulti, si è scelto di identificare operazioni omogenee che siano finalizzate alla qualifica professionale (tipologia. 9.2 e 9.3).

Dimensionamento Il *dimensionamento* si attua, in primo luogo, in relazione al numero delle ore di un’attività che rientri nelle medesime caratteristiche. Pertanto, si è optato per escludere i corsi di più di 700 ore per la formazione a qualifica (tipologia 9.2) e per la formazione superiore (tipologia 9.3), ritenuti non rispondenti alle caratteristiche previste. Sono, inoltre, stati esclusi quei percorsi con modalità di finanziamento *ad hoc*, come quelli realizzati attraverso strutture, risorse e materiali con specifico finanziamento aggiuntivo da parte delle USL.

Limitazioni Come stabilito dalla dgr n. 105/2010, nella formazione professionale il costo massimo per classe e per anno è di € 120.000,00. Il costo complessivo massimo per corso e per anno è composto da una parte variabile commisurata alle ore approvate, calcolata sulla base del parametro di costo ora fissato in € 100,00, e da una parte fissa pari a € 5.000,00 ad allievo (max 20 allievi) a copertura di attività di coprogettazione, monitoraggio ed autovalutazione del progetto/operazione.

Per completezza, si rileva che in aggiunta a questo finanziamento, sarebbe possibile riconoscere l’ammissibilità per un massimo di € 1.000,00 anno pro-capite di spese, debitamente documentate, per mense e trasporti, non ricomprese nell’attività formativa e, dunque, rimborsati separatamente.

Normalizzazione In estrema sintesi, la “composizione” determina gli ambiti da tenere in considerazione per l’individuazione del campione, mentre il “dimensionamento” serve per una prima analisi di coerenza dei progetti (quali limiti devono rispettare i progetti per mantenersi nell’universo di riferimento e quali caratteristiche hanno i progetti disomogenei da scartare) e per la *normalizzazione* della base dati (vale a dire le operazioni da compiere per alleggerire la banca dati dai progetti da scartare). Successivamente, con la base dati normalizzata si potranno realizzare le elaborazioni statistiche per individuare le variabili utili alla determinazione del costo standard alle quali, come si vedrà, si applica l’ulteriore filtro dei correttivi.

Analisi dei percorsi passati Per determinare il costo standard dei percorsi realizzati (Livello 1), viene fatta l’analisi dei percorsi passati, ossia delle operazioni già rendicontate di attività approvate, per un periodo di alcuni anni: nella fattispecie, si prendono in considerazione gli anni 2007, 2008 e 2009, così come risultano dallo Studio 2010 (dgr n. 1119/2010) e 2011 (dgr n. 1568/2011).

Classi di riferimento (primo filtro) Per classi di riferimento si intendono le fonti di dati utili a valorizzare le UCS. Per ottenerle, si raccolgono informazioni a consuntivo nel periodo di anni previsto. Tali informazioni si riferiscono al costo reale rendicontato di ogni singolo progetto in termini di indicatori fisici di realizzazione, con una base dati che prende in considerazione i seguenti *item*:

- *durata in ore dei percorsi;*
- *partecipanti effettivi a percorso;*
- *costo sostenuto a percorso.*

Per “durata in ore dei percorsi”, finalizzata al primo livello di costruzione delle UCS, si intende il numero di “ore effettivamente realizzate” (aula, attività laboratoriale, tirocinio) nel triennio considerato da ciascun beneficiario.

I cosiddetti “partecipanti effettivi”, nei limiti previsti in approvazione, sono quelli per i quali può dirsi conseguito un successo formativo, vale a dire:

- a) i partecipanti della prima annualità che abbiano maturato le competenze necessarie per iscriversi alla seconda annualità;
- b) i partecipanti della seconda annualità che abbiano conseguito il diploma di qualifica;
- c) i partecipanti disabili certificati (ex Lege 104/92) di entrambe le annualità che abbiano conseguito gli obiettivi formativi previsti nel proprio piano individualizzato;
- d) i partecipanti di entrambe le annualità che abbiano deciso di ritirarsi prima del termine del percorso, ma non prima del 70% dello stesso, al netto dello stage, per cogliere l’opportunità di un contratto di lavoro o per accedere a un percorso diverso. Sono considerati effettivi i partecipanti che non sono stati in grado di conseguire un successo formativo, in quanto costretti a ritirarsi anticipatamente, ma non prima del 70% del percorso al netto dello stage, per trasferimento di residenza/domicilio dell’allievo o per ritiro dal percorso per ragioni di salute certificate dal medico di famiglia (dgr n. 1119/2010).

Il “costo sostenuto a percorso” corrisponde al costo a consuntivo di ciascuna operazione realizzata e risultante dai registri ufficiali previsti. Secondo la dgr n. 105/2010 i costi sono suddivisi nelle seguenti voci: costi diretti, preparazione, realizzazione, diffusione dei risultati, direzione e controllo interno, oneri figurativi, costi indiretti (che non possono risultare superiori al 20% del totale dei costi dell’operazione).

I processi formativi possono essere ricondotti a diverse gradazioni di complessità o specializzazione, anche espresse dalla maggiore esigenza dell’utenza e, dunque, dal maggior carico di lavoro degli operatori e dai tempi più lunghi della loro preparazione²⁷. Pertanto, per la docenza frontale i livelli sono:

1. *docenza ordinaria o di fascia base*: tipica di una formazione di accesso alla professione, caratterizzata da un elevato grado di indipendenza rispetto alle attese dello specifico gruppo classe e, quindi, agevolmente replicabile;
2. *docenza di fascia alta*: tipica di una formazione specialistica caratterizzata da accentuata personalizzazione rispetto alle attese dello specifico gruppo classe.

Per la formazione non docente (stage o altre forme di apprendimento assistito) i livelli sono:

1. *formazione non docente di fascia base*: processo di apprendimento assistito/facilitato da personale non docente, personalizzato su ordinarie specifiche ed aspettative del singolo utente, tipiche di una formazione di accesso alla professione;
2. *formazione non docente di fascia alta*: processo di apprendimento assistito/facilitato da personale non docente, personalizzato su elevate specifiche ed aspettative del singolo utente, tipiche di una formazione specialistica.

Bisognerà, dunque, collocare la tipologia di cui si cerca il costo standard nella fascia ad essa più adatta, prima di iniziare il procedimento di individuazione degli UCS.

Si è, dunque, provveduto a rielaborare i dati relativi agli Studi precedenti, questa volta con la

²⁷ Per quanto riguarda la docenza si può ritenere che le differenze tra la UCS calcolate per la formazione specialistica (€ 146,35) e per le docenze nei corsi di accesso alla professione (€ 131,22) siano in gran parte dovute al costo contrattuale del docente e alla quantità di lavoro del docente per preparare una singola ora frontale. È ovvio che il docente richieda una remunerazione più alta per la lezione più difficile e quindi lunga da preparare. Riguardo altre forme di apprendimento senza docente, organizzare e monitorare uno stage risulta più oneroso in una formazione specialistica (€ 73,84) rispetto ad una formazione di accesso alla qualifica (€ 64,42). Ciò è dovuto a complessità e, quindi, a tempi di preparazione e monitoraggio qualitativo superiori, con aggravati economici registrati nei *time-sheet* a rendiconto.

finalità di ricercare misurazioni di dettaglio sulla durata, sui partecipanti e sul costo del percorso. Pertanto, alla richiesta di informazioni dei precedenti Studi del 2010 e 2011 (durata media dei percorsi in ore erogate, successo in allievi formati, costo medio sostenuto a percorso) si è aggiunto, nello Studio del 2015, il dettaglio che distingue:

1. la durata delle fasi di teoria/pratica condotte dai docenti e la durata degli stage o di altre forme di apprendimento individuale guidate dai tutor formativi (come *project work assistito da tutor, pratica di laboratorio assistita da tutor, e-learning, etc.*). Si identificano le seguenti voci:
 - *durata per fascia base di docenti;*
 - *durata per fascia base di altre figure;*
 - *durata per fascia alta di docenti;*
 - *durata per fascia alta di altre figure.*
2. i costi del processo formativo vero e proprio, contenente sia fasi guidate da un docente che fasi di stage o di altre forme di apprendimento guidato. Tali costi, al netto dei costi dei partecipanti (eventuali indennità e rimborsi) e di quelli degli esami, sono stati scomposti come segue:
 - a) costi del servizio formativo non docente di sostegno e facilitazione all'apprendimento (costi di stage, *project work* assistito da tutor, pratica di laboratorio assistita da tutor, e-learning, costi di coordinamento, tutoraggio o supporto amministrativo non strettamente legati alla docenza frontale) divisi per:
 - *costi servizio formativo non docente fascia base;*
 - *costi servizio formativo non docente fascia alta.*
 - b) costi marginali²⁸ della componente docenza²⁹ frontale (docenti, materiali didattici, aula teoria, laboratorio, attrezzature didattiche, FAD etc.)
 - *costi marginali della componente docenza fascia base;*
 - *costi marginali della componente docenza fascia alta.*
3. i partecipanti effettivi che determineranno le UCS di risultato.

Quanto era stato stabilito nei precedenti Studi costituisce, comunque, una base ancora in uso per comporre parte del processo di costruzione delle UCS. In tal senso, non si intende mettere in discussione anche l'UCS di risultato che ora conferma le UCS di risultato delle tipologie dei precedenti Studi: 9.2 (corsi a qualifica per l'accesso alla professione) convertita in "UCS F" corrispondente all'UCS di risultato di fascia base e 9.3 (corsi per adulti di specializzazione professionale) trasformata in "UCS C" corrispondente all'UCS di risultato di fascia alta (si veda Grafico 9).

- *partecipanti effettivi di fascia base*
- *partecipanti effettivi di fascia alta*

²⁸ Il significato di questa espressione è che un'ora di aula o di laboratorio con un docente può essere valorizzata nei termini di un costo "in più", dunque marginale, rispetto al costo orario "base" di processo formativo senza docente.

²⁹ Molti costi sono comuni a entrambe le fasi, basti pensare alle funzioni di lavoro didattico (tutoraggio e coordinamento) e a quelle logistiche amministrative. In questo senso si è preferito ragionare in termini di individuazione dei costi marginali della docenza e, in particolare, dei costi marginali delle fasi di lezioni di aula o laboratorio interno all'ente di formazione. Il costo marginale della docenza è pensato nella logica di assorbire tutto il costo diretto dei materiali di consumo, delle attrezzature e dei locali didattici di un corso. Questa scelta si basa sull'evidenza che i progetti esaminati presentano in prevalenza processi di docenza e processi di stage e solo residualmente altre forme sussidiarie alternative allo stage, come il *project work*. In questi termini è chiaro che i costi in questione sono assorbiti praticamente in via esclusiva dalla docenza. Di questo elemento è bene tener conto in sede di definizione dei dispositivi attuativi, perché le UCS in esito alla scomposizione potrebbero non essere adatte a finanziare percorsi formativi al momento non ipotizzabili che prevedano per esempio solo ore-corso di *project work* o altre forme di apprendimento senza docente che presentino un rilevante consumo di risorse materiali e anche un peso percentuale elevato rispetto alla durata complessiva dei percorsi.

Parametri

Il caso emiliano-romagnolo presenta la combinazione di due parametri. Il primo parametro è un “indicatore di processo” e il secondo è un “indicatore di risultato”:

- a) il *Parametro 1* si riferisce ai costi fissi. È l’indicatore di “processo”, legato ai costi stabili di svolgimento del percorso, comunque affrontati a prescindere dal numero degli allievi (numero, in ogni caso, rientrante in una soglia minima stabilita). Rappresenta il “parametro di costo fisso” dipendente unicamente dalla “variabile di durata” e corrisponde al costo standard unitario dell’ora corso, ossia al costo medio di un’ora di percorso.

Al fine di individuare il finanziamento del costo della singola operazione (Livello 2), tale parametro sarà da moltiplicare per il numero di ore “previste” per gli utenti effettivi e non per quelle “reali” determinate a consuntivo. Si presuppone, infatti, che l’attività prevista sia comunque pagata *in toto* dall’ente beneficiario per ottenere il “successo” dell’utente effettivo nell’arco temporale stabilito. E, questo, nonostante siano presenti delle sue assenze, in teoria, non propriamente finanziabili. Ovviamente tali assenze non possono, comunque, superare il 70%.

- b) Il *Parametro 2* è l’indicatore di costo ora percorso per partecipante effettivo. Rappresenta l’indicatore di “risultato” legato alla qualità, ossia all’uso qualificato dei fattori di produzione, dipendente dalla variabile di partecipazione secondo i criteri stabiliti a monte dall’amministrazione.

Corrisponde all’incremento premiale del costo ora percorso dato dalla variabile qualitativa di risultato, ossia dal peso aggiuntivo dei partecipanti finanziabili in relazione al successo da loro conseguito.

La componente di finanziamento del successo formativo fondata sul monte ore è stata scelta perché risulta valorizzata anche in presenza di durate diverse di percorso. Infatti, il successo formativo emerge in modo direttamente proporzionale alla rispettiva durata. Invece, nel primo Studio realizzato nel 2010 (allegato alla dgr n. 1119/2010), l’applicazione dell’indicatore di risultato non teneva conto della varianza dovuta alla diversa lunghezza dei percorsi: esso era determinato moltiplicando l’UCS di risultato direttamente per gli utenti effettivi (non per il monte ore dei partecipanti effettivi) e, dunque, prescindeva dalla lunghezza del percorso.

Come si calcolano i primi indicatori?

I primi indicatori del caso dell’Emilia-Romagna per la formazione degli adulti individuano due variabili e una funzione per tipologia (sia per la tipologia 9.2 che per la tipologia 9.3) da utilizzare nel calcolo della *regressione lineare multipla con due variabili indipendenti*, la cui formula è:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \varepsilon_i$$

Nel caso specifico si è in presenza di:

- 1) *variabile 1: durata effettiva*, ossia durata in ore effettivamente realizzate al termine di ciascuna attività.
- 2) *variabile 2: monte ore dei partecipanti effettivi* al termine di ciascun percorso. A costituire questa variabile concorrono, moltiplicando la prima per il secondo, la durata (variabile 1) effettiva e il numero dei partecipanti effettivi per ciascun percorso, già presenti nella banca dati costruita nella fase di individuazione delle classi di riferimento.
- 3) *funzione di costo a consuntivo* di ciascun percorso. La formula della regressione lineare multipla, applicata alle tre serie di dati consente di individuare i due parametri di processo e di risultato, da rivedere sulla base di correttivi adeguati.

Correttivi (secondo filtro)

Sulla base dello Studio 2011, la regressione lineare consente di calcolare, per ogni tipologia, la misura delle UCS (di processo e di risultato) come parti dei costi e componenti del costo

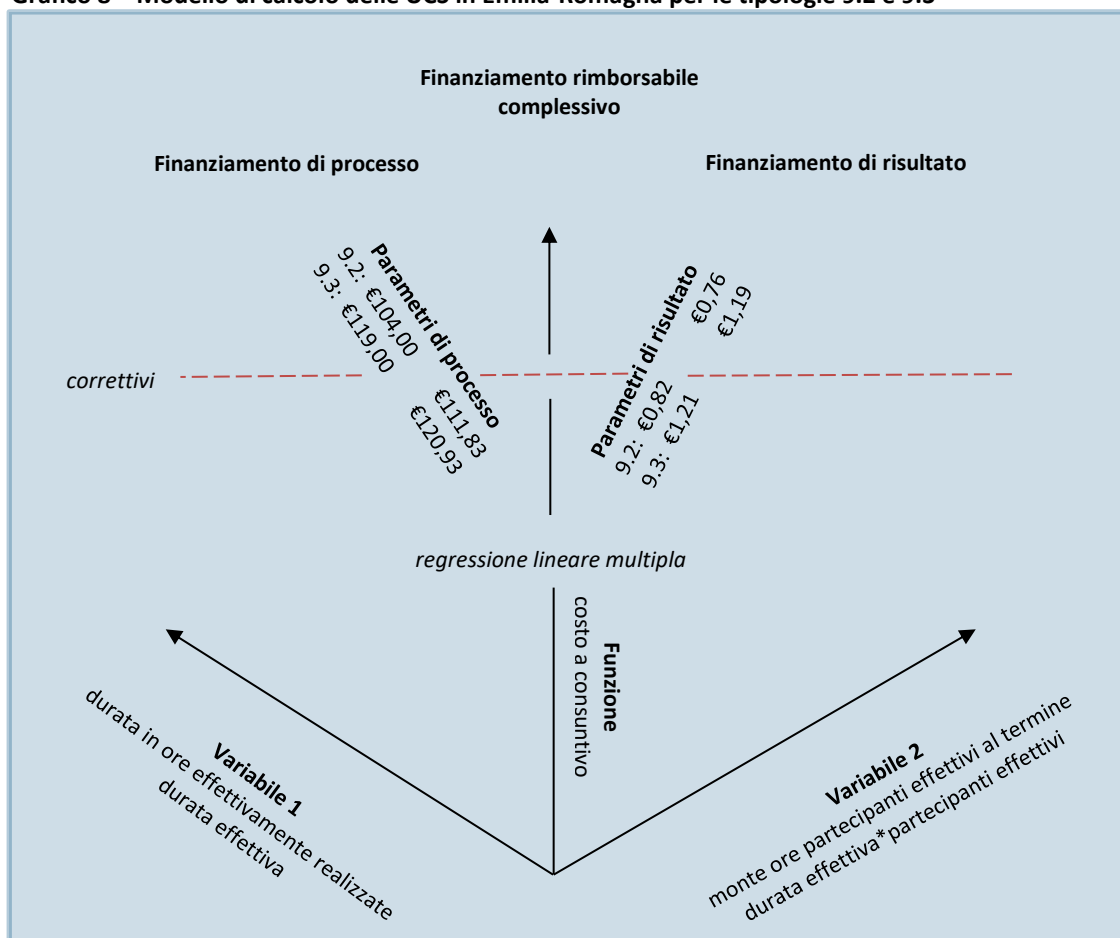
totale. Alle unità di costo standard e al loro rispettivo valore unitario vengono apportati alcuni correttivi al fine di rendere un quadro più preciso della spesa rimborsabile:

- il primo correttivo riguarda l'esclusione nel calcolo dei costi per gli utenti, in termini di indennità di frequenza, servizi mensa e assicurazione allievi ecc. Questi costi non sono ritenuti pertinenti alla realizzazione immediata del corso. Infatti, nella misura in cui sono attivate, queste erogazioni, dispongono di un servizio finanziario aggiuntivo, *ad hoc* e sono destinate ad essere rendicontate ancora a costi reali. L'esclusione porta a una riduzione quantificabile sugli importi complessivamente rendicontati (es: per i corsi di formazione a qualifica della tipologia 9.2 ammonta a -5,14%).
- il secondo correttivo riguarda la rivalutazione Istat dei prezzi al consumo. L'indice FOI, che permette di rivalutare valori di distinti mesi di annualità pregresse, si riferisce al novembre 2011 e si traduce in una variazione in aumento del 3,2%.
- Il terzo correttivo è legato al minor fabbisogno previsto per risorse amministrativo contabili sulla voce di spesa B4.3 ("Valutazione del progetto") del Vademecum per l'ammissibilità della spesa al FSE PO - 2007-2013. In vista del minore onere, tale correttivo ha inciso per il 50% sulla voce amministrativa e contabile presente a rendiconto nelle operazioni.

Esami

Si è inoltre espressa la necessità di evidenziare separatamente la voce di spesa "Esami ed SRFC". Essa riguarda il costo di una sessione di esame, con relazione diretta ai percorsi. Il costo standard definito a giornata va moltiplicato per il numero di giornate di esame previste. Sono previste linee guida che indichino il numero massimo di giornate di esame in funzione degli utenti. Il modello può essere esemplificato da una testata d'angolo di una casa.

Grafico 8 – Modello di calcolo delle UCS in Emilia-Romagna per le tipologie 9.2 e 9.3



Fonte: elaborazione dell'autore su Allegato tecnico del dgr n. 1568/2011

Una testata d'angolo di un palazzo (Grafico 8), dove la linea di base sul lato di una strada costituisce la prima variabile e quella esposta sull'altra strada la seconda variabile. Entrambe, servono a determinare, in altezza, il profilo dell'angolo della costruzione (a formalizzare la funzione dipendente di costo), fondandosi sulla variabile 1 "durata effettiva" (durata in ore effettivamente realizzate al termine) e sulla variabile 2 "monte ore partecipanti effettivi" (ossia durata effettiva*partecipanti effettivi). Il contenuto della funzione "costo" è dato, invece, dal costo a consuntivo dei percorsi.

Questa formula consente di valorizzare in modo adeguato successi e durate diverse. Ad esempio, i due indicatori possono essere utilizzati per percorsi di 600 o di 300 ore, determinandone proporzionalmente il valore della spesa rimborsabile.

Come si calcolano gli altri indicatori?

Lo Studio del 2011 viene ancora parzialmente utilizzato nel nuovo assetto realizzato dallo Studio 2015. In particolare, serve a determinare gli indicatori di risultato, che vengono confermati nel nuovo caso (come si è già rilevato, nel Grafico 9 le UCS 3 e 4 diventano UCS C ed F) e a calcolare i costi marginali di docenza.

Nello Studio 2015, sono stati articolati in dettaglio i costi sostenuti a percorso, individuando quelli correlati alla "docenza" di fascia alta e di fascia base e quelli collegati alle "altre figure", sempre di fascia alta e di fascia base. Ciò permette di individuare le nuove UCS.

Dal momento che lo Studio 2015 sostiene che le stesse UCS delle tipologie di corsi 9.3 e 9.2 siano paradigmatiche per altre tipologie di processi³⁰, in particolare, di fascia alta e di fascia base, le UCS di risultato vengono riutilizzate ma non modificate.

Lo Studio 2015 trasforma, invece, le UCS di processo, convertendo con valori diversi l'UCS 1 (ex tipologia 9.3) in UCS di fascia alta A e B e l'UCS 2 (ex tipologia 9.2) in UCS di fascia base D ed E. Lo sdoppiamento avviene per evidenziare i costi di "docenza" e "non docenza", prima indistinti negli Studi 2010 e 2011.

Nello Studio 2015, la composizione del processo formativo si presenta scandita in ore per le fasi condotte dai docenti e per le fasi realizzate con altre forme di apprendimento individuale. Nella tabella sottostante si presenta l'esempio della tipologia 9.3, ossia "Corsi per adulti di specializzazione professionale", assimilati alla "fascia alta".

Tabella 5 – Media ore con docente e senza docente

Tipologia	Media ore teoria/pratica con docente	Media ore stage e altre forme di apprendimento senza docente	Media ore totale
9.3 Corsi per adulti di specializzazione professionale	213	129	342

Fonte: Allegato tecnico dgr n. 116/2015

Qui, il parametro ora corso del processo era già stato determinato nello Studio 2011 in €119,00 per ora corso³¹ (UCS 1) che, moltiplicate per 342 ore del percorso, restituisce il costo complessivo di un progetto (€ 40.698,00). La percentuale dei costi direttamente correlati all'attività di docenza per la tipologia in questione è risultata pari al 37,95% del totale³². Applicando tale percentuale al totale si arriva al costo marginale delle attività seguite dai docenti, pari a € 15.444,89 (37,95% del totale € 40.698,00). Tutti gli altri costi a concorrenza del totale e cioè € 25.253,11 devono intendersi riferiti alla generalità del corso, essendo destinati a coprire le esigenze di coordinamento o di tutoraggio o di supporto amministrativo, comuni sia alle fasi di aula o laboratorio, cioè con docenza frontale, che alle fasi di stage o di *project work*. Dividendo tale costo per le ore totali del corso di riferimento della tipologia esaminata si arriva a un valore orario di € 73,84 (€ 25.253,11 diviso 342 ore). Tale valore può essere identificato come il costo orario del processo formativo senza docenti,

³⁰ Pag. 23-26 di 39 dell'allegato tecnico alla dgr n. 116/2015.

³¹ Come si evince dagli allegati tecnici degli Studi precedenti, per comporre questo valore è necessario avere per ogni percorso: 1) durata del percorso in numero ore; 2) monte ore (derivante da numero ore del percorso moltiplicato il numero allievi effettivi a percorso); 3) costo sostenuto a percorso.

³² Tale percentuale si ricava calcolando il totale dei costi correlati alla docenza (€ 6.216.231,21) sul totale dei costi rendicontati (€ 16.378.569,00).

utilizzabile per esempio, per finanziare lo stage di questa tipologia. Dividendo, invece, il costo marginale delle attività seguite da un docente per le sole ore di docenza, si arriva a un costo marginale orario della docenza frontale, pari a € 72,51 (€ 15.444,89 diviso 213 ore). Il che significa che un'ora d'aula di un docente ha un costo marginale di € 72,51 in più del costo orario del processo formativo senza docente di € 73,84. Quindi, si può stimare che un'ora di docenza (aula o laboratorio assistita da docenti) può calcolarsi come un valore medio di costo pari a € 146,35 (UCS A), cioè la somma di € 72,51 + € 73,84. Per testare il procedimento si mettono alla prova i risultati ottenuti mostrando l'equivalenza tra l'utilizzo dell'UCS originaria di partenza, cioè € 40.698,00 (€ 119,00*342 ore), e il calcolo effettuato sulle nuove UCS scomposte: € 146,35* 213 ore di docenza + € 73,84* 129 ore di stage = € 40.697,91. In sintesi, gli studi promossi dalla Regione nel 2010 (dgr n. 1119/2010) e nel 2011 (dgr n. 1568/2011) restituiscono il costo standard complessivo del singolo progetto (€ 40.698,00), da cui si parte nello Studio del 2015 per determinare prima il costo orario del processo formativo e il costo marginale docente e, poi, il costo di un'ora di docenza (€ 72,51 + € 73,84= € 146,35) e il costo orario delle restanti figure (€ 73,84).

L'UCS di risultato della tipologia 9.3 (costo orario partecipanti effettivi) è stata valorizzata nello Studio 2011 in € 1,19 mediante un procedimento di regressione lineare.

Lo stesso processo vale per la tipologia 9.2., ossia "Corsi per adulti di accesso alla professione", assimilati alla "fascia base".

Tabella 6 – Media ore con docente e senza docente

Tipologia	Media ore teoria/pratica con docente	Media ore stage e altre forme di apprendimento senza docente	Media ore totale
9.2 Corsi per adulti di accesso alla professione	237	163	400

Fonte: Allegato tecnico dgr n. 116/2015

Analogamente a quanto elaborato per la tipologia 9.3, gli studi promossi dalla Regione nel 2010 (dgr n. 1119/2010) e nel 2011 (dgr n. 1568/2011) restituiscono il costo standard complessivo del singolo progetto della tipologia 9.2 (€ 41.600,00), da cui si parte nello Studio del 2015 per determinare prima il costo orario del processo formativo e il costo marginale docente e, poi, il costo di un'ora di docenza (€ 66,80 + € 64,42 = 131,22) e il costo orario delle restanti figure (€ 64,42).

L'UCS di risultato della tipologia 9.2 (costo orario partecipanti effettivi) è stata valorizzata nello Studio 2011 in € 0,76 mediante lo stesso procedimento di regressione lineare.

Pertanto, le UCS di fascia alta avranno come valori:

- UCS A di processo, di docenza = € 146,35
- UCS B di processo, di altre figure non docenti = € 73,84
- UCS C di risultato = € 1,19

Le UCS di fascia base avranno come valori:

- UCS D di processo, di docenza = € 131,22
- UCS E di processo, di altre figure non docenti = € 64,42
- UCS F di risultato = € 0,76

*Correttivi
(terzo filtro)*

Le UCS sopra indicate sono valorizzate in uno Studio che rende i valori alla data di pubblicazione di cui alla dgr n. 1568, del giorno 2 novembre 2011. Pertanto, viene prevista una rivalutazione dei valori applicando l'indice di rivalutazione FOI sulla base delle tabelle mensili disponibili a cura dell'Istat. L'indice permette di rivalutare valori riferiti a distinti mesi di annualità pregresse. Poiché l'indice era riferito al novembre del 2011 (1,032) si è potuto

calcolare per ogni UCS³³ la variazione in aumento del 3,2%. Il tasso di rivalutazione è, in complesso, applicato ai valori in esito allo Studio. Per fare un esempio, l'UCS A passa con la rivalutazione da € 146,35 a € 151,03.

Livello 2 *Applicazione delle UCS*

Come si indicano i costi ammissibili?

Per la definizione della spesa ammissibile, i parametri individuati, indicatori sia di processo che di risultato, costituiscono "tabelle standard di costi unitari", utili a comporre il sostegno pubblico da corrispondere al singolo beneficiario, nel rispetto delle condizioni stabilite, a fronte delle attività prestate.

Negli Studi 2010 e 2011 il costo unitario di *output* e il costo unitario di risultato si combinavano per definire la spesa ammissibile di un beneficiario. Rispetto a tali studi, come si è appena visto, nell'Allegato tecnico della dgr n. 116/2015 si sono presentate alcune modifiche sostanziali, che rendono più complesso il processo di individuazione della spesa rimborsabile.

Per un percorso di fascia alta, la spesa desumibile relativa al finanziamento finale da rimborsare a un beneficiario a fronte dell'attività sostenuta si ottiene moltiplicando il numero delle ore previste di docenza della fascia alta per l'unità di costo standard ora percorso di docente di fascia alta (UCS A). La cifra ottenuta si somma con il prodotto del numero delle ore previste delle restanti figure (per semplicità "stage") della fascia alta per l'unità di costo standard ora percorso di "stage" di fascia alta (UCS B) e con il prodotto del monte ore dei partecipanti effettivi della fascia alta per l'unità di costo standard dei partecipanti effettivi della fascia alta (UCS C, ex UCS 2 della tipologia 9.3, quest'ultima considerata paradigmatica di una formazione di fascia alta). Tutto ciò viene sintetizzato nella formula sottostante:

$$cfa = (hda * ucs A) + (hsa * ucs B) + (mpa * ucs C)$$

ossia:

"cfa" = valore della spesa finale rimborsabile della fascia alta

"hda" = n. ore docente fascia alta

"ucs A" = unità di costo standard ora percorso docente fascia alta

"hsa" = n. ore "stage" fascia alta

"ucs B" = unità di costo standard ora percorso "stage" fascia alta

"mpa" = monte ore partecipanti effettivi fascia alta

"ucs C" = unità di costo standard partecipanti effettivi fascia alta

Analogamente, per un percorso di fascia base, la spesa desumibile relativa al finanziamento finale da rimborsare a un beneficiario a fronte dell'attività sostenuta si ottiene moltiplicando il numero delle ore previste di docenza della fascia base per l'unità di costo standard ora percorso di docente di fascia base (UCS D). La cifra ottenuta si somma con il prodotto del numero delle ore previste delle restanti figure (per semplicità "stage") della fascia base per l'unità di costo standard ora percorso di "stage" di fascia base (UCS E) e con il prodotto del monte ore dei partecipanti effettivi della fascia base per l'unità di costo standard dei partecipanti effettivi della fascia base (UCS F, ex UCS 2 della tipologia 9.2, quest'ultima considerata paradigmatica di una formazione di fascia base).

Tutto ciò viene sintetizzato nella formula sottostante:

³³ Cfr p. 32 di 39 dello Studio 2015.

$$cfb = (hdb * ucs D) + (hsb * ucs E) + (mpb * ucs F)$$

ossia:

“cfb” = valore della spesa finale rimborsabile della fascia base

“hdb” = n. ore docente fascia base

“ucs D” = unità di costo standard ora percorso docente fascia base

“hsb” = n. ore “stage” fascia base

“ucs E” = unità di costo standard ora percorso “stage” fascia base

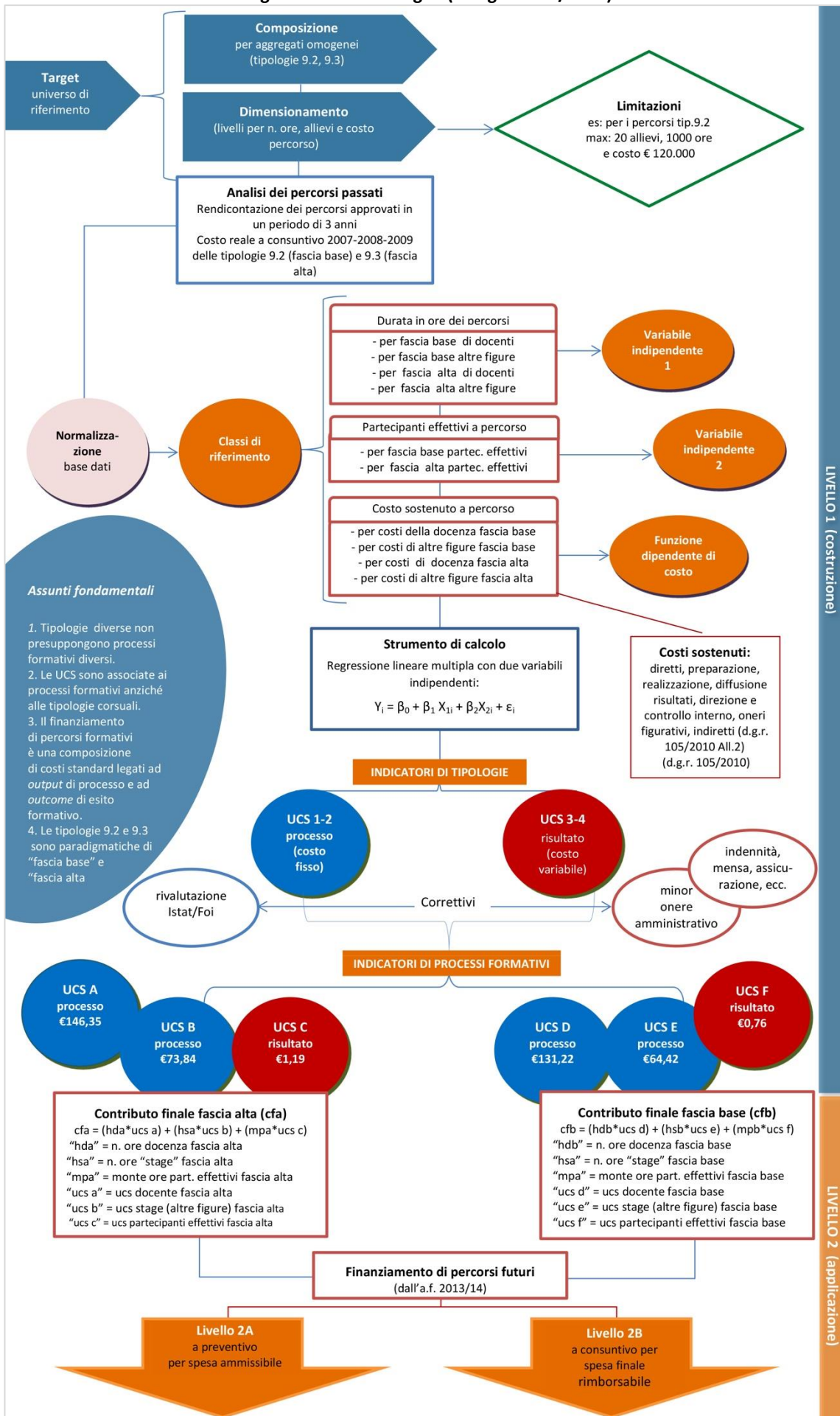
“mpb” = monte ore partecipanti effettivi fascia base

“ucs F” = unità di costo standard partecipanti effettivi fascia base

In sintesi, lo Studio condotto nel 2015 consente di utilizzare i costi standard su tipologie diverse³⁴ che presentino una similitudine nei processi formativi e nella gradazione dell’impegno/onerosità sottesi dall’utenza, arrivando, così, a definire una formulazione delle UCS che valorizzi i processi per livelli o fasce indipendenti dalla tipologia dei corsi. I valori di UCS dello Studio 2015 risultano quasi identici ai risultati calcolati nello Studio del Ministero per le UCS di Garanzia Giovani. Ancora più importante, tuttavia, è notare che nello Studio ministeriale sia stata adottata l’impostazione generale di UCS associate ai processi formativi anziché alle tipologie corsuali, esattamente come nello Studio 2015 della Regione Emilia-Romagna.

³⁴ Le UCS individuate nello Studio 2015 si applicano ai percorsi di formazione a qualifica e superiore per adulti (indistintamente finalizzati al conseguimento di una qualifica regionale oppure nazionale IFTS, ma anche a uno o più certificati di competenze o alla semplice formalizzazione di schede di capacità e conoscenze riferibili al Sistema Regionale Qualifiche) e ai percorsi di formazione permanente.

