

Studio per l'aggiornamento e l'estensione delle opzioni di semplificazione dei costi applicate agli interventi delle politiche della formazione della Regione Emilia-Romagna

Sommario

Premessa e obiettivi dello studio.....	1
Evoluzione nella metodologia dei costi standard: la scomposizione delle UCS già calcolate per i processi di aula/laboratorio e stage.....	2
Riflessioni sulla nuova prospettiva aperta dalla scomposizione dei costi standard per modalità formativa aula/laboratorio e stage.....	9
Riclassificazione delle UCS: dalla tipologia formativa al processo formativo.....	10
Il successo formativo.....	12
Prove effettuate sulle UCS individuate nello studio (test di coerenza statistica).....	16
Introduzione di nuove UCS riferite agli esami.....	18
Lo studio del Ministero del Lavoro sulle UCS per la Garanzia Giovani.....	20
Operazioni finali di rivalutazione monetaria ISTAT.....	25
Conclusioni.....	26

Premessa e obiettivi dello studio

A partire dall'anno 2010, prendendo spunto dalle innovazioni normative offerte dai regolamenti dei fondi strutturali della UE, la Regione Emilia Romagna ha dato avvio ad un percorso di semplificazione delle procedure di finanziamento della formazione professionale, intendendo superare i procedimenti basati sull'analisi dei preventivi e dei consuntivi di spesa dei singoli interventi formativi che richiedono l'impiego di ingenti risorse e rallentamenti nei flussi finanziari, creando sovente contenziosi di piccola o piccolissima rilevanza, con conseguente aggravio degli oneri per i beneficiari.

La normativa comunitaria di fine 2009 non lasciava già dubbi circa la direzione da intraprendere per innovare l'impianto di finanziamento e di controllo degli interventi formativi, spostando sempre più l'attenzione dai processi di programmazione e controllo finanziario verso i risultati delle attività (espressi sia in termini di processi realizzati che di esito) anziché sull'ammissibilità dei singoli costi elementari previsti/sostenuti per realizzare tali risultati. Uno degli strumenti per raggiungere tale importante innovazione era già allora indicato nel calcolo e utilizzo di tabelle standard di costi unitari (UCS come acronimo di Unità di Costi Standard) vale a dire i costi unitari forfettari in grado di stimare le spese effettivamente necessarie per realizzare le attività oggetto di standardizzazione.

Gli studi regionali in materia hanno permesso di standardizzare il finanziamento di una percentuale molto elevata di progetti formativi, ma non di tutti. In primo luogo si deve segnalare come si sia trattato di studi sperimentali e in gran parte pionieristici nel panorama del FSE europeo. Obiettivo di tali studi era solo quello di introdurre gradualmente lo strumento dei costi standard in un contesto ancora non precisamente delineato, basti pensare al quadro assolutamente poco definito di

recepimento dell'innovazione nella regolamentazione nazionale e alle naturali diffidenze di tutto un mondo sinceramente convinto che il venir meno dei controlli sui documenti di spesa avrebbe potuto mettere a rischio la spesa stessa e creare ingiustizie e gravi danni al sistema formativo. In tale contesto critico è evidente che il principale valore da perseguire era una innovazione, convinta certo, ma unita ad una buona dose di prudenza: in altri termini si è lavorato sulla standardizzazione di solo alcune fattispecie formative e in termini prudenziali, cioè sempre pronti a tornare indietro, al finanziamento a costi reali, in caso di eventuali rilevanti problemi applicativi.

Oggi il contesto è molto cambiato, in primo luogo perché l'esperienza regionale degli ultimi tre anni è stata unanimemente giudicata positiva, ma soprattutto per alcuni importanti motivi di ordine nazionale e comunitario. In primo luogo la Commissione Europea con i nuovi regolamenti per la programmazione 2014-2020 continua a spingere per l'utilizzo delle opzioni di semplificazione dei costi e valorizza le Amministrazioni che hanno lavorato per prima sullo strumento delle UCS, avvalorando la tesi di fondo della semplificazione. Non meno importante anche il Ministero del Lavoro si è recentemente attivato con forza sullo strumento della standardizzazione dei finanziamenti per le politiche della formazione e del lavoro, in particolare sul Programma Operativo Nazionale per l'attuazione della Iniziativa Europea per l'occupazione dei giovani, di seguito PON YEI. Ed inoltre anche le autorità di giurisdizione sui conti pubblici, cioè le Corti dei Conti Europea e Nazionale, forniscono evidenti segnali di interesse se non di aperto favore per le semplificazioni dei costi, chiarendo inequivocabilmente alle Regioni ed allo Stato che la standardizzazione del finanziamento è il nuovo quadro di riferimento all'interno del quale agire, superando ogni pure comprensibile resistenza.

Per quanto sopra dovrebbe contestualizzarsi **l'obiettivo del presente studio che è quello di creare le condizioni per una estensione fino al 100% delle opzioni di semplificazioni offerte dalla normativa comunitaria a tutte le operazioni finanziate con il Programma Operativo Fse 2014/2020.** Obiettivo da raggiungersi prediligendo il metodo del calcolo dei relativi costi standard o fornendo le linee guida per l'utilizzo delle altre opzioni di semplificazione, assicurando sempre i necessari caratteri di equità ed imparzialità.

Evoluzione nella metodologia dei costi standard: la scomposizione delle UCS già calcolate per i processi di aula/laboratorio e stage

Un costo standard correttamente calcolato dovrebbe ricavarsi dall'analisi dei costi di una determinata attività, tanto da poter essere usato per finanziarla senza più rendere necessaria ulteriore analisi dei costi. E il calcolo non può che prendere avvio dall'identificazione chiara ed inequivocabile dell'attività di cui si intende fornire misura di costo.

Le prime linee guida pubblicate dalla Commissione nel 2010 indicavano già in modo chiaro come un costo standard potesse essere associato ad un output (indicatore di processo, come per esempio, una ora corso di formazione a qualifica), oppure ad un outcome (indicatore di esito positivo – come per esempio il conseguimento di un risultato formativo per un partecipante). Seguendo tale indicazione è risultato naturale fin dal primo studio pensare al finanziamento di percorsi formativi come composizione di costi standard in parte legati ad output di processo ed in parte a outcome di esito formativo.

Considerato che, le linee guida della Commissione Europea ponevano l'attenzione sugli effetti che la scelta di costi standard basati solo sui risultati avrebbe potuto produrre per gli enti attuatori,

l'esame del problema metodologico ha condotto la Regione alla convinzione che fosse più logico impiegare i due modelli in forma combinata anziché come alternativa. Il risultato di quella intuizione è stato che i principali costi standard individuati per le attività formative agiscono in forma combinata prevedendo una parte del finanziamento a copertura dei costi di processo realizzativo (condizionata all'effettiva realizzazione dell'attività prevista) ed una parte legata alle spese direttamente connesse agli utenti (condizionata al conseguimento di successo formativo per i singoli utenti). Conseguendo dal modello che il soggetto attuatore dell'intervento consegue il finanziamento preventivato a costi standard se realizza tutta l'attività prevista e se ottiene successo formativo per gli utenti in misura corrispondente alle attese. In caso contrario il suo finanziamento si riduce proporzionalmente.

In breve tempo il metodo è stato poi seguito anche da altre Amministrazioni regionali in simili studi. Inoltre, come si vedrà in successivo paragrafo, è stato adottato anche dal recente lavoro del Ministero del Lavoro per le UCS del PON YEI ed è stato recepito come buona prassi anche dalle ultime linee guida EGESIF sull'implementazione delle opzioni di semplificazione della Commissione Europea a valere per la Programmazione dei fondi strutturali UE 2014-2020. Questo rappresenta di per sé un motivo di soddisfazione e suggerisce di continuare a lavorare per migliorare se possibile i buoni risultati già raggiunti per superare alcuni limiti ad oggi evidenziati.

Detto dei pregi del lavoro già svolto è comunque giunto il momento di passare all'analisi della possibilità di estenderne la portata in ordine all'obiettivo del presente lavoro.

A questo riguardo è utile rammentare il procedimento di calcolo utilizzato fino ad oggi, nella sua seguente sequenza fondamentale:

1. segmentazione di corsi di formazione appartenenti ad una sola specifica tipologia formativa (es. corsi per adulti su conoscenze e competenze di accesso alla professione) e come tali simili per processo realizzativo;
2. calcolo del costo standard (ora/corso e ora/corso/partecipante effettivo) attraverso esame dei costi realmente sostenuti per i progetti appartenenti ad ogni tipologia formativa risultante dalla segmentazione di cui al precedente punto.

