



# **Per un'ipotesi condivisa di Unità di Costi Standard (UCS) per la leFP**

GIULIO M. SALERNO

*Settembre 2017*

GIULIO M. SALERNO

Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata.

## SOMMARIO

---

1. Considerazioni introduttive: sulle ragioni e sugli obiettivi di una “ipotesi condivisa di unità di costi standard (UCS) per la leFP” p. 5
2. Qualche osservazione sull’applicazione del metodo dei costi e dei fabbisogni standard, a partire dal modello del “federalismo fiscale” p. 11
3. I cosiddetti “costi standard” nella leFP: un’applicazione diffusa, ma differenziata p. 17
4. I presupposti metodologici: la struttura formativa accreditata (SFA) strutturalmente e funzionalmente efficiente nel rispetto dei requisiti di accreditamento p. 25
5. Il questionario sottoposto alle istituzioni formative accreditate del mondo salesiano p. 29
6. Alcune considerazioni di sintesi p. 33



## 1. Considerazioni introduttive: sulle ragioni e sugli obiettivi di una “ipotesi condivisa di unità di costi standard (UCS) per la IeFP”

---

Per comprendere le ragioni e gli obiettivi di questo scritto, dedicato ad una riflessione su un’ipotesi condivisa di unità di costi standard (UCS) per la IeFP, è indispensabile qualche premessa sia sul contesto istituzionale, sia sulle condizioni effettuali in cui si trova la IeFP ed in particolare le modalità di finanziamento dei percorsi formativi che sono erogati dalle istituzioni accreditate dalle Regioni nell’ambito dell’assolvimento del diritto-dovere all’istruzione e formazione.

Come noto, dal 2001 l’Istruzione e Formazione Professionale è un settore ordinamentale riconosciuto dalla Costituzione e da questa attribuito direttamente ed esplicitamente alla competenza legislativa cosiddetta “esclusiva” delle Regioni. Dunque le Regioni dispongono in tema di IeFP di maggiore autonomia rispetto a quanto è previsto, più complessivamente, per l’intera materia della “istruzione”, che è invece rimessa alla competenza legislativa “concorrente” delle Regioni, essendo riservata allo Stato la definizione dei cosiddetti “principi fondamentali”. Tuttavia, la Corte costituzionale ha chiarito che, sulla base di quanto previsto dall’art. 117, comma 2, lettera n) della Costituzione ove si riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva circa le “norme generali sull’istruzione”, anche *“in materia di istruzione e formazione professionale (...) spetta allo Stato, in via esclusiva, la potestà legislativa relativa alle norme generali sull’istruzione”* (sentenza n. 319 del 2009), cioè quelle norme che *“definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio di istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale)”* (sentenza n. 200 del 2009). In estrema sintesi, dunque, lo Stato deve assicurare, mediante le “norme generali sull’istruzione”, la *governance* complessiva e unitaria dell’intero sistema nazionale di istruzione e formazione, anche in relazione all’ambito della IeFP che è rimessa all’autonoma determinazione delle Regioni, proprio per garantire “un’offerta formativa omogenea” sull’intero territorio nazionale.

Tuttavia, è noto che, attualmente, non vi sia una vera “offerta formativa omogenea” di IeFP sull’intero territorio nazionale, non essendo dunque garantita la “sostanziale parità di trattamento” dei giovani nella fruizione del servizio educativo realizzato mediante la IeFP. Al contrario, uno dei principali punti di debolezza della

IeFP è proprio la disomogeneità territoriale<sup>1</sup>. Ne consegue, pertanto, che le norme generali sull'istruzione, che spetta allo Stato stabilire al fine di assicurare l'offerta formativa omogenea di IeFP nell'intero territorio nazionale, da un lato si sono rilevate insufficienti allo scopo, dall'altro lato stentano ad avere uniforme e piena applicazione. E ciò a partire da quelle disposizioni che, a partire dal 2005, impongono alle Regioni di assicurare “i livelli essenziali delle prestazioni” relativi all'iscrizione e alla frequenza dei percorsi di IeFP, anche, ad esempio, mediante “il soddisfacimento della domanda di frequenza” (vedi l'art. 16, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 226 del 2005). A tal proposito, come è parimenti risaputo, le “modalità di accertamento del rispetto dei livelli essenziali” non sono state sinora definite, mancando il relativo regolamento di attuazione. A nostro avviso, al di là delle inevitabili difficoltà di ordine politico, la faticosa determinazione e la complessa implementazione delle norme generali sull'istruzione in tema di IeFP vanno anche ricondotte, per un verso, all'incerta distinzione tra le funzioni esercitate a tal riguardo dalle amministrazioni ministeriali a diverso titolo competenti, e, per altro verso, all'assenza di un qualche stabile organismo di livello nazionale in cui siano rappresentate le istanze sia regionali che statali, e che sia capace di dare unità di visione e di prospettiva agli indirizzi di competenza regionale, svolgendo, ad esempio, anche funzioni di proposta delle linee-guida nazionali, così come di monitoraggio e di vigilanza sulla relativa osservanza. A questo proposito, un modello a cui ispirarsi, almeno parzialmente, potrebbe essere quello che ha trovato recente riscontro in materia di politiche attive del lavoro mediante la creazione di un'apposita Agenzia nazionale; con gli opportuni adeguamenti, potrebbe essere una soluzione su cui ragionare.