Grafico 9 - Mappa del processo di semplificazione dei costi della formazione adulti Regione Emilia-Romagna (ex dgr n. 116/2015)



Fonte: Anpal - Struttura 3 - Elaborazione dell'autore su Allegato tecnico del dgr n. 116/2015

4. I COSTI STANDARD DEGLI IFTS IN LIGURIA

Caso 4 - Tabelle standard per unità di costo: struttura logica e metodologia utilizzata

Assunti fondamentali Anche la rendicontazione semplificata dei percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) si attua mediante la definizione di Tabelle di unità di costo standard (UCS), le quali sono applicate a partire dall'a.f. 2013/14. L'impianto del caso IFTS di costi standard si avvale dell'opzione di semplificazione "tabelle standard di costi unitari"³⁵. A tal fine, parte da alcune premesse contenute a pagina 28 dell'Allegato 1 alla dgr n. 1391/2013:

1. *Equilibrio economico dell'operazione e del beneficiario.*
Ogni tabella standard ha chiaro e diretto il riferimento all'operazione e vuole assicurare l'equilibrio economico sia dell'operazione che del beneficiario.
2. *Correlazione tra le quantità realizzate e i pagamenti.*
Vi è una chiara correlazione del contributo riconosciuto ai parametri fisici di realizzazione delle attività. Al decrescere delle quantità decresce la sovvenzione erogata. La scelta dell'unità deve riflettere l'attività dell'operazione. Diversamente risulta difficile impostare un'equa tabella standard di unità di costo, mentre la sovvenzione erogata dipenderebbe eccessivamente da elementi esterni.
3. *Calcolo dell'UCS misto.*
Il sistema di calcolo dell'UCS misto si dimostra il più adeguato e si basa sia sul processo che sul risultato. I sistemi si possono basare anche solo sul processo oppure solo sul risultato (unità rappresentative dei risultati conseguiti). Ma i sistemi che si basano esclusivamente sui risultati sono rischiosi, soprattutto per i beneficiari: c'è la possibilità di perdite economiche, a meno che non siano disponibili altre risorse finanziarie (ma in tal caso emerge il rischio di doppio finanziamento); c'è, inoltre, il pericolo di scrematura dei partecipanti (con preferenza di quelli che maggiormente garantiscono il risultato) e quello di un abbassamento degli standard qualitativi.
4. *Migliore approssimazione dell'UCS al costo reale.*
L'unità individuata e il relativo valore quantificato devono garantire la miglior approssimazione possibile al costo reale. La caratteristica distintiva dell'opzione "tabelle standard di costi unitari" è rappresentata dall'utilizzo di un parametro standardizzato (unità di costo standard) che deve definire un contributo rimborsabile quanto più vicino possibile al costo reale, come base di calcolo ai fini della determinazione della sovvenzione pubblica.

Livelli di processo È possibile identificare nel processo alcuni livelli che portano a determinare il valore del contributo finale rimborsabile (come si vedrà nel Grafico 10):

Livello 1: "costruzione" del costo standard (CS). Si tratta del processo di determinazione del costo standard, da applicare alle singole attività, si realizza mediante la rilevazione, a consuntivo (annualità 2008 e 2009), della base dati creata per individuare i parametri della spesa ammissibile. Nel caso IFTS, si tratta degli indicatori delle tabelle standard di costi unitari.

Livello 2: "applicazione" del costo standard, ossia uso delle unità di costo standard (UCS) del livello 1 per la determinazione della spesa ammissibile di ciascuna attività specifica del beneficiario, calcolata sulla base dei propri dati.

Livello 2a: applicazione a preventivo dell'attività del beneficiario (stima dei costi su cui, eventualmente, finanziare la prima *tranche* delle spese).

Livello 2b: applicazione a consuntivo dell'attività del beneficiario (finanziamento da erogare)

³⁵ Art. 67 del Regolamento europeo e del Consiglio sui Fondi strutturali del 17 dicembre 2013.

I dati da individuare come base dei calcoli dei diversi livelli sono sintetizzati nella tabella 7.

Tabella 7 – Livelli del processo di semplificazione dei costi

	Livello 1 Costruzione degli strumenti	Livello 2a Finanziamento previsto	Livello 2b Finanziamento effettivo finale
	COSTRUZIONE UCS	APPLICAZIONE UCS	APPLICAZIONE UCS
Percorsi approvati e rendicontati negli anni 2008 e 2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Durata media dei percorsi (ore effettivamente realizzate) 2. Allievi formati di ciascun percorso 3. Costo sostenuto da ciascun percorso 4. Messa a punto dei correttivi 		
Percorsi dell'a.f. 2013/14 e sgg.		<ol style="list-style-type: none"> 1. Ore previste 2. Monte ore utenti previsti da moltiplicare con i due parametri individuati al Liv. 1 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ore effettive 2. Monte ore utenti formati da moltiplicare con i due parametri individuati al Liv. 1

Se il Livello 1 serve alla costruzione dei parametri per la determinazione della spesa ammissibile, il Livello 2 dovrà applicarli. I riferimenti per finanziare i percorsi realizzati a partire dall'a.f. 2013/14 potranno essere, in una prima fase (Livello 2a), le ore “previste” nello stesso anno formativo e gli utenti “previsti”. Ciò al fine di determinare la cifra ammissibile a preventivo dell’attività. In un secondo momento (Livello 2b), il finanziamento a preventivo potrà essere modificato sui più precisi dati a consuntivo del beneficiario (ore effettive e “allievi formati”) per determinare il finanziamento poi realmente erogato. Pertanto, le variabili di “durata in ore” e quella di “partecipazione con successo” (riconducibile al monte ore dei partecipanti effettivi) serviranno a formalizzare la funzione di costo sostenibile (e spesa ammissibile) di ogni progetto, tenendo anche conto di non conformità rilevate in sede di controllo.

Livello 1 *Costruzione delle UCS*

Universo di riferimento

Il Livello 1 costruisce il costo standard individuando un universo di riferimento che, anche nel presente caso, si definisce per “composizione” e “dimensionamento”. Questi intervengono a circoscrivere un *target* adeguato, omogeneo e rappresentativo dal quale si parte per determinare le tabelle standard di costi unitari.

Composizione

1. La *composizione* dei percorsi di interesse per la formulazione dei costi standard si riferisce solo ad attività, svolte in condizioni operative normali, che sono corrispondenti a progetti omogenei secondo caratteristiche di adeguatezza. Questa è la premessa per rimuovere i progetti non coerenti, i quali presentano differenze evidenti rispetto al modello di progetto idoneo all’obiettivo da finanziare.

Nello Studio per il calcolo del costo standard, si è, dunque, mirato esclusivamente ad attività omogenee collegate alle caratteristiche specifiche dei percorsi IFTS. In tal modo, il campione omogeneo viene considerato idoneo e rappresentativo della “tipicità” del sistema IFTS e di conseguenza costituisce un punto di partenza adeguato alla corretta definizione del calcolo dei costi standard unitari.

Dimensionamento

2. Il *dimensionamento* degli IFTS si attua in relazione ad un’attività che rientri nelle caratteristiche previste dal di n. 7.2.2013 e dal dpcm del 25 gennaio 2008: ciò vale in relazione al numero delle ore, al numero minimo di allievi e al costo ora allievo. Per la definizione del costo standard unitario, sono state prese in considerazione solo i corsi con parametro preventivo di costo ora allievo pari a € 8,00 (anche se il dpcm citato consentiva una forbice di € 6/8,00), mentre gli altri sono stati ritenuti non rispondenti alle

caratteristiche previste.

Il dimensionamento ha incluso, inoltre, solo i corsi di 1.000 ore (anche se il citato decreto interministeriale consentiva una forbice di 800/1.000 ore).

Analogamente, si è ristretto il campione ai singoli corsi con 20 allievi come numero minimo.

Ai fini della definizione del campione delle operazioni per lo svolgimento dell'analisi, sono applicati, inoltre, i seguenti criteri di selezione:

- a) corsi il cui processo amministrativo risulta concluso;
- b) n. di allievi formati > 0;
- c) importo riconosciuto > 0.

Analisi dei percorsi passati

Al fine della determinazione del campione su cui individuare i parametri delle UCS, in coerenza con quanto previsto dall'art. 1 del reg. (CE) n. 396/2009, si è condotta un'analisi storica, afferente alle tipologie di intervento descritte nei singoli Avvisi pubblici e realizzate in un periodo definito sulla base della disponibilità dei dati più recenti. I dati e le informazioni relative a tali operazioni sono stati estratti dal Sistema informativo regionale. Lo Studio della Regione Liguria ha preso in considerazione i dati storici dei valori di costo *a preventivo* dei progetti di durata omogenea delle annualità 2008 e 2009 (che sono le più recenti disponibili e le uniche relative alla programmazione 2007-2013), oltre ai dati storici dei valori *a consuntivo* dei 12 progetti IFTS finanziati nelle annualità 2008-2009 (i dati più recenti che riguardano i rendiconti approvati, con costi ammessi a seguito di verifica amministrativo-contabile finale).

Normalizzazione

Con il dimensionamento, si è operata una prima analisi di coerenza dei percorsi (caratteristiche specifiche dei percorsi disomogenei da scartare) per mantenersi nei limiti dell'universo di riferimento

Per delimitare concretamente il *target* rappresentativo, il passo successivo è stato la *normalizzazione* della base dati (operazioni da compiere materialmente per alleggerire la banca dati dai progetti da scartare). Con la base dati normalizzata si è provveduto a realizzare le elaborazioni statistiche per individuare le due variabili utili alla determinazione del costo standard alle quali si potrebbe applicare in seguito l'ulteriore filtro di eventuali correttivi.

Classi di riferimento (primo filtro)

Le classi di riferimento sono utili a stabilire il valore delle UCS. Nella prima fase di "costruzione" delle UCS si acquisiscono informazioni per ogni singolo progetto in termini di "indicatori fisici di realizzazione", approvati, rendicontati e riconosciuti. Per i progetti presenti nella base dati, oltre al titolo del corso, alla denominazione dell'operatore e all'anno di gestione, vengono estratte le seguenti informazioni principali:

- a) *il numero medio di ore dei percorsi* (durata in termini di n. ore approvate, rendicontate e riconosciute);
- b) *il numero di allievi* (n. allievi approvati, rendicontati e formati);
- c) *il costo del percorso* (importi approvati, rendicontati e riconosciuti).

Per "ore percorso" si intendono le ore formative (aula, attività laboratoriale, FAD se prevista, ecc.). Per "allievi formati" si intendono gli allievi che: 1) non abbiano superato il numero massimo di assenze consentito, come indicato nella tabella presente nella sezione 4.5.15 "Variazioni allievi" del Manuale per la gestione e la rendicontazione; 2) siano selezionati in coerenza con le caratteristiche previste dallo specifico Avviso pubblico (rispetto delle caratteristiche tipologiche); 3) abbiano comunque raggiunto il successo formativo (ad esempio, coloro che durante il percorso sono stati assunti rientrando nello standard di "successo" indipendentemente dalla percentuale di ore frequentate).

Il "costo a percorso" corrisponde all'importo riconosciuto al soggetto attuatore a preventivo e a consuntivo, successivamente ai controlli di primo livello.

Il dpcm n. 25 gennaio 2008 recante "linee guida per la riorganizzazione del Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli Istituti tecnici superiori" ha

previsto che, adeguandosi a quanto stabilito dalle istruzioni amministrativo-contabili emanate dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale per le attività cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo (circolare del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali del 2 febbraio 2009, n. 2), il costo sostenuto a percorso faccia riferimento alle seguenti categorie di spesa ammissibili:

1. spese per insegnanti, per direzione e coordinamento, ecc.;
2. spese per allievi;
3. spese di funzionamento e gestione;
4. altre spese (ad es. progettazione, elaborazione materiali didattici, pubblicizzazione dell'intervento, selezione dei partecipanti, orientamento e accompagnamento dei partecipanti, monitoraggio e valutazione); esse si riferiscono alla preparazione, realizzazione, diffusione dei risultati, direzione/gestione/amministrazione e ai costi indiretti.

Parametri

L'obiettivo sostenuto dalla semplificazione è quello di indirizzare sempre più le funzioni di programmazione, gestione e controllo verso un contesto che privilegi gli aspetti qualitativi delle operazioni e, quindi, nel caso delle attività formative, si orienti in modo inequivocabile verso il successo formativo piuttosto che sugli aspetti procedurali. Tale orientamento, peraltro, appare pienamente in linea con la programmazione comunitaria 2014-2020. Tuttavia, considerando i rischi già precedentemente espressi nel privilegiare solo il risultato, si è sondata la possibilità di un sistema misto (UCS ora percorso + UCS ora allievo formato). Come emerge dallo Studio allegato alla dgr n. 1391/2013 il sistema UCS misto è quello che si ritiene più rispondente a un corretto utilizzo dell'opzione della semplificazione dei costi nel caso di attività formativa. Definire una UCS mista, cioè derivante da almeno due elementi, presuppone definire con esattezza gli elementi e successivamente quantificarli. Per calcolare l'UCS mista si è preliminarmente valutata l'incidenza delle componenti (peso) di percorso e allievi formati.

Sulla base dei valori ottenuti a seguito dell'analisi storica condotta su una popolazione di progetti con caratteristiche omogenee, sono state calcolate due Unità di costo standard: la prima *UCS ora percorso*, legata allo svolgimento del percorso in termini di numero di ore erogate e quindi al processo; la seconda *UCS allievi formati*, legata allo svolgimento del percorso in termini di numero degli allievi formati e quindi al risultato.

Il caso IFTS presenta la combinazione di questi due parametri/indicatori, prevista dall'Unione europea:

- a) il *Parametro 1* è l'indicatore che si riferisce ai costi comunque affrontati a prescindere dal numero degli allievi (numero, in ogni caso, rientrante in una soglia minima di 20 allievi). Si presuppone, infatti, che l'attività prevista sia pagata comunque *in toto* dall'ente beneficiario nell'arco temporale stabilito.
- b) il *Parametro 2* è l'indicatore di costo per allievo formato e rappresenta l'indicatore di "risultato" legato alla qualità, ossia all'uso qualificato dei fattori di produzione dipendente dalla variabile di partecipazione, secondo i criteri stabiliti a monte dall'amministrazione.

Come si calcolano i due indicatori?

Bisogna innanzitutto valutare l'incidenza della componente fissa legata al percorso e della componente variabile degli allievi. Ai fini dell'individuazione del peso delle componenti riferite al "processo" e al "risultato" sono state utilizzate 3 indagini parallele su preventivi approvati e consuntivi rendicontati. Queste convergono nel sostenere l'ipotesi che il costo totale dipende in modo differente sia dalle ore del corso sia dal numero degli allievi. Nello specifico, le 3 indagini esaminano 12 progetti e riguardano:

1. i costi, "approvati" secondo "preventivi di dettaglio" dei progetti finanziati per ciascuna annualità.
2. i costi "a consuntivo" ammessi a seguito di verifica amministrativo-contabile finale (rendiconti approvati)
3. i costi a consuntivo riconosciuti al soggetto attuatore, sempre successivamente ai

controlli di primo livello, ma in rapporto al numero di allievi finali dei 12 progetti (regressione lineare).

Nel primo caso “a preventivo” si sono utilizzati i preventivi storici articolati per voci di spesa e si è verificata l’incidenza dei costi riferiti agli allievi (materiali didattici viaggi allievi, assicurazione allievi, spese accessorie ecc.) rispetto alla percentuale dei costi fissi ora percorso. Si è rilevato che essi costituiscono il 13,0% rispetto all’87% di costi fissi e, considerando il tutoraggio³⁶, del 18,2% rispetto all’81,8% di costi fissi.

Nel secondo caso, lo storico dei consuntivi per le medesime voci di spesa ha restituito un’incidenza dei costi riferiti agli allievi del 10,6% e del 16,1% (con tutoraggio).

Nella terza indagine i costi riferiti agli allievi vengono determinati utilizzando la formula della regressione lineare. Il coefficiente angolare che ne risulta mostra che ciascun allievo supplementare ha un costo di € 1.373,00. Per 20 allievi, esso ammonta a € 27.460,00, che corrisponde a un’incidenza del 17,2% dei costi riferiti al risultato.

Pertanto, per quanto riguarda la parte che dipende dagli allievi le varie analisi danno valori complessivamente abbastanza omogenei che si situano a seconda dei casi tra il 10,6% e il 18,2% del totale.

Adeguandosi sostanzialmente a questa incidenza, l’Autorità di Gestione ha individuato le Unità di costo standard in € 130,00 per l’UCS *ora percorso* e in € 1,50 per l’UCS *allievo formato*. Il tetto di spesa *ammisibile*, nel caso di realizzazione completa del progetto (secondo gli standard del citato dpcm³⁷) con 20 allievi e 1000 ore svolte, ammonta a € 130,00 x 1000 + 20 x 1000 x € 1,50 = € 160.000,00. L’incidenza degli allievi è, appunto, del 18,7%, sostanzialmente in linea con i risultati delle indagini statistiche sul consolidato dei dati storici 2008 e 2009.

*Correttivi
(eventuale
secondo
filtro)*

L’Autorità di Gestione si riserva di applicare, per tutte le tipologie di UCS, un correttivo di efficientamento, stimabile tra il 2 e il 5% relativo alla riduzione degli oneri amministrativo/contabili connessa al nuovo modello gestionale.

L’adeguamento delle tabelle standard di costi unitari non è obbligatorio. Tuttavia, l’Autorità di Gestione può ritenere necessario adattare il valore dell’UCS quando emette nuove chiamate a progetto o farlo periodicamente per tener conto dell’indicizzazione. Il valore dell’UCS può essere legato a un indice appropriato oppure rivisto periodicamente, inserendo tale modifica come correttivo per la valorizzazione di nuovi parametri.

Livello 2 *Applicazione delle UCS*

*Come si
indicano i
costi
ammisibili?*

Una volta (eventualmente) corretti, come si combinano il costo unitario di *output* con il costo unitario di risultato?

Non sarebbe giusto calcolare i costi solo in base a un risultato stabilito poiché questo potrebbe dipendere anche da fattori esterni. “Vi è il rischio di sottopagare le operazioni e i beneficiari”³⁸ se parte dei risultati non dipendono né dagli *output*, né dalla qualità dell’operazione. Ciò avverrebbe, in particolare, per i gruppi di formandi più deboli o a rischio di abbandono, per i quali l’esperienza suggerisce che le *performance* siano, in genere, più basse.

Per altro verso, le autorità di gestione dovrebbero essere attente a definire adeguati incentivi negli indicatori per migliorare la qualità del sistema.

Pertanto, si è scelto di erogare al beneficiario il contributo finale ammissibile e rimborsabile in base alla combinazione degli indicatori finali riguardanti la durata del percorso e il numero

³⁶ Dato che i progetti IFTS hanno dei moduli di stage individuale - mediamente di 350 ore (su 1000 in totale) - e considerato che la funzione di tutoraggio va erogata anche durante lo stage (nell’ipotesi che il tutoraggio sia erogato con la stessa frequenza nello stage come negli altri moduli collettivi) si ritiene corretto considerare una frazione del 35% (350/1000 ore) dei costi di tutor correlata al numero degli allievi. In questo caso l’incidenza dei costi allievi salirebbe al 18,2%.

³⁷ Massimo 1000 ore, 20 allievi e massimo € 8,00 ora allievo = € 160.000,00.

³⁸ Op. cit. Commissione europea, *Guida alle opzioni semplificate in materia di costi*, 2014.

degli allievi formati secondo la seguente formula:

$$cf = (h * ucs\ 1) + [(h * pf) * ucs\ 2]$$

dove:

“cf” = contributo finale ammissibile

“h” = n. ore previste

“ucs 1” = ucs ora percorso

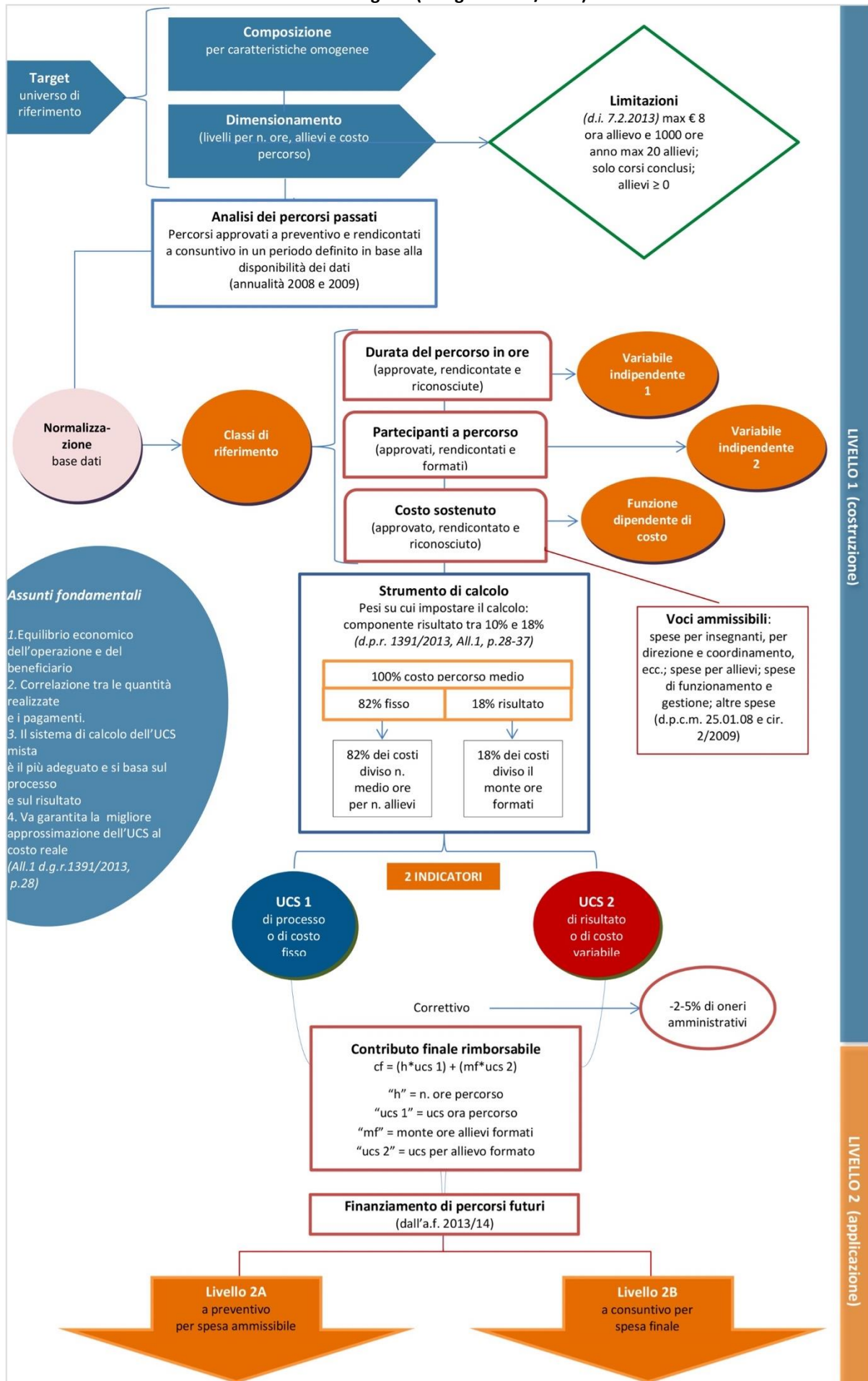
“pf” = partecipanti formati³⁹

“ucs 2” = ucs ora formato

Questa combinazione di due UCS consente di valorizzare in modo adeguato successi e durate diverse.

³⁹ Individuato il numero di allievi che, a consuntivo, hanno effettivamente raggiunto il successo formativo, sarà possibile calcolare la sovvenzione scegliendo di riconoscere alternativamente: 1) il 100% delle ore previste e svolte per il corso a prescindere delle ore di assenza effettuate da ciascun allievo; 2) il numero effettivo delle ore frequentate da ciascun allievo (n. ore allievo effettive e ammissibili). Questa seconda eventualità, più restrittiva, tiene conto anche delle assenze dei partecipanti con successo, ma non sembra essere stata quella scelta dalla Regione Liguria per determinare il monte ore degli allievi formati degli IFTS.

**Grafico 10 - Mappa del processo di semplificazione dei costi della Istruzione e Formazione Tecnica Superiore
Caso 4 - Liguria (ex dgr n. 1391/2013)**



Fonte: Anpal - Struttura 3 - Elaborazione dell'autore su Allegato tecnico del dgr n. 1391/2013

5. I COSTI STANDARD DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE TECNICA SUPERIORE IN REGIONE LOMBARDIA

Caso 5 - Tabelle standard per unità di costo: struttura logica e metodologia utilizzata

Per consolidare lo sviluppo dei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore, la Regione Lombardia sceglie di avvalersi delle opzioni di semplificazione dei costi. Pertanto, procede all'approvazione del costo standard con la deliberazione della giunta regionale n. X/4872 redatta nella seduta del 29/02/2016. L'oggetto di tale deliberazione è: "Programmazione del sistema dote scuola per i servizi di istruzione e formazione professionale, approvazione di un sistema di interventi per il rafforzamento del sistema duale e programmazione degli interventi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) per l'anno scolastico e formativo 2016/2017". A questa deliberazione segue, nel lasso di pochi mesi, un decreto⁴⁰ della Direzione generale istruzione, formazione e lavoro della Regione, con il quale si approva la metodologia di calcolo del costo standard relativo ai percorsi IFTS nel quadro delle opzioni di semplificazione della UE in materia di costi. Queste, dunque, sono le principali fonti che sostanziano il caso Lombardo di costi standard per la IFTS e che, implicitamente, suggeriscono alcune premesse.

Assunti

fondamentali

1. Metodologia fondata sull'analisi dei dati storici

Una specifica analisi dei dati storici può arrivare a sostenere la metodologia di calcolo del costo standard relativo ai percorsi di Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) nel quadro delle opzioni semplificate in materia di costi di cui all'art. 67 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

2. Metodologia di calcolo

Ai fini del calcolo del costo orario standard relativo ai percorsi di Istruzione e formazione tecnica superiore è necessario procedere a tre operazioni successive: a) identificazione della base dati; b) analisi della base dati acquisita; c) determinazione del costo orario standard.

3. Costituzione della base dati

La base dati è costituita esclusivamente dalle spese rendicontate dai beneficiari e dichiarate ammissibili dall'Amministrazione a seguito dei controlli effettuati dai revisori contabili.

4. Unità di costo standard legata al processo

La qualità richiesta si precisa nelle "modalità di assegnazione", con criteri e priorità per l'assegnazione dei progetti, così come definiti e approvati nel Comitato di sorveglianza. Pertanto, non si ritiene determinante il calcolo degli indicatori di finanziamento mediante unità di costi standard legate al risultato.

Livelli di processo

È possibile identificare nel processo di determinazione e adozione dei costi standard alcuni livelli che portano a individuare il valore della spesa finale rimborsabile, come si vedrà nel Grafico 11.

Livello 1: "costruzione" del costo standard. Si tratta del processo di determinazione delle unità di costo standard (UCS), da applicare successivamente alle singole attività. Si realizza mediante la rilevazione, a consuntivo, di una base dati finalizzata a individuare i parametri della spesa ammissibile.

Livello 2: "applicazione" del costo standard, ossia uso delle unità di costo standard (UCS) realizzate al livello 1 ai fini della determinazione della spesa ammissibile di ciascuna attività specifica del beneficiario, calcolata sulla base dei propri dati.

Livello 2a: applicazione a preventivo dell'attività del beneficiario (stima dei costi su cui, eventualmente, finanziare la prima *tranche* delle spese).

Livello 2b: applicazione a consuntivo dell'attività del beneficiario (finanziamento da erogare).

⁴⁰ Decreto n. 5041 del 01.06.2016.

I dati da individuare come base dei calcoli dei diversi livelli sono sintetizzati nella tabella 8.

Tabella 8 – Livelli del processo di semplificazione dei costi

	Livello 1 Costruzione degli strumenti	Livello 2a Finanziamento previsto	Livello 2b Finanziamento effettivo finale
	COSTRUZIONE UCS	APPLICAZIONE UCS	APPLICAZIONE UCS
Percorsi approvati e rendicontati negli anni 2011/12-2012/13-2013/14	<ol style="list-style-type: none"> 1. Durata media in ore dei percorsi (numero ore rendicontate e numero ore max riconoscibili) 2. Allievi di ciascun percorso (numero allievi rendicontati e numero medio annuo allievi) 3. Costo sostenuto per ciascun percorso (costo rendicontato) 4. Messa a punto dei correttivi 		
Percorsi dell'a.f. 2016/17 e sgg.		<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero ore previste 2. Numero allievi previsti da moltiplicare con il parametro UCS individuato al Liv. 1 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero ore effettive 1 2. Numero allievi rendicontati da moltiplicare con il parametro UCS individuato al Liv. 1

Se il Livello 1 serve alla costruzione dei parametri per la determinazione della spesa ammissibile, il Livello 2 costituirà un'“applicazione” di tali parametri. I riferimenti per finanziare ciascun percorso, realizzato a partire dall'a.f. 2016/17 saranno il numero di ore, il numero di allievi e il costo orario medio per allievo.

Pertanto, i dati utili per il finanziamento dei percorsi realizzati potranno essere, in una prima fase (Livello 2a), le ore “previste” nello stesso anno formativo e il numero degli utenti previsti da moltiplicare con il parametro UCS individuato al Liv. 1. Ciò al fine di determinare, eventualmente, la cifra ammissibile a preventivo dell'attività. In un secondo momento (Livello 2b), il finanziamento a consuntivo del beneficiario che, poi, verrà realmente erogato avverrà attraverso il numero di ore rendicontate e il numero degli allievi, da moltiplicare con il parametro UCS individuato al Livello 1.

Livello 1 *Costruzione delle UCS*

Universo di riferimento Il Livello 1 riguarda la costruzione del costo standard, che richiede un universo di riferimento articolato per “composizione” e “dimensionamento”. Queste intervengono a circoscrivere un *target*, omogeneo a fondamento del valore delle tabelle standard di costi unitari.

Composizione 1. La *composizione* delle attività per la definizione dei costi standard raccoglie quelle corrispondenti ad aggregati di progetti omogenei, adeguati agli scopi previsti dalla normativa per quella tipologia e in condizioni operative normali. Non fanno parte del campione le attività giudicate non coerenti, con differenze sostanziali rispetto al modello da finanziare.

Nel caso dello Studio della Regione Lombardia ex decreto n. 5041 del 01.06.2016, si è scelto di identificare operazioni omogenee che siano finalizzate ai diplomi di Istruzione e formazione tecnica superiore.

Dimensionamento 2. Il *dimensionamento* si riferisce al numero delle ore di un'attività che rientri nelle medesime caratteristiche. L'offerta formativa IFTS deve attingere all'elenco delle specializzazioni tecniche superiori riconosciute a livello nazionale. Si è, inoltre, optato per escludere i percorsi IFTS che superino i limiti orari stabiliti e il valore atteso di allievi, ritenuti non rispondenti alle caratteristiche previste. Sarebbero esclusi dall'analisi dei percorsi precedenti eventuali Enti che godono già di contributi pubblici a copertura dei costi di

gestione.

Limitazioni Nella composizione della base dati, i progetti devono rientrare in alcune caratteristiche, definite in riferimento a quanto stabilito dal decreto interministeriale del 7 febbraio 2013 e dall' accordo 20.1.2016. Tali parametri limitanti sono: il numero ore del percorso, che va da 800 a 1.000, e il valore atteso non superiore a 20 allievi.

Normalizzazione La *normalizzazione* della base dati corrisponde alle operazioni da compiere per alleggerire la banca dati dai progetti da scartare. In tal modo, si potranno realizzare le elaborazioni statistiche per individuare le variabili utili alla determinazione del costo standard.

Al fine di determinare il costo standard dei percorsi realizzati (Livello 1), viene fatta un'analisi dei percorsi precedenti per un periodo di alcuni anni. Sono stati utilizzati i dati della programmazione regionale per i trienni 2011/2013 (dgr n. 239/2010) e 2013/2015 (dgr n. 125/2013). L'Allegato 1 del dd n. 5041 elenca i relativi bandi riferendosi ai progetti realizzati con rendicontazione validata: Bando 512 (21 progetti) - Realizzazione di un'offerta di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) per l'a.f. 2011/2012; Bando 512 (21 progetti) - Realizzazione di un'offerta di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) per l'a.f. 2012/2013; Bando 512 (21 progetti) - Realizzazione di un'offerta di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) per l'a.f. 2013/2014; Bando 631 (11 percorsi) - Realizzazione di un'offerta di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) a.f. 2013/2014/Integrazione.

Analisi dei percorsi passati L'identificazione della base dati e l'analisi della base dati acquisita riguardano tutti i percorsi rendicontati che hanno avuto esito positivo. L'analisi è stata fatta esclusivamente sulle spese rendicontate dai beneficiari e dichiarate ammissibili a seguito dei controlli effettuati dai revisori contabili incaricati dall'Amministrazione. Per tale motivo non sono stati presi in considerazione i dati di altri percorsi relativi all'anno formativo 2014/2015 (Bando 706) perché non avevano ancora concluso l'iter di verifica previsto prima della certificazione della spesa.

Classi di riferimento (primo filtro) Fonti di dati utili a valorizzare le UCS sono le classi di riferimento, che raccolgono informazioni a consuntivo nel su citato periodo di anni. I dati finanziari da rendicontazione si riferiscono al costo reale di ogni singolo progetto in termini di indicatori fisici di realizzazione, con una base dati che prende in considerazione i seguenti *item*:

- *Durata media in ore dei percorsi;*
- *numero allievi dei percorsi;*
- *costo sostenuto dei percorsi.*

La "durata media in ore dei percorsi" si riferisce al primo livello di costruzione delle UCS, includendo il numero di ore effettivamente realizzate da ciascun beneficiario durante il periodo considerato.

Per "numero allievi dei percorsi" si intende il numero complessivo di allievi dei progetti. Per "costo sostenuto dei percorsi" si intendono tutti i costi, ad esclusione dei costi indiretti. Tali costi, da considerare in seguito, si vedrà che risultano stabiliti nella percentuale del 15% del totale dei costi dell'operazione.

I costi diretti a percorso, presi in considerazione per la definizione del costo standard, sono quelli liquidati, saldati e approvati dai revisori contabili. Hanno riguardato la preparazione e la direzione e il controllo interno. In merito alla preparazione, le voci sono state: ideazione e progettazione, indagine preliminare di mercato, elaborazione materiale didattico, pubblicizzazione e promozione del progetto, selezione e orientamento partecipanti, utilizzo materiali di consumo per l'attività programmata, esami, utilizzo locali e attrezzature per l'attività programmata, docenza/orientamento/tutoraggio, attività di sostegno all'utenza svantaggiata, docenza di supporto ecc. Le voci relative alla direzione e al controllo interno sono state: coordinamento, monitoraggio fisico e finanziario, rendicontazione, direzione e valutazione finale dell'operazione/progetto, servizi ausiliari (centralino, portineria, ecc.) e contabilità generale (civilistico, fiscale).

Parametro

Il caso Lombardo per l'Istruzione e formazione tecnica superiore presenta un unico parametro per individuare il finanziamento del costo della singola operazione (Livello 2). Esso è costituito da un "indicatore di processo" e si riferisce ai costi complessivi. È legato ai costi stabili di svolgimento del percorso, comunque affrontati, al numero degli allievi (numero, in ogni caso, rientrante in una soglia minima stabilita di 15 allievi e comunque non superiore ai 20) e al numero di ore a percorso. L'indicatore di processo corrisponde al costo standard unitario dell'ora allievo.

Come si calcola l'indicatore?

Nel caso Lombardo, per calcolare l'unità di costo standard di ciascuna tipologia a bando (progetto), la prima formula da applicare è:

$$CSHD_i = \frac{\sum_{n=2012}^{2015} CAP_n}{MO * \bar{A}}$$

dove:

" $CSHD_i$ " = costo ora allievo dell'i-esimo percorso

" CAP_n " = costo del progetto approvato dai revisori contabili per ogni annualità "n" (attualizzato al 31.12.2015)

" MO " = monte ore, inteso come durata complessiva delle annualità per singolo intervento

" \bar{A} " = numero medio di allievi per progetto

Pertanto, per ogni percorso di ciascun progetto, l'UCS ora allievo equivale alla somma dei costi delle singole annualità nel periodo considerato, eventualmente rivalutata con indice FOI generale (in questo caso al 31/12/2015), divisa il numero di ore di percorso per anno per il numero medio di allievi.

Ad esempio:

Anno	2012	2013	2014	TOTALE
Costo FOI in €	120.000	115.000	110.000	345.000
Durata in ore	1000	1000	1000	4000
N. medio allievi	20	20	20	20

$$CSHD_i = \frac{345.000}{60.000} = 5,75$$

Più sinteticamente, la prima formula individua il costo orario per allievo attraverso:

costo del progetto/n. ore/n. allievi

Successivamente, una volta stabilita l'UCS per singolo progetto (ossia per ciascuna tipologia omogenea a bando) si passa a determinare il costo medio dell'UCS dei progetti con la seguente formula:

$$\overline{CSHD} = \frac{\sum_{i=1}^m CSHD_i}{Np}$$

dove:

" \overline{CSHD} " = costo medio ora allievo

" m " = numero di percorsi

" Np " = numero di progetti

L'unità di costo standard, corrispondente al costo medio ora allievo (\overline{CSHD}), equivale alla somma (con valori ponderati) di ciascun costo medio per il numero dei suoi percorsi, diviso il numero complessivo dei percorsi di tutti i progetti.

Ad esempio:

$$"CSHDp_1" = 5,75 * 10 \text{ percorsi} = 57,5$$

$$"CSHDp_2" = 6,22 * 14 \text{ percorsi} = 87,1$$

$$"CSHDp_3" = 5,58 * 11 \text{ percorsi} = 61,4$$

$$35 \text{ percorsi} = 206,0$$

$$"CSHD" = 206/35 = 5,89$$

*Correttivi
(secondo
filtro)*

Alle unità di costo standard e al loro rispettivo valore unitario vengono apportati alcuni correttivi al fine di rendere un quadro più preciso della spesa rimborsabile:

- il primo correttivo riguarda la rivalutazione Istat dei prezzi al consumo negli anni considerati e attualizzata al 31.12.2015. L'incremento dei valori proposti si ottiene mediante l'indice di rivalutazione FOI, disponibile sulla base delle tabelle mensili dell'Istat. Esso permette di considerare valori di distinti mesi di annualità pregresse.
- nello specifico caso dei percorsi IFTS esaminati, si presenta il problema delle voci di spesa che non hanno più caratteristiche di validità, dal momento che si è verificata una variazione nella normativa di riferimento. Infatti, si dovrebbero tenere in considerazione le percentuali e i metodi diversi con i quali sono stati imputati negli anni i costi generali. Così, si è proceduto a depurare la base dei dati dai costi indiretti, per poi reinserire questa voce in modo forfettario al tasso del 15% dei costi diretti del personale ammessi. Questo caso è stato, infatti, previsto dal Regolamento UE 1304/2013 e dalla nota Egesif-0017⁴¹. Pertanto, si è utilizzata, nella fattispecie, la seguente formula:

$$CSFC = \overline{CSHD} * (1,15)$$

dove:

"CSFC" = costo semplificato finale combinato

"CSHD" = costo medio ora allievo.