La metodologia utilizzata nello studio del 2011 è partita dall'assunto che tipologie formative diverse fossero prudentemente da considerarsi oggetti di studio diversi, cioè corsi di tipo diverso, caratterizzati da diversi processi realizzativi, come tale da segmentare gli uni dagli altri. Il risultato è stato quello di calcolare costi standard distinti per singola tipologia, rappresentabili nella tabella di seguito riportata per comodità di esposizione:

cod.	tipologia formativa	UCS Ora- corso	UCS Ora-corso Partecipante effettivo
9.2	Corsi <u>per adulti</u> su conoscenze e competenze di <u>accesso alla professione</u>	€104,00	€0,76
9.3	Corsi <u>per adulti</u> su conoscenze e competenze di <u>specializzazione professionale</u>	€119,00	€1,19

17	Corsi per adulti occupati finalizzati all'aggiornamento professionale nell'ambito delle politiche formative dell'impresa di appartenenza	€114,00	€5,32
----	--	---------	-------

Il metodo della segmentazione comporta che i costi standard calcolati sono utilizzabili solo per il segmento di attività (o cluster) oggetto di studio, nel caso specifico solo per la tipologia formativa corrispondente. E questo significa che, volendo finanziare a costi standard corsi di altre tipologie, le strade a disposizione potrebbero in apparenza essere solo le seguenti:

- verificare una similitudine di processo con una tipologia formativa già studiata e procedere dunque ad adottarne anche i relativi standard per analogia;

o in caso contrario

- procedere ad un nuovo studio per la tipologia di attività non già esaminata in precedenti lavori.

Quanto sopra è solo la naturale conseguenza dell'assunto che tipologie diverse dovessero presupporre processi formativi diversi, quindi costi diversi e UCS conseguentemente differenziate, il che non è per altro messo in discussione. Si è trattato del naturale indirizzo di un primo lavoro sperimentale che, però, ha limitato l'applicabilità delle UCS calcolate.

Il limite degli studi precedenti è proprio implicito nelle premesse di quei lavori e cioè all'intenzione di calcolare costi standard riferiti ai corsi di una specifica tipologia formativa tipicamente proporzionati secondo standard regionali delle componenti di teoria e stage fissati dal Sistema Regionale delle Qualifiche. Si tratta di un limite perché quei costi standard sono applicabili solo fin tanto che gli standard del SRQ non cambiano e fin tanto che si finanziano corsi canonici rispetto alla tipologia. In caso contrario non possono essere usati e si deve continuare a ricorrere al finanziamento a costi reali sia per rischio di sovra finanziamento che di sotto finanziamento rispetto al costo standard di riferimento.

Infatti due corsi appartenenti alla stessa tipologia formativa (conoscenze e competenze riferibili alla stessa qualifica regionale) possono prevedere processi assai diversi a seconda delle modalità formative adottate, a loro volta funzione delle finalità in esito per i partecipanti e/o delle loro competenze in ingresso. Parlando di percorsi formativi nell'ambito del sistema regionale delle qualifiche è possibile finanziare un corso completo, per partecipanti interessati ad ottenere la qualifica regionale, ma è possibile finanziare anche percorsi più limitati qualora i partecipanti accedano al corso per acquisire solo singole unità di competenza o addirittura singole conoscenze o competenze ricomprese nel programma di una qualifica, con o senza certificazione finale. La differenza in termini di processo formativo può essere molto rilevante. Nel primo caso si è di fronte a percorsi strutturati in ore di aula e stage proporzionate secondo le percentuali definite nella normativa regionale, mentre nel secondo caso ci si può trovare di fronte a percorsi anche molto diversi, per esempio consistenti in sola attività di aula supportata dal docente.

Per quanto sommariamente descritto sopra dovrebbe intendersi che l'obiettivo di estendere il finanziamento a costo standard sostanzialmente a tutti gli interventi formativi finanziati dalla Regione rende necessario un lavoro in grado di revisionare gli standard attuali in modo da renderne

maggiormente flessibile l'utilizzo; il che deve intendersi lavoro decisamente più complesso di una semplice elaborazione statistica aggiuntiva per le tipologie formative attualmente non coperte.

La direzione che si è deciso di seguire è stata quella di revisionare le UCS già calcolate scomponendole nei processi fondamentali di teoria e stage, o più in generale, distinguendo le fasi condotte da un docente da altre modalità formative guidate dai facilitatori didattici, come lo stage.

A valere per i progetti già ricompresi nelle tabelle utilizzate per i precedenti studi si sono aggiunte le informazioni disponibili di composizione del percorso complessivo, distinguendo la durata delle fasi di teoria/pratica condotte dai docenti e la durata degli stage o di altre forme di apprendimento individuale guidato dai tutor formativi. Si è in tal modo arrivati alla definizione della composizione media del processo formativo della tipologia formativa già esaminata, sintetizzata nella seguente tabella:

cod.	tipologia formativa	media ore totale	media ore teoria/pratica - con docente	media ore stage, project work e altre forme di apprendimento senza docente
9.2	Corsi <u>per adulti</u> su conoscenze e competenze di <u>accesso alla professione</u>	400	237	163
9.3	Corsi <u>per adulti</u> su conoscenze e competenze di <u>specializzazione professionale</u>	342	213	129

Sempre avendo a riferimento la segmentazione per le due tipologie analizzate si è poi provveduto a rielaborare i dati economici di dettaglio, per tipologia di spesa, relativi alle operazioni già esaminate per gli studi precedenti, questa volta con la finalità di ricercare misurazioni di costo distinte dei diversi processi in funzione che fossero o meno attribuibili alle fasi di teoria/pratica con docente oppure ad altre fasi del processo formativo.

Le voci di spesa di un piano dei conti non sono tutte direttamente associabili alle modalità formative utilizzate e quindi non è facile operare per stabilire quali costi si riferiscano alla docenza e quali allo stage. In effetti molti costi sono comuni ad entrambe le fasi, basti pensare alle funzioni di lavoro didattico (tutoraggio e coordinamento) che ovviamente a quelle logistico amministrative. In questo senso si è preferito ragionare in termini di individuazione dei costi marginali della docenza ed in particolare dei costi marginali delle fasi di lezioni di aula o laboratorio interno all'ente di formazione.

Al netto dei costi dei partecipanti (eventuali indennità e rimborsi) e quelli degli esami, i costi del processo formativo vero e proprio, contenente sia fasi guidate da un docente che fase di stage o altre forme di apprendimento guidato, sono stati scomposti come segue:

- costi del servizio formativo non docente, di sostegno e facilitazione all'apprendimento (tutti i costi di coordinamento o di tutoraggio o di supporto amministrativo non strettamente legati alla docenza frontale)
- costi marginali della componente docenza frontale (docenti, materiali didattici, locali didattici, attrezzature didattiche).

Come potrà notarsi, la scomposizione proposta si basa su presupposti di estrema semplicità contabile che potrebbero prestarsi a qualche critica per via che 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 grande prevalenza processi di docenza e processi di stage e solo marginalmente 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 è chiaro che 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 contemporaneamente un rilevante consumo di risorse materiali e un peso percentuale rilevante rispetto alla durata complessiva dei percorsi

Sulla base della scomposizione si è operato il seguente processo di calcolo, effettuato sui valori della tipologia formativa 9.3 (Corsi per adulti su conoscenze e competenze di specializzazione professionale) i cui riferimenti sono riscontrabili nella cartella di lavoro excel "Divisione teoria stage standard 9 2 e 9 3.xlsx" conservata agli atti del Servizio "Gestione, controllo delle attività realizzate nell'ambito delle politiche della formazione e del lavoro":

1. un progetto medio dell'archivio esaminato sulla tipologia 9.3 dura **342 ore**, di cui **213 in aula e 129 di stage aziendale**;
2. il costo standard ora/corso di quel processo era già stato calcolato nello studio 2011 pari a **€ 119,00/ora** che moltiplicate per 342 ore totali restituisce il costo standard complessivo del progetto in **€40.698,00**;
3. la percentuale dei costi direttamente correlati all'attività di docenza per la tipologia in questione è risultata pari al **37,95%** del totale; ciò si ricava calcolando, per l'intero universo dei rendiconti analizzati, il totale dei costi correlati alla docenza (€6.216.231,21) diviso per il totale dei costi rendicontati (€16.378.569,00);
4. applicando tale percentuale al totale del costo di processo del nostro corso di riferimento, calcolato con gli standard in vigore, si arriva al costo marginale delle attività seguite da un docente, pari a **€15.444,89** (37,95% del totale €40.698,00);
5. 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. E dividendo tale costo per le ore totali del corso di riferimento della tipologia esaminata si arriva ad 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 docente, utilizzabile per esempio, per finanziare lo stage di questa tipologia;

6. dividendo invece il costo marginale delle attività seguite da un docente per le sole ore di docenza, si arriva ad un costo marginale orario della docenza frontale, pari a € **72,51** (€ 15.444,89 diviso 213 ore). Il che significa che un'ora di aula o laboratorio con un docente può essere valorizzata €72,51 in più del costo orario di processo formativo senza docente di €73,84 definito al punto precedente. Quindi possiamo stimare che **un'ora di docenza** (aula o laboratorio assistita da un docente) può calcolarsi come un valore medio di costo pari € **146,35** (cioè la somma di €72,51 + €73,84);
7. per testare il procedimento mettiamo 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:

$$€146,35 * 213 \text{ ore di docenza} + €73,84 * 129 \text{ ore di stage} = €40.697,91$$

La differenza di €0,09 è dovuta agli arrotondamenti operati nelle divisioni per limitare a due i decimali nei numeri in valuta euro.