In ogni caso, il legislatore statale, sempre mediante l'adozione di apposite “norme generali sull'istruzione” ha recentemente confermato il diritto di accedere su tutto il territorio nazionale proprio ai percorsi della IeFP attivati dalle istituzioni formative accreditate dalle Regioni, ribadendo che, al termine del primo ciclo di istruzione, gli studenti possano “scegliere tra: a) i percorsi di istruzione professionale (...): b) i percorsi di istruzione e formazione professionale per il conseguimento di qualifiche triennali e di diplomi quadriennali, realizzati dalle istituzioni formative accreditate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, ai sensi del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226” (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 61 del 2017). In tutte le realtà territoriali, dunque, questa libertà di scelta dovrà essere esercitabile.

In presenza di prescrizioni di principio ormai così inequivocabili, i sistemi regionali di Istruzione e Formazione Professionale dovranno conseguentemente adeguarsi, anche in tempi piuttosto rapidi, al fine di assicurare che la presenza dell'offerta formativa della IeFP sia non più “a macchia di leopardo”, ma davvero

---

<sup>1</sup> Si veda, da ultimo, E. CRISPOLTI, *Il sistema di IeFP dalla lotta alla dispersione alla formazione per il lavoro, un ponte tra politiche formative e politiche sociali*, contributo presentato il 9 giugno 2017 a “I Seminari del Venerdì: Dialoghi e confronto sulle attività di Inapp”, p. 7.

garantita a tutti gli studenti che la richiederanno nell'intero territorio nazionale, così finalmente rispettandosi una delle fondamentali prescrizioni poste dal decreto legislativo n.226/2005, cioè il "soddisfacimento della domanda di frequenza" (art. 16, comma 1, lettera a). A tal proposito, seppure non possa negarsi che dal 2001 in poi si sia avviato un processo di attuazione della IeFP che ormai coinvolge una parte consistente del territorio nazionale, ancora alcune Regioni mancano del tutto all'appello. In qualche caso, poi, la IeFP è così limitata da risultare quasi marginale rispetto alla complessiva offerta formativa; e, anche là dove la IeFP ha trovato spazi significativi, si avvertono segnali di crisi o addirittura è messa in dubbio la stessa sopravvivenza della IeFP. La cartina geografica dell'offerta "reale" della IeFP - vale a dire "depurata" dall'offerta cosiddetta sussidiaria degli Istituti professionali - è poi drammaticamente esplicita: non solo soffre maggiormente la fascia centrale ed in particolare il mezzogiorno del Paese, ma anche alcune aree del nord incontrano difficoltà di non poco conto nel mantenere stabilmente l'offerta già erogata. Che tutto ciò sia un danno per l'intero Paese, per i giovani, per le imprese, per le prospettive di sviluppo economiche, per la trasmissione dei saperi, per il pluralismo educativo e, non da ultimo, anche per l'integrazione effettiva e consapevole dei nuovi arrivati, è una constatazione che accomuna ormai la più parte degli attori istituzionali. Gli steccati ideologici e i pregiudizi sociali che sino a poco tempo fa sembravano insuperabili, seppure non siano risolti e talora appaiono ancora ben percepibili, possono essere affrontati nella sempre più diffusa consapevolezza circa la necessità di strutturare in modo stabile ed omogeneo l'offerta formativa professionalizzante nell'intero Paese. Il già citato decreto legislativo n. 61 del 2017 prevede anche una "*Rete nazionale delle scuole professionali*" (art. 7, comma 3), in cui far confluire "*nel rispetto dello loro diversa identità e pari dignità*" l'intero panorama delle istituzioni - scolastiche e formative - rivolte all'istruzione professionalizzante, e che potrebbe consentire un primo passo per disporre di un comune punto non solo di osservazione, ma anche di coordinamento sul complessivo sistema della IeFP.