Livello 2

Applicazione delle UCS

*Come si
indicano i
costi
ammisibili?*

Anche nel caso lombardo, il parametro individuato per la definizione della spesa ammissibile costituisce una "tabella standard di costi unitari". Essa consente di valorizzare il sostegno pubblico da corrispondere al singolo beneficiario per le attività prestate. Essendo utilizzata un'unica UCS, i calcoli da fare per stabilire il costo del percorso sono più semplici di altri casi presentati in questa pubblicazione.

Lo Studio del 2016 serve a determinare l'indicatore di processo e a calcolare i costi dei percorsi. Considerando che l'UCS costo orario allievo approvato con il decreto n. 5041 del

⁴¹ Egesif 14-0017 – Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC) – Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) p. 9 e p. 13.

01/06/2016 è di € 5,50, che il numero massimo di ore è 1.000 e il numero atteso di allievi è 20, secondo i già citati decreto interministeriale e accordo in Conferenza unificata, se ne deduce che il finanziamento massimo assegnabile per ogni progetto non può essere superiore a € 110.000,00, così come confermato anche dai successivi avvisi⁴².

Pertanto, la spesa desumibile relativa al finanziamento finale da rimborsare a un beneficiario a fronte di un'attività si ottiene in modo speculare a come si era ottenuto il costo orario per allievo, ossia moltiplicando il costo orario medio per allievo per il numero di ore e per il numero di allievi di un nuovo percorso. In tal modo, la formula sarà:

$$CF = \overline{CSHD} * h * p$$

dove:

“CF” = contributo finale rimborsabile

“ \overline{CSHD} ” = costo medio ora allievo

“h” = numero di ore

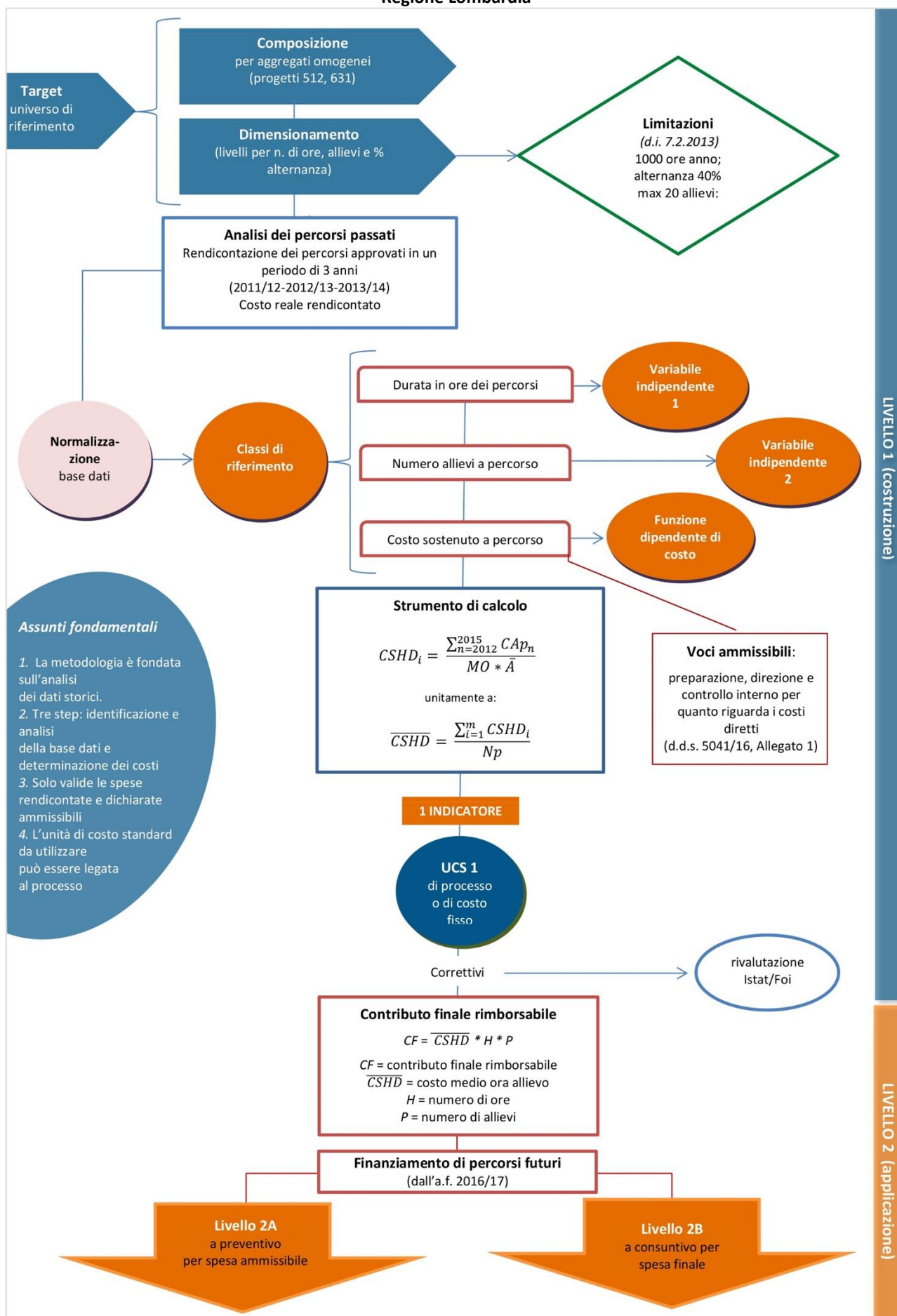
“p” = numero di allievi

Lo Studio 2016 consente di utilizzare i costi standard su progetti diversi ma non su tipologie diverse riferibili al sistema regionale. I progetti inclusi in questo caso devono presentare una similitudine nella consistenza oraria e di media delle presenze, arrivando, così, a definire una formulazione delle UCS che valorizzi i processi di percorsi omogenei.

⁴² Dds n. 6163 del 30 giugno 2016 - Approvazione, ai sensi della dgr n. 4872/2016, dell'avviso pubblico per la selezione di progetti di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) da realizzare nell'anno formativo 2016/2017 – allegato A.

Dds n. 5367 del 12 maggio 2017 - Avviso pubblico per la selezione di progetti di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) da realizzare nell'anno formativo 2017/2018 – allegato A.

Grafico 11 - Mappa del processo di semplificazione dei costi dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore - Regione Lombardia



Fonte: Anpal - Struttura 3 - Elaborazione dell'autore su dgr n. X/4872/2016 e dds n. 5041/2016

6. I COSTI STANDARD DELLA IeFP NEL CASO CNOS-FAP

Caso 6 - Unità di costo standard: struttura logica e metodologia utilizzata

La semplificazione amministrativa dei percorsi realizzati nell'Istruzione e formazione professionale (IeFP) si attua, secondo il caso del CNOS-Fap, definendo alcune unità di costo standard (UCS).

Assunti fondamentali L'impianto del caso del CNOS-Fap, finalizzato all'utilizzo dell'opzione di semplificazione "unità di costi standard" per la IeFP, parte da alcune premesse:

1. *Fabbisogno finanziario e non spesa storica*

La metodologia UCS va collegata non alla spesa storica individuata ma al fabbisogno finanziario di una produzione (costi di produzione standard) in condizioni di efficienza nel rapporto tra obiettivi e risultati. Si determinano i costi ritenuti necessari all'erogazione dell'offerta, ma con riferimento alle condizioni strutturali e funzionali che devono garantire il buon funzionamento del servizio.

2. *Fabbisogno della struttura formativa accreditata*

Si individua il fabbisogno finanziario del singolo percorso ma a partire da una struttura formativa accreditata (SFA).

3. *Non quanti corsi ma quanto a corso*

Non si interviene sulla determinazione dell'entità complessiva delle risorse ma sui criteri oggettivi di ripartizione per garantire l'adeguatezza a percorso. In altre parole, non si detta la numerosità dei corsi ma l'adeguatezza del singolo corso.

4. *Il modello di UCS deve essere nazionale e unitario*

Si prevede un modello di UCS unitario su tutto il territorio, da sanzionare con un atto legislativo statale che interessi le "norme generali sull'istruzione". Ciò al fine di garantire le condizioni minime di offerta omogenea sul territorio richieste dall'art. 117 comma 2, lettera n) della Costituzione, così come confermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 319 del 2009, per assicurare "la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio di istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale)".

5. *Modello declinato a livello territoriale*

Si indica un modello di UCS flessibile, declinato secondo particolarità e specifiche esigenze regionali (fattori sociali, economici, educativi/tipologici, produttivi, innovativi ecc.) e, eventualmente, filtrato da correttivi di efficientamento.

Livelli di processo È possibile identificare nel processo di semplificazione dei costi alcuni livelli che portano a determinare il valore del contributo finale rimborsabile (come si vedrà nel Grafico 12):

Livello 1: "costruzione" del costo standard (CS). Si tratta del processo di determinazione del costo standard, da applicare alle singole attività. Nello Studio CNOS-Fap si realizza mediante la rilevazione, a consuntivo, dal 2011 al 2014, della base dati creata per indicare i parametri della spesa ammissibile. Nel caso IeFP, si giunge a individuare gli indicatori delle tabelle standard di costi unitari.

Livello 2: "applicazione" del costo standard, ossia uso delle unità di costo standard (UCS) del livello 1 per la determinazione della spesa ammissibile di ciascuna attività specifica, calcolata sulla base dei propri dati.

I dati da individuare come base dei calcoli dei diversi livelli sono sintetizzati nella tabella 9.

Tabella 9 - Livelli di processo dei costi standard

	Livello 1 Strumenti	Livello 2 Finanziamento effettivo finale
	COSTRUZIONE UCS	APPLICAZIONE UCS
Percorsi conclusi dall'anno 2011 fino all'anno 2014	<ol style="list-style-type: none"> 1. Costo sostenuto da ciascun percorso 1 2. Allievi di ciascun percorso 3. Durata di ciascun percorso 4. Messa a punto dei correttivi 	
Percorsi. a.f. 2018/19 e sgg.		<ol style="list-style-type: none"> 1. Allievi iscritti finanziabili da moltiplicare per il costo annuale standard per allievo (C.A.S.A.) individuato. 2. Eventuali altri parametri stabiliti dalle regioni

Appurato che il Livello 1 serve alla costruzione dei parametri per la determinazione della spesa ammissibile, il Livello 2 sarà di “applicazione” dei suddetti parametri. Il primo riferimento per i percorsi, da realizzare a partire dall’a.f. 2018/19, potranno essere gli allievi iscritti. Ciò al fine di determinare il finanziamento realmente erogabile per ciascun beneficiario.

Livello 1 *Costruzione delle UCS*

Universo di riferimento

Per giungere al costo standard bisogna costruire (Livello 1) un universo di riferimento, definito per “composizione” e “dimensionamento”. Questi intervengono a circoscrivere un *target* adeguato, omogeneo e rappresentativo che determina, in un secondo momento, il fabbisogno finanziario per il singolo percorso di leFP annualmente erogato, poi declinato nel costo annuale standard per allievo (C.A.S.A.).

Composizione

1. La *composizione* delle attività di interesse per la formulazione dei costi standard fa riferimento a un campione considerato idoneo e rappresentativo della corretta “tipicità” del sistema leFP e, di conseguenza, base per una definizione dei costi standard. Sono esclusi i progetti non coerenti rispetto a questo modello ritenuto idoneo all’obiettivo, da finanziare con modalità standard.

Dimensionamento

2. Il *dimensionamento* si attua nel rispetto di alcune limitazioni, ossia di requisiti minimi che garantiscono l’erogazione di un’offerta di leFP collegata all’assolvimento del diritto-dovere all’istruzione e formazione, avente durata variabile di percorso (annuali, biennali o triennali) ma, comunque, collegata a qualifica o diploma professionale. Tali requisiti sono previsti sia dall’art 17 del d.lgs n. 226/05 (almeno 990 ore all’anno in percorsi triennali o quadriennali) che dalle norme di accreditamento applicate su tutto il territorio nazionale. Proprio sulla base dell’art 1, comma 4 del dm n. 166/2001, il personale di ogni Struttura formativa accreditata (SFA) deve essere inquadrato secondo il contratto collettivo di lavoro di riferimento per i profili professionali richiesti del personale dipendente, docente e non docente, e secondo i conseguenti livelli retributivi.

Esclusioni

Per far risultare omogenea la base dati si identificano e si scorporano i costi relativi a servizi specifici, esclusi perché pagati separatamente. Ciò porta, ad esempio, a escludere dal calcolo il costo sostenuto per gli utenti disabili, non pertinente nel costruire il costo di processo in quanto dispone di un finanziamento *ad hoc*. Non rientra nei costi fissi di processo neanche il costo aggiuntivo (quota parte) di un’eventuale⁴³ sede regionale, con compiti di “governo” della specifica offerta territoriale e di rapporto con le autorità regionali. Quest’ulteriore struttura, che comprende anche nuove figure amministrative e di processo, dovrebbe essere sostenuta con un finanziamento mirato, esulando propriamente dalla costruzione del costo di processo.

⁴³ Nello Studio si rileva la necessità di rendere più agevole lo svolgimento dei compiti di governo per gestire efficacemente le realtà più consistenti numericamente e più diffuse sul territorio.

Nella successiva normalizzazione, si considerano nel campione solo i percorsi con i requisiti minimi e si procede a scartare gli altri. Si considereranno solo i percorsi delle Regioni che abbiano un grado di consistenza significativo di leFP e che possano svolgere economie di scala. Tutto ciò diventa il primo passo per concretizzare l'individuazione dei costi adeguati del personale e il punto di base per il calcolo del fabbisogno finanziario standard di una SFA.

Analisi dei percorsi

Per l'analisi dei percorsi passati si è fatto riferimento agli allievi, alla durata e alle spese sostenute per gli aspetti organizzativi e finanziari di tutti i percorsi formativi di leFP attivati negli anni formativi tra il 2010 e il 2014⁴⁴, con riferimento ai bilanci 2011, 2012, 2013 e 2014, ma con la possibilità di desumere, eventualmente, i dati relativi ai finanziamenti ricevuti per ciascun anno formativo anche dai bilanci successivi.

Normalizzazioni

Sulle informazioni da richiedere si è operata un'analisi di coerenza (cosa scartare) per mantenersi nei limiti dell'universo di riferimento. Al di sotto della soglia di sostenibilità indicata dal dimensionamento ("limitazioni") non sono stati utilizzati dati per le "classi di riferimento".

Ipotesi guida

Intanto, sulla base delle indicazioni del dimensionamento si formula un'ipotesi guida di volume base di attività standardizzate sostenibili in una SFA. Una struttura formativa accreditata adeguata deve essere necessaria e sufficiente a erogare percorsi di leFP in conformità a criteri generali di efficienza, efficacia e qualità, sia sotto il profilo strutturale che funzionale: dunque, efficienza nell'impiego delle risorse, efficacia nella realizzazione con successo dei percorsi e qualità complessiva del servizio in condizioni operative normali di efficienza. La SFA è considerata efficiente se ha caratteristiche di "autonomia funzionale". Svolge attività tali da richiamare un numero adeguato e sufficiente di professionalità idonee a svolgere i compiti previsti assicurando, in tal modo, il necessario supporto per l'erogazione di un conveniente numero di percorsi di qualità. Essa parte dalla predeterminazione degli elementi strutturali e funzionali che, in coerenza con i citati requisiti di accreditamento, servono a una SFA per realizzare l'offerta di un numero minimo di percorsi in modo autosufficiente. In altre parole, la SFA che si sta cercando di individuare è una sorta di minimo comune denominatore, il mattoncino più piccolo e completo. Nello Studio, impostato sulla qualità delle strutture del CNOS-Fap⁴⁵, l'ipotesi di volume base delle attività di una SFA (anche articolata in più sedi vicine) è stata individuata sull'osservazione della prassi riscontrabile.

L'ipotesi guida di SFA, da verificare successivamente sulla scorta dei dati degli anni passati, corrisponde a un minimo di 18 percorsi, ciascuno con 20 allievi per classe. Sarebbero necessari un minimo di 39 unità di personale "docente e non docente" per realizzare tali attività, con una media di 2,16 unità a percorso. Infatti, si ipotizza che una SFA per essere autonoma debba avere almeno 24 formatori (800 ore di docenza frontale) e 2 tutor d'aula, oltre a 13 altre figure di formatori come coordinatori, orientatori e progettisti (costituenti non oltre il 50% dell'insieme di formatori e tutor). Di queste "altre figure di formatori" non fanno parte 8 "amministrativi" di supporto (massimo 20% di tutto il restante personale) che devono considerarsi aggiuntivi e portano a 47 il numero degli operatori della SFA. Gli "amministrativi", in base alle esigenze funzionali, sono 1 direttore, 1 responsabile amministrativo, 1 collaboratore amministrativo e 1 operatore di segreteria per l'amministrazione, più 4 unità per gli uffici di segreteria, logistica e supporto (1 operatore tecnico ausiliario, 1 operatore tecnico della logistica, 1 tecnico dei servizi e 1 operatore di segreteria dedicata a tali uffici).

Classi di riferimento

Le classi di riferimento sono ambiti di informazioni per la quantificazione dei valori delle UCS. Esse sono state richieste tramite un questionario alle Istituzioni formative accreditate del

⁴⁴ Ci si riferisce ai percorsi formativi di leFP offerti negli anni formativi 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013 e 2013-2014.

⁴⁵ L'indagine ha riguardato le Istituzioni formative accreditate del mondo salesiano, notoriamente considerate come rispondenti a criteri di qualità e capaci di assicurare il successo formativo degli allievi (G. MALIZIA - F. GENTILE, *Il successo formativo degli allievi del CNOS-FAP*, in *Rassegna CNOS*, 2017, n. 1, pp. 69 ss.). Ad essa è seguita una consultazione degli Enti nazionali di formazione riuniti in "Forma".

CNOS-Fap⁴⁶. In tal modo, si è potuto disporre, in ciascuno degli anni previsti, di informazioni a consuntivo sul costo reale, rendicontato in termini di “indicatori fisici di realizzazione”, sul numero di strutture, percorsi e allievi. Più in dettaglio, sui dati relativi al campione finale omogeneo è stato individuato per ogni regione indicata, relativamente alla sola offerta di leFP:

- a) *il numero delle strutture;*
- b) *l'ammontare delle spese complessive per la leFP per anno formativo;*
- c) *l'ammontare delle sole spese per dotazioni infrastrutturali;*
- d) *l'ammontare delle sole spese per il funzionamento;*
- e) *il numero del personale docente e spese relative;*
- f) *il numero del personale non docente e amministrativo e spese relative;*
- g) *il numero dei percorsi (per figure professionali) e durata in ore;*
- h) *il numero degli iscritti;*
- i) *il numero dei frequentanti (finanziabili).*

Pertanto, si è rilevato: a) il numero complessivo delle strutture formative operanti nella Regione b) l'ammontare delle spese complessive della leFP, successivamente ripartite in c) spese per le dotazioni infrastrutturali (vi si possono comprendere le voci relative alla locazione, manutenzione ordinaria e straordinaria, quota di ammortamento etc.); d) spese per il funzionamento, ossia altre spese collegate a costi fissi e a costi variabili non includenti quelle per il personale docente e non docente (perché considerate in seguito). Si è, infatti, evidenziata e) l'entità numerica del personale docente, a qualunque rapporto contrattuale appartenga, e le relative spese di qualunque tipo per profilo professionale; f) l'entità numerica del personale non docente e amministrativo, a qualunque tipologia di rapporto contrattuale appartenga, e le relative spese di qualunque tipo per profilo professionale. Si è anche scelto di rilevare g) il numero dei percorsi per figure professionali e la loro durata h) il numero complessivo degli allievi iscritti ai percorsi e i) il numero complessivo degli allievi considerati frequentanti (quelli finanziati dalla Regione) per ciascuno degli anni formativi considerati.

Verifica ipotesi

L'ipotesi guida viene verificata con i dati rilevati nel questionario sulle classi di riferimento negli anni formativi presi in considerazione e individua per una SFA:

- a) la percentuale media di “amministrativi” in 5,8 unità che è di poco inferiore alle 8 unità di personale ipotizzata nel modello di SFA efficiente, anche in considerazione delle contingenti ristrettezze nei finanziamenti per la leFP;
- b) la numerosità media del personale docente e non docente in 1,96 che è, quindi, quasi coincidente con quella ipotizzata (2,16);
- c) le spese infrastrutturali e di funzionamento (escluso quelle per il personale), che sono corrispondenti a una media di circa il 29% delle spese sostenute per il personale (come quelle in ambito universitario).

Dunque, il modello di SFA efficiente ipotizzato apparirebbe congruo rispetto a quello determinato “storicamente” a consuntivo. In tal modo si individua il costo annuale complessivo di una SFA efficiente che conta 18 percorsi, così che il fabbisogno finanziario annuale per le spese del personale per il singolo percorso formativo corrisponde a € 91.600,00 (€ 76.264,00 di personale docente e non docente e € 15.336,00 di “amministrativi”); a questa cifra vanno aggiunti i costi delle spese infrastrutturali e di funzionamento (29% delle spese sostenute per il personale) per un totale di € 118.164,00 a percorso, che copre il “fabbisogno finanziario per il singolo percorso di leFP annualmente erogato dalla SFA efficiente”.

Parametri

Il costo medio del percorso di € 118.164,00 si declina in costo annuale standard per allievo e ammonta nello Studio a € 5.908,00. Questo costituisce l'indicatore valido in campo nazionale

⁴⁶ Il questionario ha rilevato informazioni in 32 Centri di Formazione Professionale del CNOS-FAP per 385 percorsi di leFP iniziale in cinque Regioni (Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto) presenti significativamente sul piano nazionale.

per i costi fissi di processo, che si combina con quello/i regionale/i per i costi di risultato. Per la costruzione delle UCS vengono, pertanto, calcolati due parametri:

- a) il parametro 1, *costo annuale per allievo* (C.A.S.A.) è una UCS omogenea a livello nazionale, desunta dal costo a percorso indicato dalle spese rendicontate nel campione (€ 118.164,00) e messe in relazione con il numero di allievi previsti a inizio corso (20);
- b) il parametro 2, *UCS risultato*, è una UCS legata alla declinazione regionale e si riferisce alla qualità. In primo luogo, questa può essere determinata dal numero degli allievi che hanno conseguito un successo formativo secondo i canoni di frequenza stabiliti dalle regioni. Corrisponde, pertanto, all'incremento premiale del costo per il successo conseguito dai partecipanti finanziabili. Il risultato si deve, qui, all'uso qualificato dei fattori di produzione dipendente dalla variabile di partecipazione, ma può riferirsi ad altre variabili di qualità stabilite dalle stesse regioni.

Il modello, dunque, presenta la combinazione di due parametri. L'applicazione di un sistema di costi unitari standard basato esclusivamente sul processo avrebbe come conseguenza quella di non favorire la qualità del sistema. Del resto, anche l'applicazione di un sistema di costi unitari standard basato esclusivamente sul risultato dato dagli allievi formati avrebbe comportato un sotto pagamento delle operazioni e dei beneficiari, perché parte dei risultati possono non dipendere dagli *output* o dalla qualità dell'operazione.

Come si calcolano i due indicatori?

In sintesi, il calcolo che viene proposto per giungere ai due parametri che serviranno a semplificare la rendicontazione di ciascun percorso è il seguente:

- per calcolare il primo indicatore, ossia il *costo annuale standard di un allievo a percorso*, si rileva prima il costo annuale a percorso. Questo costo deriva dalle spese medie del personale docente e non docente e delle spese del personale amministrativo in materia di leFP in tutte le SFA del campione, sommate alle altre spese (spese infrastrutturali e di funzionamento in materia di leFP, diverse da quelle per il personale) e divise per il numero totale dei percorsi al fine di determinare il costo annuale standard a percorso. Successivamente, si divide il costo annuale a percorso per il numero degli allievi iscritti (nell'ipotesi 118.164 diviso 20), ottenendo così il costo annuale standard di un allievo;
- il calcolo premiale aggiuntivo del secondo indicatore si fa in base ai parametri regionali di risultato. A titolo di esempio, tali parametri possono riguardare:
 - Qualità: successo formativo, recupero della dispersione, esiti di valutazione regionale
 - Rete: inserimento all'interno di una rete regionale o nazionale
 - Completamento: conclusione positiva dei processi di collaborazione con altre strutture
 - Sviluppo: risposta ad obiettivi di sviluppo regionali.

Correttivi

I parametri formati potrebbero essere sottoposti, ad esempio, a una periodica rivalutazione monetaria ISTAT dei prezzi al consumo sull'indice FOI o a un correttivo di efficientamento relativo al minor onere amministrativo a seguito della semplificazione apportata.

Livello 2

Applicazione delle UCS

Come si indicano i costi ammissibili?

Il contributo finale ammissibile (cf) e rimborsabile da erogare al beneficiario a percorso viene determinato da una combinazione degli indicatori finali (eventualmente corretti). Lo Studio suggerisce che l'indicatore di processo abbia come riferimento il *costo annuale standard per allievo* (ucs 1) che, con l'indicatore di risultato (ucs 2), si potrebbe sviluppare nella seguente formula:

$$cf = (ai * ucs\ 1) + [ucs1 * (ucs\ 2a + ucs2b + \dots)]$$

dove:

- “ai” = n. allievi iscritti finanziabili
- “ucs 1” = costo annuale standard allievo
- “ucs 2a” = ucs per allievo con successo
- “ucs 2b” = ucs per partecipazione a reti

L’UCS 1 (C.A.S.A.) si lega, secondo il meccanismo della quota capitaria, al numero minimo di allievi *iscritti* richiesti per l’attivazione del percorso. In ogni caso, infatti, il finanziamento non andrebbe mai ridotto al di sotto di una soglia prevista in sede nazionale, al fine di aderire al principio di adeguatezza e qualità dell’offerta erogata. A questi si aggiunge un finanziamento per ogni iscritto ulteriore, fino ad arrivare al massimale di allievi previsti.

L’UCS 2 si lega, invece, al monte ore degli allievi finanziabili in base ai canoni di frequenza degli allievi stabiliti dalla Regione o ad altri indicatori qualitativi. Si tratta, in sostanza, di uno o più parametri correttivi in senso incrementale, stabiliti in termini percentuali rispetto al valore di base⁴⁷. Essi dovrebbero essere elaborati in sede nazionale e declinati in sede regionale.

Per proporre un esempio puramente indicativo, la distribuzione del/degli indicatore/i di risultato si potrebbe attuare in 10 classi non fisse ma determinate in *decimi di percentili* a cui associare un valore di premialità o penalità.

Se si volesse inserire il parametro UCS 2b “partecipazione a reti” si potrebbe andare dal livello 1 (coefficiente -0,5) al livello 10 (coefficiente +0,5) a seconda del livello di partecipazione esperito nel percorso in decimi di percentili (Tabella 10).

Tabella 10 - livello di partecipazione nel percorso in decimi di percentili

Livello	Valore attribuito
10	+0,5
09	+0,4
08	+0,3
07	+0,2
06	+0,1
05	-0,1
04	-0,2
03	-0,3
02	-0,4
01	-0,5

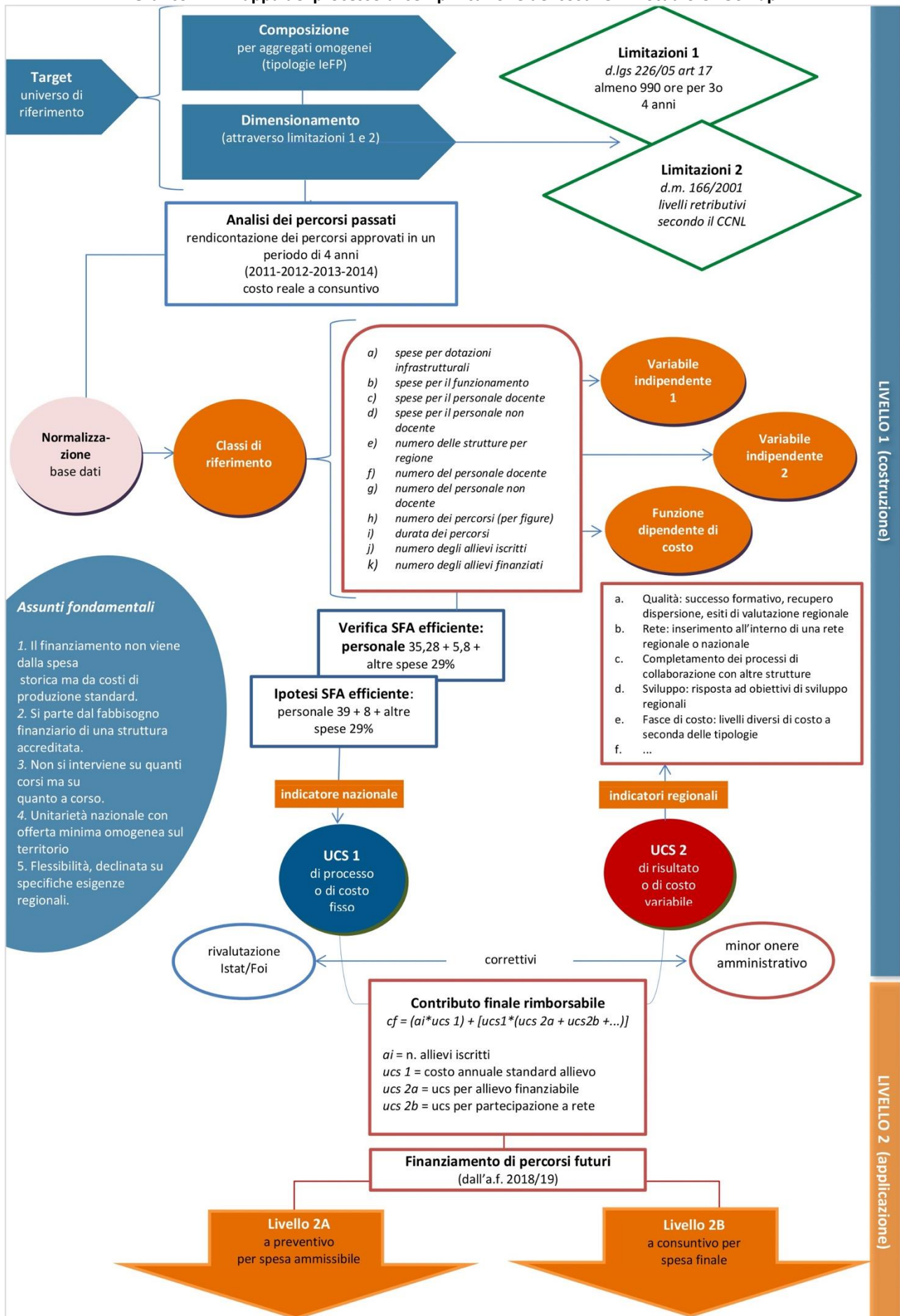
Fonte: elaborazione dell’autore

Se il livello espresso nel percorso è 0,4 (livello 9), si dovrà aggiungere al costo *di processo* (UCS 1* n. allievi iscritti) il costo *di risultato*, ossia € 2.363,20 (= € 5.908,00 x 0,4). Se oltre a questo si volesse inserire l’UCS 2a, “qualità”, al livello 3 (-0,3) si potrebbe sottrarre al costo di processo integrato da € 2.363,20, ad esempio, il livello 3 di “qualità” corrispondente a € 1.772,40 (= € 5.908,00 x 0,3).

La Regione potrebbe scegliere anche di premiare solo alcuni livelli apicali (es livello 9 e 10) e/o di penalizzare quelli che non raggiungono una determinata sufficienza (es livello 1 e 2), anch’essa misurabile. Ciò contribuirebbe negli anni al miglioramento del sistema.

⁴⁷ Giulio Maria Salerno, *Per un’ipotesi condivisa di Unità di Costi Standard (UCS) per la IeFP*, “Rassegna CNOS”, 1/2017 p. 35-39.

Grafico 12 - Mappa del processo di semplificazione dei costi leFP - Studio CNOS-Fap



Fonte: Anpal - Struttura 3 - Elaborazione dell'autore su Studio CNOS-Fap 2017

7. I COSTI STANDARD DELLA IEFP IN REGIONE VENETO

Caso 7 - Tabelle standard per unità di costo: struttura logica e metodologia utilizzata

La Regione Veneto ha adottato un documento unico dove sono individuate le unità di costo standard (UCS) per le diverse politiche attuate con il POR FSE 2014-2020. Esso è contenuto nell'allegato A alla dgr n. 671 approvata il 28 aprile 2015. Il documento, redatto su iniziativa del Dipartimento formazione, istruzione e lavoro della Regione, si propone di definire le tabelle standard di costi unitari per la realizzazione di operazioni finanziate con il POR Fse 2014-2020. Le tabelle riguardano, oltre che la formazione iniziale relativa ai percorsi di Istruzione e formazione professionale (IeFP), anche altre tipologie di interventi: servizi al lavoro, attività innovative, incentivi all'assunzione, azioni di mobilità, vitto e alloggio degli allievi e assegni di ricerca.

Dopo un'attenta analisi delle opzioni di semplificazioni utilizzate in precedenza (dgr n. 698 del 24 maggio 2011, Studio 2011), la Regione riprende quelle stesse metodologie di calcolo perché ritiene garantiscano l'efficienza e l'efficacia richiesta. In tal modo si intende consolidare il processo di semplificazione delle procedure per la gestione di operazioni finanziate dal Fondo sociale europeo. Ciò risulta coerente con le previsioni dell'art. 14 del Regolamento (UE) 1304/2013 "Opzioni semplificate in materia di costi" e dall'art. 67 del Regolamento (UE) 1303/2013 "Forme di sovvenzioni e assistenza rimborsabile".

Gli assunti fondamentali

Le tabelle standard di costi unitari sono uno strumento di semplificazione delle procedure di dimostrazione e rendicontazione delle spese sostenute dagli operatori, definite sulla base di un metodo giusto, equo e verificabile: giusto, ossia ragionevole, basato sulla realtà, non eccessivo o estremo; equo, cioè che assicuri la parità di trattamento dei beneficiari e/o delle operazioni; verificabile attraverso un controllo del metodo di calcolo svolto dalle Autorità nazionali e comunitarie. L'impianto del caso parte da alcune premesse di fondo:

1. Le attività formative non dovrebbero prevedere per il futuro variazioni significative nel processo formativo e negli standard attesi del servizio rispetto a quanto sperimentato nelle analoghe operazioni esaminate. Le attività sulle quali valgono le tabelle standard, pertanto, dovrebbero comportare un fabbisogno di fattori produttivi qualitativamente analogo rispetto a quanto già sperimentato nelle attività censite per lo Studio e di conseguenza è prevista una sostanziale invarianza sia del costo complessivo che della ripartizione dello stesso tra le varie tipologie di spesa.
2. Le unità di costo standard non corrispondono esattamente a costi effettivamente sostenuti, ma rappresentano un'approssimazione di questi.
3. Si è ritenuto che la base di analisi potesse essere costituita dalle attività realizzate negli anni precedenti, in quanto presentano continuità di standard.
4. Qualora gli obiettivi predeterminati risultino parzialmente conseguiti, si applicano decurtazioni finanziarie.
5. Una semplificazione effettiva deve essere realizzata con il minor onere gestionale possibile.
6. Non è possibile riconoscere ore corso che siano solo erogate e non fruite dagli allievi.

Livelli di processo

Nel processo di individuazione del contributo finale rimborsabile si presentano due distinti livelli:

Livello 1: "costruzione" del costo standard (CS), ossia il processo di determinazione del costo standard, da applicare successivamente alle singole attività da finanziare. Ove possibile, si realizza mediante la rilevazione, a consuntivo della base dati utile a individuare i parametri della spesa ammissibile.

Livello 2: "applicazione" del costo standard, ossia impiego delle unità di costi standard (UCS) individuate al livello 1 ai fini della determinazione della spesa ammissibile di

ciascuna attività specifica, calcolata sulla base dei propri dati.

I dati da individuare come base dei calcoli dei diversi livelli sono sintetizzati nella tabella 11.

Tabella 11 - Livelli di processo dei costi standard

	Livello 1 Strumenti	Livello 2 Finanziamento effettivo finale
	COSTRUZIONE UCS	APPLICAZIONE UCS
Percorsi conclusi dall'anno 2008 fino all'anno 2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. Durata in ore di ciascun percorso 2. Allievi di ciascun percorso 3. Costo sostenuto da ciascun percorso 4. Messa a punto dei correttivi 	
Percorsi. a.f. 2011/12 e sgg.		<ol style="list-style-type: none"> 1. N. ore percorso 2. N. allievi percorso da moltiplicare con i due parametri individuati al Liv. 1

I riferimenti per finanziare i percorsi realizzati a partire dall'a.f. 2011/12 sono le ore e i partecipanti di ciascun percorso. Le variabili di "durata in ore" e quella di "allievi" serviranno a formalizzare la funzione di costo sostenibile (e di spesa ammissibile) di ogni progetto, tenendo anche conto di non conformità rilevate in sede di controllo.