Ripercorrendo lo stesso procedimento anche per l'altra tipologia esaminata (tip.9.2 - corsi per adulti su conoscenze e competenze di accesso alla professione) si descrive di seguito una sequenza analoga di calcolo (anch'essa riscontrabile dalla cartella di lavoro excel "Divisione teoria stage standard 9 2 e 9 3.xlsx") conservata agli atti del Servizio "Gestione, controllo delle attività realizzate nell'ambito delle politiche della formazione e del lavoro":

1. un progetto medio dell'archivio esaminato sulla tipologia 9.2 dura 400 ore, di cui 237 in aula e 163 di stage aziendale;
2. il costo standard di processo di quel progetto era già stato calcolato pari a € **104,00/ora** che moltiplicate per 400 ore totali restituisce il costo complessivo del progetto in € **41.600,00**;
3. la percentuale dei costi direttamente correlati all'attività di docenza per la tipologia in questione è pari al **38,06%** del totale e ciò si ricava calcolando, per l'intero universo dei rendiconti analizzati, il totale dei costi correlati alla docenza (€14.086.749,25) diviso per il totale dei costi rendicontati (€37.005.874,35);
4. applicando tale percentuale al totale del costo di processo del nostro corso di riferimento, calcolato con gli standard in vigore, si arriva al costo marginale delle attività seguite da un docente, pari a € **15.832,96** (38,06% del totale €41.600,00);
5. tutti gli altri costi a concorrenza del totale, cioè € **25.767,04** 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 project work senza docente. E dividendo tale costo per le ore totali del corso di riferimento si arriva ad un valore orario di € **64,42** (€25.767,04 diviso 400

ore). Tale valore può essere identificato come il costo orario del processo formativo non docente, utilizzabile per esempio, per finanziare lo stage di questa tipologia.

6. dividendo il costo marginale delle attività seguite da un docente (sopra calcolato al punto 4) per le sole ore di docenza si arriva ad un costo marginale orario della docenza frontale di € **66,80** (€15.832,96 diviso 237 ore). Il che significa che un'ora di aula o laboratorio con un docente può essere valorizzata €66,80 in più del costo orario di processo formativo senza docente di €64,42 definito al punto precedente. Quindi possiamo stimare che un'ora di docenza frontale abbia un valore medio di costo pari €**131,22** (cioè €66,80 + €64,42).
7. per testare il procedimento mettiamo alla prova i risultati ottenuti mostrando l'equivalenza tra l'utilizzo dell'UCS originaria di partenza, cioè €**41.600,00** (€104,00 * 400 ore), con il calcolo effettuato le nuove UCS scomposte:

$$€131,22 * 237 \text{ ore di docenza} + €64,42 * 163 \text{ ore di stage} = €41.599,60$$

Anche in questo caso, la differenza di €0,40 è dovuta agli arrotondamenti operati nelle divisioni per limitare a due i decimali nei numeri in valuta euro.

Dai calcoli descritti in precedenza si arriva alla seguente tabella di riepilogo:

cod.	tipologia formativa	UCS ora/corso Servizio formativo non docente (stage o project work)	UCS ora/corso Docenza frontale
9.2	Corsi <u>per adulti</u> su conoscenze e competenze di <u>accesso alla professione</u>	€64,42	€131,22
9.3	Corsi <u>per adulti</u> su conoscenze e competenze di <u>specializzazione professionale</u>	€73,84	€146,35

Quanto sopra esplicita i valori di costi standard risultanti in grado di finanziare attività formative riferite alle tipologie studiate, composte di ore variabili teoricamente a piacere tra lezioni frontali teorico/pratiche e da unità formative di stage o di apprendimento guidato da tutor o altri facilitatori diversi dai docenti.

Per come sono state calcolate è possibile dire che per corsi medi di riferimento di ciascuna tipologia il risultato di finanziamento che si può ottenere dall'applicazione delle UCS di cui sopra è sostanzialmente equivalente a quello calcolabile con le UCS di cui allo studio 2011.

Fermo restando tale equivalenza l'utilità di utilizzare le UCS appena scomposte è quello di consentire il finanziamento anche a percorsi caratterizzati da composizione di fasi di aula e stage non corrispondenti agli standard formativi SRQ e al limite anche a percorsi di sola docenza frontale o di solo stage.

Riflessioni sulla nuova prospettiva aperta dalla scomposizione dei costi standard per modalità formativa aula/laboratorio e stage

La riflessione sul significato delle differenze di valori tra le nuove UCS delle due tipologie formative analizzate ha aperto una nuova prospettiva di utilizzo di tali costi.

In linea di principio si può intendere che le due tipologie formative si differenziano per un livello più elevato di contenuti erogati nella tipologia formativa 9.3 (specializzazione professionale) rispetto alla tipologia 9.2 (accesso alla professione) ed è almeno intuitivamente comprensibile che i costi della prima siano più alti di quelli della seconda.

In verità ciò era più agevolmente comprensibile dal confronto medio delle UCS aggregate, prima della scomposizione, mentre risulta più complicato farlo per le UCS scomposte. Infatti a livello intuitivo ci si potrebbe attendere che tutta la differenza si debba attribuire alla componente dei costi di docenza. Invece, come meglio argomentato nel successivo paragrafo, i valori si differenziano non solo per la docenza, ma anche per la componente stage.

cod.	tipologia formativa	UCS Ora corso studio 2011	Scomposizione 2015	
			UCS ora di formazione non docente (stage)	UCS ora docenza frontale con docente
9.2	Corsi <u>per adulti</u> su conoscenze e competenze di <u>accesso alla professione</u>	€104,00	€64,42	€131,22
9.3	Corsi <u>per adulti</u> su conoscenze e competenze di <u>specializzazione professionale</u>	€119,00	€73,84	€146,35

E' intuitivo pensare che una formazione di maggiore specializzazione presenti costi maggiori, sia per costi di personale che di strumentazione didattica, mentre le componenti organizzative ed amministrative generali non dovrebbero essere diverse rispetto ad una formazione di base. Pertanto è perfettamente logico che un costo medio di processo, indistinto se con o senza docente, sia più elevato nella formazione di specializzazione rispetto a quella di base.

Ciò è confermato anche dalla nuova scomposizione, dove una ora corso di docenza frontale, ricomprendente i costi di docenza, di materiali e attrezzature didattiche, risulta maggiore nella formazione specialistica rispetto a quella di base. E' importante per la trattazione successiva fare un approfondimento su questo punto ed in particolare sul costo del lavoro, la componente notoriamente più rilevante tra i costi della formazione.

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, intuitivamente più alto nella formazione specialistica. Ma è più verosimile che a fare la differenza non sia solo il costo orario del docente, quanto soprattutto la quantità di lavoro del docente per preparare una singola ora frontale.

A parità di condizioni, anche ipotizzando l'impiego del medesimo docente, non ci dovrebbero essere dubbi sul fatto che è sicuramente maggiore l'impegno necessario per preparare una lezione di specializzazione professionale rispetto ad una lezione di un argomento base e ciò non tanto per i contenuti in sé, quanto soprattutto per rispondere adeguatamente alle aspettative/attese dello specifico gruppo classe, relativamente più esigente. Ed è ovvio che il docente richieda una remunerazione più alta per la lezione più difficile e quindi lunga da preparare.

La riflessione che possibile fare per il confronto tra le l'UCS di processo formativo senza docente in esito ai calcoli di cui sopra è simile. I risultati ottenuti dicono chiaramente che organizzare e monitorare uno stage, così come altre forme di apprendimento senza docente, risulta più oneroso in una formazione specialistica (€73,84) rispetto ad una formazione di accesso alla qualifica (€64,42).

E analogamente a quanto appena argomentato per la docenza, anche in questo caso è possibile spiegare tale differenza con il livello di complessità associato alle esigenze/attese dell'utenza. Ciò in quanto l'organizzazione ed il monitoraggio di stage della formazione specialistica presenta sicuramente complessità e quindi tempi di preparazione e monitoraggio qualitativo superiori rispetto alla formazione di accesso alla qualifica. Quanto maggiori sono le esigenze e le aspettative di qualificazione dell'utenza e tanto più risulta complesso individuare le esperienze di stage più idonee e tanto più probabile incorrere in inconvenienti per cui lo stesso stagista o l'impresa richieda modifiche in corso d'opera.