Soprattutto, rimane aperta una questione cruciale, quella relativa alle risorse finanziarie pubbliche da destinare alla IeFP, giacché quest'ultima, al pari dell'istruzione scolastica, è un servizio pubblico ormai stabilmente collegato - a partire dalla Legge n. 53 del 2003 che ha dato attuazione alla riforma costituzionale del 2001 - all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione. Se anche per gli allievi dei percorsi della IeFP deve valere il principio costituzionale della gratuità, il nodo del finanziamento è diventato un punto critico che non può più essere affrontato in modo estemporaneo e contingente, ma secondo una prospettiva che consenta un'offerta formativa di IeFP davvero stabile, effettiva e soprattutto omogenea sull'intero territorio nazionale.

Viceversa, nelle singole realtà regionali l'offerta formativa dei percorsi della IeFP è considerata sempre più spesso come una variabile direttamente dipendente, in

generale, dalla complessiva quantità di risorse annualmente disponibili e, più in particolare, dalla specifica decisione assunta in sede di programmazione annuale - e talora pluriennale - del bilancio regionale circa le risorse da destinarvi. Sicché non infrequentemente, a causa della contingente inadeguatezza o, comunque, dell'improvvisa riduzione sia delle risorse complessivamente disponibili, sia di quelle appositamente destinate alla IeFP, l'offerta dei percorsi formativi di IeFP tende non solo a variare in modo non prevedibile, ma soprattutto a ridursi anche là dove era in precedenza più diffusa. E la differenziazione dell'offerta di IeFP tra le diverse parti del territorio nazionale tende così ad accentuarsi. La jeopardizzazione della IeFP, in altri termini, non solo dipende dalle diverse scelte di politica formativa che trovano accoglienza nelle singole Regioni, ma è ancor più manifesta a causa delle difficoltà che si incontrano nell'affrontare la decisiva questione finanziaria.

Tale processo involutivo è aggravato da un ulteriore aspetto che qui si intende analizzare, e che riguarda la determinazione dell'ammontare del finanziamento pubblico assegnato dalle Regioni per l'erogazione dei percorsi formativi della IeFP. Pratica ormai diffusa, come vedremo meglio in seguito, è quella secondo cui le Regioni stabiliscono l'ammontare del finanziamento non più in base alla rendicontazione delle spese effettuate, ma in relazione alla preventiva determinazione di criteri di "unità di costi standard". L'individuazione di tali criteri, tuttavia, è oggetto di variabile determinazione nell'ambito di ciascuna Regione ove tale metodologia è applicata, con la conseguenza che il finanziamento pubblico effettivamente erogato, come vedremo meglio in seguito, appare piuttosto diversificato. Ciò finisce per amplificare le differenziazioni nell'erogazione omogenea dell'offerta formativa della IeFP sul territorio nazionale, in contrasto, dunque, con il perseguimento di quell'obiettivo di parità di trattamento che andrebbe garantito per assicurare l'eguale diritto di cittadinanza all'istruzione e formazione per tutti i frequentanti della IeFP in ogni ambito regionale.

In questa sede, pertanto, si intende individuare un percorso che consenta di giungere ad un'ipotesi sufficientemente condivisa - tra le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano - in ordine alla determinazione delle "unità di costi standard" cui collegare il finanziamento dell'erogazione dei percorsi della IeFP. E ciò al fine di consentire, pur sempre nella specifica flessibilità che è propria dell'autonomia regionale, l'applicazione di una metodologia comune che assicuri, almeno nell'impostazione e nei principi di ordine generale, quella tendenziale coerenza nella determinazione delle risorse pubbliche da destinarsi per ciascun percorso formativo che è indispensabile per garantire condizioni minime e comuni all'offerta formativa di IeFP sull'intero territorio nazionale, così favorendone la stabilità, l'effettività e, soprattutto, l'omogeneità di attuazione che è richiesta dalla stessa Costituzione.

In questa sede si propone di perseguire tale obiettivo essenzialmente individuando una metodologia di calcolo delle “unità di costi standard” che non sia collegata alla quantificazione - più o meno perfezionata - dei dati desumibili dalla spesa storica regionale, cioè dall’ammontare della spesa sostenuta dalle amministrazioni regionali a favore delle istituzioni formative che hanno erogato percorsi di IeFP in regime di accreditamento. Ben diversamente, si intende procedere all’individuazione dei costi unitari, per così dire, “della produzione efficiente”, alla determinazione cioè dei costi che risultano necessari - e quindi in tal senso “standard” - per erogare singoli percorsi di IeFP nel rispetto di criteri di efficienza che qui sono intesi con riferimento alle condizioni strutturali e funzionali che devono essere necessariamente rispettate per garantire il corretto e buon funzionamento nell’erogazione del servizio pubblico di IeFP da parte di tutte le istituzioni formative dotate di accreditamento regionale in base ai principi stabiliti uniformemente a livello nazionale. In questo senso, il percorso qui suggerito si caratterizza, quindi, per la ricerca delle “unità di costi standard” per percorso di IeFP connesse ad un modello altrettanto “standard” di istituzione formativa che può considerarsi oggettivamente efficiente - sia dal punto di vista strutturale che da quello funzionale - in quanto rispettosa e coerente con i criteri di accreditamento sanciti a livello nazionale.