Livello 1 *Costruzione delle UCS*

Universo di riferimento

Per costruire le tabelle di costi standard occorre un universo di riferimento (target) strutturato per "composizione" e "dimensionamento". Essi perimetrano la base di dati dalla quale si parte per l'individuazione dei valori, consentendo di raccogliere i dati di un campione adeguato, omogeneo e rappresentativo.

Composizione

Allo scopo di garantire la maggiore omogeneità possibile dei dati da esaminare, vengono considerati solo gli interventi che presentano caratteristiche comuni. L'applicazione delle UCS è riferita a percorsi molto standardizzati in relazione alla durata, alla tipologia e al numero di destinatari e alle metodologie utilizzate. La composizione per aggregati omogenei corrisponde ai Lep, così come descritti al capo III del d.lgs n. 226/2005.

Dimensionamento

Dalle delibere di riferimento del periodo considerato sono state ottenute le informazioni necessarie all'analisi, le quali escludono i seguenti interventi non ritenuti pertinenti: 1. Interventi "collaterali" alle attività formative riferite ai servizi di sostegno all'utenza, quali ad esempio gli interventi di sostegno ai soggetti disabili e le attività di convitto e residenzialità; 2. Interventi con errori formali nella compilazione del piano finanziario a preventivo oppure schede d'intervento che fornivano risultati "anomali" rispetto alle previsioni delle Direttive di riferimento; 3. Interventi con uscita a qualifica differenziata⁴⁸, in quanto non tutti i fattori produttivi necessari per questo genere di percorsi vengono considerati nella determinazione del contributo pubblico; 4. Interventi realizzati da Enti pubblici locali, che per disposizioni regionali adottano un parametro di costo notevolmente ridotto avendo il personale pagato da Cfp o Comuni. Nello Studio 2011, ripreso poi nel 2015, dopo la scrematura conseguente al dimensionamento, il campione scelto rappresentava circa l'80% dell'universo degli interventi e della spesa sostenuta nel triennio

Limitazioni

Nella fase di dimensionamento sono state applicate ulteriori limitazioni che si concretizzano in: 1. Rispetto dei contratti nazionali di lavoro; 2. Numeri minimi e massimi di allievi rendicontabili (20 massimo e 15 minimo con 12 per i secondi e terzi anni, salvo eventuali specifiche indicate nella direttiva di riferimento); 3. Durata di 1.000 ore al 1° anno e 1.100 ore annue al 2° e 3° anno.

⁴⁸ Percorsi "sdoppiati" che hanno alcune competenze in comune e altre specifiche.

<i>Analisi dei percorsi passati</i>	Si ritiene che i dati relativi ai progetti realizzati nell'ultimo triennio acquisibile, opportunamente rettificati, costituiscano una base di studio corretta per l'individuazione di unità di costi standard da applicare alle attività. Gli anni presi in esame sono 2008, 2009 e 2010, successivamente rivalutati.
<i>Normalizzazione</i>	La normalizzazione consiste in tutte quelle operazioni da compiere per alleggerire la banca dati dai progetti da scartare.
<i>Classi di riferimento (primo filtro)</i>	Le classi di riferimento sono utili alla valorizzazione delle unità di costo standard. Le informazioni sul costo di ogni intervento in termini di "indicatori fisici di realizzazione" sono la base utile per il calcolo delle UCS partendo da: <ul style="list-style-type: none"> • <i>durata in ore;</i> • <i>allievi a percorso;</i> • <i>costo sostenuto.</i>

In particolare, ai fini del calcolo delle UCS sono considerati, per ciascuna annualità, il numero degli interventi, le ore previste e le ore realizzate, il numero di allievi previsti e di allievi formati e il costo complessivo delle attività.

Gli interventi di Istruzione e formazione professionale sono raggruppabili in tre aree distinte (servizi del benessere o estetica, edilizia e comparti vari) che prevedono l'applicazione di differenti parametri per il contributo pubblico (UCS). Una delle possibili diversità consiste nel fatto che i percorsi in edilizia hanno un numero medio di allievi inferiore rispetto agli altri comparti e, dunque, richiedono finanziamenti minori sul parametro individuale; riguardo al parametro fisso, si è tenuto conto dei particolari cofinanziamenti per l'edilizia provenienti da altre fonti. Nel caso dell'edilizia, l'applicazione di un contributo misto ora corso e parametro allievo determina globalmente un minor contributo pubblico riconosciuto (inferiore di circa il 31,5%); la riduzione è parzialmente compensata dal fatto che è previsto un cofinanziamento a carico del sistema delle casse edili, per cui i costi effettivi sono solo leggermente inferiori alle altre attività.

Il numero di ore utilizzato nel calcolo corrisponde al monte ore risultante dal prodotto del numero degli interventi (percorsi) per l'orario reale del percorso.

Le ore di intervento, siano esse di gruppo o individuali, hanno una durata pari a 60 minuti, erogabili anche in frazioni d'ora. Ai fini del calcolo del contributo l'unità di costo non è frazionata ed è arrotondata sempre per difetto.

Viene considerato anche il numero degli iscritti che per ogni corso rientrerà nel numero minimo e massimo di allievi rendicontabili ai fini della quota allievo.

Riguardo ai costi sostenuti, ai fini della determinazione dei parametri vengono esaminati e tenuti in considerazione i dati dei Piani finanziari presentati dai beneficiari, riferiti alle voci di spesa ammissibili. Per le attività finanziate con il metodo delle unità di costo standard, i costi ammissibili corrispondono a quelli previsti per tutte le altre attività finanziate dal FSE.

Ove possibile, si è fatto riferimento all'importo rendicontato e all'importo riconosciuto (altrimenti al costo dichiarato a preventivo), tenendo conto dei dati effettivi per intervento. Ciò, in particolare, è avvenuto per l'individuazione di un "fattore di correzione" dei parametri legato all'andamento storico degli importi ammessi a verifica.

Per ciascun intervento è stato calcolato il costo depurato dai costi dei servizi di sostegno all'utenza. Pertanto, nello Studio, sono stati considerati solo i costi "ordinari" delle attività, intesi quali costi che vengono sostenuti per tutti i percorsi, e che sono così classificabili: 1. costi di preparazione; 2. costi di realizzazione; 3. costi di diffusione; 4. costi di direzione e monitoraggio; 5. costi indiretti di struttura.

<i>Parametri</i>	Sono state calcolate due Unità di costo standard: la prima, <i>UCS ora corso</i> , è legata allo svolgimento del percorso in termini di numero di ore erogate e quindi al processo; la seconda, <i>UCS individuale</i> , dipende dallo svolgimento del percorso in termini di numero degli allievi.
------------------	---

Il caso veneto dell'leFP presenta la combinazione di questi due parametri/indicatori, peraltro prevista dall'Unione europea in materia di FSE⁴⁹:

- a) il *Parametro 1* è l'indicatore che si riferisce ai costi comunque affrontati a prescindere dal numero degli allievi. Si presuppone, infatti, che l'attività prevista sia pagata comunque *in toto* dall'ente beneficiario nell'arco temporale stabilito.
- b) il *Parametro 2* è l'indicatore di costo per allievo e rappresenta l'indicatore legato all'uso dei fattori di produzione, dipendente dalla variabile di partecipazione secondo i criteri stabiliti a monte dall'amministrazione.

Come si
calcolano i
due
indicatori?

Una volta acquisito il costo complessivo per ciascuna tipologia presa in esame (edilizia, estetica e comparti vari) si attua una ripartizione tra costi su base oraria (costi fissi ora corso) e costi su base individuale (costi variabili legati al numero degli allievi). Ciò al fine di individuare un valore che compensi le differenze nel numero degli allievi.

Nell'analisi si provvede a scorporare per ogni tipologia i costi riferibili al percorso formativo nella sua interezza da quelli riferibili al singolo allievo.

Cominciando con il determinare il parametro individuale, si verifica, poi, in quale misura i costi individuali incidano sulla determinazione del costo complessivo. Viene effettuata, pertanto, un'analisi delle voci di costo utili per l'attribuzione del parametro individuale. Per l'individuazione di tale parametro sono presi in considerazione i costi riferiti a: 1. orientamento (voce di spesa B2.7 del piano finanziario); 2. servizi di supporto agli utenti, in particolare vitto e trasporti (voce di spesa B2.13); 3. viaggi di studio (voce di spesa B2.14); 4. materiali di consumo/materiali didattici (voce di spesa B2.18); 5. attrezzature (voci di spesa B2.21, B2.22 e B2.23). 6. selezione dei partecipanti (non attivata). Il costo complessivo individuale di tutti gli anni presi in esame (desumibile in media per un ammontare pari a circa l'8% del totale dei costi complessivi) viene diviso a seconda della tipologia per il relativo numero di allievi effettivi, determinando il parametro individuale per le tre tipologie (UCS di risultato). Il parametro fisso (UCS di processo), invece, è qui ricavato sulla base dei costi complessivi per differenza dai costi individuali, dunque è definito per sottrazione dei costi riferibili all'allievo secondo la seguente formula:

$$cfp = ct - ci$$

ossia:

cfp = costo fisso di processo

ct = costo totale

ci = costo individuale variabile

A questo punto, per individuare i tre parametri relativi ai costi ora corso, il calcolo sarà: per ciascuna tipologia, costi complessivi fissi di tutti gli anni presi in esame (2008, 2009 e 2010) diviso il monte ore dei percorsi (numero di ore previste del percorso per il numero di percorsi dei 3 anni). In altre parole, si profila la seguente formula:

$$p1 = cf / (op * np)$$

ossia, per ognuna delle 3 tipologie:

p1 = parametro dei costi ora corso di processo

cf = costi fissi di processo

op = ore previste del percorso

np = numero dei percorsi

Il calcolo per individuare i tre parametri relativi ai costi individuali sarà: costi individuali diviso numero di allievi effettivi a consuntivo:

⁴⁹ Op. cit. Commissione europea, *Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC)*, 2014, p.39. Nell'esempio della Commissione, invece di utilizzare un singolo costo unitario per ora di formazione per utente, è possibile combinare il costo unitario per *output* con un costo unitario basato sul risultato, espresso dal numero di partecipanti.

$$p2=ci/ae$$

ossia, per ognuna delle 3 tipologie:

$p2$ = parametro dei costi individuali

ci = costi individuali

ae = allievi effettivi

Correttivi
(secondo
filtro)

Gli effetti della semplificazione amministrativa così calcolati portano necessariamente ad aggiustamenti che ridefiniscono l'entità dei costi e le relative UCS.

Pertanto, i dati sono oggetto di analisi volte a determinare: 1. la riduzione dei costi legata alla semplificazione introdotta dalle unità di costo standard; 2. l'analisi storica delle decurtazioni applicate in sede di verifica rendicontale per irregolarità nella gestione della documentazione giustificativa (che non troverebbe più applicazione in seguito all'introduzione delle unità di costo standard); 3. l'adeguamento dei costi ai parametri inflattivi mediante l'applicazione di indici di inflazione.

La principale conseguenza dell'introduzione dei costi standard è rappresentata dal minor onere amministrativo legato alla cessata esigenza di presentare e verificare la documentazione giustificativa della spesa. L'effetto della semplificazione agisce sia sugli oneri di amministrazione in senso stretto, che sulla riduzione delle attività di coordinamento e monitoraggio. L'introduzione dei costi standard determinerà una riduzione delle attività riferite ai costi di direzione e controllo, vale a dire: 1. costi amministrativi (voce di spesa B4.2 del piano finanziario): riduzione del 50%; 2. costi di coordinamento (voce di spesa B4.1): riduzione del 20%; 3. costi di monitoraggio (voce di spesa B4.3): riduzione del 20%. Poiché i costi oggetto di rideterminazione (coordinamento, direzione, amministrazione e monitoraggio) riguardano per circa il 17% il costo totale del progetto, la riduzione complessiva del minor onere amministrativo oscilla tra il 5% e il 5,8% del parametro orario di partenza, incidendo per circa il 5,6% sul costo complessivo delle attività.

Per individuare la percentuale complessiva di riduzione da applicare al parametro orario si attua la seguente modalità di calcolo per ciascuna delle tre aree:

$$p_{cr} = p1 * i$$

ossia:

" p_{cr} " = percentuale complessiva di riduzione ora corso

" $p1$ " = parametro dei costi ora corso

" i " = incidenza percentuale sul costo complessivo delle attività

Le riduzioni sono stimate considerando i seguenti fattori:

a. eliminazione dei tempi necessari alla verifica rendicontale (è stimato un minore impegno di circa 20 ore per ciascun intervento, oltre all'eliminazione dei costi di viaggio e di gestione documentale); b. riduzione dei tempi necessari alla predisposizione delle richieste di rimborso intermedio e di saldo (è stimata una riduzione media di circa 8 ore per ciascun progetto, oltre al minor costo di gestione documentale); c. riduzione dei tempi legati alle verifiche intermedie (è stimata una riduzione di circa 6 ore per progetto, oltre all'eliminazione dei costi di viaggio), dal momento che viene eliminata la verifica di tipo finanziario; d. riduzione dei tempi legati alla formazione del personale sugli adempimenti finanziari citati; e. riduzione proporzionale delle attività di coordinamento e monitoraggio finanziario.

Le riduzioni sono applicate esclusivamente al parametro orario, in quanto le voci di spesa interessate sono considerate solamente nel calcolo di tale parametro. Il nuovo parametro si calcolerà nel modo seguente:

$$pr1 = p1 * pr - p1$$

ossia:

“pr1” = parametro ricalcolato 1 (costi ora corso)

“p1” = parametro 1 (costi ora corso)

“pr” = percentuale di riduzione (minor onere amministrativo)

Un secondo correttivo di efficientamento è rappresentato dalla valutazione delle decurtazioni applicate in sede di verifica rendicontale per irregolarità nella gestione della documentazione giustificativa. Nell'ipotesi di gestione delle attività mediante tabelle standard di costi unitari, tali decurtazioni non avrebbero ragione di esistere, con conseguente risparmio di costi. Vengono, pertanto esclusi i valori “anomali”, che corrispondono generalmente alle decurtazioni integrali del contributo per irregolarità nella gestione delle attività.

Tale decurtazione si applica sia al parametro individuale che a quello orario. Gli interventi interessati dall'analisi sono complessivamente 656 sui 1.965 di partenza. L'applicazione delle percentuali di decurtazione ai parametri orario e individuale precedentemente calcolati avviene per ciascuna delle tre aree nel seguente modo:

$$pd1 = pr1 - (pr1 * pd)$$

ossia:

“pd1” = parametro decurtato 1 (costi ora corso)

“pr1” = parametro ricalcolato 1 (costi ora corso)

“pd” = percentuale di decurtazione (per assenza di irregolarità)

$$pd2 = pr2 - (pr2 * pd)$$

ossia:

“pd2” = parametro decurtato 2 (costi individuali)

“p2” = parametro 2 (costi individuali)

“pd” = percentuale di decurtazione (per assenza di irregolarità)

Il terzo correttivo riguarda l'adeguamento all'inflazione. Dal momento che le attività erano riferite anche ad annualità precedenti, si è ritenuto opportuno provvedere all'adeguamento dei valori ai parametri inflattivi. A questo fine si è optato per l'utilizzo dei coefficienti di rivalutazione monetaria ISTAT e in particolare dell'indice FOI. Il FOI si riferisce ai consumi dell'insieme delle famiglie che fanno capo a un lavoratore dipendente operaio o impiegato, ed è ritenuto lo strumento più idoneo alla misurazione degli effetti inflattivi per le tipologie di costi considerati.

Le tabelle ISTAT a settembre 2010 indicavano un indice di rivalutazione pari a 1,02459 rispetto al maggio del 2008 e a 1,01776 rispetto a maggio 2009, periodi in cui sono stati predisposti i piani finanziari riferiti alle prime due annualità prese in esame.

L'attualizzazione all'anno 2010 è stata ottenuta applicando ai parametri conseguenti la decurtazione (secondo correttivo) la media dei due indici sopra indicati, ossia 1,01411826. Il valore così ottenuto è stato poi ulteriormente rivalutato per tener conto del maggior costo del 2011 rispetto al 2010. Non disponendo, al momento dello Studio 2011, dei dati riferiti all'anno 2011 fu applicato lo stesso indice dell'anno 2010 (dicembre 2010 su dicembre 2009), presumendo un'inflazione sostanzialmente invariata per l'anno successivo. Il dato di proiezione è stato pari a 1,01696165. Tali coefficienti di rivalutazione sono stati applicati modificando i valori dei precedenti parametri ora corso e individuale. Ulteriori rivalutazioni sono state fatte nello Studio 2015.

Pertanto, il processo svolto per giungere agli UCS finali ora corso e individuali ha interessato

a partire dal valore iniziale:

- il minor onere amministrativo;
- le decurtazioni per assenza di irregolarità;
- la rivalutazione ISTAT;
- gli arrotondamenti.

Seguendo questo percorso, le Unità di costo standard sono state così definite nella tabella 10 dello Studio 2015:

- a) UCS 1 ora percorso, pari a: € 67,50 (edilizia), € 73,50 (estetica), € 80,50 (comparti vari)
b) UCS 2 allievi formati, pari a: € 763,00 (edilizia), € 434,00 (estetica), € 379,00 (comparti vari).

Livello 2 *Applicazione delle UCS*

Come si indicano i costi ammissibili?

Prima dell'applicazione delle UCS, nelle precedenti programmazioni, il numero degli allievi influenzava la determinazione del contributo massimo riconoscibile solo se scendeva al di sotto del valore minimo definito dalle disposizioni di riferimento. La nuova programmazione, avvalendosi del doppio parametro calcola in modo continuo l'importo riconosciuto in funzione sia delle ore che del numero degli allievi.

La formula utilizzata è la seguente:

$$cfa = (h * ucs\ 1) + (p * ucs\ 2)$$

dove:

“cfa” = contributo finale ammissibile

“h” = n. ore del percorso

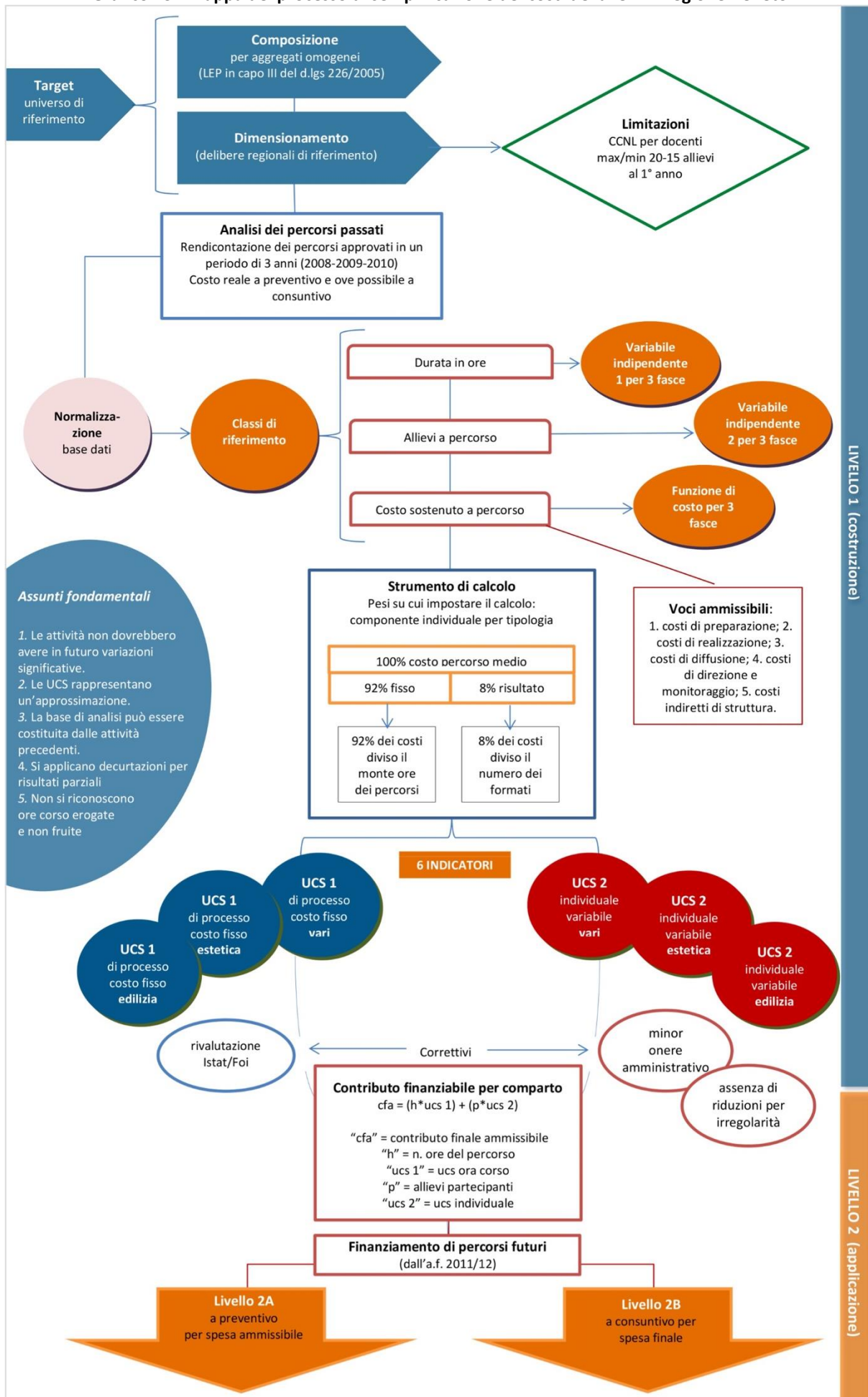
“ucs 1” = ucs ora corso

“p” = allievi partecipanti

“ucs 2” = ucs individuale

I parametri di costo individuati sono oggetto di revisione periodica al fine di valutarne l'effettiva congruenza nel tempo. L'esame dei parametri riferiti alle voci di spesa ammissibili potrà far riferimento ad alcuni strumenti: 1. indicatori economici e variazioni normative (indici di inflazione, contratti nazionali di lavoro, ecc.); 2. esame delle attività realizzate; 3. analisi dei volumi di spesa e dei sistemi di contabilità generale ed analitica dei soggetti attuatori (anche su base campionaria), compresi i documenti di bilancio e la documentazione di spesa. Si potranno utilizzare, inoltre: 4. strumenti di rilevazione della qualità formativa come questionari di monitoraggio, strumenti di valutazione delle competenze ecc.; 5. indagini volte a verificare i costi di attività analoghe a libero mercato oppure finanziate con altre forme, con particolare riferimento ad eventuali differenze legate alla durata dei percorsi, modalità e contesti di erogazione.

Grafico 13 - Mappa del processo di semplificazione dei costi della leFP - Regione Veneto



Fonte: Anpal – G. Zagardo, *Complessità e semplificazione*

Caso 8 - Tabelle standard per costi unitari: struttura logica e metodologia utilizzata

La Regione Piemonte adotta le Unità di costi standard con dgr n. 25-12513 del 9.11.2009, dgr n. 19-1738 del 21.03.2011, dd n. 255 del 03.05.2011 (Studio 2011), dd n. 263 del 06.06.2013, dd n. 837 del 22.11.2016 (Studio 2016).

Assunti fondamentali

Il modello adottato dalla Regione Piemonte, si fonda su alcune premesse:

1. I costi storici sono base sufficiente per calcolare l'UCS

Gli importi delle tabelle standard di costi unitari possono essere fondati su dati statistici o su altre informazioni oggettive. Si ritiene di applicare un metodo di calcolo basato su un'analisi storica condotta a livello regionale e afferente alle diverse tipologie di intervento/azione. Sono stati richiamati la Guida alle opzioni di semplificazione in materia di costi EGESIF_14-0017 e l'art. 67 comma 5 punto I del Reg (UE) n. 1303/2013 del 17.12.2013, che stabilisce che gli importi delle tabelle standard di costi unitari possono essere fondati su dati statistici o altre informazioni oggettive.

2. L'unità di costo standard è legata al processo

Il parametro utilizzato è quello di processo, tuttavia, per la sua costruzione, si è deciso di assumere una soglia di qualità legata al risultato dei percorsi e non degli alunni: si tratta del valore medio percentuale degli scarti tra il costo dichiarato e l'importo riconosciuto di tutte le attività censite.

3. La numerosità della classe determina la diversità di parametro

La quantificazione del numero degli allievi secondo standard dimensionali è il criterio utilizzato per stabilire l'ammontare del parametro. Il finanziamento è definito per fasce di costo, la cui composizione varia da 8 a 13 allievi per classe, da 14 a 17 a oltre i 17. Questo consente di modulare i costi tenendo conto dell'incidenza media dei costi variabili legati al numero degli allievi sul valore complessivo dell'operazione.

4. Si assume una soglia di accettabilità dei dati da analizzare

Per l'analisi dei dati da analizzare si assume una soglia di accettabilità che è data dal valore medio dell'incremento percentuale tra il costo dichiarato e il valore pubblico riconosciuto a percorso.

Nel processo di determinazione e adozione dei costi standard è possibile identificare alcuni livelli che portano a individuare il valore della spesa finale rimborsabile, come si vedrà nel Grafico 14.

Livello 1: "costruzione" del costo standard. Si tratta del processo di determinazione delle unità di costo standard (UCS), da applicare successivamente alle singole attività. Si realizza mediante la rilevazione, a consuntivo, di una base dati finalizzata a individuare i parametri della spesa ammissibile.

Livello 2: "applicazione" del costo standard, ossia uso delle unità di costo standard (UCS) realizzate al livello 1 ai fini della determinazione della spesa ammissibile/rimborsabile di ciascuna attività specifica del beneficiario, calcolata sulla base dei propri dati.

I dati da individuare come base dei calcoli dei diversi livelli sono sintetizzati nella tabella 12.

Tabella 12 – Livelli del processo di semplificazione dei costi

	Livello 1	Livello 2a	Livello 2b
	Costruzione degli strumenti	Finanziamento previsto	Finanziamento effettivo finale
	COSTRUZIONE UCS	APPLICAZIONE UCS	APPLICAZIONE UCS
Percorsi rendicontati e riconosciuti nell'a.f. 2014/15	<ol style="list-style-type: none"> 1. Durata in ore di ciascun percorso (numero ore previste) 2. Costo sostenuto per ciascun percorso (costo rendicontato) 3. Costo sostenuto per ciascun percorso (costo riconosciuto) 4. Correttivi 		
Percorsi dell'a.f. 2017/18 e sgg.		<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero ore previste da moltiplicare per il parametro UCS ora corso individuato al Liv. 1 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero ore effettive da moltiplicare per il parametro UCS ora corso individuato al Liv. 1

Se il Livello 1 serve alla costruzione dei parametri e alla determinazione della spesa ammissibile, il Livello 2 costituirà un'“applicazione” di tali parametri. Il riferimento per assegnare il finanziamento di ciascun percorso, a partire dall'a.f. 2017/18 è il numero di ore previste o effettive da moltiplicare con il parametro UCS ora corso individuato al Livello 1.

Livello 1 *Costruzione delle UCS*

Universo di riferimento

La costruzione del costo standard richiede un universo di riferimento articolato per “composizione” e “dimensionamento”. Queste intervengono per circoscrivere un *target* omogeneo a fondamento del valore delle tabelle standard di costi unitari.

Composizione

1. La *composizione* delle attività raccoglie aggregati omogenei, adeguati agli scopi previsti dalla normativa per la tipologia richiesta e in condizioni operative normali. Non fanno parte del campione le attività giudicate non coerenti, che mantengono differenze sostanziali rispetto al modello da finanziare. Nel caso della Regione Piemonte, nel costruire il modello di UCS si è scelto di identificare operazioni omogenee che siano finalizzate alla tipologia di Istruzione e formazione professionale afferente a una qualifica o a un diploma.

Dimensionamento

2. Il *dimensionamento* si attua nel rispetto di alcuni requisiti minimi che garantiscono l'erogazione di un'offerta di IeFP collegata all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione e finalizzata ad una qualifica o ad un diploma professionale. Tali requisiti sono previsti sia dall'art 17 del d.lgs n. 226/05 (almeno 990 ore all'anno in percorsi triennali o quadriennali) che dalle norme di accreditamento applicate su tutto il territorio nazionale. Proprio sulla base dell'art 1, comma 4 del dm n. 166/2001, il personale di ogni Istituzione formativa deve essere inquadrato secondo il contratto collettivo di lavoro di riferimento per i profili professionali richiesti del personale dipendente, docente e non docente, e secondo i conseguenti livelli retributivi.

A livello regionale, la materia è ulteriormente precisata nell'allegato “A”, del dd n. 837 del 22/11/2016. Qui la popolazione da considerare è stata individuata nella totalità dei corsi di qualifica professionale triennali nell'ambito della direttiva obbligo istruzione, sulla base di quanto previsto dai bandi provinciali per la formazione iniziale finalizzata ad assolvere l'obbligo di istruzione ed il diritto dovere, e nella totalità dei corsi annuali di diploma professionale, regolati dal bando regionale per i percorsi formativi finalizzati al rilascio dell'attestato di diploma professionale di tecnico - IV anno.

La metodologia adottata prevede un'analisi delle voci di costo e un confronto tra importi riconosciuti e importi attestati dagli operatori selezionati, pertanto si è ritenuto di considerare unicamente percorsi/attività con processo amministrativo concluso.

Limitazioni

Nella composizione della base dati, i progetti devono rientrare in alcune caratteristiche, definite in riferimento a quanto stabilito dalla citata normativa nazionale e provinciale. Nella fattispecie, i percorsi da considerare devono essere quelli con costo “dichiarato” a consuntivo e con costo “finale pubblico riconosciuto”. Il monte ore annuo del percorso obbligatorio è pari a 1050 ore. La classe è costituita con un numero di studenti minimo⁵⁰ di 15 e massimo di 25. Inoltre, si prevede un piano di campionamento che tiene conto di alcuni criteri minimi:

- a) non meno del 10% dei corsi nella popolazione presa in esame;
- b) almeno un corso per ogni tipologia di qualifica/diploma;
- c) rappresentatività di tutti gli operatori in modo proporzionale rispetto alla loro presenza in termini di numerosità nella popolazione di partenza;
- d) rappresentatività di tutto il territorio regionale.

Analisi dei percorsi passati

Il riferimento temporale della metodologia di calcolo riferita alla dd n. 837 del 22/11/2016 è stato l’a.f. 2014-2015. In relazione alle precedenti limitazioni del campione si è realizzato quanto segue:

- a) il totale delle attività incluse nella popolazione di riferimento è pari a 466 unità (triennio e quarto anno). La percentuale di corsi campionati risulta essere superiore al 10% (13% del totale);
- b) è stato soddisfatto il criterio di almeno un corso per ogni tipologia di qualifica/diploma;
- c) è stato soddisfatto anche il criterio che ogni operatore deve essere rappresentato nel campione in misura proporzionale alla propria presenza in termini di numerosità di attività corsuali;
- d) dall’analisi dei dati anche l’ultimo requisito imposto dal piano di campionamento cioè la rappresentatività di tutto il territorio regionale risulta essere stato rispettato. Si evidenzia, infatti, una proporzionalità dei corsi campionati per Provincia rispetto alle dimensioni del territorio.

La necessità di una scelta casuale delle attività presenti all’interno di ogni tipologia e quindi per ogni operatore comporta l’utilizzo del campionamento casuale semplice senza ripetizione. A tale fine è stato generato un numero casuale compreso tra 0 e 1 per tutte le 466 attività della popolazione sotto indagine. Il risultato finale della definizione della numerosità campionaria definisce un totale di corsi campionati pari a 61 rispetto all’intera popolazione di 466 corsi attivi.

Normalizzazione

La *normalizzazione* della base dati corrisponde alle operazioni da compiere per alleggerire la banca dati dai progetti da scartare. In tal modo, si potranno realizzare le elaborazioni statistiche per individuare le variabili utili alla determinazione del costo standard.

Classi di riferimento (primo filtro)

Le fonti di dati utili a valorizzare le UCS sono le “classi di riferimento”, che raccolgono informazioni a consuntivo, nel caso del Piemonte, su un solo anno formativo scelto (nel precedente Studio del 2011 era stato possibile individuarne due negli anni 2008 e 2009). A questo scopo è stata realizzata la somministrazione di un questionario⁵¹ presso gli enti autorizzati/accreditati. Non è stato, invece, possibile applicare la metodologia utilizzata dalla precedente indagine storica (2011) mancando la disponibilità dei dati analitici dei costi reali sostenuti dai beneficiari.

⁵⁰ Gli Operatori sono tenuti ad inserire, su richiesta della Regione, fino a 25 allievi nei corsi di qualifica e di diploma professionale. In tali casi e nei casi in cui siano gli operatori ad inserire volontariamente allievi in più, nelle attività di controllo il rapporto allievi/attrezzature viene calcolato su 15 allievi.

⁵¹ Ad ogni singolo operatore ricompreso nel campione oggetto di analisi, con comunicazione del 26 settembre 2016, è stato richiesto di: compilare un questionario per la rilevazione degli indicatori fisici ed economici, afferenti alla realizzazione delle attività svolte nell’anno formativo 2014/2015; confermare, modificare o integrare per ciascun progetto selezionato la durata del percorso formativo (specificando le ore di formazione teorica in aula e le ore di formazione pratica in laboratorio), la durata dello stage e degli esami, il numero degli allievi iscritti all’avvio, in itinere e al termine dell’attività, il costo riconosciuto al netto dei servizi speciali (disabili e larsa). Gli operatori selezionati hanno trasmesso il questionario compilato e l’Amministrazione regionale ha provveduto all’elaborazione dei dati forniti al fine della definizione del parametro UCS. La documentazione relativa alla somministrazione del questionario è conservata agli atti dell’Amministrazione regionale.

I dati finanziari da rendicontazione utilizzati per la costruzione dell'UCS si riferiscono al costo reale di ogni singolo progetto in termini di indicatori fisici di realizzazione, con una base dati che prende in considerazione i seguenti *item*:

- *durata in ore dei percorsi;*
- *costo dichiarato;*
- *costo riconosciuto (sulla base del numero di allievi finali).*

La "*durata in ore dei percorsi*" corrisponde al numero di ore previste durante il periodo considerato (per tutti i percorsi 1.050 ore all'anno).

Per "*costo sostenuto*" (sia "*dichiarato*" a consuntivo che "*riconosciuto*") si intendono tutti i costi, inclusi i costi indiretti ed escluso quelli legati ai progetti a supporto dei percorsi formativi, ossia dei cosiddetti "*servizi speciali*" (interventi per l'integrazione dei disabili e laboratori per il recupero e lo sviluppo degli apprendimenti). Per ciascun corso erogato è stato chiesto di esporre un rendiconto dettagliato, con l'indicazione delle differenti voci di costo come risultano dal modello predisposto dall'Amministrazione. È stato, inoltre, chiesto di compilare una tabella delle voci di costo dei servizi speciali. Il valore riconosciuto finale pubblico dei costi è già stato riparametrato secondo la composizione a fine anno della classe in termini di numerosità degli allievi. Nel piano dei conti standard adottato per la formazione è stata adottata una classificazione in costi fissi e in costi variabili.

Il beneficiario è tenuto alla rendicontazione dei costi diretti e indiretti effettivamente sostenuti in connessione con l'esecuzione dell'operazione. Le macrocategorie di spesa sono: a) preparazione; b) realizzazione; c) diffusione dei risultati; e) direzione e controllo interno; f) costi indiretti.

Una lista completa delle tipologie di spese riconosciute per i corsi della Direttiva obbligo d'istruzione è la seguente: acqua, amministrazione, ammortamento attrezzature, ammortamento immobili, assicurazioni, assicurazioni non obbligatorie, assicurazioni obbligatorie per i destinatari, attività di sostegno all'utenza svantaggiata, certificazione ed aggiornamento del sistema di qualità e di accreditamento, codocenza, consulenti e tecnici, contabilità generale, coordinamento, costi legati agli uffici ed agli immobili a carattere generale, costituzione ati/ats, dichiarazioni di spesa e rendicontazione, direzione, coordinamento e segreteria tecnica dell'operazione, docenza, docenza di sostegno, elaborazione materiale didattico, elaborazione reports e studi, pubblicazioni, esami, fidejussioni, formazione formatori, formazione personale docente, forniture per ufficio, gas, ideazione e progettazione di intervento, illuminazione e forza motrice, imposte e tasse, incontri e seminari, indagine preliminare di mercato, indumenti protettivi, leasing attrezzature, licenza d'uso software, licenze d'uso, locazione attrezzature, locazione immobili, manutenzione immobili, manutenzione, revisione, aggiornamento, certificazione del sistema di qualità e accreditamento, manutenzione-sostituzione-aggiornamento attrezzature, materiale didattico di consumo e beni strumentali non in ammortamento, monitoraggio e valutazione, monitoraggio fisico finanziario, oneri diversi di gestione (spese postali, valori bollati, spese bancarie, ecc.), progettazione ed elaborazione materiale per la formazione a distanza, programmazione, gestione, manutenzione ed implementazione di software e sistemi informatici, pubblicazione e promozione dell'intervento, pubblicità istituzionale, quota parte costi indiretti di funzionamento (sede - organismo), riscaldamento e condizionamento, segreteria, selezione e orientamento dei partecipanti, servizi ausiliari (centralino, portineria, sorveglianza, ecc.), spese di trasferta (viaggio-vitto-alloggio), personale impiegato nella realizzazione del progetto, spese di trasferta del personale amministrativo, spese di viaggio, vitto e alloggio destinatari, spese legate ad utenti/partecipanti, spese per la fideiussione, spese per pulizie immobili, spese per visite didattiche relative ai destinatari, spese postali e valori bollati, stage e tirocini, telefono e collegamenti telematici, trasferte, vitto e alloggio personale impiegato nella realizzazione, tutoraggio, utenze a carattere generale, utenze imputabili all'operazione, utilizzo attrezzature, utilizzo locali, utilizzo materiale didattico e di consumo, valutazione finale, visite e trasnazionalità, visite mediche, visite mediche per personale e allievi.