D'altra parte il costo associato a tali processi è essenzialmente quello di lavoro di coordinatori e tutor, risorse umane sostanzialmente stabili nell'organizzazione, il cui costo contrattuale non cambia in funzione del tipo di corso al quale lavorano. Pertanto è evidente che la differenza nel costo di stage di circa €10 tra il costo orario di uno stage di specializzazione e di un omologo di accesso alla professione non sia relativo alla componente di qualificazione del personale (spesso lo stesso), quanto piuttosto alle ore di lavoro di quelle funzioni attribuite nei time-sheet a rendiconto.

Riclassificazione delle UCS: dalla tipologia formativa al processo formativo

Le riflessioni esposte nel precedente paragrafo sono estremamente importanti perché permettono di ipotizzare che i costi standard calcolati possano essere utilizzati anche su tipologie diverse da quelle di origine che presentino similitudine nei processi e nella gradazione dell'onerosità in funzione delle attese/esigenze dell'utenza, arrivando a definire una riformulazione delle UCS in termini di livelli o fasce indipendenti dalla tipologia dei corsi.

Provando a schematizzare, di seguito si mostra il risultato fino ad ora ottenuto:

cod.	tipologia formativa	UCS ora di formazione non docente (stage)	UCS ora docenza frontale	UCS successo formativo (ora/utente)
9.2	Corsi <u>per adulti</u> su conoscenze e competenze di <u>accesso alla professione</u>	€64,42	€131,22	€0,76
9.3	Corsi <u>per adulti</u> su conoscenze e competenze di <u>specializzazione professionale</u>	€73,84	€146,35	€1,19

La tesi che si vuole ora dimostrare è che quelle stesse UCS possono essere attribuite invece che a distinte tipologie di corsi, a distinte tipologie di processi, che in qualche misura si smarcano dall'appartenenza alle tipologie di corsi studiate e che possono pertanto essere utilizzate anche per altre tipologie di corsi. E cioè, in sostanza, la tesi è che le due tipologie di corsi studiati siano paradigmatici di una formazione di fascia alta e di fascia ordinaria i cui standard si adattano pertanto anche ad altre tipologie. In primo luogo è necessario definire bene la tesi, proponendo le definizioni del caso e poi provare a dimostrarne la fondatezza con adeguati test.

Definizioni di fascia

Il lavoro di scomposizione svolto e le successive riflessioni permettono di immaginare una soluzione ideale e semplice, almeno nella struttura, al problema del finanziamento delle attività formative che si basa sulla valorizzazione di processi formativi di base associati alle modalità formative, invece che alle tipologie formative.

L'idea è che ogni intervento formativo sia organizzato attraverso composizioni di due semplici processi o modalità formative e cioè da:

- docenza frontale
- formazione non docente (stage o altre forme di apprendimento assistito);

Ed inoltre che questi due processi si articolino in diverse modalità o gradazione legate alla complessità o specializzazione della formazione erogata, complessità anche espressa dalla maggiore esigenza dell'utenza:

- docenza frontale:
 - **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 più agevolmente replicabile senza bisogno di personalizzazione;

- **docenza di fascia alta:** tipica di una formazione specialistica caratterizzata per la necessaria personalizzazione rispetto alle attese dello specifico gruppo classe;
- formazione non docente (stage o altre forme di apprendimento assistito):
 - **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;
 - **formazione non docente di fascia alta:** processo di apprendimento assistito/facilitato da personale non docente personalizzato su elevate specifiche ed aspettative del singolo utente, tipico di una formazione specialistica.

Aggiungendo infine le UCS del successo formativo associando i valori risultanti distintamente per la formazione per l'accesso alla professione (fascia base) e per i corsi di specializzazione (fascia alta) si arriva alla seguente tabella nella quale si tralasciano volutamente i riferimenti alla tipologia di appartenenza originaria dei corsi:

	fascia base	fascia alta
Docenza frontale aula teoria, laboratorio, FAD (es. videoconferenza), etc.	€131,22/ora	€146,35/ora
Formazione non docente stage, project work assistito da tutor, pratica di laboratorio assistita da tutor, e-learning, etc.	€64,42/ora	€73,84/ora

Compito dei passaggi successivi dello studio è quello di dimostrare che le fasce e quindi le UCS, associate alle definizioni date, sono coerenti ed utilizzabili per tutti gli interventi corsuali rivolti agli adulti finanziati dalla Regione ad esclusione dei percorsi rivolti alle imprese. Ma prima di ciò è necessario fare un approfondimento sull'UCS del successo formativo, finora non trattata.

Il successo formativo

Fino a questo momento il presente lavoro ha tenuto in disparte la componente finanziaria del successo formativo tradotta in UCS, calcolata nei precedenti studi. La si è riportata nelle tabelle per completezza, ma senza riprenderne il significato o sottoporla a specifica analisi. Come si confermerà in seguito, non si intende mettere in discussione o scomporre anche questa UCS e questo paragrafo cerca di spiegare proprio le basi del ragionamento alla base della scelta, ma anche di suggerire un migliore utilizzo nei dispositivi di attuazione. In primo luogo è bene tornare alle origini di cosa debba intendersi con l'UCS definita "successo formativo".

Si tratta semplicemente di una UCS destinata a coprire, anch'essa, una parte dei costi di processo formativo e cioè tutte le voci caratteristiche di un piano dei conti tipico di un progetto formativo, cioè al netto dei soli costi che sono coperti da altre UCS (es. esami) o destinate ad essere rendicontate ancora a costi reali (es. spese di indennità o rimborsi partecipanti).

Provando a schematizzare, con lo studio del 2011 è stato ipotizzato che il costo di processo di un progetto, al netto quindi dei costi di esame e di altre componenti a costo reale, fosse traducibile come:

Elementi di costo di origine	Risultato ottenuto con gli studi 2010 e 2011
Costi processo formativo (docenza, tutoraggio, materiali di consumo, amministrazione, costi indiretti....) eccetto voci di costo coperte da altre UCS (es. esami) o destinate alla copertura a costi reali (es. indennità partecipanti)	UCS ora-corso * numero ore corso
	UCS ora-corso/allievo con successo formativo * numero ore corso * numero allievi con successo formativo

Quando viene remunerato il beneficiario con la UCS di successo formativo non si fa altro che riconoscere una parte dei costi di processo formativo ordinario, quindi una parte dei costi di docenza, di tutoraggio o dei costi indiretti. Nulla di diverso. Le elaborazioni degli studi attraverso la funzione di regressione lineare hanno solo consentito di calcolare la misura di queste due componenti tra loro molto diverse. Come può verificarsi dalla formula, entrambe le UCS si riferiscono al processo, infatti entrambe vengono moltiplicate per le ore corso. Se infatti le ore corso si dimezzano, allora si dimezzano anche i risultati prodotti. Ma la UCS “successo formativo” è associata anche ad una misura di risultato perché destinata a moltiplicarsi anche per il numero dei partecipanti con successo formativo.

Come dire che, anche se vengono di solito contraddistinte per essere l'una associata al processo o output (ora/corso) e l'altra al risultato o outcome (ora/corso/allievo con successo formativo), anche la seconda si riferisce in parte al processo ed entrambe sono destinate a coprire indistinti costi del processo formativo. E quello che si è operato fino ad ora nell'attuale studio è stato solo la scomposizione della UCS ora/corso (lasciando invariata la UCS ora-corso/allievo per il “successo formativo”), pervenendo di fatto al seguente schema:

Elementi di costo di origine	Risultato prefisso dal presente lavoro
Costi processo formativo (docenza, tutoraggio, materiali di consumo, amministrazione, costi indiretti....) eccetto voci di costo coperte da altre UCS (es. esami) o destinate alla copertura a costi reali (es.	UCS ora-corso docenza * numero ore corso di docenza
	UCS ora-corso formazione non docente * numero ore corso senza docente (es. stage)

indennità partecipanti)	UCS ora-corso/allievo con successo formativo * numero ore totali corso * numero allievi con successo formativo
-------------------------	---

Nel corso dello studio ci si è naturalmente domandati se non fosse corretto scomporre anche la UCS del successo formativo secondo la stessa logica seguita per la UCS ora /corso, per arrivare cioè a due valori associati rispettivamente al successo nella fase di docenza e nei processi senza docente. Come si prova a chiarire nel paragrafo a questa domanda si è data risposta negativa perché nel caso specifico la scomposizione non è sembrata altrettanto significativa e corretta.