In base a tale modello, in estrema sintesi, le “unità di costi standard” sono determinate per ciascun percorso formativo erogato dalle istituzioni formative accreditate, tenendo dunque conto dei costi - sia relativi alla gestione del personale che al funzionamento della struttura - che devono essere affrontati per offrire i percorsi di IeFP nel rispetto delle condizioni di accreditamento. Come vedremo in dettaglio, al fine di determinare alcuni dei predetti costi in modo corretto, e soprattutto adeguato alla realtà effettuale nella quale concretamente si opera, è stata effettuata anche una estesa ricerca sui costi effettivamente sostenuti dalle strutture formative accreditate del mondo salesiano per l’erogazione dei percorsi della IeFP dall’anno formativo 2010-2011 all’anno formativo 2013-2014. Ciò ha consentito di verificare la plausibilità - e cioè la concreta rispondenza - di alcune assunzioni del modello che è stato qui definito come “efficiente”. Dunque, anche in virtù della predetta validazione, si è giunti alla definizione delle “unità di costi standard” per i singoli percorsi della IeFP erogati, in condizioni di efficienza, dalle istituzioni formative accreditate.

Su questa base, quindi, sarà poi possibile determinare l’ammontare complessivo del fabbisogno finanziario standard da destinare in ciascuna Regione all’erogazione dei percorsi di IeFP che si intendono offrire, in modo da garantire, secondo criteri tendenzialmente omogenei con quelli utilizzati sull’intero territorio nazionale, l’indispensabile qualità dell’offerta del servizio formativo a tutela di tutti i soggetti - sociali ed istituzionali - che sono coinvolti in queste attività educative, a partire dai frequentanti dei percorsi e dalle relative famiglie.

Va rilevato, inoltre, che il modello qui prospettato non è rigido. Al contrario, si prevede la necessaria flessibilità applicativa in sede regionale, affinché possano essere opportunamente considerate quelle molteplici, differenziate e specifiche esigenze - collegate a specifici fattori di carattere sociale, economico, educativo, produttivo, innovativo, e così via - che ciascuna Regione intende sottolineare nell'autonoma determinazione della propria offerta formativa di IeFP. È poi evidente che con il modello qui suggerito non si intende incidere sull'ammontare complessivo delle risorse che, a livello regionale o nazionale, vengono destinate all'offerta formativa della IeFP. In questa sede si propone di agire sui criteri che guidano le modalità di impiego delle risorse che, sulla base delle scelte della programmazione regionale di bilancio, sono rese disponibili per la IeFP, affinché la ripartizione delle risorse avvenga secondo criteri di efficienza e di qualità del servizio educativo erogato dalle istituzioni formative. Nello stesso tempo, è evidente che il ricorso ad una metodologia di finanziamento così impostata garantisce alle istituzioni accreditate che sono ammesse all'erogazione dell'offerta formativa regionale, la disponibilità di risorse adeguate e determinate secondo criteri oggettivi e preventivamente determinati, così assicurando, nello stesso tempo, stabilità e certezza nei riguardi di un fattore che è cruciale non solo per il corretto adempimento delle attività formative della IeFP nel breve periodo, ma anche per la programmazione, lo sviluppo e il riorientamento delle attività che ci si propone di offrire nel medio e - se possibile - nel lungo periodo.

La delineazione di una "ipotesi condivisa" di unità di costi standard per la IeFP, va infine aggiunto, richiede l'indispensabile convergenza delle Regioni su un modello unitario da sanzionare, conclusivamente, mediante un atto legislativo statale che, in base alla predetta ricostruzione delle competenze costituzionalmente delineate in materia di IeFP, definisca ufficialmente, cioè mediante apposite "norme generali sull'istruzione", il modello nazionale, le declinazioni ammesse in sede regionale e, non da ultimo, quelle necessarie modalità di monitoraggio e di aggiornamento che consentano di mantenere la vigilanza sugli effetti prodotti dal modello, così come di modificarne, sempre secondo metodologie condivise, singoli aspetti o profili qualora se ne accerti l'opportunità. La stessa collocazione del modello condiviso dalle Regioni in una fonte normativa di questo tipo, in definitiva, è un corollario indispensabile per assicurare quelle condizioni di sufficiente stabilità e di certezza che costituiscono fattori imprescindibili per tutti i soggetti che, a diverso titolo, operano nella IeFP.