Parametro

Il caso della Regione Piemonte per l'Istruzione e formazione professionale presenta un unico parametro diviso in fasce di costo per "classi di intervallo per numero di destinatari", al fine di individuare il finanziamento del costo della singola operazione. Esso è costituito da un "indicatore di processo" che si riferisce ai costi fissi. L'indicatore di processo corrisponde, qui, al costo standard unitario dell'ora corso.

Come si calcola l'indicatore di processo?

La media dei costi calcolata utilizzando il costo totale per ogni singola attività rispetto al numero di ore totali delle stesse (1.050) ha evidenziato punte massime di € 124,60 e minime di € 97,50. Poiché la variabilità dei costi riscontrata nelle tipologie dei corsi realizzati non trova giustificazione, si è deciso di procedere ulteriormente nell'analisi. Ciò al fine di comprendere meglio la struttura delle singole voci di costo esposte dagli operatori scelti, con l'obiettivo di definire una "soglia di accettabilità" dei costi. Così, il primo passaggio è stato quello di calcolare, per ognuna delle 61 attività del campione, l'incremento percentuale tra il costo dichiarato e il valore pubblico riconosciuto. È stato poi calcolato il valore medio dell'incremento percentuale ottenendo un risultato pari a 15,42% (valore medio delle 61 attività). Si è proceduto, poi, al riordinamento in un elenco dei dati secondo la differenza percentuale citata ed evidenziando solo i valori che si trovano al di sotto del valore soglia stabilito: dunque, nella fattispecie, quelli che vanno dal 15,42% al 3,7%. Dal totale delle 61 attività, secondo i criteri appena esposti, se ne escludono, dunque, 25 ritenendo accettabili le restanti 36. Volendo, quindi, avere un parametro di valutazione all'interno dei 36 valori dichiarati accettabili è stato calcolato il valore medio, pari a 11,10%.

Il calcolo del valore medio degli scarti delle attività ammissibili, permette di svincolare la dipendenza dei dati dalla numerosità delle classi, trovando quindi un valore che, in percentuale, può essere applicato a tutti i valori delle precedenti UCS. A questo punto, lo Studio 2016 non fornisce più particolari sulla costruzione delle UCS della sottostante tabella i quali, tuttavia, possono essere rintracciati, in qualche misura, nella stesura del precedente Studio 2011. Pertanto, riguardo alla costruzione del valore medio (€ 104,43), la Regione Piemonte ha scelto di sommare i valori dei "costi dichiarati delle attività formative" (dunque non di quelli "riconosciuti finali pubblici") relativamente alle 36 attività al di sotto della soglia di accettabilità del 15,42% (vedi allegato "A" del dd n. 837 del 22/11/2016, p.16-17 di 22). La somma di tali valori è stata, poi, divisa per il numero delle attività al di sotto della medesima soglia arrivando a determinare il costo medio accettabile di un percorso. Tale costo viene diviso per le 1.050 ore previste di un percorso annuale al fine di individuare il valore della UCS media "ora corso", relativa a classi di 14-17 studenti, così come riportato nella tabella 13.

Tabella 13 – UCS secondo le classi di intervallo per numero di allievi

Tipologia UCS	Classi di intervallo per n. di destinatari	Valore UCS calcolato
<i>ora corso</i>	8 – 13 allievi	€ 99,99
	14 – 17 allievi	€ 104,43
	> 17 allievi	€ 108,88

Fonte: Allegato A del dd n. 837 del 22/11/2016

Attraverso lo Studio 2011 è possibile ricostruire gli altri due valori delle UCS inferiore e superiore. Infatti, la determinazione n. 255 del 03/05/2011, allegato A, punto 2.4 p. 6, spiega che "il calcolo del parametro relativo alla classe di intervallo 8-13 è stato calcolato sulla base del costo unitario determinato per la classe di intervallo 14-17, tenuto conto dell'incidenza media dei costi variabili legati al numero degli allievi sul valore complessivo dell'operazione". Ai fini di tale valutazione, si è proceduto alla classificazione in costi fissi e in costi variabili del piano dei conti standard adottato per la formazione. Da tale analisi è emersa nel 2011 una percentuale di incidenza dei costi variabili pari a 4,54%. La stessa modalità è stata applicata anche nello Studio 2016, in riduzione dal valore della classe di intervallo 14-17, per la classe 8-13 (ossia € 99,99) e in aumento per la classe > 17 (ossia € 108,88).

Pertanto, nel caso della Regione Piemonte, per calcolare l'unità di costo standard della classe di 14-17 allievi, la formula da applicare è:

$$UCS_m = \frac{Cmp}{h}$$

dove:

UCS_m = unità di costo standard ora corso del settore medio (14-17)

Cmp = costo medio dei percorsi triennali e quadriennali

h = ore di percorso, intese come durata in ore delle annualità per singolo percorso (1.050 ore)

Successivamente, per calcolare l'unità di costo standard ora corso della classe 8-13, la formula sarà:

$$UCS_i = UCS_m - Icv$$

dove:

UCS_i = unità di costo standard ora corso della classe inferiore (8-13)

UCS_m = unità di costo standard ora corso del settore medio (14-17)

Icv = incidenza costi variabili

Infine, per calcolare l'unità di costo standard ora corso della classe > 17 allievi, la formula sarà:

$$UCS_s = UCS_m + Icv$$

dove:

UCS_s = unità di costo standard ora corso della classe superiore (> 17)

UCS_m = unità di costo standard ora corso del settore medio (14-17)

Icv = incidenza costi variabili

*Correttivi
(secondo
filtro)*

Quando intervengano modifiche nella struttura dei costi che ne motivino una revisione (incremento del tasso di inflazione, cambiamenti nei costi dell'energia, crescita dei livelli salariali, incremento dell'aliquota ordinaria dell'IVA ecc.), la Regione procede a un loro adeguamento periodico mediante l'aggiornamento delle tabelle standard di costi unitari. A tale scopo, si procede all'adeguamento dei costi applicando un indice di rivalutazione monetaria di riferimento per ogni anno di realizzazione dell'attività (indice dei prezzi al consumo Istat-FOI al netto dei tabacchi). Sulla base dei valori adeguati mediante l'indice di rivalutazione monetaria, per ognuna delle tre fasce indicate vengono calcolate le nuove UCS.

Livello 2

Applicazione delle UCS

*Come si
indicano i
costi
ammissibili?*

Il parametro individuato per la definizione della spesa ammissibile costituisce una "Tabella standard per costi unitari". Essa consente di valorizzare il sostegno pubblico da corrispondere al singolo beneficiario per le attività prestate. Essendo utilizzata un'unica UCS, i calcoli da fare per stabilire il costo del percorso sono più semplici di altri casi presenti sul territorio nazionale che applicano anche l'UCS di risultato.

Lo Studio del 2016 serve a determinare l'indicatore di processo e a calcolare i costi dei percorsi. Considerando, ad esempio, che l'UCS ora corso approvato con dd n. 837 del 21/11/2016 è di € 108,00 per il la classe di intervallo maggiore di 17 allievi e che il numero di ore previsto è 1.050, se ne deduce che il finanziamento massimo assegnabile per ogni percorso non può essere superiore a € 113.400,00 (1.050 ore * € 108,00).

Pertanto, la spesa desumibile relativa al finanziamento annuale previsto (Livello 2a) a fronte di un'attività di una classe di intervallo "n" si ottiene moltiplicando l'UCS della classe di intervallo "n" per il numero di ore annuali previsto. In tal modo, la formula sarà:

$$CAP_n = UCS_n * Hp$$

dove:

CAP_n = contributo annuale previsto di un percorso della classe "n"

UCS_n = UCS ora corso della classe di intervallo "n"

Hp = numero di ore previste del percorso in un anno

La spesa riconosciuta relativa al finanziamento finale (Livello 2b) a fronte di un'attività di una classe di intervallo "n", è calcolata moltiplicando l'UCS della classe di intervallo "n" per il numero di ore effettive regolarmente svolte e riconosciute a consuntivo, secondo la seguente formula:

$$CAF_n = UCS_n * He$$

dove:

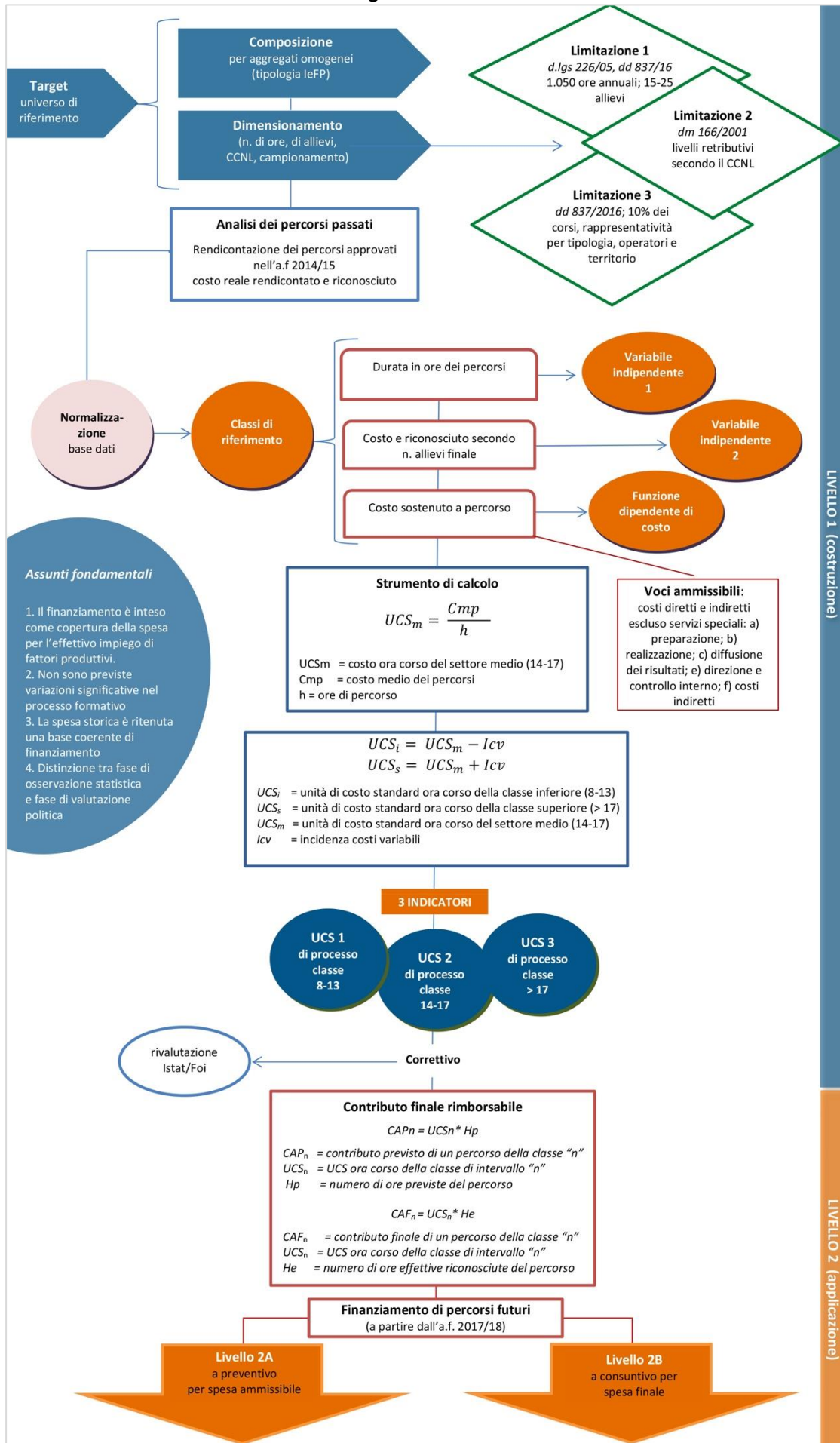
CAF_n = contributo annuale finale di un percorso della classe "n"

UCS_n = UCS ora corso della classe di intervallo "n"

He = numero di ore effettive riconosciute del percorso in un anno

Per l'ammissibilità al finanziamento, si ritiene che sia stato raggiunto l'obiettivo formativo/occupazionale qualora gli studenti abbiano frequentato almeno il 50% delle ore del percorso formativo, vengano loro riconosciuti crediti formativi o siano stati assunti durante il percorso come previsto dalla normativa vigente. L'ammissibilità riguarda anche gli allievi che avendo superato il numero di ore massime di assenza, hanno beneficiato di un'azione di sostegno a carico dell'Agenzia formativa. La valorizzazione del consuntivo dei percorsi che prevedono l'applicazione dell'Ucs ora/corso, viene effettuata considerando esclusivamente gli allievi che risultano aver frequentato almeno i $\frac{3}{4}$ delle ore di corso previste. Pertanto, in sede di consuntivo, può essere applicata l'Ucs superiore o inferiore rispetto a quella adottata per il calcolo del preventivo sulla base del numero di allievi riconosciuti a fine corso. Il finanziamento dei percorsi che terminano con un numero di allievi inferiore al *range* dimensionale basso non è riconosciuto. Gli operatori, i cui esiti delle attività siano riconducibili a valori di UCS riferite a *range* dimensionali alti, eccedenti rispetto la compensazione all'interno dell'operazione, possono concorrere al riconoscimento di tali valori nel limite delle risorse finanziarie disponibili derivanti da economie di gestione coerenti con le attività realizzate. Il riconoscimento dell'Ucs pari a € 108,00 è previsto in compensazione a consuntivo. Il valore dell'UCS è relativo al *range* dimensionale del gruppo classe di fine corso.

Grafico 14 - Mappa del processo di semplificazione dei costi dell'Istruzione e formazione professionale Regione Piemonte



Fonte: Elaborazione dell'autore

9. I COSTI STANDARD DELLA ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE IN PROVINCIA DI TRENTO

Caso 9 - Tabelle standard per unità di costo: struttura logica e metodologia utilizzata

In Provincia di Trento si realizzano attività di Istruzione e formazione professionale ad esclusivo finanziamento provinciale mediante contratti di servizio, dunque senza essere messe a bando come avviene nelle regioni a statuto ordinario. L'art. 31 del dpp 1 ottobre 2008, n. 42-149/leg (regolamento di attuazione concernente il riconoscimento della parità formativa) dispone che la Giunta provinciale, nei limiti del bilancio assegnato, definisca con propria deliberazione gli indicatori parametrici delle risorse finanziarie, prendendo in considerazione in particolare: il numero degli studenti iscritti, ricavato sulla base dei dati risultanti dall'anagrafe provinciale, le tipologie, la durata ed il numero dei percorsi affidati, le esigenze specifiche di funzionamento delle sedi formative, le risorse umane impiegate in relazione al contratto collettivo e i criteri per il riconoscimento del canone di affitto. L'atto di programmazione pluriennale dell'offerta formativa di leFP individua le sedi, i percorsi e il numero massimo di percorsi formativi attivabili nel triennio. Il "Documento dei criteri", integrando l'atto di programmazione, definisce i criteri di finanziamento. Le modalità di finanziamento dei percorsi di formazione professionale e di gestione delle risorse pubbliche ad essi collegate sono state frutto di trattative complesse che hanno richiesto uno studio puntuale del Servizio istruzione e formazione professionale del secondo grado per la riorganizzazione dell'offerta scolastica e formativa a partire dall'anno formativo 2015/16. Pertanto, nella ricostruzione del caso della Provincia autonoma di Trento, ci riferiamo principalmente alle deliberazioni che hanno sorretto e attuato questo processo e in particolare allo Studio del 2015⁵², contenente il Documento dei criteri, e al dd n. 257 del 29/11/2017 che stabilisce per l'a.f. 2016/17 il volume orario e gli importi complessivi assegnati.

Assunti fondamentali

Il modello adottato si fonda su alcune premesse:

1. Non sono previste variazioni significative nel processo formativo

I parametri sono validi in costanza di processo. Diversamente, il Documento dei criteri di finanziamento deve essere rivisto per recepire le modifiche tecniche necessarie per renderlo coerente alla programmazione attuale.

2. L'unità di costo standard è legata al processo

Non si ritiene determinante il calcolo degli indicatori di finanziamento mediante unità di costi standard legate al risultato. Pertanto, il parametro utilizzato è quello di processo.

3. Il "gruppo classe" è criterio economico-finanziario distinto dalla classe reale

La quantificazione del volume orario per la realizzazione dei percorsi di leFP è individuata secondo il criterio dell'unità di riferimento "gruppo classe" come definita al paragrafo "Criteri e standard dimensionali" dell'atto di programmazione pluriennale e nella "Sezione I" del Documento dei criteri. Il riferimento "gruppo classe" rappresenta un criterio economico-finanziario e non l'effettiva costituzione della classe.

4. Le iscrizioni "effettive" servono a comporre il volume orario

La quantificazione del volume orario è valutata con riferimento alle iscrizioni effettive. Queste sono riferite agli allievi del primo anno (risultanti dall'Anagrafe Unica degli studenti) a cui vanno aggiunti gli studenti iscritti al primo ciclo d'istruzione e frequentanti per l'intero anno il percorso presso l'Istituzione formativa paritaria (percorsi per ragazzi privi di licenza media).

⁵² Dgp 1462 del 31.8.2015 "Approvazione dello schema tipo di contratto di servizio e del Documento dei criteri e delle modalità di finanziamento delle attività di formazione professionale ad esclusivo finanziamento provinciale per l'affidamento dei servizi di istruzione e formazione professionale previsti dai vigenti strumenti di programmazione settoriale, ai sensi dell'art. 36 della lp n. 5 del 7.08.2006 e degli articoli 30 e 31 del dpp n. 42-149/leg del 1.10.2008. Conseguenti provvedimenti per l'avvio del nuovo anno formativo 2015-2016".

5. Le UCS si articolano in fasce di costo

Il finanziamento è definito per singoli ambiti di riferimento: alberghiero, artigianato, benessere, industria e turismo, servizi. La ragione di questa articolazione è la differente composizione dei costi in relazione ai laboratori che preparano nei differenti settori.

Nel processo di determinazione e adozione dei costi standard è possibile identificare alcuni livelli che portano a individuare il valore della spesa finale:

Livello 1: “costruzione” del costo standard. Si tratta del processo di determinazione delle unità di costo standard (UCS), da applicare successivamente alle singole attività. Si realizza mediante la rilevazione, a consuntivo, di una base dati finalizzata a individuare i parametri della spesa ammissibile.

Livello 2: “applicazione” del costo standard, ossia uso delle unità di costo standard (UCS) realizzate al livello 1 ai fini della determinazione della spesa ammissibile/rimborsabile di ciascuna attività specifica del beneficiario, calcolata sulla base dei propri dati.

I dati da individuare come base dei calcoli dei diversi livelli sono sintetizzati nella tabella 14.

Tabella 14 – Livelli del processo di semplificazione dei costi

	Livello 1 Costruzione degli strumenti	Livello 2a Finanziamento assegnato	Livello 2b Finanziamento effettivo finale
	COSTRUZIONE UCS	APPLICAZIONE UCS	APPLICAZIONE UCS
Percorsi approvati e rendicontati negli anni 2011/12-2012/13 2013/14	<ol style="list-style-type: none"> 1. Durata in ore (numero ore previste) 2. Costo sostenuto (costo rendicontato) 3. Allievi (numero iscritti validi rendicontati) 4. Correttivi 		
Percorsi dell'a.f. 2015/16 e sgg.		<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero ore previste da moltiplicare per il parametro UCS ora corso individuato al Liv. 1 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero ore rimborsabili da moltiplicare per il parametro UCS ora corso individuato al Liv. 1

Se il Livello 1 serve alla costruzione dei parametri e alla determinazione della spesa ammissibile, il Livello 2 costituirà un’“applicazione” di tali parametri. Il riferimento per assegnare la spesa ammissibile o il finanziamento rimborsabile di ciascun percorso, a partire dall’a.f. 2015/16 è rispettivamente il numero di ore previste⁵³ o reali da moltiplicare con il parametro UCS ora corso individuato al Liv. 1.

Livello 1 *Costruzione delle UCS*

Universo di riferimento

Al Livello 1, la costruzione del costo standard richiede un universo di riferimento articolato per “composizione” e “dimensionamento”. Queste intervengono per circoscrivere un *target* omogeneo a fondamento del valore delle tabelle standard di costi unitari.

Composizione

1. La *composizione* delle attività per la definizione dei costi standard raccoglie aggregati di progetti omogenei, adeguati agli scopi previsti dalla normativa per la tipologia richiesta e in condizioni operative normali. Non fanno parte del campione le attività giudicate non coerenti, che mantengono differenze sostanziali rispetto al modello da finanziare. Nel caso

⁵³ “Il volume orario complessivo delle ore corso assegnabili alle Istituzioni formative paritarie è dato dal numero delle unità classe di riferimento x n. 1.066 ore”. Punto 2: “Quantificazione del volume orario” del “Documento dei criteri e delle modalità di finanziamento delle attività di formazione professionale ad esclusivo finanziamento provinciale”, in dgp 1462 del 31.8.2015.

della Provincia autonoma di Trento, nel costruire il modello di UCS si è scelto di identificare operazioni omogenee che siano finalizzate alla tipologia di Istruzione e formazione professionale afferente a una qualifica o a un diploma.

Dimensionamento

2. Il *dimensionamento* si attua nel rispetto di alcuni requisiti minimi che garantiscono l'erogazione di un'offerta di leFP collegata all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione e finalizzata ad una qualifica o ad un diploma professionale. Tali requisiti sono previsti sia dall'art 17 del d.lgs n. 226/05 (almeno 990 ore all'anno in percorsi triennali o quadriennali) che dalle norme di accreditamento applicate su tutto il territorio nazionale. Proprio sulla base dell'art 1, comma 4 del dm n. 166/2001, il personale di ogni Istituzione paritaria deve essere inquadrato secondo il contratto collettivo di lavoro di riferimento per i profili professionali richiesti del personale dipendente, docente e non docente, e secondo i conseguenti livelli retributivi. A livello provinciale, la materia è ulteriormente regolata nel "Programma triennale" e nel "Documento dei criteri". In particolare, si fa riferimento: al dgp 1581 del 21.9.2015, all. 1, punti 2.1, 2.2 (offerta annuale), 2.10 (numero massimo classi), 3 (criteri e standard dimensionali) e al dgp 1462 del 31.8.2015, all. B, "Documento dei criteri", sez I, punto 1.

Limitazioni

Nella composizione della base dati, i progetti devono rientrare in alcune caratteristiche, definite in riferimento a quanto stabilito dalla citata normativa nazionale e provinciale. Nella fattispecie, il monte ore annuo del percorso obbligatorio è pari a 1.066 ore, così come definito nei piani di studio provinciali dei percorsi triennali e quadriennali di leFP di cui alla deliberazione della giunta provinciale n. 1682 del 3.8.2012 e s.m.i. La classe è costituita con un numero di studenti minimo di 15 e massimo di 29. Il personale deve rispondere per i livelli retributivi al CCNL.

Normalizzazione

La *normalizzazione* della base dati corrisponde alle operazioni da compiere per alleggerire la banca dati dai progetti da scartare. In tal modo, si potranno realizzare le elaborazioni statistiche per individuare le variabili utili alla determinazione del costo standard.

Analisi dei percorsi passati

Nel caso della Provincia autonoma di Trento, per determinare il costo standard dei percorsi (Livello 1), viene fatta un'analisi dei percorsi precedenti per un periodo di alcuni anni. Pertanto, sono stati utilizzati i dati della programmazione provinciale con rendicontazione validata per gli anni formativi 2011/12, 2012/13 e 2013/14. L'identificazione e l'analisi della base dati acquisita riguardano tutti i percorsi rendicontati che hanno avuto esito positivo. Sarebbero esclusi dall'analisi dei percorsi eventuali Enti che godono di altri contributi pubblici a copertura dei costi di gestione, ossia la Fondazione Edmund Mach e le Istituzioni provinciali⁵⁴.

Classi di riferimento (primo filtro)

Fonti di dati utili a valorizzare le UCS sono le classi di riferimento, che raccolgono informazioni a consuntivo nel su citato periodo di anni. I dati finanziari da rendicontazione si riferiscono al costo reale di ogni singolo progetto in termini di indicatori fisici di realizzazione, con una base dati che prende in considerazione i seguenti *item*:

- *durata in ore dei percorsi;*
- *costo sostenuto;*
- *numero di allievi.*

La "durata in ore dei percorsi" si riferisce al primo livello di costruzione delle UCS, includendo il numero di ore previste durante il periodo considerato (1.066 ore all'anno).

Per "costo sostenuto" si intendono tutti i costi, inclusi i costi indiretti. Nel "Documento dei criteri", sono presenti le voci del finanziamento da assegnare alle Istituzioni formative paritarie per la copertura dei costi di realizzazione delle attività formative nell'ambito del contratto di servizio. Sono state utilizzate le somme rendicontate che coprono i costi diretti della didattica, quelli ad essa collegati e i costi indiretti.

⁵⁴ Dgp n. 1581 del 21.9.2015, all. 1, punto 4.1

I costi diretti della didattica o ad essa collegati, di seguito riportati, sono riconosciuti ai beneficiari nei limiti massimi stabiliti per singola tipologia:

1. Pubblicizzazione e promozione;
2. Costi per collaborazioni professionali esterne;
3. Attrezzature/strumentazioni/arredi e software, quote di ammortamento;
4. Manifestazioni, convegni e congressi.

I costi indiretti si riferiscono ai costi di funzionamento della struttura statutaria dell'Istituzione formativa paritaria. Anche detti costi sono riconosciuti nei limiti massimi stabiliti per singola tipologia. Non sono riconosciuti premi aggiuntivi in caso di colpa grave, spese per consulenze legali per dolo e colpa grave, quote retributive arretrate non rientranti tra quelle normate. Altri costi specifici, nei limiti stabiliti dai massimali, sono:

1. Canoni di locazione;
2. Rimborso per la messa a disposizione di immobili di proprietà delle Istituzioni formative paritarie;
3. Trattamento di fine rapporto;
4. Utilizzazione del personale dipendente, sulla base delle disposizioni provinciali attuative dell'art. 84, comma 4, lettera e) della lp n. 5 del 7 agosto 2006;
5. Messa in disponibilità di personale dipendente dalle Istituzioni formative paritarie;
6. Oneri previdenziali INPDAP - differenziale rispetto al trattamento INPS.

Per individuare gli allievi, o meglio, le "iscrizioni valide" dei percorsi triennali e quadriennali, al numero delle iscrizioni riferite agli studenti del primo anno (risultanti dall'anagrafe unica degli studenti alla data stabilita dalle disposizioni amministrative della Provincia) vanno aggiunti gli studenti iscritti al primo ciclo d'istruzione e *frequentanti per l'intero anno* il percorso presso l'Istituzione formativa paritaria secondo le modalità formalizzate nella convenzione stipulata tra la scuola secondaria di primo grado e l'Istituzione formativa paritaria. Non sono, invece, compresi: 1) gli studenti residenti fuori provincia che richiedono l'iscrizione per la prima volta in provincia di Trento, fatte salve le disposizioni di protocolli/intese tra la Provincia Autonoma di Trento e le province confinanti che dispongano diversamente; 2) gli studenti con età superiore ai 18 anni che si iscrivono in discontinuità con percorsi scolastici/formativi precedenti. Il significato del termine "discontinuità" si riferisce alla mancata iscrizione dello studente ad un percorso di istruzione/formazione nell'anno scolastico/formativo immediatamente precedente. A partire dall'a.f. 2017/18 la verifica della maggiore età è stata effettuata con riferimento alla data del primo settembre.

Il concetto di *gruppo classe* come definito nel Programma pluriennale della formazione professionale⁵⁵ al paragrafo "Criteri e standard dimensionali" e nella sezione I del Documento dei criteri è un concetto amministrativo che serve solo a quantificare il finanziamento e che prescinde dalle scelte didattiche di formazione della classe adottate nei Cfp. Di norma l'Amministrazione provinciale forma i gruppi classe dividendo "d'ufficio" il numero delle "iscrizioni valide" di ciascun Cfp per gruppi che vanno dai 15 ai 29 allievi (nel Programma triennale: "La classe è costituita con un numero di studenti minimo di 15 e massimo di 29") e tenendo conto delle classi sdoppiate⁵⁶. In presenza di gruppi classe inferiori a 15 studenti, il Servizio competente, una volta verificata la possibilità di attivare opportune forme di mobilità degli studenti presso altri Istituti/centri di formazione professionale, valuta, anche tenuto conto delle proposte delle Istituzioni formative, eventuali articolazioni con altri percorsi. Al fine di permettere un'ottimale ricaduta didattica ed organizzativa dell'attività formativa, in caso di nuove iscrizioni che comportino il superamento dei 29 studenti per classe, tenuto conto degli eventuali ritiri o passaggi ad altri percorsi, possono essere attivati

⁵⁵ Dgp n. 1581 del 21.9.2015, all.1.

⁵⁶ Le classi sdoppiate sono quelle che prevedono l'istituzione di un unico gruppo classe che svolge alcune parti del percorso in comune ed altre in sottogruppo per la formazione specifica di due distinte qualifiche professionali.

nuovi gruppi classe nei limiti della programmazione triennale complessiva. Il numero delle classi così stabilito serve a calcolare l'UCS ora corso e, successivamente, il volume orario complessivo, necessaria premessa per individuare il finanziamento generale di previsione.

Parametro

Il caso della Provincia autonoma di Trento per l'Istruzione e formazione professionale presenta un unico parametro diviso per fasce di tipologie (settori) per individuare il finanziamento del costo della singola operazione. Esso è costituito da un "indicatore di processo" e si riferisce ai costi fissi. L'indicatore di processo corrisponde, qui, al costo standard unitario dell'ora corso.

Come si calcola l'indicatore di processo?

Per ottenere l'UCS di processo iniziale relativo all'a.f. 2015/16 (vedi dgp 1462/2015, all. B, Documento dei criteri p.18), poi rivalutato mediante successive deliberazioni, si è chiesto alle Istituzioni paritarie di fornire i dettagli dei suddetti costi divisi per 5 settori. Si è, poi, diviso il costo di settore per il monte ore di settore, risultante dal numero dei gruppi classe di un anno moltiplicato il numero di ore previste in un anno (1.066). Come si è detto, i gruppi classe corrispondono al numero degli studenti validi per ogni percorso facenti parte di classi tra 15 e 29 allievi, stabilite ai soli fini amministrativi dal Servizio competente. Pertanto, nel citato Documento dei criteri per l'a.f. 2015/16 i parametri ora corso definiti per settore sono stati:

- UCS ora corso del settore Alberghiero € 148,00
- UCS ora corso del settore Artigianato € 142,00
- UCS ora corso del settore Benessere € 140,00
- UCS ora corso del settore Industria e Turismo € 141,00
- UCS ora corso del settore Servizi € 139,00

Nel caso della P.A. di Trento, per calcolare l'unità di costo standard di ciascun settore, la formula da applicare è:

$$UCS_i = \frac{[\sum_{j=1}^n CS_j]_i}{[\sum_{j=1}^n h_j]_i}$$

dove:

UCS_i = unità di costo standard ora corso dell'i-esimo settore

$\sum_{j=1}^n CS_j$ = somma del costo dei percorsi a qualifica dell'i-esimo settore

$\sum_{j=1}^n h_j$ = monte ore dei percorsi dell'i-esimo settore, inteso come durata in ore di ogni anno di percorso (1.066 ore) moltiplicato il numero dei gruppi classe di ogni annualità

Alle unità di costo standard e al loro rispettivo valore unitario viene apportato un correttivo al fine di rendere un quadro più preciso della spesa rimborsabile. Esso riguarda la rivalutazione monetaria negli anni. L'incremento dei valori proposti (dgp 1425/2018 all.1, p.19) si ottiene tenendo conto dei nuovi costi del personale e, in modo più limitato, degli aumenti del costo delle materie prime (in riferimento al settore alberghiero).

Tabella 15 - Parametri di costo ora corso per anno formativo e ambito specifico

	a.f. 2015/16 €	a.f. 2016/17 €	a.f. 2017/18 €	a.f. 2018/19 €
Alberghiero	148,00	155,00	154,00	161,50
Artigianato	142,00	150,00	148,00	153,00
Benessere	140,00	148,00	146,00	151,00
Industria-Turismo	141,00	149,00	147,00	152,00
Servizi	139,00	146,00	145,00	149,50

Fonte: Amministrazione della P.A. di Trento

Gli aumenti degli a.f. 2016/17 e 2018/19 sono dovuti per lo più all'adeguamento per progressione di carriera del personale a seguito dell'incremento orario dei costi secondo il CCNL, mentre il lieve decremento dell'anno 2017/18 è dato dall'erogazione ormai a regime, senza più l'onere degli arretrati presente nell'anno precedente.

Livello 2 *Applicazione delle UCS*

Come si indicano i costi ammissibili?

Il parametro individuato per la definizione della spesa ammissibile/rimborsabile costituisce una "tabella standard di costi unitari". Essa consente di valorizzare il sostegno pubblico da corrispondere al singolo beneficiario per le attività prestate ("al netto delle relative entrate, se previste", ossia delle quote di iscrizione già corrisposte dai ragazzi agli Enti). Essendo utilizzata la sola UCS di processo, i calcoli da fare per stabilire il costo del percorso sono più semplici di altri casi presenti sul territorio nazionale che applicano anche l'UCS di risultato. Lo Studio del 2015 serve a determinare l'indicatore di processo e a calcolare i costi dei percorsi. Considerando, ad esempio, che l'UCS ora corso approvato con dgp 1462 del 31/8/2015 è di € 148,00 per il settore alberghiero e che il numero di ore previsto è 1.066, se ne deduce che il finanziamento massimo assegnabile per ogni percorso del settore alberghiero non può essere superiore a € 157.768,00. Pertanto, la spesa ammissibile o quella relativa al finanziamento da rimborsare a un beneficiario a fronte della realizzazione di un percorso nel settore "n" (Livello 2) si ottiene in modo speculare rispetto a come si era ottenuta l'UCS ora corso (Livello 1) del medesimo settore, ossia moltiplicando l'"UCS n" rispettivamente per il numero di ore previsto o per il numero di ore realizzate. In tal modo, la formula sarà:

$$CF_n = UCS_n * h_n$$

dove:

CF_n = contributo ammissibile/rimborsabile di un percorso del settore "n"

UCS_n = UCS ora corso del settore "n"

h_n = numero di ore previste/reali delle annualità dell'intero percorso

Lo Studio 2015 consente di utilizzare costi standard diversi per la stessa tipologia (leFP) in ragione dei differenti costi dei settori.

Il "totale generale dei costi di previsione"⁵⁷ per la leFP si ottiene cominciando a calcolare il "volume orario complessivo di previsione" delle ore di lezione per tutte le classi appartenenti a ciascun settore. La quantificazione del volume orario dei percorsi di leFP, volume orario valido ai soli fini economico-finanziari, è ottenuta mediante l'unità di riferimento "gruppo classe". Una volta individuati gli studenti validi e, con essi, i gruppi classe a seguito dell'istruttoria del Servizio competente⁵⁸, la formula del volume orario complessivo risulta essere la seguente:

$$VOC = (h * cl \text{ settore } 1) + (h * cl \text{ settore } 2) + (h * cl \text{ settore } 3) + (h * cl \text{ settore } 4) + (h * cl \text{ settore } 5)$$

dove:

VOC = volume orario complessivo

h = numero ore previste di un anno di lezione

cl = numero di gruppi classe di ogni anno in ciascun settore.

⁵⁷ Vedi, ad esempio, la determinazione del dirigente del Servizio istruzione e formazione del secondo grado, univ. e ricerca n. 257 del 29 novembre 2017, legge provinciale 7 agosto 2006, n. 5 e s.m. e dpp 1.10.2008.

⁵⁸ Istruttoria di cui al paragrafo 1. della sezione II dell'allegato al dgp 1462 del 31.8.2015 "Documento dei criteri e delle modalità di finanziamento delle attività di formazione professionale".