Come già detto il metodo della regressione lineare nello studio del 2011 ci ha aiutato a definire l'entità dell'UCS "successo formativo" per le tipologie studiate, ma non ci permette di comprendere quali particolari costi di processo formativo tale UCS sia destinata a coprire. E' certo possibile argomentarne il significato di costo marginale associato a ogni partecipante e cioè il costo sostenuto tendenzialmente in forma marginale che il beneficiario sostiene per ogni partecipante aggiuntivo. In altri termini il "successo formativo" lo possiamo pensare destinato a coprire progressivamente quelle spese che tendono ad incrementare, linearmente o a scatti, in funzione della numerosità dei partecipanti. Quindi certo possiamo pensare in linea di principio alla copertura dei costi per materiali di consumo (di solito non ingenti), ma soprattutto al lavoro dei tutor ed ai costi amministrativi. Mentre la numerosità dei partecipanti possiamo pensarla non correlata alla copertura del costo di docenza. Queste considerazioni intuitive ci consentono di ipotizzare che l'UCS "successo formativo" sia meno correlata ai costi della docenza frontale di quanto non lo sia rispetto ai costi della fase di formazione non docente, ma comunque non ci consentono di teorizzare una funzione affidabile di scomposizione lineare della UCS in due sottoprodotti associati ai processi formativi di docenza e non docente.

Per quanto brevemente argomentato si può ritenere opportuno continuare a lavorare nell'ipotesi di conservare le UCS del successo formativo in esito allo studio 2011 e cioè in forma indistinta a valere per il successo formativo dell'intero percorso, senza distinzioni per le fasi o sottoprocessi con o senza docente. In altri termini ipotizzando di assegnare l'UCS a fronte della condizione di successo formativo conseguita a livello di intero percorso formativo.

Quanto sopra argomentato permette di sgombrare il campo dal tema della scomposizione, ma non esaurisce certo il campo di interesse di questo studio per la UCS del successo formativo. Nella logica complessiva dell'impianto è infatti necessario identificare UCS di processo e UCS di successo formativo fruibili per categorie di progetti formativi più ampi delle loro tipologie originarie di studio. In altri termini la tesi è che la UCS "successo formativo" calcolata per la tipologia 9.3 costituisca un indicatore affidabile per i costi marginali di partecipanti di corsi con contenuti di specializzazione professionale, mentre quelli la omologa UCS della tipologia 9.2 risulti indicatore per i corsi di accesso alla qualifica. Per quanto ragionato in precedenza un partecipante marginale (aggiuntivo) di un corso di specializzazione dovrebbe comportare un onere decisamente superiore rispetto ad un partecipante aggiuntivo in un corso di non specializzazione. Resta da capire se tali valori possano essere utilmente utilizzati anche su altre tipologie formative e di questo si dà conto nei test descritti nell'ultimo capitolo del presente studio.

Riformulazione proposta per i dispositivi attuativi della UCS "successo formativo"

Un altro tema importante da considerare riguarda l'esperienza maturata negli scorsi anni circa le modalità di applicazione della UCS e ciò con particolare riferimento al tema della nozione e

condizione stessa di “successo formativo”. In questo senso è importante compiere una breve digressione che unitamente a valutazioni di opportunità ci può portare ad una importante innovazione e miglioramento del modello.

Nel merito dello studio pregresso la UCS “successo formativo” è stata calcolata utilizzando tabelle e calcoli di regressione sulla variabile della numerosità dei partecipanti identificati dal sistema informativo regionale SIFER sulla base del loro tasso di frequenza effettivo al termine. Per ogni progetto esaminato l’elaborazione ha infatti correlato il costo complessivo, la durata complessiva e il numero dei partecipanti con frequenza superiore al 70%. Tale percentuale si spiega considerando che per i progetti a costo reale nella DGR 105/2010 è previsto un dispositivo di calcolo del finanziamento massimo riconoscibile a consuntivo in funzione dei cosiddetti “partecipanti effettivi” di ogni progetto, definiti appunto come i partecipanti con almeno il 70% di frequenza del percorso. Pertanto, nel sistema informativo SIFER per i progetti finanziati a costi reali, era (ed è ancora) riscontrabile questa informazione associata ad ogni utente.

In fase di applicazione del dispositivo attuativo si è tuttavia deciso di ancorare la condizionalità di erogazione dell’UCS non al livello della frequenza al corso, ma al conseguimento di esiti minimi di qualificazione conseguita dall’utente (fatta eccezione per i progetti della tipologia 17 che non prevedono esame finale). Sul versante del mero confronto matematico si è in effetti ragionato in termini di sostanziale equiparazione tra unità complessive di partecipanti con frequenza sopra soglia e partecipanti con conseguimento di titolo di qualificazione professionale. E in effetti, anche recenti elaborazioni (conservate agli atti del Servizio “Gestione, controllo delle attività realizzate nell’ambito delle politiche della formazione e del lavoro”) hanno confermato una sostanziale equivalenza in termini di valori complessivi. In altri termini, in questi anni di utilizzo dei costi standard sui progetti a qualifica la UCS è stata erogata in funzione dei risultati di partecipazione agli esami, ma se fosse stata erogata ai beneficiari in funzione delle frequenze dei partecipanti (superiori al 70%) la spesa sarebbe stata sostanzialmente invariata.

Per quanto statisticamente equa, la scelta di condizionare l’UCS del successo formativo agli esiti degli esami finali ha prestato il fianco a qualche critica circa l’opportunità di ancorare una parte del contributo anche in singoli casi all’elemento soggettivo delle motivazioni o dell’impegno del singolo partecipante. Un fenomeno che sicuramente è capitato qualche volta nell’esperienza di questi anni è stata la decisione di un partecipante di ritirarsi subito prima dell’esame, rinunciando quindi alla qualificazione in esito e provocando quindi anche la perdita per il beneficiario della corrispondente UCS. In linea teorica è chiaro che possono sussistere molte ragioni di tipo personale per abbandonare un percorso formativo, che pure si è fino a quel momento frequentato regolarmente. Ed è chiaro che in alcuni di questi casi l’ente può non essere in grado di trattenere il partecipante nemmeno con la massima cura e professionalità del personale. Considerato quanto sopra, anche tenendo conto che sicuramente si tratta di casi rarissimi e poco significativi nel conto complessivo della sperimentazione, si ritiene comunque per una questione di principio, di maggiore equità e di semplificazione degli adempimenti connessi, opportuno ricondurre i dispositivi attuativi della UCS in questione alla condizione originaria di calcolo, vale a dire alla condizione minima di frequenza del 70% abbandonando quindi i riferimenti all’esito negli esami finali previsti dai corsi. Per quanto sopra argomentato e per quanto anche dimostrato dalle statistiche allegate la frequenza al 70% è un ottimo indicatore indiretto di successo formativo e la modifica interpretativa formulata non prefigura previsioni di variazione nella spesa complessiva.

Prove effettuate sulle UCS individuate nello studio (test di coerenza statistica)

I test sono stati eseguiti sui valori di approvazione dei progetti disponibili nel sistema formativo regionale SIFER per distinta tipologia formativa. Di seguito per ogni test sono formulate le premesse ed i risultati ottenuti.

TEST per la tipologia 9.2 - Formazione a qualifica di accesso

Già presa in esame nello studio 2011 viene in questa sede esaminata la formulazione di UCS scomposte per le fasi di formazione con docenza frontale (fascia base - € 131,22/ora) e per la formazione non docente, tipicamente costituita dallo stage o dal project work assistito dalla figure non docente del tutor didattico (fascia base - €64,42/ora). Il test si effettua rispetto all'applicazione delle UCS indistinta calcolata nel 2011 (tip.9.2 – € 104,00/ora) ed è consultabile nella cartella "*Divisione teoria stage standard 9 2 e 9 3.xlsx*":

Indicatore	Valori
N.ro progetti inclusi nel test	894
Variazione media assoluta	- €254,81
Variazione media percentuale	- 0,55 %

TEST per la tipologia 9.3 - Formazione a qualifica superiore

Già presa in esame nello studio 2011 viene in questa sede esaminata la formulazione di UCS scomposte per le fasi di formazione con docenza frontale (fascia alta - € 146,35/ora) e per la formazione non docente, tipicamente costituita dallo stage o dal project work assistito dalla figure non docente del tutor didattico (fascia alta - €73,84/ora). Il test si effettua rispetto all'applicazione delle UCS indistinta calcolata nel 2011 (tip.9.3 – € 119,00/ora) ed è consultabile nella cartella "*Divisione teoria stage standard 9 2 e 9 3.xlsx*":

Indicatore	Valori
N.ro progetti inclusi nel test	342
Variazione media assoluta	- €332,43
Variazione media percentuale	- 0,80 %