## **2. Qualche osservazione sull'applicazione del metodo dei costi e dei fabbisogni standard, a partire dal modello del "federalismo fiscale"**

---

In relazione all'applicabilità del modello dei costi standard alla IeFP, in via preliminare si può ricordare che nella politica di finanziamento dei servizi pubblici il sistema dei cosiddetti "costi standard" ha trovato negli ultimi tempi sempre maggiore applicazione. In particolare, anche se non solo, ciò è avvenuto a partire dalle disposizioni che hanno trovato fondamento nella Legge n. 42 del 2009 sul cosiddetto "federalismo fiscale". In vero, questo aspetto della legge del 2009, relativo ad un peculiare meccanismo applicativo dei principi di autonomia finanziaria delle Regioni sanciti con la riforma costituzionale del 2001, non ha ancora trovato attuazione, essendo stato rinviato al 2019. Tale meccanismo prevede - anche in relazione alla materia della "istruzione" nel cui ambito è ricompresa, come detto sopra, anche l'Istruzione e Formazione Professionale - che, mediante uno specifico fondo perequativo nazionale alimentato mediante la compartecipazione al gettito dell'Iva, sia assicurato a tutte le Regioni il finanziamento "integrale" dei fabbisogni standard collegati all'erogazione dei servizi secondo i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, cioè i cosiddetti LEP (vedi l'art. 15, comma 5, del decreto legislativo n. 68/2011, emanato in attuazione della Legge n. 42/2009). Questo meccanismo di reperimento e distribuzione delle risorse garantirebbe ad ogni Regione il finanziamento integrale, sulla base di costi standard, dell'erogazione delle attività di IeFP identificate come espressione dei LEP. Per di più il fondo perequativo sarebbe alimentato dalla compartecipazione fiscale (derivante dal gettito dell'IVA) proveniente dai territori regionali con maggiore capacità fiscale per abitante (in quelle Regioni, cioè, in cui il gettito per abitante dell'addizionale dell'Irpef sia superiore al gettito medio nazionale), così favorendo le Regioni con minore capacità fiscale per abitante, ovvero riducendo le differenti capacità fiscali. In tal modo, in sostanza, si avrebbe una redistribuzione fiscale a livello nazionale delle entrate dell'IVA al fine di sostenere l'intera spesa sostenuta da tutte le Regioni, secondo i costi e fabbisogni standard, al fine di erogare l'offerta dei servizi considerati come LEP anche nel settore dell'istruzione, ivi compresa, dunque, la IeFP. In ogni caso, mentre il sistema di finanziamento secondo costi e fabbisogni standard, delineato dalla legge del 2009 e nei relativi provvedimenti attuativi, si sta lentamente applicando nella determinazione di una quota delle risorse spettanti alle autonomie territoriali - Città metropolitane, Province e Comuni - nella materia dell'istruzione l'effettivo perseguimento di questo obiettivo appare ancora molto lontano. E ciò soprattutto perché, a dispetto della disposizione costituzionale che dal 2001 assegna la materia dell'istruzione scolastica alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, il contesto istituzionale è

rimasto sostanzialmente immutato, restando la competenza regolatoria, così come quella amministrativa, concentrata nelle mani dello Stato. In altre parole, nel passaggio ai costi e fabbisogni standard connessi all'erogazione dei LEP secondo il modello fiscale e perequativo del "federalismo fiscale", la IeFP è stata sinora "legata" a quanto è avvenuto nel mondo della scuola: l'inattuazione sul versante scolastico - derivata essenzialmente dalla scelta della conservazione del quadro istituzionale - ha condotto alla disapplicazione sul versante della IeFP. Certo, non si può escludere che, in base ad un accordo politico tra Stato e Regioni, tale nodo possa essere sciolto in futuro, procedendosi ad una strada differenziata nel reperimento e nella distribuzione delle risorse finanziarie tra i due sotto-insiemi nazionali dell'istruzione e formazione, e dunque avviandosi, in ipotesi, ad applicare alla sola IeFP il modello del "federalismo fiscale" ipotizzato nel 2009. Ciò è anche auspicabile, ma non si possono nascondere le difficoltà politiche di una tale scelta che, probabilmente, richiederebbe una preventiva decisione - finalmente trasparente - sulla ripartizione delle competenze in materia scolastica.