Pertanto, per i percorsi triennali e quadriennali di leFP, il volume orario complessivo delle ore corso assegnabili alle Istituzioni formative paritarie è dato dalla sommatoria dei prodotti del numero delle ore annuali (1.066⁵⁹) per i numeri delle unità classe di ogni anno in ciascun settore. Il finanziamento complessivo assegnato è dato, invece, dal prodotto tra i "parametri di costo" (le UCS ora corso sopra definite per settore) e il volume orario assegnato per i singoli ambiti di riferimento. Il finanziamento globale risulta, pertanto, dalla sommatoria dei finanziamenti assegnati per ciascun settore.

$$TGP = \sum_i CS_i$$

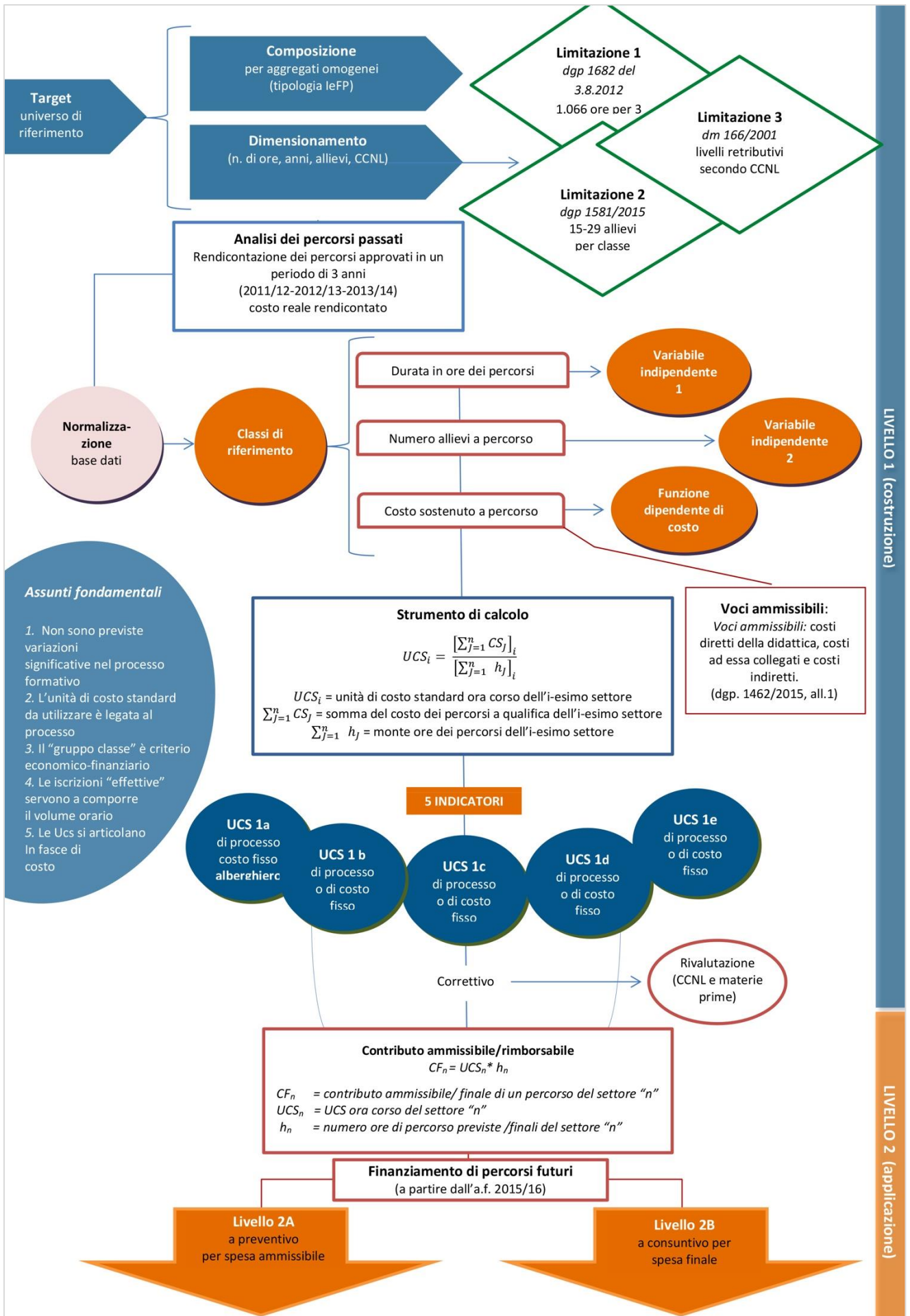
dove:

TGP = totale generale di previsione

CS_i = costo di ciascun settore

⁵⁹ Il monte ore annuo del percorso obbligatorio è pari a 1.066 ore, così come definito nei piani di studio provinciali dei percorsi triennali e quadriennali di leFP di cui alla deliberazione della giunta provinciale n. 1682 del 3 agosto 2012 e s.m.i.

**Grafico 15 - Mappa del processo di semplificazione dei costi dell'Istruzione e formazione professionale
Provincia autonoma di Trento**



Fonte: Elaborazione dell'autore

10. I COSTI STANDARD DELLA ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE IN REGIONE LOMBARDIA

Caso 10 - Tabelle standard di costi unitari nell'ambito del sistema dote: struttura logica e metodologia

Il sistema dotale è stato introdotto dalla legge regionale n. 19 del 6.8.2007 e, poi, modificato dalla lr n. 30 del 5.10.2015, come strumento per allocare risorse finanziarie alla persona in formazione. La Regione Lombardia, in funzione dei servizi concordati nel Piano di intervento personalizzato, presentato nel rispetto dei costi orari standard della formazione, ha normato (come evidenziato anche nel dds 12.9.2017, n. 10899) la semplificazione dei costi del settore della leFP con due decreti per trienni e quarti anni: 1) dduo n. 8153 del 5.8.2009 “*approvazione della metodologia di calcolo dei costi standard relativi ai servizi al lavoro e ai servizi alla formazione nell'ambito del sistema dote*” e successivi aggiornamenti” (attualmente applicato ai quarti anni); 2) dduo n. 4355 del 23.5.2014, “*Approvazione della metodologia di calcolo del costo standard della formazione per i percorsi di leFP*” (per i percorsi triennali). Successivamente, la dgr n. X/3143 del 18.2.2015 “*Programmazione del sistema Dote per i servizi di istruzione e formazione professionale per l'anno scolastico e formativo 2015/2016*”, ha introdotto valori dotali massimi, diversificati sulla base della tipologia di percorso formativo offerto a qualifica o a diploma. Inoltre, i valori della dote valgono per tutte le Istituzioni formative accreditate al sistema regionale, comprese quelle trasferite alle Province ai sensi della lr n. 1/1995 e della lr n. 1/2000. Si è scelto in questo Studio di approfondire, in particolare, i costi standard dei percorsi triennali.

Assunti fondamentali

Il modello adottato si fonda su alcune premesse:

1. L'unità di costo standard è legata al processo

Non si ritiene determinante il calcolo degli indicatori di finanziamento mediante unità di costi standard legate al risultato. Pertanto, il parametro utilizzato è quello di processo.

2. Costituzione della base dati

La base dati è costituita esclusivamente dalle spese rendicontate dai beneficiari e, ove non disponibile, dal valore complessivo finanziato.

3. L'UCS non agisce solo in modo algebrico perché si assume una soglia massima

I parametri di finanziamento non agiscono in modo puramente algebrico, nel senso che il finanziamento approvato e quello maturato non sono solo il prodotto di indicatori fisici di realizzazione, di durata e di partecipazione per il relativo costo unitario standard. Nell'ambito del sistema, entrano in gioco anche massimali scelti dalla Regione (doti), determinati in base alle risorse disponibili.

4. Le UCS si articolano in fasce di costo

Il finanziamento è definito per singoli ambiti di riferimento: è articolato in più fasce a seguito di una stima di massima dei diversi costi di gestione e funzionamento correlati alla tipologia di laboratori utilizzati da parte delle Istituzioni formative che erogano percorsi ordinamentali.

Livelli di processo

Nel processo di determinazione e adozione dei costi standard è possibile identificare alcuni livelli, come si vedrà nel Grafico 16.

Livello 1: “costruzione” del costo standard. Si tratta del processo di determinazione delle unità di costo standard (UCS), da applicare successivamente ai casi previsti. Si realizza mediante la rilevazione, a consuntivo, di una base dati finalizzata a individuare i parametri della spesa.

Livello 2: “applicazione” del costo standard, ossia uso delle unità di costo standard (UCS) realizzate al livello 1 ai fini della determinazione della spesa rimborsabile di ciascuna attività specifica del beneficiario, calcolata sulla base dei propri dati.

I dati da individuare come base dei calcoli dei diversi livelli sono sintetizzati nella tabella 16.

Tabella 16 – Livelli del processo di semplificazione dei costi

	Livello 1 Costruzione degli strumenti	Livello 2a Finanziamento assegnato	Livello 2b Finanziamento effettivo finale
	COSTRUZIONE UCS ORA ALLIEVO	APPLICAZIONE UCS	APPLICAZIONE UCS
Percorsi approvati e rendicontati negli a.f. 2007/08 e 2008-09	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numero ore (numero ore rendicontate) 2. Allievi (numero allievi rendicontati) 3. Costo sostenuto (costo rendicontato) 4. Correttivo 		
Percorsi dell'a.f. 2015/16 e sgg.		<ol style="list-style-type: none"> 1. Derivante dal numero di doti previste per ogni percorso. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Derivante dal numero di doti assegnate per ogni percorso. (in presenza di un numero di ore inferiore al 75%, si moltiplica l'UCS ora allievo per il numero delle ore, fino alla concorrenza del valore della dote).

Se il Livello 1 serve alla costruzione dei parametri e alla determinazione del costo, il Livello 2 costituirà un'“applicazione” di tali parametri. Il riferimento per assegnare il finanziamento finale rimborsabile di ciascun percorso, a partire dall'a.f. 2015/16 sarà il numero delle doti assegnate, tenendo conto che, in caso di frequenza minore del 75% l'UCS ora allievo stabilito al livello 1 si moltiplica per il numero delle ore effettivamente frequentate, fino alla concorrenza del valore della dote prevista secondo le tre fasce di costo.

Livello 1 *Costruzione delle UCS*

Universo di riferimento

Al Livello 1, la costruzione del costo standard richiede un universo di riferimento articolato per “composizione” e “dimensionamento”. Queste intervengono per circoscrivere un *target* omogeneo a fondamento del valore delle tabelle standard di costi unitari.

Composizione

1. La *composizione* delle attività per la definizione dei costi standard raccoglie aggregati di progetti omogenei, adeguati agli scopi previsti dalla normativa per la tipologia richiesta e in condizioni operative normali. Non fanno parte del campione le attività giudicate non coerenti, che mantengono differenze sostanziali rispetto al modello da finanziare. Nel caso della Regione Lombardia, nel costruire il modello di UCS si è scelto di identificare operazioni omogenee che siano finalizzate alla tipologia di Istruzione e formazione professionale afferente a una qualifica (o a un diploma).

Dimensionamento

2. Il *dimensionamento* si attua nel rispetto di alcuni requisiti minimi che garantiscono l'erogazione di un'offerta di leFP collegata all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione e finalizzata a una qualifica o ad un diploma professionale. Tali requisiti sono previsti sia dall'art 17 del d.lgs n. 226/05 (almeno 990 ore all'anno in percorsi triennali o quadriennali) che dalle norme di accreditamento applicate su tutto il territorio nazionale. Proprio sulla base dell'art 1, comma 4 del dm n. 166/2001, il personale di ogni Ente accreditato dovrebbe essere inquadrato secondo il contratto collettivo di lavoro di riferimento per i profili professionali richiesti del personale dipendente, docente e non docente, e secondo i conseguenti livelli retributivi. A livello regionale, la materia è ulteriormente regolata nelle deliberazioni relative agli avvisi e alla programmazione del sistema di leFP.

Limitazioni

Nella composizione della base dati, i progetti devono rientrare in alcune caratteristiche, definite in riferimento a quanto stabilito dalla citata normativa nazionale e regionale. Nella

fattispecie, il monte ore annuo del percorso obbligatorio è pari a 990 ore, così come definito nei piani di studio regionali dei percorsi triennali e quadriennali di IeFP. A ciascun percorso viene garantito un minimo di 15 doti per Istituzione formativa fino a 25 doti nel caso in cui la quota di studenti assegnatari di doti di primo anno sia inferiore al 75% degli iscritti. In coerenza con quanto definito nelle deliberazioni, il gruppo classe è costituito nel rispetto dei seguenti parametri numerici: max 30 studenti (con o senza doti) e max 5 studenti portatori di handicap certificati. Il personale deve rispondere per i livelli retributivi al CCNL.

Analisi dei percorsi passati

Nel caso della Regione Lombardia, per determinare il costo standard dei percorsi (Livello 1), viene fatta un'analisi dei percorsi precedenti per un periodo di due anni. Pertanto, sono stati utilizzati i dati della programmazione regionale con rendicontazione validata per gli anni formativi 2007/08 e 2008/09. L'identificazione e l'analisi della base dati acquisita riguardano tutti i percorsi con spesa rendicontata e, ove non disponibili, i percorsi con valore complessivo finanziato. Sono stati considerati a parte i percorsi dei Centri provinciali che godevano di altri contributi pubblici a copertura dei costi di gestione. Dall'a.f. 2015/16 non vi è stata più distinzione tra Agenzie provinciali e altri CFP accreditati, per cui l'importo stabilito in forma di doti è, ora, uguale per tutti gli Enti accreditati al sistema di IeFP regionale ai sensi delle lettere a) e c) dell'art 24 della lr n.19 del 6.8.2007 e successivi provvedimenti attuativi. Dalla base dati acquisita sono stati selezionati 328 progetti finanziati nell'ambito di 5 bandi (dduo 4355 del 23.5.2014).

Normalizzazione

La *normalizzazione* della base dati corrisponde alle operazioni da compiere per alleggerire la banca dati dai progetti da scartare. In tal modo, si potranno realizzare le elaborazioni statistiche per individuare le variabili utili alla determinazione del costo standard.

Classi di riferimento (primo filtro)

Fonti di dati utili a valorizzare le UCS sono le classi di riferimento, che raccolgono informazioni a consuntivo nel su citato periodo di anni. I dati finanziari da rendicontazione si riferiscono al costo reale di ogni singolo progetto in termini di indicatori fisici di realizzazione, con una base dati che prende in considerazione i seguenti *item*:

- *durata in ore dei percorsi;*
- *numero di allievi;*
- *costo dei percorsi.*

La “durata in ore dei percorsi” si riferisce al primo livello di costruzione delle UCS, includendo il numero di ore rendicontate durante il periodo considerato (max 990 ore all'anno).

Le modalità di riconoscimento dei costi sono definite negli specifici provvedimenti attuativi. Per “costo sostenuto” a percorso si intendono tutti i costi organizzativi, di gestione e funzionamento, ad esclusione dei costi indiretti. Tali costi, da considerare in seguito, si vedrà che risultano stabiliti nella percentuale del 15% del totale dei costi dell'operazione. I costi diretti a percorso, presi in considerazione per la definizione del costo standard, sono quelli rendicontati e, ove non disponibili, i valori complessivi finanziati. I costi diretti si riferiscono alla preparazione e alla direzione e controllo interno. In merito alla preparazione, per analogia con quanto stabilito per gli Ifts lombardi, hanno riguardato: ideazione e progettazione, indagine preliminare di mercato, elaborazione materiale didattico, pubblicizzazione e promozione del progetto, selezione e orientamento partecipanti, utilizzo materiali di consumo per l'attività programmata, esami, utilizzo locali e attrezzature per l'attività programmata, docenza/orientamento/tutoraggio, docenza di supporto ecc. Le voci relative alla direzione e al controllo interno sono: coordinamento, monitoraggio fisico e finanziario, rendicontazione, direzione e valutazione finale dell'operazione/progetto, servizi ausiliari (centralino, portineria, ecc.) e contabilità generale (civilistico, fiscale).

Gli allievi censiti per la costruzione dell'UCS ora allievo sono quelli riportati a consuntivo. Per la costruzione della UCS è stato utilizzato il numero medio di allievi a percorso presenti a consuntivo. Tuttavia, dalle indicazioni contenute nell'allegato A del dduo 4355/2014 si apprende che in presenza di un numero superiore a 20 il numero sarebbe stato normalizzato a 20.

Parametro

Il caso della Regione Lombardia per l'Istruzione e formazione professionale presenta un unico parametro in relazione a tre fasce di costo diversificate (comma 5 della dgr n. X/3143/2015 e pp. 5 e 6 dell'Allegato A), con riferimento alla tipologia del percorso formativo offerto. A questo scopo è stata svolta un'indagine approfondita sui costi organizzativi, di gestione e funzionamento correlati alla tipologia di laboratori utilizzati da parte delle Istituzioni formative. Per individuare il finanziamento del costo della singola operazione è stato individuato per ogni tipologia un "indicatore di processo" (dduo n. 8153/2009 per i IV anni e dduo n. 4355/2014 per i trienni) che, nell'ambito del sistema dote, contribuisce a identificare i costi fissi. L'indicatore di processo corrisponde, qui, al costo standard unitario dell'ora allievo.

Come si calcola l'indicatore di processo?

Per ottenere l'UCS di processo iniziale relativo all'a.f. 2015/16 (primo anno di applicazione), sono stati utilizzati i dati della programmazione regionale dei percorsi triennali sperimentali avviati negli a.f. 2007-08 e 2008-09. Sono stati utilizzati i costi, gli allievi e le ore di ciascuna tipologia di intervento secondo la seguente formula contenuta nell'Allegato A alla dduo 4355 del 23.5.2014:

$$\sum_i^n [(CTp/MO)/Ai = CSHD]$$

dove:

CTp = Costo totale del progetto (totale della spesa rendicontata e, ove non disponibile, il valore complessivo finanziato)

MO = Monte ore complessivo per singolo intervento

Ai = Numero medio di allievi a percorso (se >20 il numero è normalizzato a 20)

CSHD = Costo ora per allievo.

Successivamente, è stata calcolata la media dei costi orari per allievo dei singoli progetti dei CFP. Il caso lombardo assume anche una soglia massima discrezionale di finanziamento annuale ad allievo (che, in origine, poteva essere vicina al prodotto dell'UCS per il numero di ore a consuntivo). Pertanto, nell'Allegato A della dgr n. X/3143/2015 a pp. 5 e 6, si configurano tre fasce di costo annuale allievo per le qualifiche triennali:

Tabella 17 – Fasce di costo per percorsi a qualifica

€ 4.000,00	Operatore ai servizi di promozione e accoglienza, Operatore del benessere, Operatore amministrativo-segretariale, Operatore amministrativo-segretariale - Paghe e contributi.
€ 4.300,00	Operatore alla riparazione di veicoli a motore, Operatore dei sistemi e dei servizi logistici, Operatore di impianti termoidraulici, Operatore elettrico, Operatore elettronico, Operatore delle produzioni chimiche, Operatore delle calzature, Operatore ai servizi di vendita, Operatore dell'abbigliamento, Tecnico dei servizi di animazione turistico-sportiva e del tempo libero.
€ 4.600,00	Operatore della ristorazione, Operatore della trasformazione agroalimentare, Operatore delle lavorazioni artistiche, Operatore grafico, Operatore agricolo, Operatore del legno, Operatore edile, Operatore alla riparazione di veicoli a motore- Manutenzione di aeromobili, Operatore meccanico, Operatore amministrativo-segretariale- informatica gestionale, Operatore amministrativo-segretariale- disegno tecnico CAD.

Allo stesso modo, per i diplomi di IV anno, le fasce sono le seguenti:

Tabella 18 – Fasce di costo per percorsi a diploma

€ 4.000,00	Tecnico dei servizi di promozione e accoglienza, Tecnico dell'acconciatura, Tecnico dei trattamenti estetici, Tecnico dei servizi di impresa.
€ 4.300,00	Tecnico riparatore di veicoli a motore, Tecnico di impianti termici, Tecnico per la conduzione e manutenzione di impianti automatizzati, Tecnico elettrico, Tecnico elettronico, Tecnico per l'automazione industriale, Tecnico dell'abbigliamento, Tecnico commerciale delle vendite.
€ 4.600,00	Tecnico di cucina, Tecnico della trasformazione agroalimentare, Tecnico delle lavorazioni artistiche, Tecnico grafico, Tecnico dei servizi di sala e bar, Tecnico agricolo, Tecnico edile, Tecnico del legno, Tecnico riparatore di veicoli a motore - manutenzione di aeromobili, Tecnico servizi all'impresa con qualifiche di operatore amministrativo segretariale - informatica gestionale e disegno tecnico CAD.

La soglia massima discrezionale (dote singola per percorso e, successivamente, budget per Operatore, ossia per Ente accreditato), dettata dall'entità delle risorse disponibili, viene, di fatto, a incidere in misura considerevole sulla determinazione dei finanziamenti a percorso, limitando l'applicazione della UCS ora allievo.

*Correttivi
(secondo
filtro)*

Al costo orario per allievo è stata applicata l'indicizzazione ISTAT, utilizzando le variazioni percentuali medie annue al 2013.

Livello 2 *Applicazione delle UCS*

*Come si
indicano i
costi
ammissibili?*

L'indicatore di processo corrisponderebbe al costo standard unitario dell'ora allievo, ma questo indicatore, all'interno del sistema della dote, viene utilizzato solo in modo limitato: quando la percentuale di presenza dell'allievo scende sotto il 75%. Tale limite, tiene conto delle assenze giustificate, le quali vengono riconosciute nel limite massimo del 25% delle ore di formazione effettivamente fruite dallo studente.

Il contributo rimborsabile per allievo si calcola con la formula seguente:

$$CA = UCS * H$$

dove:

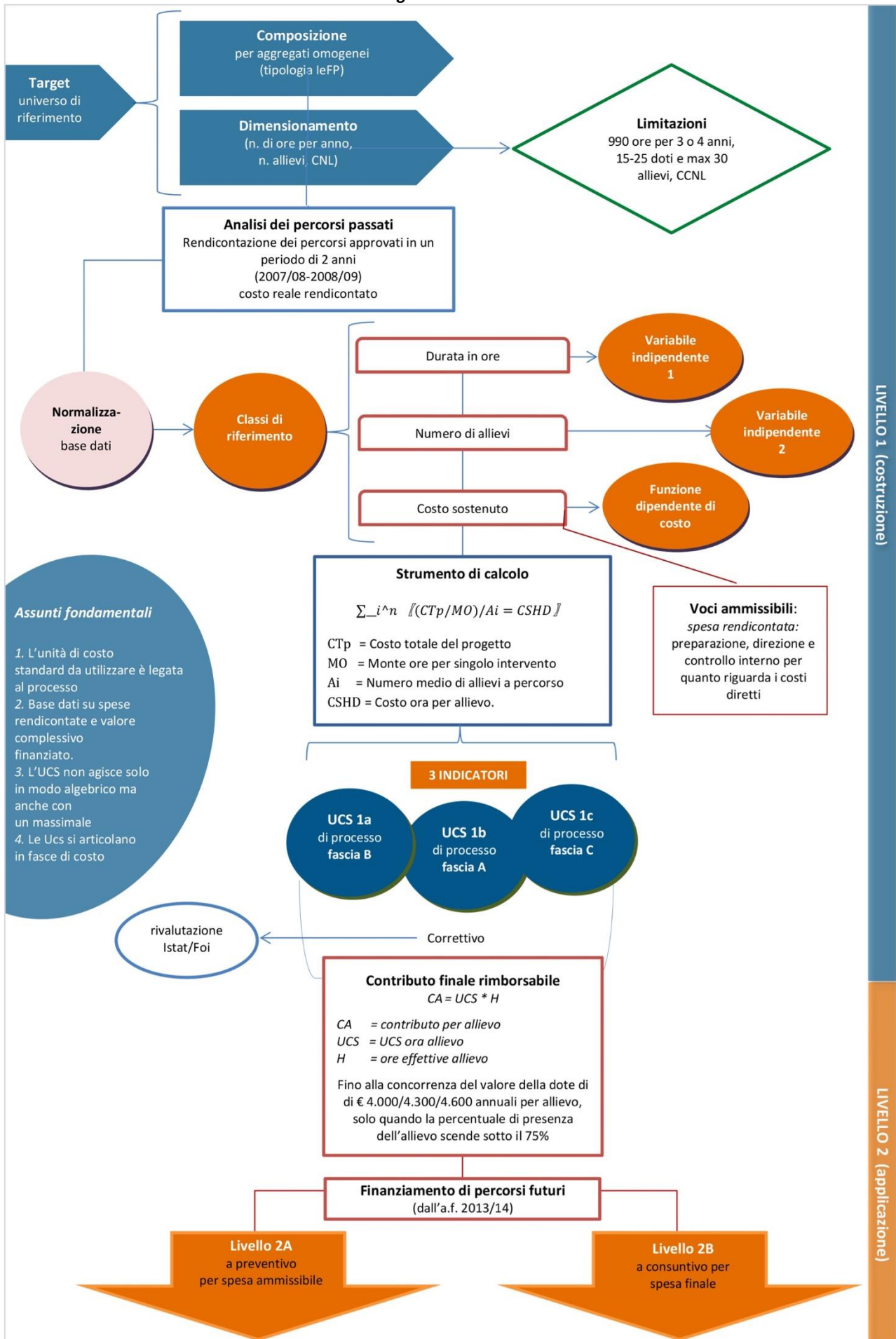
CA = contributo per allievo

UCS = UCS ora allievo

H = ore effettive allievo

Per valorizzare il sostegno pubblico da corrispondere ai singoli beneficiari per le attività prestate, la Regione attribuisce un certo numero di doti. Il valore della dote è dato nell'ambito delle citate tre fasce di € 4.000,00/4.300,00/4.600,00 annuali per allievo, le quali tengono conto dei costi organizzativi delle Istituzioni formative e dei costi di gestione e funzionamento correlati alla tipologia dei laboratori. Negli ultimi anni è stato assegnato anche un "budget Operatore" con apposito decreto dirigenziale. Esso rappresenta un massimale dei finanziamenti per Ente, corrispondente alla quota pubblica delle doti, calcolata sulla base di un contingente stabilito dalla Regione.

Grafico 16 - Mappa del processo di semplificazione dei costi dell'Istruzione e formazione professionale Regione Lombardia



Fonte: Elaborazione dell'autore

11. I COSTI STANDARD DELLA ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE IN REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Caso 11 - Tabelle standard di costi unitari: struttura logica e metodologia utilizzata

Assunti fondamentali

Nella Regione Emilia-Romagna, la definizione delle “tabelle standard di costi unitari” è finalizzata anche a semplificare la rendicontazione dei percorsi formativi dell’Istruzione e formazione professionale. L’impianto del modello regionale parte dal decreto istitutivo dgr n. 1119 del 26 luglio 2010, che approva la metodologia sui costi unitari standard e sulle modalità di finanziamento in applicazione del reg. Ce n. 396/2009 (Studio 2010). Si è trattato della prima sperimentazione delle opportunità offerte dal regolamento Ce, concretizzata con la partenza dei bienni⁶⁰ dell’a.f. 2010/11. Nello specifico, si prevede la possibilità di dichiarare i costi fissi calcolati applicando tabelle standard di costi unitari e di utilizzare questi valori standard in luogo della puntuale rendicontazione delle spese dei beneficiari. Lo Studio 2010 ha avuto ulteriori e significative evoluzioni applicate alla formazione degli adulti nel 2011 (dgr n. 1568, del 2.11.2011) e nel 2015 (dgr n. 116 del 16.2.2015).

I percorsi formativi per il conseguimento di un diploma o di una qualifica professionale sono stati considerati i più idonei per una prima attuazione della semplificazione. Le attività, infatti, sono molto standardizzate con riferimento alla durata, alla tipologia di utenza, all’articolazione di modalità formative ricorrenti (aula, laboratori e stage combinati secondo limitata autonoma variabilità). I successivi studi del 2011 e 2015, negli ambiti della formazione continua e degli adulti esposti a una maggiore varianza, hanno potuto determinare UCS in modo più complesso a motivo della loro applicazione a realtà meno omogenee tra loro. I principali assunti dello Studio 2010 sono, qui di seguito, sintetizzati:

1. L’UCS agisce solo in modo algebrico

I parametri di finanziamento agiscono in modo puramente algebrico, nel senso che il finanziamento approvato e quello maturato altro non sono se non il prodotto di indicatori fisici di realizzazione, di durata e di effettiva partecipazione dell’utenza, per il relativo costo unitario standard.

2. Riscontro dell’effettivo impiego dei fattori produttivi in conformità di processo

Il finanziamento è inteso come contributo alla copertura della spesa per l’effettivo impiego di fattori produttivi, in misura e qualità corrispondente agli standard prefissati nella normativa. È la conformità del processo che assicura il finanziamento, commisurato in misura forfettaria rispetto al risultato.

3. Sostanziale invarianza del fabbisogno di fattori produttivi.

Non si dovrebbero prevedere variazioni significative nel processo formativo rispetto a quanto rendicontato nello Studio per la costruzione del costo standard.

4. Riferimento alla spesa storica per la valorizzazione del finanziamento.

La spesa storica è ritenuta una base coerente di finanziamento che parte dai rendiconti di analoghe iniziative verificate in passato. Ciò vale “per l’immediato futuro”, dal momento che non risulta agevole e rapido basarsi sempre su indagini di mercato⁶¹.

5. Scorporo di servizi specifici da finanziare con parametri ad hoc.

Per non squilibrare la base dati, che deve risultare omogenea con progetti quanto più possibile simili tra loro, bisogna identificare e scorporare i costi relativi a particolari servizi a grande valore aggiunto. Ciò porta, ad esempio, a considerare a parte i servizi alla disabilità o

⁶⁰ Si ricordi che i percorsi a qualifica della Regione Emilia-Romagna hanno durata biennale a partire, di norma, da un anno previo di Istruzione professionale frequentato a scuola.

⁶¹ Nota COCOF 09/0025/04 del 28.01.2010 sulle opzioni di semplificazione: per la determinazione delle tabelle standard di costi unitari una possibilità sono le indagini di mercato, assieme all’analisi storica dei dati e alle tariffe simili a quelle adottate da altre autorità pubbliche. Tali indagini sono previste per allinearsi efficacemente alle pratiche reali di mercato. Su questo punto l’art. 37, comma 2 g) del Regolamento (UE) N. 1303/2013 stabilisce “disposizioni che consentano di procedere, ove necessario, al riesame e all’aggiornamento della valutazione ex ante durante l’attuazione di qualsiasi strumento finanziario attuato in base a tale valutazione, se durante la fase di attuazione l’autorità di gestione ritiene che la valutazione ex ante non possa più rappresentare con precisione le condizioni di mercato esistenti al momento dell’attuazione”.

della convittualità.

6. *La fase di osservazione è distinta da quella di valutazione dell'osservazione.*

La fase di osservazione deve essere rigorosa e statistica, mentre quella di valutazione si presenta come discrezionale e di speculazione logica. Si rappresentano statisticamente i dati storici disponibili, ma si richiede distanza nel valutarne le risultanze per decidere come utilizzarli.

È possibile identificare nel processo di determinazione e adozione dei costi standard alcuni livelli che portano a individuare il valore della spesa finale rimborsabile, come si vedrà nel grafico 17:

Livello 1: "costruzione" del costo standard. Si tratta del processo di determinazione delle unità di costo standard (UCS), da applicare successivamente alle singole attività. Si realizza mediante la rilevazione, a consuntivo, di una base dati finalizzata a individuare i parametri della spesa ammissibile, indicatori delle tabelle standard di costi unitari.

Livello 2: "applicazione" del costo standard, ossia uso delle unità di costo standard (UCS) del livello 1 per la determinazione della spesa ammissibile di ciascuna attività specifica del beneficiario, calcolata sulla base dei propri dati.

Livello 2a: applicazione a preventivo dell'attività del beneficiario (stima dei costi su cui, eventualmente, finanziare la prima *tranche* delle spese)

Livello 2b: applicazione a consuntivo dell'attività del beneficiario (finanziamento riconosciuto da erogare).

I dati da individuare come base dei calcoli dei diversi livelli sono sintetizzati nella tabella 19.

Tabella 19 – Livelli del processo di semplificazione dei costi

	Livello 1 Costruzione degli strumenti	Livello 2a Finanziamento previsto	Livello 2b Finanziamento effettivo finale
	COSTRUZIONE UCS	APPLICAZIONE UCS	APPLICAZIONE UCS
Percorsi approvati e rendicontati negli a.f. 2005/6 e 2006/7	<ol style="list-style-type: none"> 1. Durata in ore di ciascun percorso (ore effettivamente realizzate) 2. Partecipanti effettivi di ciascun percorso 3. Costo sostenuto per ciascun percorso 4. Messa a punto dei correttivi. 		
Percorsi dall'a.f. 2010/11		<ol style="list-style-type: none"> 1. Ore previste 2. Utenti previsti da moltiplicare con i due parametri individuati al Livello 1 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ore effettive 2. Utenti effettivi da moltiplicare con i due parametri individuati al Livello 1

Appurato che il Livello 1 serve alla costruzione dei parametri per la determinazione della spesa ammissibile, il Livello 2 sarà di "applicazione" dei suddetti parametri. I riferimenti per finanziare i percorsi realizzati a partire dall'a.f. 2010/11 sono stati, in una prima fase (Livello 2a), le ore "previste" nello stesso anno formativo e il numero degli utenti "previsti". Ciò al fine di determinare, eventualmente, la cifra ammissibile a preventivo dell'attività.

In un secondo momento (Livello 2b), il finanziamento a preventivo è stato modificato sui più precisi dati a consuntivo del beneficiario (ore "effettive" e partecipanti "effettivi") per determinare il finanziamento che, poi, verrà realmente erogato. Pertanto, le variabili di "durata in ore" e quella di "partecipazione con successo" servono a formalizzare la funzione di spesa ammissibile di ogni progetto, tenendo anche conto di non conformità rilevate in sede di controllo.

- Universo di riferimento** L'Universo di riferimento (target) serve per la costruzione del costo standard (Livello 1) e si definisce per "composizione" e "dimensionamento". Entrambi circoscrivono un campione adeguato, omogeneo e rappresentativo dal quale si parte per l'individuazione dei valori delle tabelle standard di costi unitari.
- Composizione** 1. La *composizione* individua le tipologie che servono alla formulazione dei costi standard e raccoglie soltanto quelle che, in condizioni di funzionamento normali, si riferiscono ad aggregati di progetti completi e omogenei. Le attività non coerenti non verranno considerate, in quanto presentano difformità consistenti rispetto al modello previsto. Pertanto, nel caso dello Studio 2010, si è optato per l'individuazione di operazioni omogenee finalizzate ai percorsi a qualifica di leFP dal momento che non erano ancora presenti i percorsi quadriennali.
- Dimensionamento** Il *dimensionamento* si attua individuando le caratteristiche della tipologia di progetti formativi omogenei da utilizzarsi ai fini dello Studio. Tra le complessive 192 operazioni di formazione professionale biennali a qualifica rivolte ai giovani e finanziate nelle annualità formative previste si è provveduto a individuare quei progetti utilizzabili per lo Studio statistico: a questo scopo, è stato esaminato il grado di omogeneità degli indicatori fisici di realizzazione. La definizione della tipologia si attua, innanzitutto, in relazione al numero delle ore di un'attività che rientri nelle medesime caratteristiche. Così, nel caso dello Studio, si è scelto di escludere i corsi con durate non conformi agli standard di orario, dunque, ritenuti non rispondenti alle caratteristiche previste. L'elemento di omogeneità con riferimento al servizio reso nei confronti dell'utenza esclude, in tali progetti formativi, i servizi aggiuntivi di supporto, per l'eventuale presenza di utenza disabile e di convittualità (vedi Assunto n. 5). Il maggiore costo rendicontato su questi progetti, giustificato da servizi aggiuntivi, si sarebbe tradotto in un innalzamento dei parametri della generalità dei progetti statisticamente non giustificabile. Devono, inoltre, segnalarsi ulteriori operazioni scartate, anche se relative a durate conformi: esse fanno riferimento a corsi legati a qualifiche della ristorazione, le quali presentano valori finanziari non coerenti con il resto della classe, in quanto il relativo finanziamento rendicontato ricomprende anche le spese legate ai convitti. Queste ultime (in tutto 6 operazioni di Enti dotati di convitto) non consentivano di distinguere facilmente tra materiali di consumo per le esercitazioni e per le convittualità e, pertanto, sono state eliminate. Si sono, inoltre, rimossi i cosiddetti "percorsi sdoppiati". Ci si riferisce alla pratica di ovviare al limite minimo di partecipanti per avviare un singolo percorso di qualifica, accorpando nella stessa classe allievi di qualifiche diverse (ma della medesima area professionale) in progetti di durata infra-annuale relativi alle sole ore dei moduli comuni alle due qualifiche. I progetti così finanziati e in generale tutti i progetti scartati, non possono considerarsi omogenei alla classe da rappresentare nello Studio in quanto associati a percorsi con caratteri difformi dallo standard di durata e di composizione (teoria, pratica, stage) che lo Studio si propone di valorizzare. Il campione preso in esame ai fini dello Studio, al netto delle casistiche di esclusione risulta, dunque, composto da 118 operazioni formative finanziate (di durata annuale o pluriennale).
- Limitazioni** Negli anni presi in considerazione, gli standard da seguire sono quelli della delibera 909/2009 e delle relative disposizioni attuative, applicate alla "tipologia 8.2". Come stabilito dalla dgr 105/2010, nella formazione professionale il costo massimo per classe e per anno è di €120.000,00. Il limite minimo di partecipanti per avviare un singolo percorso di qualifica è di 15 allievi. Il limite massimo per il calcolo del costo totale è pari a 20 allievi. Sono necessarie le documentazioni contrattuali (CCNL) e di curriculum del personale impegnato, associate all'esigenza di esaminare la conformità delle professionalità impiegate nonché il corretto ricorso all'*outsourcing* (partenariato e delega). Le durate sono conformi a 900 ore o multipli di 900 ore.
- Analisi dei percorsi passati** Per determinare il Livello 1 ai fini dell'individuazione del costo standard dei percorsi realizzati, l'analisi statistica dello Studio 2010 ha attinto ai dati di spesa pregressi provenienti dal Sistema Informativo della Formazione Professionale. Sono stati esaminati i risultati di

rendicontazione delle attività formative 2005/06 e 2006/07 che hanno già terminato tutto il ciclo di realizzazione e di relativo controllo da parte dell'Amministrazione. La prima applicazione ha riguardato l'a.f. 2010/11. In seguito, nel successivo Studio 2011, le operazioni già rendicontate di attività formative approvate hanno riguardato gli anni 2007, 2008 e 2009 per avere effetti a partire dall'a.f. 2016/17.

Normalizzazione

La *normalizzazione* della base dati corrisponde alle operazioni da compiere per alleggerire la banca dati dai progetti da scartare, secondo le limitazioni previste dalla normativa. Successivamente, con la base dati normalizzata si potranno realizzare le elaborazioni statistiche per individuare le variabili utili alla determinazione del costo standard alle quali, come si vedrà, si applica l'ulteriore filtro dei correttivi.