TEST per la tipologia 14 – formazione permanente

Viene qui per la prima volta presa in esame la possibilità di estendere le UCS per fasce alla formazione permanente. In questo caso abbiamo utilizzato i valori di UCS di fascia alta sia per la docenza frontale (fascia alta - €146,35/ora) che per la formazione non docente (fascia alta - €73,84/ora) nonché la UCS successo formativo (fascia alta – €1,19/ora-allievo). Il test si esegue con riferimento ai dati di approvazione dei progetti della tipologia. In questi percorsi non è previsto esame. Nel caso specifico comunque il risultato porta ad una remunerazione mediamente superiore al valore approvato a costi reali. La differenza positiva risulta comunque di portata limitata e sicuramente in grado di indicare successo pieno alla comparazione. Il test è consultabile nella cartella "[Test sulla tipologia 14.xlsx](#)"

Indicatore	Valori
N.ro progetti inclusi nel test	848
Valore assoluto dei progetti approvati sottoposti a test	€10.227.116,09
Variazione media assoluta	253,85
Variazione media percentuale (calcolata su un percorso di costo medio approvato per € 12.060,29)	2,10%

TEST per la tipologia 10 – IFTS

Viene di seguito esposto il test finalizzato ad validare l'estensione delle UCS per fascia ad una tipologia diversa da quelle originarie dei costi standard ed in particolare per i corsi IFTS. La logica seguita è quella di utilizzare i valori di UCS di fascia alta sia per la docenza frontale (fascia alta - €146,35/ora) che per la formazione non docente (fascia alta - €73,84/ora) nonché la UCS successo formativo (fascia alta – €1,19/ora-allievo). Si utilizza inoltre il valore di UCS di esame di €1000 a giornata, come calcolato nel successivo paragrafo, ipotizzando un esame di tre giorni. I risultati del test, in particolare i segni negativi anche consistenti, devono essere esaminati tenendo presente che le UCS utilizzate sono scomposizioni delle UCS 2011 le quali avevano già scontato correzioni al ribasso su ipotesi di riduzione di oneri amministrativi. Oltre che per la questione della riduzione degli oneri amministrativi già scontata nelle UCS, la variazione in valore assoluto a livello di singolo progetto può spiegarsi per una incidenza normalmente superiore in questi progetti della componente dei costi legati ai partecipanti ed in particolari per viaggi e visite guidate. Tali componenti potrebbero essere finanziate a costi reali (con modalità semplificate da definire) avendo a riferimento un valore di circa €3.000,00 per progetto. Il test è consultabile nella cartella "[Test sulla tipologia 10 IFTS.xlsx](#)":

Indicatore	Valori
------------	--------

N.ro progetti inclusi nel test	111
Valore assoluto dei progetti approvati sottoposti a test	€13.313.402,00
Variazione media assoluta	€4.380,91
Variazione media percentuale, calcolata su un progetto del valore medio approvato di €119.940,56	- 3,7 %

Introduzione di nuove UCS riferite agli esami

Rispetto allo studio 2011 il sistema degli esami SRFC si è arricchito di una nuova forma di esame, denominato colloquio valutativo finalizzato a certificare le competenze in esito a percorsi formativi per il conseguimento di singole unità di competenza di una qualifica anziché della intera qualifica regionale. La differenza fondamentale del colloquio valutativo rispetto all'esame SRFC per il conseguimento della qualifica consiste nella previsione di un solo esperto EAPQ (Esperto di Area Professionale della Qualifica). Deve pertanto intendersi che rispetto all'esame a qualifica SRFC il colloquio valutativo conserva l'EAPQ che riveste la figura di presidente della commissione, ma non utilizza l'altro esperto EAPQ (commissario d'esame, non presidente) per il quale la DGR 105/2010 stabilisce remunerazione in forma di gettone di €200,00. Per tale motivo, non essendo segnalate altre differenze significative di composizione è possibile semplicemente calcolare l'UCS per giornata di colloquio valutativo portando in riduzione dalla UCS giornaliera dell'esame a qualifica (€1.000,00 a giornata) €200,00 di minori costi diretti e €40,00 di minori costi indiretti, pari al 20% dei costi diretti in riduzione, pervenendo quindi al valore di **€760,00 per giornata di colloquio valutativo**.

Sempre in materia di standardizzazione dei costi dell'esame, perseguendo la finalità di applicare i costi standard in esito al presente studio anche ai percorsi formativi IFTS (Istruzione e Formazione Tecnica Superiore) si rende inoltre necessario provvedere a definire uno standard giornaliero anche per l'esame di tale percorso. La differenza fondamentale dell'esame dei percorsi IFTS rispetto agli esami su qualifiche regionali del sistema SRFC (sistema regionale di formalizzazione e certificazione) risiede nella composizione della commissione. L'esame SRFC è fondamentalmente realizzato a cura di tre esperti: 2 esperti esterni di area professionale (EAPQ) nominati dal sistema informativo regionale nell'ambito di apposito elenco regionale e un esperto di processi valutativi (EPV) di nomina dell'ente. Nel calcolo del costo diretto della giornata di esame SRFC si è considerato comunque anche un minimo costo di preparazione organizzativa dell'esame a cura del Responsabile di Formalizzazione e Certificazione dell'ente (per non più di un'ora a giornata di esame).

Come rilevabile dalla DGR 1640/2000 la commissione dell'esame IFTS si compone di un Presidente di nomina regionale, di 2 rappresentanti delle diverse componenti del partenariato di

attuazione (scuola, università, formazione, lavoro) e di due 2 esperti del mondo del lavoro, con competenze coerenti con quelle del profilo e oggetto di accertamento.

Sulla base dei gettoni definiti nella già citata DGR 105/2010 (€193,00 per il presidente e €129,00 per i commissari) si perviene al valore di costo di €709,00 per i soli gettoni di presenza.

Utilizzando la stessa modalità di calcolo già sperimentata nello studio 2011 per il calcolo della UCS per l'esame SRFC si riprende uno schema del tutto corrispondente e si arriva ad un costo di € 1.026,05 al lordo di costi stimati per materiali e aule nonché costi indiretti, che si ritiene di poter approssimare a €1.000,00 per giornata di esame IFTS.

Voce di spesa	Quantità	Costo
commissari d'esame	5 giornate di cui 1 per figura presidente	€709,00
aule e materiali diretti standard (valore orario stimato)	8 ore	€120,00
personale diretto di supporto amministrativo	1 ora	€26,04
Totale costi diretti		€855,04
Costi indiretti 20% dei costi diretti		€ 171,01
TOTALE UCS		€1.026,05

Lo studio del Ministero del Lavoro sulle UCS per la Garanzia Giovani

Nel corso dell'anno 2014 il Ministero del Lavoro ha predisposto uno studio finalizzato ad identificare le UCS per i servizi formativi e per il lavoro da utilizzare su scala nazionale nell'ambito del programma Garanzia Giovani. Lo studio si è svolto in termini di analisi statistica delle UCS già approvate dalle Regioni nella passata programmazione Fondo Sociale 2007/13 (ovviamente delle sole Amministrazioni che hanno approvato gli studi) ed è pervenuto a risultati di sintesi, cioè medie ponderate, testate con le funzioni di deviazione standard relativa ed assoluta.

I risultati ottenuti dallo studio del Ministero sono stati descritti nella tabella di seguito:

Servizi o processi	UCS
Servizi per il lavoro (colloqui individuali o di gruppo di informazione, presa in carico, profiling, consulenza orientativa, accompagnamento al lavoro o al tirocinio extra-curricolare);	€34,00/ora
Orientamento specialistico o di II livello	€35,50/ora
Servizi di sostegno all'auto-impiego e all'auto-imprenditorialità	€40,00/ora
Formazione	€117/ora + €0,8/ora allievo

A causa della notevole eterogeneità dei valori di benchmark esaminati e della variabilità di struttura delle UCS regionali, ma ancor di più a causa delle classificazioni non omogenee delle tipologie formative di riferimento, nello studio in questione è stato necessario scegliere una struttura di costo standard (il modello già identificato dall'Emilia Romagna ad ora corso e quota di costo partecipante) ed è stato possibile calcolare un solo set di valori medi ponderati a valere per servizi formativi genericamente definiti, vale a dire:

€117/ora-corso + €0,8/ora-corso per singolo allievo.

In ogni caso, per ovviare ai limiti del risultato ottenuto con il set di valori calcolato, vale a dire la capacità di rappresentare solo una formazione media non definita, lo studio propone di utilizzare il set di standard medi calcolati creando due varianti, in aumento e in diminuzione, per rappresentare tipologie formative rispettivamente superiori ed inferiori alla media e pervenendo alla seguente tabella di UCS per servizi formativi:

descrizione UCS formazione	UCS
Formazione con personale docente di fascia B	€117,00/ora + €0,8/ora allievo
Formazione con personale docente di fascia A	€146,25/ora + €1,00/ora allievo
Formazione con personale docente di fascia C	€72,12/ora + €0,5/ora allievo

Nella tabella sono stati messi in evidenza due valori di UCS che nello studio del Ministero risultano quasi identici ai risultati calcolati nei precedenti capitoli di questo studio; ma, ancora più

importante, si ritiene sia l'impostazione generale di UCS associate ai processi formativi, anziché alle tipologie corsuali che conferma i risultati a cui il presente lavoro è giunto.