In ogni caso, al di là del modello del "federalismo fiscale", in non pochi settori pubblici il ricorso allo strumento dell'unità di costo standard è stato progressivamente utilizzato, seppure al solo fine di determinare, almeno parzialmente, il fabbisogno finanziario considerato indispensabile per l'erogazione dei corrispondenti servizi pubblici, e dunque senza alcuno specifico collegamento con il meccanismo sopra descritto della legge n. 42 del 2009. Infatti, ragioni collegate alla "*spending review*", da intendersi non come mera riduzione delle spese, ma come revisione della spesa al fine del corretto impiego delle risorse disponibili, hanno variamente sollecitato forme di ricerca e di verifica di quanto le prestazioni finanziate mediante il denaro pubblico debbano correttamente "costare" alla collettività, senza favorire o consentire sprechi, ma al contrario promuovendo sia efficienza nel rapporto tra costi e benefici, che efficacia nel rapporto tra obiettivi e risultati, e, nel contempo, tenendo conto dello specifico contesto effettuale nel quale ciascun servizio viene fornito.

Secondo una stima approssimativa ma comunque realistica, il metodo dei costi e dei fabbisogni standard si sta incrementalmente applicando in vari ambiti dei servizi pubblici che, nel loro complesso, comportano attualmente circa 120 miliardi di spesa pubblica. L'applicazione di questa metodologia, invero, non sembra aver comportato un risparmio della spesa pubblica effettuata, ma tende a realizzare la migliore e più efficiente distribuzione delle risorse pubbliche. In altre parole, i costi standard sono impiegati essenzialmente per distribuire le risorse, e non per determinarne l'ammontare, che, invece, è deciso in via preventiva e poi distribuito secondo il criterio dei costi standard. Tuttavia è ragionevole ipotizzare che se anche il livello delle risorse impiegabili fosse stabilito secondo i costi standard, si potrebbe ottenere anche complessivi risparmi di spesa pubblica.

Diverse sono le modalità concretamente utilizzate per il calcolo dei costi standard e dunque del relativo fabbisogno finanziario. Talora si è partito dal costo storico, e si è proceduto mediante procedure di affinamento volte a determinare, talora secondo considerazioni ritenute “ragionevoli”, talvolta anche ricorrendo a vere e proprie indagini di mercato, il costo standard. In altre situazioni, invece, si è proceduto a stabilire veri e propri “algoritmi”, in cui, a partire da alcuni costi storici, si è determinata l’unità di costo standard.

Ad esempio, nel settore della salute viene calcolato il costo medio per abitante in relazione ai costi effettivamente sostenuti per tre distinte tipologie di assistenza (quella sanitaria, quella distrettuale e quella ospedaliera) in tre Regioni considerate come punto di riferimento, ovvero come “benchmark” per l’intero sistema sanitario nazionale. Questa misura di costo standard viene conseguentemente utilizzata per determinare, in relazione alle specifiche condizioni di contesto, il fabbisogno finanziario sanitario per tutte le Regione. Dal 2013, questa metodologia di individuazione dei costi standard è applicata per distribuire tra le Regioni la cosiddetta quota indistinta del Fondo sanitario nazionale, che nel 2016 è stata corrispondente al 97,4% dell’intero Fondo.

Nel settore delle autonomie territoriali, i costi ed i fabbisogni standard stanno progressivamente sostituendo il metodo di finanziamento basato sulla spesa storica. In particolare, sulla base della ricognizione dei costi storici sostenuti dai Comuni per le cosiddette funzioni fondamentali si è calcolato il corrispondente fabbisogno standard, e dunque, a partire dal 2015, nell’ambito del Fondo di solidarietà comunale, una quota crescente dei trasferimenti finanziari collegati sempre alle funzioni fondamentali dei Comuni (20% nel primo anno, 30% nel secondo, 40% nel terzo, 55% nel quarto, etc.) è determinata sulla base della differenza tra i fabbisogni standard e la capacità fiscale, in modo tale che i Comuni che dispongono di un gettito inferiore dei tributi locali possano disporre di maggiori trasferimenti al fine di perequare le differenze tra i diversi ambiti territoriali. Anche in questo caso i costi ed i fabbisogni standard sono stati calcolati sulla base della ricognizione dei costi storici, ma, finalmente, è in corso di determinazione una nuova metodologia in cui il fabbisogno finanziario sarà determinato in connessione al livello del servizio offerto.