Classi di riferimento (primo filtro)

Le classi di riferimento servono per la quantificazione dei valori delle unità di costo standard. Si richiede di disporre, nel periodo considerato, di informazioni a consuntivo sul costo reale rendicontato di ogni singolo progetto in termini di "indicatori fisici di realizzazione", costituendo una base dati relativa a tre classi di riferimento:

- *durata in ore effettivamente realizzate a percorso;*
- *partecipanti effettivi a percorso;*
- *costo sostenuto a percorso.*

Per "durata in ore dei percorsi", finalizzata al primo livello di costruzione delle UCS, si intende il numero di "ore effettivamente realizzate" (aula, attività laboratoriale, tirocinio) in termini di progetti omogenei di durata annuale (vengono considerati due anni per ogni biennio). Questi sono previsti per ciascun beneficiario e risultano dai registri ufficiali.

Il "costo sostenuto" dell'operazione corrisponde al costo a consuntivo di ciascun percorso. Sono state valorizzate le diverse componenti di costo consuntivo, sottoposto a positivo controllo rendicontale da parte dell'Amministrazione regionale con riferimento al percorso standard di 900 ore annue. I servizi di convivialità e di sostegno ad allievi disabili certificati ex lege 104/92 sono stati esclusi e trattati distintamente dall'attività formativa principale al fine di evitare la diluizione dei loro costi negli standard unitari relativi alle componenti strettamente corsuali. Si è in questo modo individuato un combinato di parametri, legati a ciascuna ora di corso ed a ciascun partecipante, da utilizzarsi per finanziare un percorso annuale standardizzato semplice. Secondo la dgr n. 105/2010 i costi sono suddivisi nelle seguenti voci: costi diretti, preparazione, realizzazione, diffusione dei risultati, direzione e controllo interno, oneri figurativi, costi indiretti (che non possono risultare superiori al 20% del totale dei costi dell'operazione). Per completezza, si rileva che, in aggiunta al finanziamento, è possibile riconoscere un rimborso ad allievo per un massimo di € 1.000,00 anno pro-capite ma a fronte di costi, debitamente documentati, per mense e trasporti, non ricompresi nei costi dell'attività formativa considerata e, dunque, rimborsati separatamente. I "partecipanti effettivi" sono quelli che riescono a conseguire un successo formativo, vale a dire:

1. partecipanti della prima annualità che abbiano maturato le competenze necessarie per iscriversi alla seconda annualità;
2. partecipanti della seconda annualità che abbiano conseguito il diploma di qualifica;
3. partecipanti disabili certificati (ex Legge 104/92) di entrambe le annualità che abbiano conseguito gli obiettivi formativi previsti nel proprio piano individualizzato;
4. partecipanti di entrambe le annualità che abbiano deciso di ritirarsi prima del termine del percorso, ma non prima del 70% dello stesso al netto dello stage, per cogliere l'opportunità di un contratto di lavoro o per accedere a un percorso diverso. Sono considerati effettivi i partecipanti che non sono stati in grado di ottenere un successo formativo in quanto sono stati costretti a ritirarsi anticipatamente (comunque non prima del 70% del percorso al netto dello stage) per trasferimento di residenza/domicilio dell'allievo o per ritiro dal percorso per ragioni di salute certificate dal medico di famiglia.

La costruzione dello standard di costo associato ai percorsi di qualifica biennale ha preso a riferimento il singolo percorso annuale, anziché il ciclo completo, per agevolare la gestione finanziaria di eventuali processi di accorpamento di aule svolte al secondo anno in due enti diversi. I parametri di finanziamento del corso annuale sono, comunque, indifferenziati per i due anni del ciclo. Il caso emiliano-romagnolo presenta la combinazione di due parametri. Il primo parametro è un “indicatore di processo” e il secondo è un “indicatore di risultato”:

- a) il *Parametro 1* si riferisce ai costi fissi. È l’indicatore di “processo”, legato ai costi stabili di svolgimento del percorso, comunque affrontati a prescindere dal numero degli allievi (numero, in ogni caso, rientrante in una soglia minima stabilita). Rappresenta il “parametro di costo fisso” dipendente unicamente dalla “variabile di durata” e corrisponde al costo standard unitario dell’ora corso, ossia al costo medio di un’ora di percorso.
- b) il *Parametro 2* è l’indicatore di costo per partecipante effettivo. Rappresenta l’indicatore di “risultato” legato alla qualità, ossia all’uso qualificato dei fattori di produzione dipendente dalla variabile di partecipazione, secondo i criteri stabiliti a monte dall’amministrazione. Corrisponde all’incremento premiale del costo ora corso dato dalla variabile qualitativa di risultato, ossia dal peso aggiuntivo dei partecipanti finanziabili in relazione al successo da loro conseguito. Nello Studio 2010, l’applicazione dell’indicatore di risultato non tiene conto della varianza dovuta alla diversa lunghezza dei percorsi: la spesa viene determinata moltiplicando l’UCS di risultato direttamente per gli utenti effettivi (e non per il monte ore dei partecipanti effettivi come realizzato nel successivo Studio 2011) e, dunque, prescindendo dalla lunghezza del percorso.

L’indicatore statistico che consente di individuare i parametri è generalmente costituito dalla media aritmetica. La media assume una funzione indicativa sul valore che meglio rappresenta la distribuzione dei costi perequando la variabilità legata a fattori individuali e/o non controllati. Nel caso in esame, l’unica complicazione è costituita dal fatto che i fattori rispetto ai quali va definito un valor medio unitario sono in numero maggiore di uno. Se si vuole scomporre il costo medio complessivo in un numero maggiore di fattori occorre utilizzare un altro metodo statistico, la stima di coefficienti di regressione.

La costruzione dei due indicatori del caso emiliano-romagnolo per la formazione non può prescindere dall’individuazione di due variabili e una funzione, da utilizzare nel calcolo della *regressione lineare multipla con due variabili indipendenti*, la cui formula è:

$$Y_i = \theta_0 + \theta_1 X_{1i} + \theta_2 X_{2i} + \varepsilon_i$$

Nel caso specifico ci si trova in presenza di:

1. variabile 1: *durata effettiva*, ossia durata in ore effettivamente realizzate al termine di ciascuna attività;
2. variabile 2: *partecipanti effettivi* al termine di ciascun percorso. Il numero dei partecipanti effettivi per ciascun percorso è già presente nella banca dati costruita nella fase di individuazione delle classi di riferimento;
3. funzione di *costo a consuntivo* di ciascun percorso.

La formula della regressione lineare multipla, applicata alle tre serie di dati consente di individuare i due parametri “grezzi”, rispettivamente, di processo e di risultato, da rivedere sulla base di correttivi adeguati.

Correttivi
(secondo
filtro)

Alle due unità di costo e al loro rispettivo valore unitario sono apportati alcuni correttivi al fine di rendere un quadro più preciso della spesa rimborsabile:

- a) Il primo correttivo riguarda la rivalutazione Istat dei prezzi al consumo sull'indice FOI a valere per il maggio dell'anno 2006 (nello Studio 2011 la rivalutazione dei parametri inciderà in positivo per il 2,31%);
- b) il secondo correttivo è legato al minor fabbisogno previsto per risorse amministrative contabili sulla voce di spesa B4.3 ("Valutazione del progetto") del Vademecum per l'ammissibilità della spesa al FSE PO - 2007-2013. In vista del minore onere, tale correttivo incide per il 50% sulla voce amministrativa e contabile presente a rendiconto nelle operazioni oggetto di studio.

Nello Studio 2011 è stato definito un altro correttivo che riguarda l'esclusione, nel calcolo del costo sostenuto a percorso, dei costi per gli utenti, in termini di indennità di frequenza, servizi mensa e assicurazione allievi, ecc. Questi costi non sono ritenuti pertinenti alla realizzazione immediata del corso. Infatti, nella misura in cui sono attivate, queste erogazioni, dispongono di un servizio finanziario aggiuntivo, *ad hoc*. Ciò porta ad una riduzione quantificabile sugli importi complessivamente rendicontati (per i corsi di formazione a qualifica della tipologia Obbligo formativo ammonterà a 5,14%).

Pertanto, applicando l'indice di rivalutazione certificato dall'ISTAT e il tasso di riduzione calcolato ai parametri finanziari di partenza, nello Studio 2010 si ottiene la seguente tabella di rivalutazione progressiva.

Tabella 20 – Rivalutazione progressiva dei costi

	COSTO STANDARD PARTECIPANTI EFFETTIVI	COSTO STANDARD ORA CORSO
Parametri da calcolo di regressione	€ 792,33	€ 100,02
Standard rivalutato ai coefficienti FOI (ISTAT)	€ 850,01	€ 107,30
Standard ridotto per tasso di semplificazione amministrativa	€ 817,29	€ 103,17
Arrotondamento finale	€ 817,00	€ 103,00

Livello 2

Applicazione delle UCS

Come si indicano i costi ammissibili?

Una volta corretti, come si combinano il costo unitario di *output* con il costo unitario di risultato per definire la spesa ammissibile di un beneficiario (Livello 2)?

I due parametri individuati, indicatori di processo e di risultato, costituiscono "tabelle standard di costi unitari", utili a definire il sostegno pubblico da corrispondere al singolo beneficiario a fronte di attività/output, nel rispetto delle condizioni stabilite. Pertanto, la spesa desumibile relativa al finanziamento finale da rimborsare a un beneficiario a fronte di un'attività si ottiene moltiplicando il numero delle ore di corso "previste"⁶², (ossia 1.000 ore dall'a.f. 2010/11 in poi), per il costo standard ora corso, valutato in € 103,00 (Indicatore 1 per il finanziamento del processo), e sommando la cifra ottenuta con il risultato della moltiplicazione del numero dei partecipanti effettivi per il costo standard per partecipante effettivo di € 817,00 (Indicatore 2 per il finanziamento del risultato), come viene precisato nella formula sottostante:

$$cf = (hp * ucs 1) + (p * ucs 2)$$

⁶² Al fine di individuare il finanziamento del costo fisso della singola operazione, il parametro di processo è da moltiplicare per il numero di ore "previste" e non "effettive" dal percorso. Si presuppone, infatti, che l'attività prevista sia pagata comunque dall'ente beneficiario nell'arco temporale stabilito, nonostante siano presenti delle assenze non finanziabili. Si tiene conto dell'esigenza di non penalizzare l'Ente in caso di partecipanti che abbiano abbandonato il percorso formativo per causa allo stesso non attribuibile.

ossia:

“cf” = (valore della spesa finale rimborsabile)

“hp” = (n. ore previste)

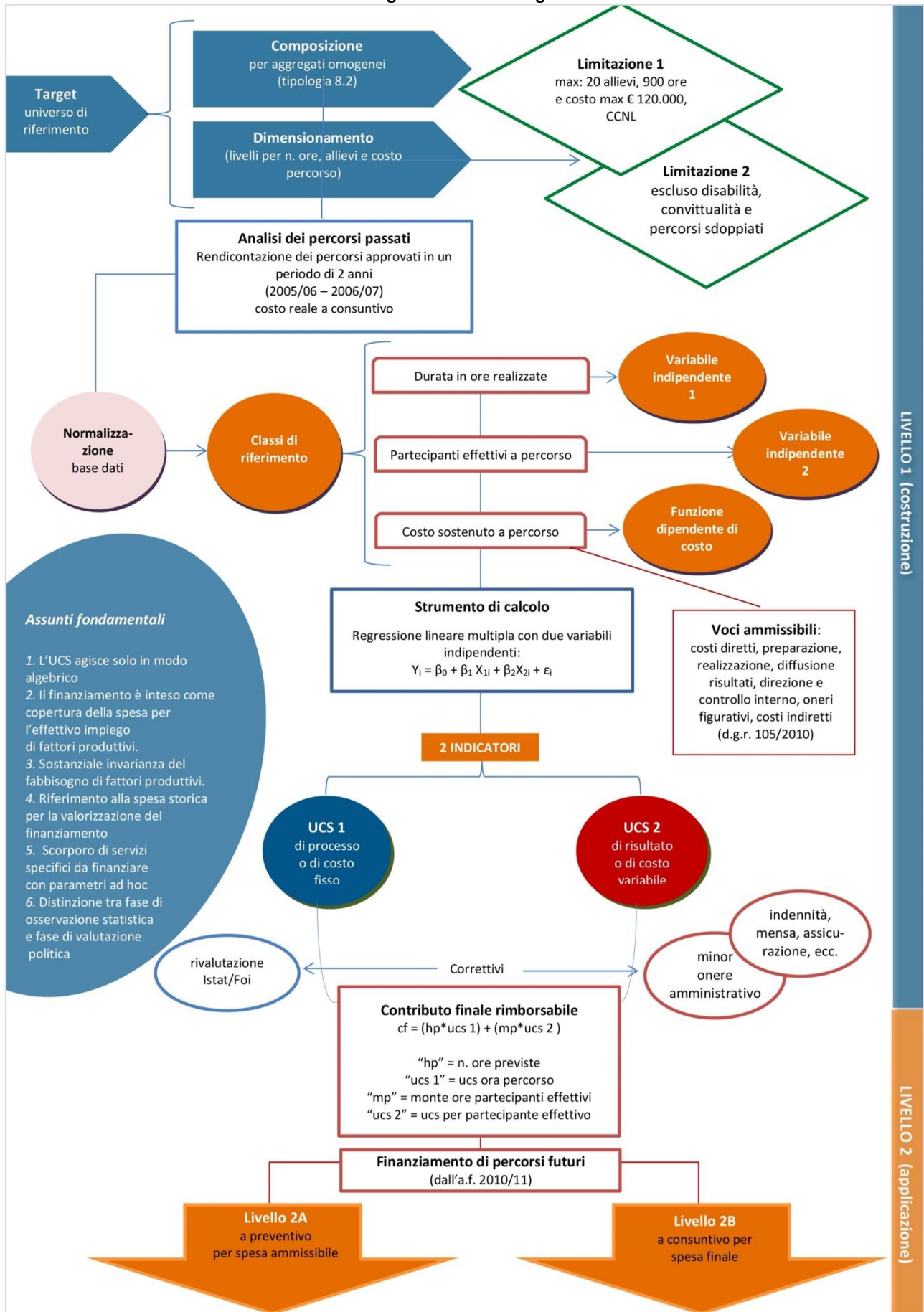
“ucs 1” = (unità di costo standard ora percorso)

“p” = (partecipanti effettivi)

“ucs 2” = (unità di costo standard per partecipante effettivo)

Nel computo complessivo della spesa rimborsabile, si possono verificare penalizzazioni in forma di decurtazione del contributo qualora si evidenzino specifiche casistiche di non conformità, a loro volta graduate in funzione delle relative gravità secondo una tabella predefinita associata ad una *check-list*. Il valore finanziario maturato al termine del corso annuale potrà, essere ridotto per l'applicazione di sanzioni a seguito di rilevazione di irregolarità per le fattispecie applicabili di cui al paragrafo 18 delle disposizioni attuative dgr n. 105/2010.

**Grafico 17 - Mappa del processo di semplificazione dei costi della IeFP
Regione Emilia-Romagna**



Fonte: Elaborazione dell'autore su Allegato tecnico del dgr 1119/2010

12. UN'IPOTESI DI LAVORO PER I COSTI STANDARD DELL'ISTRUZIONE SECONDARIA SUPERIORE

Tabelle standard per unità di costo: ipotesi di struttura logica e metodologia

Introduzione Abbiamo visto come il presente studio esponga concretamente la struttura di alcuni casi regionali e nazionali di costi standard applicati alla materia istruzione/formazione. L'ampia gamma dei casi esposti consente di coprire una fascia di applicazioni sufficientemente estesa per risultare significativa: leFP, Formazione degli adulti, IFTS e ITS. La varietà degli approcci e dei territori non impedisce ma conferma la possibilità di individuare "punti di congruenza" tra i casi esposti, ossia fasi ricorrenti di un processo tipo di semplificazione, configurate in modo da formare la struttura di un modello base (Grafico 18).

Partendo dall'analisi degli 11 casi studiati, si passa a costruire un analogo strumento operativo utilizzabile, questa volta, in un nuovo settore dell'*education*: la scuola, e in particolare l'Istruzione secondaria superiore. L'esempio dovrebbe mostrare che l'uso delle costanti di processo individuate può essere generativo anche di applicazioni in altri contesti.

L'ipotesi di lavoro per definire le unità di costi standard nel nuovo settore parte dalla consapevolezza dell'esistenza di una doppia dimensione dei costi standard: quella relativa ai "costi di sopravvivenza" (*survival cost*) e quella, aggiuntiva, relativa ai "costi di adeguatezza" (*full standard cost*). I primi hanno il loro punto di forza nella solidità del loro fondamento, verificabile e generalmente costruito sull'esame dei costi storici e di altri dati (numero allievi e numero ore) utili alla realizzazione dei due principali indicatori: i costi fissi di processo e i costi variabili di risultato. I secondi tengono in considerazione anche parametri di "efficienza" e di "equità" nel processo di costruzione della spesa rimborsabile. Infatti, il costo standard finale dovrebbe riflettere il fabbisogno reale e non incorporare inefficienze a differenza della spesa storica. In altre parole, si passa dalla "spesa storica" al "costo efficiente", determinato nelle migliori condizioni di appropriatezza.

Nell'ipotesi di processo di semplificazione dei costi di "sostenibilità", anche in un quadro di regionalismo differenziato, i criteri di qualità ("parametri di efficienza") ed eventuali maggiori finanziamenti potrebbero riguardare il livello regionale, responsabile dell'adattamento al territorio della propria offerta.

Nella presente ipotesi i parametri di efficienza non stabiliscono un valore incrementale rispetto al contributo finale finanziabile con il "*survival cost*". Tuttavia, se una regione decidesse di spendere più del fabbisogno supplementare, ossia di quanto valgono le funzioni trasferite ai costi standard di base, la differenza dovrebbe essere coperta da contributi regionali/tributi propri. La spesa eccedente lo standard di queste funzioni regionali non sarà più garantita dallo Stato, fermo restando che le procedure perequative basate sulla riduzione della capacità fiscale rimarranno operative e non subiranno alterazioni.

Nel caso di riduzione del trasferimento, si può anche prevedere una fase transitoria con un'applicazione progressiva del meccanismo di finanziamento (ad es., rimodulazione progressiva dei trasferimenti, clausola di salvaguardia, etc.). Una sintesi della composizione del processo applicato all'Istruzione secondaria superiore si trova nel Grafico 19. Esso è corredato da note e spiegazioni presenti, per voce, nella Tabella 21. Vi si individuano gli elementi di processo, le loro definizioni e articolazione, la descrizione dei compiti e le azioni da compiere per portarli alla luce e renderli operativi.

Grafico 18 - Schema di ipotesi comune di processo di semplificazione dei costi

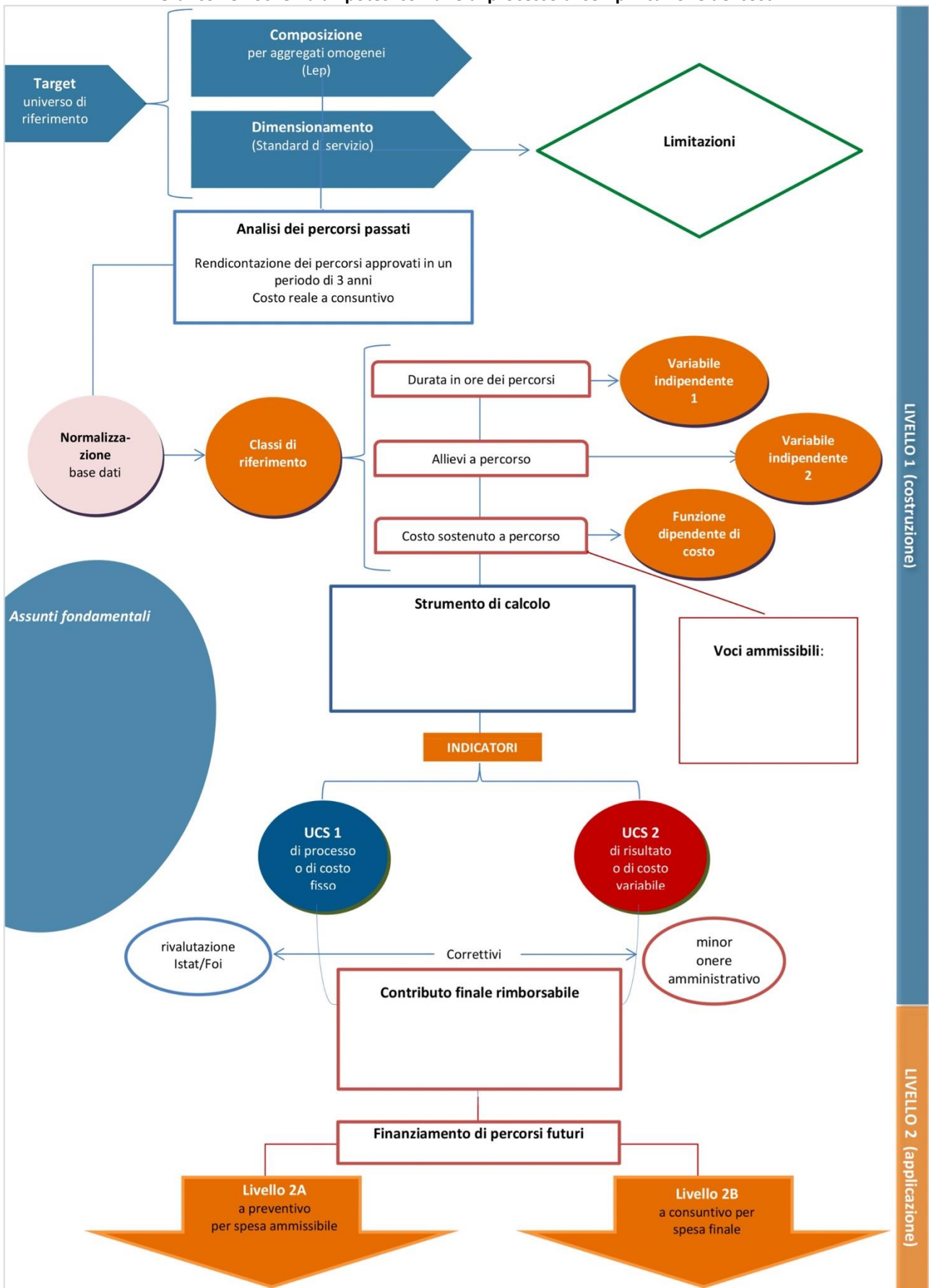


Tabella 21 - Ipotesi di lavoro del processo per individuare i costi standard “di sopravvivenza” (*survival cost*)

1. Target	
Definizione	È l’universo di riferimento che deve essere rappresentativo della tipicità del sistema da semplificare. Circoscrive un adeguato campione con caratteristiche omogenee e non estreme (queste ultime vanno eventualmente individuate, pesate e finanziate separatamente).
Articolazione	<p><i>Composizione:</i> è data dall’individuazione delle attività corrispondenti agli aggregati omogenei (es: LEP ovvero la disciplina ordinamentale che precisa i termini di prestazione del servizio da erogare)</p> <p><i>Dimensionamento:</i> caratteristiche specifiche degli aggregati omogenei da considerare sulla base di precisi confini che definiscono le attività del target (es.: Standard di servizio che indichino il numero delle ore, il numero degli allievi, il tipo di inquadramento dei docenti, ecc.)</p>
Descrizione dei compiti	<p>Tenere conto delle scuole che presentano le medesime caratteristiche per ciascun ordine e grado (licei, Istituti tecnici, Istituti professionali, ecc), tenendo conto di:</p> <ul style="list-style-type: none"> - orario minimo annuale; - articolazione; - contenuti dei percorsi; - requisiti dei docenti (CCNL, laurea, ecc); - certificazione comune; - edilizia a norma. <p>La base dati deve, pertanto, risultare omogenea. Bisogna, dunque, scorporare i maggiori costi relativi a particolari servizi a grande valore aggiunto (disabilità, convittualità ecc), ad attività extracurricolari e a specificità del contesto territoriale (scuole disagiate). Per tali voci è possibile individuare parametri di finanziamento <i>ad hoc</i> (es: Emilia-Romagna dgr 1119/2010, all. 1 p. 4-5).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esclusione all’interno delle tipologie delle categorie di scuole presenti in zone disagiate (es: scuole di montagna, insulari, ecc.) che si prevede presentino per le loro caratteristiche (riscaldamento, numero ridotto, ecc.) costi sensibilmente maggiori della media. Stimare a parte i maggiori costi di tutte le categorie di scuole “disagiate” per arrivare successivamente ad attribuire ad esse un corrispondente parametro più favorevole da finanziare <i>ad hoc</i>. • Esclusione, all’interno delle tipologie, di strutture non a norma perché si presume esponano costi maggiori per spese straordinarie da fare in base alla normativa esistente. Stimare a parte i maggiori costi delle strutture non a norma che richiederebbero nuovi finanziamenti <i>ad hoc</i>. Tali costi non rientrano nel <i>survival cost</i> ma vengono individuati perché possono rientrare nel <i>full standard cost</i>, ossia nel costo adeguato di sostenibilità per le scuole statali (quelle paritarie sono già necessariamente tutte a norma). Occorrerà prevedere un finanziamento aggiuntivo a livello di applicazione dello standard alla singola scuola (vedi punto 9). • Inclusione nelle rimanenti scuole, facenti parte del campione scelto, di quei costi finanziati direttamente (e ordinariamente) da comune e provincia, in particolare, per le voci di <i>investimento</i> e <i>manutenzione edifici</i>, non rientranti in deleghe specifiche degli enti locali alle scuole (e dunque non incluse già nel <i>Piano dei conti</i> e nel <i>Piano delle destinazioni</i>). Sarebbero incluse, invece, le voci provinciali e comunali: <i>acquisto di attrezzature didattiche e di mobili per le scuole, pagamento delle bollette e riscaldamento, interessi passivi e oneri per prestiti destinati alla copertura delle spese per l’istruzione</i>. Diversamente, sarebbero escluse le voci, per lo più comunali, relative a <i>mense e trasporti</i> e le voci, per lo più regionali, relative al <i>diritto allo studio</i>. • Esclusione dei costi degli operatori di sostegno per i disabili. Per i percorsi per disabili si provvede a sottrarre l’importo di tale voce da tutti i rendiconti della classe di progetto in esame. Il costo per i disabili non è standardizzabile in quanto ha servizi di supporto diversi. Occorrono, pertanto, forme parametriche distinte rispetto al corso base. L’azione per i disabili può rappresentarsi come un numero di ore di servizio didattico reso da persone qualificate a favore di questi alunni. Pertanto, bisogna identificare un valore forfettario unitario di un’ora di lavoro degli operatori costituito da un valore medio dei costi delle ore di lavoro degli operatori. Infine, bisogna depurare i rendiconti dalle relative

	<p>voci di costo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esclusione di tutti i costi dei <i>Progetti</i> finalizzati ad attività facoltative extracurricolari. • Inclusione dei <i>fitti figurativi</i> ossia degli “oneri che il sistema scolastico dovrebbe sostenere per pagare i canoni d’affitto, qualora non potesse utilizzare a titolo gratuito gli immobili occupati” (cfr Fondazione Agnelli⁶³). I costi di affitto delle strutture scolastiche sono stimabili in base alle quotazioni correnti del canone di locazione per uffici⁶⁴. Tali costi andranno sommati a quelli delle <i>locazioni</i> (scuole in affitto) già incluse nel Piano dei conti alla voce spese correnti per <i>prestazioni di servizi da terzi</i> al fine di avere un quadro di totale contabilizzazione dei costi delle scuole statali.
Azioni	<ol style="list-style-type: none"> 1. Individuare i dati di ciascuna scuola (vedi più avanti “classi di riferimento”); 2. Individuare scuole in zone disagiate o sottoposte a particolari condizioni climatiche o ambientali al fine di definirne i relativi maggiori costi: <ul style="list-style-type: none"> • Individuare scuole disagiate secondo tipologia⁶⁵; • Fare una stima dei maggiori costi; • Escludere le scuole disagiate dal target base. 3. Individuare strutture non a norma e tentare una stima dei costi di messa a norma: <ul style="list-style-type: none"> • Individuare strutture non a norma; • Fare una stima dei maggiori costi di messa a norma; • Escludere le scuole non a norma dal target base. 4. Individuare per ogni scuola le voci e i costi finanziati direttamente da comune e provincia (non quelli delegati alle scuole e pertanto già presenti tra i costi del <i>Piano dei conti</i> di cui al punto 5); 5. Individuare il costo medio di un’ora degli operatori di sostegno dei disabili; 6. Individuare ed escludere i costi dei <i>Progetti</i> finalizzati per attività facoltative extracurricolari; 7. Stima dei fitti figurativi ossia del guadagno per la collettività a cui il demanio pubblico rinuncia a favore delle scuole rientranti nel target. Il punto di vista non è quanto paga lo Stato per il servizio ma quanto paga la collettività.
2. Analisi dei percorsi passati	
Definizione	L’analisi dei percorsi passati riguarda le operazioni già rendicontate negli anni precedenti, tenendo conto delle fluttuazioni annuali ed evitando eventuali contingenze gravanti su 1 solo anno.
Articolazione	Si tratta delle operazioni più recenti a consuntivo in un periodo di tempo significativo, in linea con la Commissione europea, <i>Guida alle opzioni semplificate in materia di costi</i> . Egesif 14-0017, par. 5.2.2.2., tale periodo corrisponde generalmente a 3 anni.
Descrizione dei compiti	Esaminare un periodo di almeno tre anni, tra i più recenti, di cui si hanno tutti i dati a consuntivo. L’utilizzo dei consuntivi relativi alla spesa storica è considerata una base coerente di riferimento per la valorizzazione dell’UCS (cfr Emilia-Romagna, dgr 1119/2110 all.1 p.4).
Azioni	Scegliere il periodo di riferimento.
3. Normalizzazione	
Definizione	Consiste nelle operazioni materiali da compiere per alleggerire la banca dati dagli elementi da scartare.
Articolazione	È una tecnica di verifica dei dati che elimina la rindondanza per evitare anomalie nella loro consistenza.

⁶³ Fondazione Agnelli, Rapporto sulla scuola in Italia 2010, Laterza, 2010, p.110 e 132-134. Secondo lo Studio, i fitti figurativi delle scuole italiane rappresentano circa un 10% aggiuntivo rispetto alla spesa pubblica per l’istruzione scolastica.

⁶⁴ Ibidem. Per i meccanismi di calcolo si rimanda al volume citato e, in particolare, alle pp. 133-4.

⁶⁵ Ad esempio, scuole in zona climatica rigida (cat. E ed F del dpr n. 412 del 26/08/1993) o scuole presenti in zone insulari.

Descrizione dei compiti	Individuare una banca dati con i soli dati di ciascuna scuola appartenente al target scelto (cfr. Emilia-Romagna, dgr 1568/2111 all.1 p.5).
Azioni	Compiere le operazioni di standardizzazione.
4. Classi di riferimento	
Definizione	Le classi di riferimento sono la fonte tripartita di dati per individuare le sole variabili utili alla definizione delle UCS di base. Costituiscono il cuore del processo per la costruzione dei costi standard.
Articolazione	Le classi di riferimento sono riconducibili a questi 3 elementi: <ul style="list-style-type: none"> • durata in ore dei percorsi; • numero allievi; • costo sostenuto a percorso.
Descrizione dei compiti	Nei 3 anni di riferimento individuare: <ul style="list-style-type: none"> • Aggregato 1: durata in ore dei percorsi; • Aggregato 2: numero di allievi; • Aggregato 3: costo sostenuto a consuntivo in riferimento al “Nuovo piano dei conti del sistema unico di contabilità economica delle Pubbliche amministrazioni”⁶⁶, MEF, 2007. Eventualmente, finalizzarlo al sistema di <i>education</i> attraverso il confronto con il di n. 44/2001 e con il di n. 129/2018 “Regolamento recante istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle Istituzioni scolastiche” e con gli schemi di bilancio di cui alla nota. prot. n. 25674 del 20.12.18 relativi al piano dei conti e al piano di destinazione (distinto in attività⁶⁷ e progetti⁶⁸). Un costo per essere ammissibile deve essere pertinente e imputabile ad operazioni ammissibili, deve avere avuto effettiva esecuzione, deve essere riferibile al periodo del finanziamento, comprovabile, tracciabile, legittimo, contabilizzato e contenuto nei limiti autorizzati (cfr. circolare MLPS n. 2 del 2 febbraio 2009, p. 3-4).
Azioni	Individuare per le tipologie di scuole (licei, Istituti tecnici, ecc.) del target: <ol style="list-style-type: none"> 1. la durata in ore dei percorsi (in <i>ore previste</i> e in <i>ore effettive</i> rendicontate); 2. il numero degli allievi (<i>allievi iscritti</i> a inizio anno e <i>allievi formati</i> a fine anno, ossia quelli che hanno concluso l’anno promossi); 3. il numero delle classi per anno; 4. i costi a consuntivo per ciascuna voce del <i>Piano</i> (qui bisogna incrociare questi dati con i “piani di destinazione” in relazione alle voci “attività” e “progetti”).
5. Strumenti di calcolo	
Definizione	Metodologia di calcolo per ottenere gli indicatori di processo e di risultato e ponderazione dei due pesi.
Articolazione	Definire due UCS (concetto di “UCS mista” in Liguria dgr 1391/2013 all. A p.11-12) è l’opzione che si ritiene più rispondente alla semplificazione dei costi nell’ <i>education</i> . È utilizzabile la metodologia della <i>regressione lineare</i> oppure (da valutare) l’ <i>analisi storica</i> dei dati se è possibile enucleare tutti i costi variabili a seconda del numero dei formati rispetto agli altri costi fissi

⁶⁶ Un riferimento a tale piano è contenuto nell’allegato al dd 1284 del 28.11.2017 di definizione dei costi standard per gli ITS (vedi “caso 1”).

⁶⁷ Per attività si intende l’insieme dei processi obbligatori ed irrinunciabili che una scuola mette in atto per garantire la finalità istituzionale. Sono spese essenziali, obbligatorie o prioritarie e irrinunciabili per la scuola. Il POF è l’offerta curricolare irrinunciabile per tutti.

⁶⁸ Per “progetti” si intendono qui le attività facoltative la cui sospensione o non attivazione non inficia la regolarità del fine istituzionale. Per ogni singolo progetto esiste un aggregato: miglioramento, potenziamento, ampliamento dell’offerta formativa, didattica, educativa, curricolare, extracurricolare.

Descrizione dei compiti	<p>1° <i>possibilità</i>: Regressione lineare attraverso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • monte ore dei partecipanti (iscritti e formati); • ore del percorso (previste e effettive); • costo totale del percorso (costi fissi e variabili). <p>Si otterranno le UCS di processo (per i costi fissi) e l'UCS di risultato (per i costi variabili) (vedi esempio dell'Emilia-Romagna per la formazione degli adulti, file excel con formule e calcoli, unitamente al dgr 1119/2010 all. 1 p.17 e al dgr 1568/2011 all. 1 p. 18-19)</p> <p>oppure:</p> <p>2° <i>possibilità</i>: Analisi storica dei dati:</p> <ul style="list-style-type: none"> • collegare la percentuale dei <i>costi fissi</i> (quelli rimanenti rispetto ai costi riferiti agli alunni) alla durata in ore dei percorsi. In altre parole, si divide la quota del costo dei percorsi associata al processo per il monte ore dei percorsi (numero medio ore reali x numero dei percorsi), per ottenere l'UCS di processo. • collegare la percentuale dei costi riferiti agli alunni al monte ore dei formati. In altre parole, si divide la quota del costo dei percorsi associata al risultato (<i>costi variabili</i> riferiti agli alunni) per il numero medio di ore reali a percorso moltiplicato il numero dei formati. (vedi esempio di pesatura dei costi standard nazionali degli ITS (file excel), al fine di ottenere l'UCS di risultato. Vedi anche il caso Liguria (dgr n. 1391 dell'8.11.2013 all. 1 p.28-37) e il caso Veneto (dgr n. 671 del 28.04.2015 p.35)
Azioni	<p>Utilizzare nella regressione lineare:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. il n. di ore previste e effettive; 2. il numero degli alunni formati; 3. il costo totale del percorso.
6. Correttivi di efficientamento	
Definizione	Accrescono o diminuiscono il valore del finanziamento attraverso una rimodulazione delle UCS.
Articolazione	Rimodulazione delle UCS in base a fattori oggettivi.
Descrizione dei compiti	<p>L'adeguamento non è obbligatorio, tuttavia, con adeguata documentazione a supporto, si può tener conto dei cambiamenti di costo intervenuti (cfr. Liguria dgr 8.11.2013 n. 1391, all. 1 p. 21):</p> <ul style="list-style-type: none"> • a causa dello scarto temporale tra il periodo (triennio) di analisi dei consuntivi scelto e l'anno di presentazione dei risultati, operando una indicizzazione dei valori parametrici a seguito dei maggiori costi intervenuti. • a causa della minore spesa relativa ai costi amministrativi dovuta all'utilizzo della semplificazione mediante UCS, al posto della più elaborata rendicontazione a costi reali. Di tali costi amministrativi si potrà richiedere un ridimensionamento.
Azioni	<ol style="list-style-type: none"> 1. Applicazione dei coefficienti di rivalutazione monetaria Istat – FOI ai valori degli UCS individuati per gli anni precedenti (cfr. Veneto dgr n. 671 del 28.04.2015 p. 37 ed Emilia-Romagna dgr 1119/2010 all. 1 p.18 e dgr 116/2015 all.1 p.32) 2. Applicazione di un tasso di riduzione ai valori degli UCS determinato da una previsione di diminuzione degli oneri amministrativi (generalmente tra il 2% e il 5% nei casi studiati) connessa al nuovo modello gestionale (cfr. Veneto dgr n. 671 del 28.04.2015 p. 35-37)
7. Contributo finale finanziabile	
Definizione	Applicazione delle unità di costo standard per stabilire l'entità dei finanziamenti ammissibili per i percorsi futuri.
Articolazione	Nel processo di determinazione e adozione dei costi standard è possibile identificare due livelli che, insieme, portano a stabilire il valore della spesa finale rimborsabile: al primo livello si creano gli strumenti da utilizzare; il secondo livello, vede l'applicazione delle unità di costo standard a ciascun nuovo percorso.