Prima di procedere al confronto analitico tra i due lavori si riportano di seguito le definizioni di cui alla circolare n. 2 del 2009 del MLPS che è stata utilizzata dal Ministero come riferimento per calcolare i costi standard ed in particolare come metro di riferimento per le valorizzazioni delle UCS per fascia:

a) Personale docente

Nell'ambito del personale docente rientrano i soggetti (interni o esterni: co.co.pro, co.co.co o a prestazione d'opera) che svolgono attività di docenza/insegnamento.

In caso di personale docente esterno sono previste le seguenti tre fasce di livello: :

fascia A: *docenti di ogni grado del sistema universitario/scolastico e dirigenti dell'Amministrazione Pubblica impegnati in attività formative proprie del settore/materia di appartenenza e/o di specializzazione; funzionari dell'Amministrazione Pubblica impegnati in attività formative proprie del settore/materia di appartenenza e/o di specializzazione con esperienza almeno quinquennale; ricercatori senior (dirigenti di ricerca, primi ricercatori) impegnati in attività proprie del settore/materia di appartenenza e/o di specializzazione; dirigenti d'azienda o imprenditori impegnati in attività del settore di appartenenza, rivolte ai propri dipendenti, con esperienza professionale almeno quinquennale nel profilo o categoria di riferimento; esperti di settore senior e professionisti impegnati in attività di docenza, con esperienza professionale almeno quinquennale nel profilo/materia oggetto della docenza.*

Massimale di costo = max. € 100,00/ora, al lordo di Irpef, al netto di IVA e della quota contributo previdenziale obbligatoriamente a carico del committente.

fascia B: *ricercatori universitari di primo livello e funzionari dell'Amministrazione Pubblica impegnati in attività proprie del settore/materia di appartenenza e/o di specializzazione; ricercatori Junior con esperienza almeno triennale di docenza e/o di conduzione/gestione progetti nel settore di interesse; professionisti o esperti con esperienza almeno triennale di docenza e/o di conduzione/gestione progetti nel settore/materia oggetto della docenza.*

Massimale di costo = max. € 80,00/ora, al lordo di Irpef, al netto di IVA e della quota contributo previdenziale obbligatoriamente a carico del committente.

fascia C: *assistenti tecnici (laureati o diplomati) con competenza ed esperienza professionale nel settore; professionisti od esperti junior impegnati in attività proprie del settore/materia oggetto della docenza.*

Massimale di costo = max. € 50,00/ora, al lordo di Irpef, al netto di IVA e della quota contributo previdenziale obbligatoriamente a carico del committente.

.....

.....

Come si calcola di seguito, le tre UCS definite per le tre fasce state individuate imponendo esattamente in rapporto ai massimali di costo definiti dalla circolare sopra citata

	Massimale orario circolare MLPS	Peso del massimale rispetto alla fascia B	UCS MLPS
Fascia A	€ 100	125 %	€ 146,25
Fascia B	€ 80		€ 117,00
Fascia C	€ 50	62,5%	€ 73,125

Si noterà che la tabella si riferisce solo a fasce di docenza, ma potrebbe essere utilizzata per attività formative di stage applicando lo stesso calcolo percentuale al massimale previsto per il tutor della categoria più alta, che essendo pari a €50 restituisce un valore di UCS di stage identico alla UCS di fascia C.

Provando ora a confrontare le tabelle di esito dei due lavori, come nel grafico seguente, si mostra che la docenza di fascia alta presenta sostanzialmente lo stesso valore di costo di processo, vale a dire €146/ora ed anche la formazione non docente pare avere qualche consonanza, ma in questo caso è molto difficile fare confronti, perché ufficialmente non c'è una UCS del Ministero per l'attività di stage.

	Studio benchmark Ministero del Lavoro	Presente studio RER
Docenza frontale – fascia A	€146,25/ora + €1,00/ora allievo	€146,35/ora + €1,19/ora allievo
Docenza frontale – fascia B	€117,00/ora + €0,8/ora allievo	€131,22/ora + 0,76/ora allievo
Docenza frontale – fascia C	€72,12/ora + €0,5/ora allievo	
Formazione non docente (es. stage) - fascia alta	Non definito in metodologia, utilizzabile la fascia bassa della docenza €72,12/ora + €0,5/ora allievo	€73,84/ora + €1,19/ora allievo
Formazione non docente (es. stage) - fascia base	Non definito	€64,42/ora + €0,76/ora allievo

Al di là delle consonanze è necessario notare la principale differenza tra i due set di valori. Ammettendo per semplicità di assimilare la docenza di fascia C alla formazione non docente, cioè alla UCS calcolata per finanziare lo stage possiamo semplificare molto la tabella di confronto evidenziando lo sfondo delle fasce diverse:

	Studio benchmark Ministero del Lavoro	Presente studio RER
Docenza frontale – fascia A	€146,25/ora + €1,00/ora allievo	€146,35/ora + €1,19/ora allievo
Docenza frontale – fascia B	€117,00/ora + €0,8/ora allievo	€131,22/ora + 0,76/ora allievo
Formazione non docente (es. stage) - fascia alta	Non definito in metodologia, utilizzabile la fascia bassa della docenza €72,12/ora + €0,5/ora allievo	€73,84/ora + €1,19/ora allievo
Formazione non docente (es. stage) - fascia base	Non definito	€64,42/ora + €0,76/ora allievo

Abbiamo esaminato la differenza tra i due valori di UCS di processo **€117,00/ora** calcolata nello studio del Ministero e **€131,22/ora** calcolata nei paragrafi precedenti per i corsi di accesso alla professione, al fine di comprendere le motivazioni e valutare la possibilità di una convergenza. Qualora infatti la metodologia del MLPS fosse adottata dalla Commissione Europea con atto delegato ai sensi dell'art.14, comma 2 del Regolamento 1304/2013, sarebbe utile capirne l'impatto e l'applicabilità equa ed imparziale nel sistema formativo della Regione Emilia Romagna.

In primo luogo, trattandosi di una media di valori di diverse Regioni, l'UCS 117,00/ora certamente riflette valori più bassi associati a Regioni che hanno costi formativi più bassi di quelli emiliano romagnoli. Se pensiamo a **€131,22/ora** come l'UCS media della docenza di un corso di accesso alla professione, comunque non ci possiamo nascondere che pur sempre di valore medio si tratti.

Potremmo anche pensare che all'interno di quelle docenze che mediamente valgono €131,22/ora ce ne siano una certa percentuale di fascia alta (sostanzialmente identica alla fascia A del MLPS a €146,35/ora) e la restante parte della fascia B del Ministero (**€117,00/ora**)

Riprendendo lo schema usato nella prima parte dello studio ricordiamo che il corso medio di riferimento per la tipologia dei corsi di accesso alla qualifica si era calcolato che 237 ore di docenza frontale di fascia base, al valore di €131,22 l'una che ammontavano complessivamente a €31.099,14

Ora possiamo, per puro esercizio, provare ad imporre che in realtà quelle 237 non siano omogenee di fascia B, ma in parte della fascia A ed in parte della fascia B, assumendo inoltre l'invarianza del costo complessivo. L'esercizio consiste nel determinare l'esatto mix di ore per le due fasce che lascia invariato il costo totale.

docenza fascia alta A	115 ore <i>NOTA: 49% delle 237 ore totali di docenza</i>	€146,35	€16.830,25
docenza fascia B	122 ore <i>NOTA: 51% delle 237 ore totali di docenza</i>	€117,00	€14.274,00
Totali	237 ore		€31.104,25

In sostanza nulla vieta di pensare che il costo medio della docenza dei corsi di accesso alla professione (€131,22/ora) sia in realtà composto da un mix di 51% di docenze della fascia A (€146,35) e da un 49% di docenze della fascia B (€117,00) che restituisce un costo complessivo identico. Tuttavia non siamo in grado di provare che tali percentuali calcolate matematicamente siano fondate nella realtà, perché nel sistema di monitoraggio regionale non è rilevato un indicatore fisico di realizzazione associato alla fascia del docente. E d'altra parte il modello di programmazione regionale a costi reali ha sempre considerato difficile classificare le singole docenze attraverso indicatori oggettivi di qualità, non considerando in alcun caso sufficiente riferirsi alle anzianità o ai titoli ricavabili dai curriculum vitae.