Nell’ambito dell’istruzione, a partire dalla “riforma Gelmini” e dai conseguenti provvedimenti attuativi, una parte del Fondo di finanziamento ordinario delle Università è distribuita sulla base del “costo standard per studente in corso”, che dovrebbe indicare il costo di ciascuno studente frequentante per il singolo Ateneo, tenendo conto, tra l’altro, delle area disciplinare (distinguendo tra quella medico-sanitaria, quella scientifico-tecnologica e quella umanistico-sociale) dei corsi di studio attivati, delle dimensioni dell’Ateneo e del contesto in cui opera. In particolare, sulla base di quanto prescritto nel decreto ministeriale 9 dicembre 2014, n. 893, si tiene conto della numerosità standard di docenti di prima e seconda fascia, quella

numerosità cioè che è considerata necessaria secondo le regole ormai vigenti per l'accreditamento dei corsi di laurea universitari (integrando tale ammontare con quanto è consentito per la docenza a contratto), dei servizi didattici e amministrativi, dei costi di funzionamento; della presenza di collaboratori, figure specialistiche e tutors. Dal 2014 si applica, dunque, questa metodologia dei costi standard per una quota pari al 20% del Fondo di finanziamento ordinario nel 2014 (982 milioni), al 25% nel 2015 (1,2 miliardi), e al 28% (1,3 miliardi) nel 2016.

In particolare, per la determinazione del costo standard per studente in corso si distinguono quattro voci di spesa. La prima concerne le *“attività didattiche e di ricerca, in termini di dotazione di personale docente e ricercatore destinato alla formazione dello studente”*, e si distingue nel costo del personale docente (che è riferito alla numerosità standard di professori e di ricercatori, avendo come parametro stipendiale di riferimento il costo medio del professore di prima fascia che è presente in quello specifico Ateneo), e nel costo della docenza a contratto (che è riferito alle ore di didattica integrativa aggiuntiva pari al 30% del monte ore di didattica standard attribuito alla docenza) e che è parametrato rispetto a un costo orario di riferimento uniforme a livello nazionale (fissato per il triennio 2014 - 2016 a € 100,00 lordo dipendente, pari a un costo orario standard di € 132,7 comprensivo degli oneri a carico dell'ateneo). La seconda voce di spesa riguarda i *“servizi didattici, organizzativi e strumentali, compresa la dotazione di personale tecnico amministrativo, finalizzati ad assicurare adeguati servizi di supporto alla formazione dello studente”*. In questo caso il costo standard è calcolato mediante una percentuale (il 37,5%) sempre con riferimento del costo medio del Professore di I fascia - specifico di ciascun Ateneo - e moltiplicato per la dotazione della docenza ivi presente. In sostanza, le spese per questi servizi sono calcolati in modo forfettario (cosiddetti “costi forfettari”) secondo un rapporto di proporzione - determinato a priori e considerato ragionevole in base alle evidenze della spesa storica sostenuta dai singoli Atenei - rispetto al costo medio che l'Ateneo sostiene per i professori ordinari. La terza voce di spesa riguarda la *“dotazione infrastrutturale, di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio dei diversi ambiti disciplinari”*. In questo caso, la quantificazione del costo standard è ottenuta attraverso una formula che tiene conto di un *“costo fisso standard stimato di Ateneo”* (che è stato definito sulla base dell'accertamento di una serie di costi storici di carattere infrastrutturale, di funzionamento e di gestione sostenuti dagli Atenei, e risultanti dai relativi conti consuntivi dal 2010 al 2012), cui sono aggiunti i costi risultanti dalla moltiplicazione del costo standard per studente (a seconda dell'area di riferimento) per il numero effettivo di studenti.

Infine, per tenere conto dei differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui ogni Università opera, al costo standard per studente in corso, viene aggiunto un importo di natura perequativa, identico per tutte le Università

aventi sede nella medesima Regione, parametrato alla diversa capacità contributiva per studente della Regione ove ha sede l'Ateneo, sulla base del reddito familiare medio (al netto dei fitti imputati) rilevato dall'ISTAT. VA tuttavia aggiunto che non pochi dubbi sono stati sollevati in relazione ad alcuni aspetti di questa metodologia di calcolo dei costi standard per studente, metodologia che è attualmente al vaglio della magistratura amministrativa che, a sua volta, si è rivolta alla Corte costituzionale in relazione a taluni profili di irragionevolezza dei criteri utilizzati per definire l'algoritmo in questione. La Corte, con la sentenza n. 104 del 2017, ha dichiarato l'illegittimità del decreto legislativo - su cui si fondava il decreto ministeriale che concretamente ha definito i criteri di determinazione dei costi standard per studente - per profili attinenti all'erroneo esercizio della delega, e, al momento, la situazione appare piuttosto incerta, dato che il Governo, ricorrendo ad una soluzione forse non del tutto coerente con i principi costituzionali che impongono il rispetto di quanto giudicato dalla Corte costituzionale, ha deciso di riprodurre il contenuto del decreto ministeriale all'interno di un successivo decreto-legge.