Descrizione dei compiti	<p>Le due unità di costo standard alle quali sono stati applicati i correttivi di efficientamento costituiscono il principale elemento per il calcolo di un equo finanziamento a ciascuna scuola, limitatamente ai “costi di sopravvivenza” e sulla base di quanto già speso in passato.</p> <p>Il contributo finale per ogni scuola sarà determinabile moltiplicando l’unità di costo standard di processo per il numero di ore del percorso, sommata all’unità di costo standard di risultato per il monte ore degli allievi formati a percorso nell’ultimo anno disponibile.</p> <p>Diversamente, se al punto 5. “Strumenti di calcolo” venisse utilizzato il <i>numero dei partecipanti effettivi</i> al posto del <i>monte ore dei partecipanti effettivi</i>, la formula del contributo finale rimborsabile dovrebbe contenere, relativamente all’unità di costo a risultato, non il monte ore degli allievi formati ma il numero degli allievi formati. Vista l’esperienza dell’Emilia-Romagna negli “Studi” 2010 e 2011⁶⁹ si utilizza il <i>monte ore</i> per stabilire i costi di percorsi che presentano un numero di ore tra loro differente.</p>
Azioni	<p>Stima dei finanziamenti necessari per rispondere a un <i>fabbisogno standard</i>⁷⁰ che, in questo caso, corrisponde all’insieme di risorse delle quali si ha necessità per soddisfare i livelli di sopravvivenza (non di adeguatezza) della domanda di un servizio (a percorso e complessivamente).</p>

Ai precedenti elementi se ne aggiungono altri nell’ipotesi di semplificazione dei costi di “sostenibilità” e, in particolare:

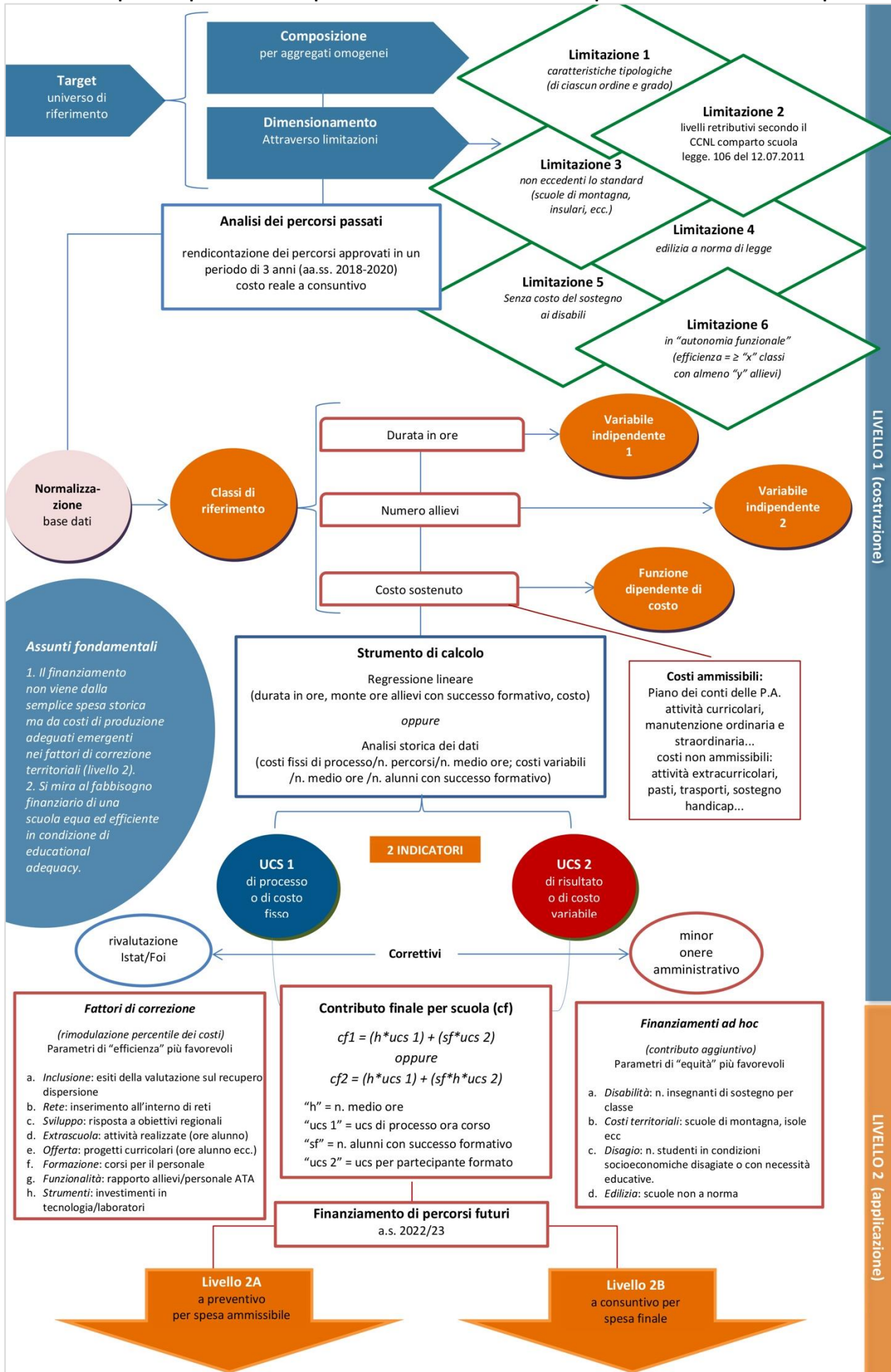
8. Fattori di correzione per scuola	
Definizione	Rimodulazione in percentili dei costi, orientata all’efficienza.
Articolazione	<p><i>Parametri di “efficienza”:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> a. Inclusione: esiti della valutazione regionale sul recupero della dispersione; b. Rete: inserimento all’interno di reti regionali o nazionali e completamento dei processi di collaborazione con altre strutture; c. Sviluppo: risposta a obiettivi di sviluppo regionali; d. Extrascuola: attività realizzate (ore alunno); e. Offerta: progetti curricolari (ore alunno ecc.); f. Formazione: corsi per il personale (ore per docente e ore per ATA); g. Funzionalità: rapporto allievi/personale non docente; h. Strumenti: investimenti in tecnologia e in laboratori.
Descrizione dei compiti	<p>Si tratta, in sostanza, di parametri correttivi stabiliti non in senso incrementale rispetto al valore di base ma per rimodulazione della spesa globale, senza modificarla. Per ogni voce si costruisce una tabella in percentili con parametri da declinare in sede regionale.</p> <p>Si potrebbe scegliere anche di premiare solo alcuni livelli apicali e/o di penalizzare quelli che non raggiungono una determinata sufficienza, anch’essa misurabile. Ciò contribuirebbe negli anni al miglioramento del sistema educativo nel senso indicato anche dall’Amministrazione locale.</p> <p>Si può attribuire, in un esempio puramente indicativo, alla partecipazione a reti un parametro meno favorevole a quelle scuole che nella graduatoria sono collocate all’ultimo decimo percentile e, viceversa, un parametro più favorevole alle scuole collocate al primo decimo percentile. Ma le soluzioni relative all’attribuzione dei pesi potrebbero essere molte, fino ad interessare in maniera proporzionalmente crescente o decrescente il valore del finanziamento delle scuole in tutti i decimi percentili, come indicato nella seguente tabella:</p>

⁶⁹ L’Indice FOI è l’indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati. Il FOI si riferisce ai consumi dell’insieme delle famiglie che fanno capo a un lavoratore dipendente operaio o impiegato. Dalle tabelle pubblicate sul sito ISTAT è possibile far derivare un indice di rivalutazione.

⁷⁰ Il concetto più ampio di fabbisogno standard è stato introdotto nell’ordinamento dalla legge n. 42/2009: “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”.

		Percentile	Valore attribuito
		10°	+0,5
		09°	+0,4
		08°	+0,3
		07°	+0,2
		06°	+0,1
		05°	-0,1
		04°	-0,2
		03°	-0,3
		02°	-0,4
		01°	-0,5
Azioni	Individuare i parametri di “efficienza” e realizzare il <i>ranking</i> per ogni parametro, attribuendo i pesi (cfr. caso della IeFP del CNOS-Fap).		
9. Finanziamenti aggiuntivi per scuola			
Definizione	Parametri per finanziamenti <i>ad hoc</i> orientati all’equità.		
Articolazione	<i>Parametri di “equità”:</i> a. <i>Disabilità:</i> numero di insegnanti di sostegno per classe; b. <i>Costi territoriali:</i> costi differenti delle scuole di montagna, ecc; c. <i>Disagio:</i> n. studenti in condizioni socioeconomiche disagiate o con necessità educative; d. <i>Edilizia:</i> scuole non a norma. e.		
Descrizione dei compiti	Si tratta di più parametri stabiliti in senso incrementale rispetto al valore di base. In altre parole, qui sono necessari finanziamenti aggiuntivi per determinare una maggiore “equità”.		
Azioni	Individuare i valori per ogni parametro di “equità”.		

Grafico 19 - Ipotesi di processo di semplificazione dei costi di sostenibilità per l'Istruzione secondaria superiore



Fonte: Anpal - Struttura 3 - Elaborazione dell'autore

Conclusioni

Nel corso di questo studio abbiamo potuto constatare che vi sono due diverse concezioni sul modo di determinare i costi standard e, in particolare, quella che vede la spesa storica come una base coerente di finanziamento che parte dai rendiconti di analoghe iniziative verificate in passato (cfr. casi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 9, 10 e 11) e quella che attribuisce i costi sulla base dell'adeguatezza a un modello da validare (cfr. casi 6 e 8). La metodologia UCS del caso 6 va collegata non direttamente alla spesa storica individuata ma al fabbisogno finanziario di una produzione in condizioni di efficienza nel rapporto tra obiettivi e risultati. Qui, in termini di processo metodologico, si mira a sostenere l'ipotesi di una "UCS efficiente", eventualmente attraverso una validazione a posteriori. Pertanto, il voler mettere al centro del ragionamento un nucleo di eccellenza scelto, per quanto ben costruito, può essere letto da alcuni, dal punto di vista logico, come una *petizione di principio*: affermerebbe, cioè, direttamente la tesi (l'assunto di un nucleo di eccellenza) ponendola come per sé evidente. Tuttavia, questa sarebbe applicabile solo in un contesto privilegiato, ossia, se fosse riconosciuta valida da tutti gli interlocutori. In ogni caso, la scelta potrebbe essere "definita" e non "dimostrata" come valida e adeguata. Diversamente, nel caso 8, la spesa storica è corretta da un "valore obiettivo" nella fase del "dimensionamento". In altre parole, per determinare il *quantum ideale* necessario per assicurare i servizi nelle migliori condizioni si definisce una soglia di accettabilità che ammetta nella base dati dell'universo di riferimento (dimensionamento) solo i percorsi che sono sotto la differenza percentuale media tra il costo dichiarato e il valore pubblico riconosciuto. Questo filtro, nelle intenzioni dell'Amministrazione che lo ha adottato, esprime evidentemente un valore "obiettivo", sia nel senso di "meta a cui tendere" che nel senso di "realistico" ed "accettabile universalmente".

Nella maggior parte dei casi esaminati (1, 2, 3, 4, 6, 7 e 11) il sistema dei costi standard è finalizzato a spostare l'attenzione dagli aspetti procedurali di attuazione dei progetti a quelli più chiaramente collegati ai risultati. Infatti, al decrescere delle quantità dei formati con successo decrescono anche le sovvenzioni erogate. Si è, qui, scelto di far riferimento al risultato per realizzare una delle due UCS che determinano i costi ammissibili. Tuttavia, permane il rischio di scrematura dei partecipanti (con preferenza di quelli che maggiormente garantiscono il risultato) e quello di un abbassamento degli standard qualitativi. Pertanto, per non compromettere l'equilibrio economico delle operazioni e dei beneficiari si tiene conto anche dei costi fissi da rimborsare: sia quelli di natura economica che quelli legati alle risorse umane e strumentali. Per questo motivo, si è scelto prevalentemente il sistema "misto" o "combinato" di indicatori per determinare i costi da riconoscere. In un caso (caso 4), si è dimostrato esplicitamente che tale sistema risulta essere il più adeguato nel contesto che lo ospita.

Per calcolare le UCS sui dati dei campioni omogenei ci si è basati essenzialmente sugli stessi elementi: sul numero medio di ore erogate, sul numero medio di allievi formati e sul costo medio a consuntivo del percorso. Il vero riferimento dovrebbe essere non ai costi medi ma ai costi della realtà più virtuosa "che presta i servizi ai costi più efficienti" (cfr. legge n. 42/2009), ossia ai più bassi. Ciò sta a significare che la determinazione dei costi dovrebbe essere adeguata a una gestione efficiente ma anche efficace, dovrebbe ottenere il *full standard cost* al posto del semplice *survival cost*.

Nelle fasi iniziali del processo, la scelta "politica" seleziona i contorni del campione, ritenuto omogeneo e rappresentativo per la definizione del costo standard unitario. Si utilizzano, allora, alcuni parametri e non altri per determinare un bilanciamento ritenuto più corretto o adeguato. In tal modo, la fase di valutazione si presenta critica, perché discrezionale rispetto alla più rigorosa fase "di osservazione" (vedi caso 2).

Nei casi considerati si cerca di tenere distinta la funzione di semplificazione amministrativa da quella predittiva, di pianificazione e determinazione delle risorse complessive da finanziare. Di norma, attraverso l'individuazione delle UCS, non si è intervenuto sulla determinazione dell'entità complessiva delle risorse ma sui criteri oggettivi per garantire l'adeguatezza dei costi a percorso.

Tutti i casi presentati si basano sulla sostanziale invarianza del fabbisogno di fattori produttivi che non ammette variazioni significative del processo formativo rispetto a quando sono stati realizzati gli studi e a quanto rendicontato per la costruzione dei costi standard. Tuttavia, è chiaro che a distanza di tempo si possano verificare cambiamenti nella struttura e nell'erogazione dell'offerta che richiama, al di là delle normali indicizzazioni Istat (contemplate da tutti i casi esposti), una riparametrazione dei costi sulla base di nuovi studi, proprio al fine di assicurare la periodica manutenzione di un sistema dinamico.

Hegel aveva avvertito, all'inizio delle sue lezioni sulla storia della filosofia, che portare alla luce ciò che c'è di implicito in una struttura di pensiero significa dar luogo a una nuova struttura di pensiero. Si auspica che l'inevitabile *novità* dell'analisi con cui sono stati presentati alcuni casi esistenti non sia una sovrastruttura di ostacolo alla loro lettura ma, anzi, faccia iniziare un utile percorso condiviso di chiarificazione nella materia così "complessa" della "semplificazione".

BIBLIOGRAFIA

Alfieri A.M., Grumo M., Parola M.C., *"Il diritto di apprendere. Nuove linee di investimento per un sistema integrato"*, Giappichelli 2015

Agasisti T., [Attenti al numero "magico" che inganna la parità. Che cos'è il "costo standard"? È possibile calcolarlo per studente?](#) "Il Sussidiario" 09 luglio 2014

Commissione europea - Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, *Guida alle opzioni semplificate in materia di costi (OSC). Finanziamento a tasso forfettario, Tabelle standard di costi unitari, importi forfettari*. Fondi strutturali e di investimento europei, EGESIF_14-0017,10/10/2014

Fondazione Agnelli, *Rapporto sulla scuola in Italia 2010*, Laterza, 2010

Grazzini L., Lattarulo P., Macchi M., Petretto A., [Il regionalismo differenziato tra servizio universale e specificità territoriali](#).

Jorio E., [Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore](#), Astrid, 2010

Ministero dell'economia e delle finanze, [Il nuovo Piano dei conti del sistema unico di contabilità economica delle pubbliche amministrazioni](#), in decreto n. 66233 dell'8 giugno 2007

Ministero dell'economia e delle finanze, [Schemi di bilancio delle istituzioni scolastiche](#), in nota, prot. n. 25674 del 20.12.2018

Poggi A., [L'accordo Stato-Regioni in materia d'istruzione e le prospettive del federalismo fiscale per la scuola](#). Fondazione Giovanni Agnelli, Programma education FGA working paper N. 33 (3/2010)

Salerno G.M., [Valori di spesa storica, standard di costi unitari e costi standard della leFP](#), "Rassegna Cnos" n.2, maggio-agosto 2012

Salerno G.M., [Dalla spesa storica ai costi standard della Istruzione e Formazione Professionale iniziale](#), "Rassegna Cnos" n. 2, maggio-agosto 2010

Isfol, Salerno G.M., Zagardo G., [I costi della leFP Un'analisi comparata tra Istituzioni formative regionali e Istituzioni scolastiche statali](#). Roma, Isfol, 2015

Zagardo G., [La leFP tra consolidamento e stasi, Cnos-Fap](#), Tip. Pio XI, luglio 2019

■ ALLEGATI

1. I COSTI STANDARD DEGLI ITS IN ITALIA

- ✓ [Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 gennaio 2008](#) (Linee guida per la riorganizzazione del Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli Istituti tecnici superiori)
- ✓ [Circolare del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali 2 febbraio 2009, n. 2](#) (Tipologia dei soggetti promotori, ammissibilità delle spese e massimali di costo per le attività rendicontate a costi reali cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo 2007/2013 nell'ambito dei Programmi Operativi Nazionali)
- ✓ [Decreto interministeriale \(MIUR-MLPS-MEF-MSE\) 7 febbraio 2013, n. 93](#) (Linee guida per realizzare misure di semplificazione e promozione dell'istruzione tecnico professionale - ITS)
- ✓ [Accordo in CU 17.12.2015, n. 133](#) (Accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali, per la ripartizione del finanziamento nazionale destinato ai percorsi degli Istituti Tecnici Superiori)
- ✓ Decreto del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca 16 settembre 2016, n. 713 (Linee guida in materia di semplificazione e promozione degli Istituti tecnici superiori a sostegno delle politiche di istruzione e formazione sul territorio e dello sviluppo dell'occupazione dei giovani, a norma dell'articolo 1, comma 47, della legge 13 luglio 2015, n. 107)
<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/01/12/17A00138/sg>
- ✓ [Decreto Direttoriale del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca 28.11.2017, prot. n. 1284.28](#) (Definizione delle unità di costo standard)
- ✓ [Documento tecnico allegato al dd 28.11.2017](#) (Gruppo di lavoro per la definizione delle Unità di Costo Standard dei percorsi ITS di cui al decreto del direttore generale degli ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema nazionale di istruzione n. 84 del 16 febbraio 2017)

2. I COSTI STANDARD DELLA FORMAZIONE PER ADULTI IN REGIONE EMILIA-ROMAGNA (I)

- ✓ [Deliberazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2010, n. 105](#) (Revisione alle disposizioni in merito alla programmazione, gestione controllo delle attività formative e delle politiche attive del lavoro, di cui alla deliberazione della Giunta regionale 11 febbraio 2008, n. 140 e aggiornamento degli standard formativi di cui alla deliberazione della Giunta regionale 14 febbraio 2005, n. 265)
- ✓ [Deliberazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna del 26 luglio 2010, n. 1119](#) (Approvazione dello Studio sulla forfetizzazione dei contributi finanziari per i percorsi biennali a qualifica rivolti ai giovani e dei relativi costi unitari standard e modalità di finanziamento in applicazione del reg. ce n. 396/2009. Prima sperimentazione per i nuovi bienni 2010/2011)
- ✓ [Deliberazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna del 2 novembre 2011, n. 1568](#) (Approvazione dell'integrazione allo Studio approvato con dgr n. 1119/2010 con riferimento alla standardizzazione dei contributi finanziari per i percorsi di formazione a qualifica e superiore nonché per i percorsi di formazione continua aziendale. Applicazione/sperimentazione a partire dall'anno 2012)

3. I COSTI STANDARD DELLA FORMAZIONE PER ADULTI IN REGIONE EMILIA-ROMAGNA (II)

- ✓ [Deliberazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2010, n. 105](#) (Revisione alle disposizioni in merito alla programmazione, gestione controllo delle attività formative e delle politiche attive del lavoro, di cui alla deliberazione della Giunta regionale 11 febbraio 2008, n. 140 e aggiornamento degli standard formativi di cui alla deliberazione della Giunta regionale 14 febbraio 2005, n. 265)
- ✓ [Deliberazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna del 26 luglio 2010, n. 1119](#) (Approvazione dello Studio sulla forfetizzazione dei contributi finanziari per i percorsi biennali a qualifica rivolti ai giovani e dei relativi costi unitari standard e modalità di finanziamento in applicazione del reg. ce n.

396/2009. Prima sperimentazione per i nuovi bienni 2010/2011)

- ✓ [Deliberazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna del 2 novembre 2011, n. 1568](#) (Approvazione dell'integrazione allo Studio approvato con dgr n. 1119/2010 con riferimento alla standardizzazione dei contributi finanziari per i percorsi di formazione a qualifica e superiore nonché per i percorsi di formazione continua aziendale. Applicazione/sperimentazione a partire dall'anno 2012)
- ✓ [Deliberazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna del 16 febbraio 2015, n. 116](#) (Approvazione dello Studio per l'aggiornamento e l'estensione delle opzioni di semplificazione dei costi applicate agli interventi delle politiche della Formazione della Regione Emilia-Romagna)
- ✓ [Delibera della Giunta della Regione Emilia-Romagna n. 257 del 13/03/2017](#) (Approvazione ed applicazione dell'opzione semplificata di cui all'art. 68 paragrafo 2 del regolamento n.1303/2013 per la determinazione dei costi per il personale connessi all'attuazione delle operazioni)
- ✓ [Circolare esplicativa PG.2017.215139 del 29/03/2017](#) (Modalità di determinazione dei costi orari del personale su base oraria annua pari a 1720)

4. I COSTI STANDARD DEGLI IFTS IN REGIONE LIGURIA

- ✓ [Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 gennaio 2008](#) (Linee guida per la riorganizzazione del Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli Istituti tecnici superiori)
- ✓ [Circolare del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali 2 febbraio 2009, n. 2](#) (Tipologia dei soggetti promotori, ammissibilità delle spese e massimali di costo per le attività rendicontate a costi reali cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo 2007/2013 nell'ambito dei Programmi Operativi Nazionali)
- ✓ [Delibera di Giunta della Regione Liguria 8 novembre 2013, n. 1391](#) (Approvazione indirizzi e metodologie per l'adozione delle opzioni di semplificazione dei costi - Unità di costo standard e somme forfettarie - di cui al reg. (Ce) n.396/2009 e linee guida per i controlli di operazioni finanziate con Ucs. Studio metodologico per l'adozione delle Unità di costo standard. Linee guida e *check list*)
- ✓ [Manuale per la presentazione, gestione e rendicontazione delle operazioni finanziate dal POR FSE 2014/2020 della Regione Liguria](#), p.91-96

5. I COSTI STANDARD DELLA ISTRUZIONE E FORMAZIONE TECNICA SUPERIORE IN REGIONE LOMBARDIA

- ✓ [Decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di concerto con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 7 febbraio 2013](#) (Definizione dei percorsi di specializzazione tecnica superiore di cui al Capo III del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 gennaio 2008).
- ✓ [Accordo del 20 gennaio 2016](#) (Accordo tra Governo, Regioni e province autonome di Trento e Bolzano, per la definizione della struttura e del contenuto del percorso di istruzione e formazione tecnica superiore di cui al Capo III del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 gennaio 2008)
- ✓ [Deliberazione della Giunta della Regione Lombardia 29/02/2016 n. X/4872](#) (Programmazione del sistema dote scuola per i servizi di istruzione e formazione professionale, approvazione di un sistema di interventi per il rafforzamento del sistema duale e programmazione degli interventi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) per l'anno scolastico e formativo 2016/2017)
- ✓ [Decreto del Dirigente sistema educativo e diritto allo studio della Regione Lombardia n. 5041 del 1° giugno 2016](#) (Approvazione della metodologia di calcolo del costo standard relativo ai percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore - IFTS - nel quadro delle opzioni semplificate in materia di costi di cui all'art. 67 del Regolamento UE n. 1303/2013)
- ✓ P.O.R. – F.S.E. 2014-2020 - Regione Lombardia. Asse prioritario III - Istruzione e Formazione. Azione 10.6.2. (Metodologia di calcolo del costo standard relativo ai percorsi di Istruzione e formazione tecnica superiore - IFTS) – Allegato 1
- ✓ [Decreto del Dirigente sistema educativo e diritto allo studio della Regione Lombardia 30 giugno 2016](#)

[n. 6163](#) (Approvazione, ai sensi della dgr n. 4872/2016, dell'avviso pubblico per la selezione di progetti di Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) da realizzare nell'anno formativo 2016/2017 – Allegato A).

- ✓ [Decreto del Dirigente sistema educativo e diritto e allo studio della Regione Lombardia 12 maggio 2017 n. 5367](#) (Avviso pubblico per la selezione di progetti di Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) da realizzare nell'anno formativo 2017/2018 – Allegato A).

6. I COSTI STANDARD DELLA IeFP NEL CASO CNOS-FAP

- ✓ Giulio Maria Salerno, [Per un'ipotesi condivisa di Unità di Costi Standard \(UCS\) per la IeFP](#), "Rassegna CNOS", 1/2017
- ✓ [Decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale 25 maggio 2001, n. 166](#) (Accreditamento delle sedi formative e delle sedi orientative)
- ✓ [Accordo 1° agosto 2002, n. 1515](#) (Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sull'accREDITamento delle strutture formative e delle sedi orientative)
- ✓ [Decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226](#) (Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell'articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53)
- ✓ [Decreto interministeriale 29 novembre 2007](#) (Ministro della Pubblica Istruzione di concerto con Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale - Percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale ai sensi dell'art. 1, comma 624 della legge 27 dicembre 2006, n. 296)
- ✓ [Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 61](#) (Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera d), della legge 13 luglio 2015, n. 107)

7. I COSTI STANDARD DELLA IEFPI IN REGIONE VENETO

- ✓ Deliberazione della Giunta della Regione Veneto 24 maggio 2011, n. 698 (Attività di formazione iniziale finanziate dalla Regione Veneto. Approvazione Studio per l'applicazione unità di costo standard secondo il Regolamento CE n. 1083/2006 – Allegato A - Attività di formazione iniziale – Regione Veneto - Ipotesi di applicazione unità di costo standard art. 11 c.3b Reg. Ce 1083/2006 e s.m.i.)
- ✓ Deliberazione della Giunta della Regione Veneto 28 aprile 2015, n. 671 (Fondo Sociale Europeo. Regolamento UE n. 1303/2013 e 1304/2013. Approvazione delle Unità di costo standard. Allegato A - Attività di formazione iniziale - Regione Veneto - Ipotesi di applicazione unità di costo standard - art. 11 c.3b Reg. Ce 1083/2006 e s.m.i.)
- ✓ Regolamento (Ue) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 (Fondo sociale europeo e che abroga il Regolamento (Ce) n. 1081/2006 del Consiglio - art 14.
- ✓ [Regolamento \(Ue\) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 - art. 67](#) (Disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (Ce) n. 1083/2006 del Consiglio).

8. I COSTI STANDARD DELLA ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE IN REGIONE PIEMONTE

- ✓ [Dgr n. 19-1738 del 21.3.2011](#). Approvazione direttiva attività formazione iniziale finalizzata ad assolvere obbligo istruzione e diritto/dovere, azioni volte a qualificare adolescenti in uscita dal sistema scolastico, progetti mirati recupero dispersione scolastica-formativa, percorsi sperimentali diploma professionale di tecnico - Periodo 2011/2014 - Atto di indirizzo.

- ✓ [Dd n. 255 del 3.5.2011](#). Approvazione della metodologia di calcolo per l'adozione delle opzioni di semplificazione di cui all'art. 11.3 (b) (ii) Regolamento CE 1081/2006 modificato dal regolamento (CE) 396/2009 e delle Linee guida contenenti le indicazioni di dettaglio per la predisposizione di bandi provinciali per attività formative 2011/12 di cui alla dgr 19 – 1738 del 21.3.2011.
- ✓ [Dd n. 263 del 6.6.2013](#). Rivalutazione delle Unità di Costo Standard applicate alla Direttiva pluriennale relativa alle attività di formazione iniziale finalizzata ad assolvere l'obbligo di istruzione e il diritto/dovere, di cui alla dgr n. 19-1738 del 21/03/2011, a decorrere dall'anno formativo 2013-2014.
- ✓ [Dd n. 837 del 22.11.2016](#). Approvazione del documento inerente all'applicazione della metodologia di calcolo per l'adozione delle opzioni di semplificazione di cui all'art. 67.1 (b) del Reg. (UE) n. 1303/2013 sulle azioni previste dalla dgr n. 16-4166 del 07 novembre 2016 di approvazione degli indirizzi per la programmazione triennale in materia di offerta di percorsi di istruzione e formazione professionale periodo 2017/2020.

9. I COSTI STANDARD DELLA ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE IN PROVINCIA DI TRENTO

- ✓ [Deliberazione della Giunta provinciale n. 1581 del 21.9.2015](#) “Approvazione del Programma triennale della formazione professionale relativo agli anni formativi 2015/2016, 2016/2017 e 2017/2018 adottato ai sensi dell'art. 22 della Legge Provinciale n. 9 di data 03.06. 2015”. Allegato 1 - Programma triennale della formazione professionale relativo agli anni formativi 2015/16-2016/17-2017/18.
- ✓ [Decreto del Presidente della Provincia 1 ottobre 2008, n. 42-149/Leg](#) “Approvazione del Regolamento di attuazione concernente il riconoscimento della parità scolastica e formativa e relativi interventi, nonché la disciplina degli interventi a favore delle scuole steineriane (articoli 30, 36, 76, 77 e 106, comma 6, della legge provinciale 7 agosto 2006, n. 5)”
- ✓ [Deliberazione della Giunta provinciale n. 1462 del 31.8.2015](#) “Approvazione dello schema tipo di contratto di servizio e del Documento dei criteri e delle modalità di finanziamento delle attività di formazione professionale ad esclusivo finanziamento provinciale per l'affidamento dei servizi di istruzione e formazione professionale previsti dai vigenti strumenti di programmazione settoriale, ai sensi dell'art. 36 della lp n. 5 del 7.08.2006, e degli articoli 30, 31 del dpp n. 42-149/leg dell'1.10.2008. Conseguenti provvedimenti per l'avvio del nuovo anno formativo 2015-2016”.
- ✓ Documento dei criteri e delle modalità di finanziamento delle attività di formazione professionale ad esclusivo finanziamento provinciale, allegato 1 alla dgp 1425/2018.
- ✓ [Delibera n. 1682 del 3.8.2012](#), Allegato 2 - Articolazione dei percorsi triennali e quadriennali del sistema di istruzione e formazione professionale in Provincia di Trento e relativi quadri orari.

10. I COSTI STANDARD DELLA ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE IN REGIONE LOMBARDIA

- ✓ [Legge regionale n. 19 del 6.8.2007](#), “Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia”
- ✓ [Legge regionale n. 30 del 5.10.2015](#), “Qualità, innovazione ed internazionalizzazione nei sistemi di istruzione, formazione e lavoro in Lombardia. Modifiche alle leggi regionali n. 19/2007 sul sistema di istruzione e formazione e n. 22/2006 sul mercato del lavoro”
- ✓ Dduo n. 8153 del 5.8.2009, “Approvazione della metodologia di calcolo dei costi standard relativi ai servizi al lavoro e ai servizi alla formazione nell'ambito del sistema dote e successivi aggiornamenti”.
- ✓ Dduo n. 4355 del 23.5.2014, “Approvazione della metodologia di calcolo del costo standard della formazione per i percorsi di leFP – Percorsi triennali”.
- ✓ Dgr n. X/3143 del 18.2.2015, “Programmazione del sistema Dote per i servizi di istruzione e formazione professionale per l'anno scolastico e formativo 2015/2016”
- ✓ Dds n. 11907 dell'8.8.2019, “Avviso per la fruizione dell'offerta formativa dei percorsi del sistema regionale di istruzione e formazione professionale - anno formativo 2019/2020 - in attuazione della dgr n. 1177/2019”

- ✓ Dgr n. XI/1177 del 28.1.2019, "Programmazione del sistema unitario di istruzione, formazione e lavoro della Regione Lombardia per l'anno scolastico e formativo 2019/2020".

11. I COSTI STANDARD DELLA ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE IN REGIONE EMILIA-ROMAGNA

- ✓ [Deliberazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2010, n. 105](#) (Revisione alle disposizioni in merito alla programmazione, gestione controllo delle attività formative e delle politiche attive del lavoro, di cui alla deliberazione della Giunta regionale 11 febbraio 2008, n. 140 e aggiornamento degli standard formativi di cui alla deliberazione della Giunta regionale 14 febbraio 2005, n. 265)
- ✓ [Deliberazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna del 26 luglio 2010, n. 1119](#) (Approvazione dello Studio sulla forfetizzazione dei contributi finanziari per i percorsi biennali a qualifica rivolti ai giovani e dei relativi costi unitari standard e modalità di finanziamento in applicazione del reg. ce n. 396/2009. Prima sperimentazione per i nuovi bienni 2010/2011)
- ✓ [Deliberazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna del 2 novembre 2011, n. 1568](#) (Approvazione dell'integrazione allo Studio approvato con dgr n. 1119/2010 con riferimento alla standardizzazione dei contributi finanziari per i percorsi di formazione a qualifica e superiore nonché per i percorsi di formazione continua aziendale. Applicazione/sperimentazione a partire dall'anno 2012)

■ INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1 – Una combinazione di elementi per il costo standard	p. 8
Grafico 2 - La batteria di vantaggi dei costi standard	p. 10
Grafico 3 - Caratteristiche comuni dei casi esposti	p. 11
Grafico 4 - Le costanti del processo	p. 13
Grafico 5 - Mappa del processo di semplificazione dei costi degli Istituti tecnici superiori (ITS)	p. 23
Grafico 6 - Modello di calcolo delle UCS in Emilia-Romagna per la tipologia 9.2	p. 30
Grafico 7 - Mappa del processo di semplificazione dei costi della formazione per adulti (ex dgr n. 1568/2011) - Regione Emilia-Romagna	p. 31
Grafico 8 - Modello di calcolo delle UCS in Emilia-Romagna per le tipologie 9.2 e 9.3	p. 39
Grafico 9 - Mappa del processo di semplificazione dei costi della formazione per adulti - (ex dgr n. 116/2015) - Regione Emilia-Romagna	p. 44
Grafico 10 - Mappa del processo di semplificazione dei costi della Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS - ex dgr n. 1391/2013) - Regione Liguria	p. 51
Grafico 11 - Mappa del processo di semplificazione dei costi della Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) - Regione Lombardia	p. 59
Grafico 12 - Mappa del processo di semplificazione dei costi dell'Istruzione e formazione professionale (IeFP - Studio CNOS-Fap)	p. 67
Grafico 13 - Mappa del processo di semplificazione dei costi dell'Istruzione e formazione professionale - Regione Veneto	p. 76
Grafico 14 - Mappa del processo di semplificazione dei costi dell'Istruzione e formazione professionale - Regione Piemonte	p. 84
Grafico 15 - Mappa del processo di semplificazione dei costi dell'Istruzione e formazione professionale - P.A. di Trento	p. 92
Grafico 16 - Mappa del processo di semplificazione dei costi dell'Istruzione e formazione professionale - Regione Lombardia	p. 98
Grafico 17 - Mappa del processo di semplificazione dei costi dell'Istruzione e formazione professionale - Regione Emilia-Romagna	p. 106
Grafico 18 - Schema di ipotesi comune di processo di semplificazione dei costi	p. 108
Grafico 19 - Ipotesi di processo di semplificazione dei costi di sostenibilità per l'Istruzione secondaria superiore	p. 115

LISTA DEGLI ACRONIMI

ATI	- Associazione temporanea di imprese/
ATS	- Associazione temporanea di scopo
CAD	- <i>Computer-aided design</i>
CASA	- Costo annuale standard allievo
CCNL	- Contratto collettivo nazionale di lavoro
CFP	- Centro di formazione professionale
CNOS-FAP	- Centro nazionale opere salesiane - Formazione aggiornamento professionale
CS	- Costo standard
EGESIF	- <i>Expert group on european structural and investment funds</i>
FAD	- Formazione a distanza
FOI	- Indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati
FSE	- Fondo sociale europeo
IeFP	- Istruzione e formazione professionale
IFTS	- Istruzione e formazione tecnica superiore
ISTAT	- Istituto nazionale di statistica
ITS	- Istituti tecnici superiori
LARSA	- Laboratori per il recupero e lo sviluppo degli apprendimenti
LEP	- Livelli essenziali delle prestazioni
OSC	- Guida alle opzioni semplificate in materia di costi
SFA	- Struttura formativa accreditata
SIE	- Fondi strutturali e di investimento europei
SRFC	- Sistema di formalizzazione e certificazione delle competenze.
UCS	- Unità di costo standard

COLLANA
FOCUS
ANPAL