Per quanto al problema teorico qui affrontato si può dire in linea di principio esista la possibilità di convergere verso le UCS attualmente approvate dallo studio MLPS, ma la dimostrazione dell'equivalenza sopra proposta si dovrebbe basare su elementi di valutazione che potrebbero effettuarsi solo sulla base di rilevazioni o questionari ad operatori, da progettare ad hoc qualora ritenuto necessario.

Le considerazioni di cui sopra circa una possibile convergenza delle UCS regionali con le omologhe nazionali calcolate dal Ministero del Lavoro dovrebbe inoltre tenere presente l'esigenza di rivalutare i valori unitari in esito ai due modelli. Infatti in entrambe i casi ci si riferisce ad UCS già calcolate ed approvate nel passato. Nel presente studio, come più volte ripetuto, si è lavorato sulla scomposizione di UCS deliberate dalla Regione nel 2011, ma anche lo studio del Ministero si riferisce ad una pluralità di delibere regionali variamente collocate nel passato.

Come si vedrà nel successivo paragrafo esigenze di equità nei confronti dei beneficiari dei contributi consigliano di operare idonee rivalutazioni sui valori calcolati fino a questo punto dello studio. Risulta importante avvertire che la convergenza di valori segnalata nel presente paragrafo è destinata a persistere nel tempo solo qualora anche le UCS calcolate dal Ministero siano oggetto di simile rivalutazione.

Operazioni finali di rivalutazione monetaria ISTAT

Di seguito si rappresenta il quadro completo di riepilogo delle UCS calcolate e validate dal test e di nel presente lavoro che sono state sottoposte a test:

	fascia base	fascia alta
Docenza frontale aula teoria, laboratorio, FAD (es. videoconferenza), etc.	€131,22/ora	€146,35/ora
Stage project work assistito, etc.	€64,42/ora	€73,84/ora
Successo formativo	€0,76/ora-utente	€1,19/ora-utente
Esame IFTS (come esame a qualifica SRFC)	€1.000,00/giornata d'esame	
Colloquio valutativo SRFC	€760,00/giornata d'esame	

Con riferimento alla metodologia di calcolo è importante sottolineare come le UCS sopra indicate sono state valorizzate, in forma di scomposizione, a partire da valori approvati nello studio del 2011. Questo significa che in linea di principio si tratta di valori che possono dirsi misurati alla data di pubblicazione del citato studio, approvato con Delibera Regionale n. 1568 il giorno 2 novembre 2011. Si ritiene pertanto necessario provvedere ad una rivalutazione dei valori proposti nella tabella sopra esposta applicando l'indice di rivalutazione FOI disponibile sulla base delle tabelle mensili disponibili a cura dell'Istat. L'indice permette di rivalutare valori riferiti a distinti mesi di annualità pregresse. L'indice riferito al novembre 2011 è 1,032 che si traduce in una variazione in aumento del 3,2%. Tale tasso di rivalutazione viene di seguito applicato a valere sui valori in esito allo studio, ma fatta eccezione per le UCS relative agli esami, per i quali l'esigenza di rivalutazione non sembra fondata, considerato che i costi reali alla base degli stessi (gettoni di presenza di commissari d'esame) non risultano essere variati dal 2011 ad oggi:

	fascia base	fascia alta
Docenza frontale aula teoria, laboratorio, FAD (es. videoconferenza), etc.	€135,42/ora	€151,03/ora
Stage project work assistito, etc.	€66,48/ora	€76,20/ora
Successo formativo	€0,78/ora-utente	€1,23/ora-ora utente
Esame IFTS (come esame a qualifica SRFC)	€1.000,00/giornata d'esame	
Colloquio valutativo SRFC	€760,00/giornata d'esame	

Al fine di rendere più agevolmente utilizzabili tali valori si propone di seguito una formulazione con arrotondamenti dei decimali all'unità inferiore:

FINALE	fascia base	fascia alta
Docenza frontale aula teoria, laboratorio, FAD (es. videoconferenza), etc.	€135,00/ora	€151,00/ora
Stage project work assistito, etc.	€66,00/ora	€76,00/ora
Successo formativo	€0,78/ora-utente	€1,23/ora-utente
Esame IFTS (come esame a qualifica SRFC)	€1.000,00/giornata d'esame	
Colloquio valutativo SRFC	€760,00/giornata d'esame	

Conclusioni

Si ritiene in conclusioni utile presentare un brevissimo paragrafo conclusivo in grado di rappresentare la sintesi del lavoro compiuto ed un riepilogo dei risultati in esito.

Il presente studio, nato per l'obiettivo di rendere più agevole l'estensione delle semplificazioni dei costi a tutte le attività formative finanziate dalla Regione, ha seguito un indirizzo tendente a svincolare i costi standard dai percorsi formativi e ancorarli invece alle loro componenti essenziali di processo. Il presupposto essenziale è l'idea di un percorso formativo, composizione diverse metodologie di erogazione degli insegnamenti, diversificato in funzione delle reali esigenze dell'utenza. Lo sforzo di semplificazione, unitamente alla disponibilità di informazioni affidabili, ha permesso di distinguere due fondamentali processi componenti un percorso formativo: un processo di erogazione di insegnamenti frontali affidato alla figura del docente ed un percorso di apprendimento e sperimentazione delle competenze da acquisire (stage). E' sorta naturale l'esigenza cioè di calcolare distintamente il costo di processi di docenza frontale dai costi di processi di stage (o di processi formativi alternativi allo stage, senza docente affidati alla cura di facilitatori didattici, nel sistema regionale normalmente denominati tutor didattici). Sulla base di tale intuizione si è identificata una metodologia di scomposizione delle UCS già calcolate nello studio 2011, le quali erano state concepite come costi orari indistinti di percorsi misti di docenza e di stage.

I valori calcolati in esito a tale metodologia di scomposizione hanno identificato due serie di valori di costo orario docenza e stage associati distintamente alla formazione di accesso alla professione ed alla formazione di specializzazione professionale. Il significato di questi valori è stato oggetto di riflessione e si è ritenuto di poter concludere che costi orari della docenza o di stage maggiori nella formazione per la specializzazione professionale rispetto agli omologhi per la formazione di accesso alla professione, potevano spiegarsi secondo un medesimo principio generalizzabile anche oltre l'ambito della formazione a qualifica regionale. Si è infatti ipotizzato che l'ora di docenza, come di stage, dei percorsi formativi di specializzazione comporti un maggiore onere di preparazione rispetto alle esigenze dello specifico gruppo classe e finanche del singolo utente (delle lezioni, così come delle idonee esperienze di stage) rispetto alle omologhe riferite a processi formativi per

l'accesso alla professione. In questo senso si è attentamente riflettuto sulle variabili in gioco e si è arrivati alla conclusione che il fattore chiave per la maggiore o minore onerosità dei processi formativi è la complessità associata alle esigenze espresse dall'utenza. Tale complessità, difficilmente misurabile, è stata per semplicità stimata in due fasce, una base ed una alta ed è stato ipotizzato che potesse utilizzarsi per l'obiettivo dello studio dissociandola dalle sue cause contingenti nei diversi percorsi. Da quelle riflessioni in avanti lo studio si sgancia del tutto dalle tipologie dei percorsi di partenza, assumendo una convinzione assolutamente nuova, cioè che i costi standard della docenza e dello stage, calcolati sui valori in esito allo studio 2011, quindi relativi alla formazione in SRQ (qualifiche regionali) potessero essere adatti a finanziare altri percorsi simili per processi formativi (docenza frontale e stage, project-work et.) e simili per complessità associate alle esigenze aspettative dell'utenza. In questo senso i test statistici effettuati sui percorsi formativi e sui percorsi di formazione permanente hanno dato risultati molto soddisfacenti. In entrambi i casi il test è stato effettuato con i valori di fascia alta, assumendo che entrambe i percorsi siano caratterizzati da una elevata onerosità associata alle esigenze dell'utenza, anche se per cause diverse. Si è assunto infatti che i percorsi IFTS si caratterizzino per una utenza con elevate aspettative di specializzazione professionale, con preparazione pregressa medio alta e quindi elevate attese rispetto alle singole lezioni così come alle singole esperienze professionalizzanti di stage. E si è assunto che paragonabile complessità deve considerarsi anche su percorsi di formazione permanente, che pur se astrattamente non finalizzati alla specializzazione, devono normalmente scontare l'onerosità di gruppi classe tipicamente poco omogenei per competenze in ingresso (e spesso anche per attese consapevoli) oltre che dalla difficoltà di soddisfare le relative esigenze in tempi molto ridotti, non certo paragonabili alle centinaia di ore previste per i corsi a qualifica. I test permettono di affermare che le UCS calcolate sono in grado di confermare le tesi oggetto di riflessione nello studio.