In materia di istruzione scolastica, poi, è significativa e rilevante la proposta recentemente formulata al fine di determinare un "costo standard di sostenibilità per allievo" che possa essere applicato senza riduzione della spesa complessiva, per assicurare il corretto impiego delle risorse pubbliche per l'intera platea delle scuole pubbliche, ivi comprese quelle paritarie, e per garantire un parametro di finanziamento che consenta anche lo sviluppo del sistema scolastico<sup>2</sup>. In particolare, sulla base di un primo studio condotto su un campione di scuole, si è individuato un modello "efficiente" di istituto scolastico sulla base di un determinato dimensionamento, si è utilizzato il contratto collettivo di lavoro, e si è proceduto all'analisi dettagliata dei bilanci economici delle scuole per determinare i costi di funzionamento e di manutenzione. Così dimostrandosi la fattibilità dei percorsi di ricerca volti a determinare, anche sulla base di attente analisi svolte a livello "microeconomico", il costo standard unitario nel settore dell'istruzione.

---

<sup>2</sup> Cfr. A.M. ALFIERI, M. GRUMO, M.C. PAROLA, *Il diritto di apprendere. Nuove linee di investimento per un sistema integrato*, Giappichelli, 2015.



### 3. I cosiddetti “costi standard” nella IeFP: un’applicazione diffusa, ma differenziata

---

Come noto, anche per la IeFP l’applicazione della metodologia del fabbisogno finanziario collegato a costi cosiddetti “standard” è previsto sulla base della legislazione tuttora vigente<sup>3</sup>. Del, soprattutto a partire dall’avvio della IeFP a regime, in non poche Regioni i finanziamenti dei percorsi di IeFP attivati nelle istituzioni formative accreditate, sono stati progressivamente collegati a metodologie di calcolo che in vario modo richiamano, seppure con esiti assai differenziati, la nozione di costi standard unitari. Mediante tali differenziate metodologie, si calcola quindi il cosiddetto “fabbisogno” finanziario corrispondente ai percorsi formativi che si intendono complessivamente erogare. Tali metodologie di calcolo, tra l’altro, si sono diffuse a livello regionale per consentire il ricorso alle norme europee che, in materia di gestione, amministrazione e controllo degli interventi che beneficiano di sovvenzioni a carico dei fondi europei, consentono forme semplificate e più agevoli di rendicontazione dell’impiego delle risorse pubbliche assegnate a soggetti privati, proprio a condizione che si utilizzino metodi collegati all’applicazione di costi standard unitari - e dunque, calcolati in modo semplificato - che consentano di verificare che l’impiego dei fondi sia “stabilito in anticipo, giusto, equo e verificabile”<sup>4</sup>.

In vero, in sede regionale si è proceduto alla definizione di costi standard unitari per lo più sulla base dei dati disponibili della spesa storica, cioè dei finanziamenti già effettivamente erogati in ciascuna Regione per l’offerta formativa della IeFP, soprattutto in connessione alla semplificazione amministrativa relativa alla gestione dei finanziamenti di provenienza europea. In tal modo, la ricerca dei CSU si è tradotta, in larga parte, nella definizione di parametri di costo variamente considerati e presuntivamente idonei a determinare il fabbisogno finanziario dell’offerta formativa erogata dalle istituzioni accreditate. La definizione di tali parametri di costo e dunque di finanziamento è avvenuta secondo modalità alquanto diverse, seguendo logiche distinte e non omogenee di raccolta e di elaborazione dei dati, e, in particolare, risultano ormai datate, e dunque bisognose senz’altro di revisione ed aggiornamento.

---

<sup>3</sup> Vedi sul punto G. ZAGARDO, *Percorsi di IeFP: un’analisi comparata dei costi di Regioni e PA*, ISFOL, pag. 5 ss.

<sup>4</sup> Per l’impiego “stabilito in anticipo, giusto, equo e verificabile” dei fondi europei per la Formazione Professionale nelle Regioni secondo “standard di costi unitari”, vedi il Regolamento (CE) 1081/2006 art. 11.3 (b) (ii) modificato dal Regolamento (CE) 396/2009.

Qualche esempio di tale percorso di applicazione diffusa, ma differenziata, può essere utile.

In Emilia-Romagna si può risalire ad un atto regionale del 2010<sup>5</sup>, ove si è deciso di “ritenere corretto basare il finanziamento forfettario di un corso di formazione basandosi sul valore medio desumibile dai rendiconti delle analoghe iniziative formative già positivamente verificate”<sup>6</sup>. Sono stati poi scorporati “i costi relativi a servizi specifici ad alto valore aggiunto che non caratterizzano tutti i progetti finanziati, ma solo alcuni di essi”, dato che “la base dati deve risultare quanto più omogenea”. Tra le 192 “operazioni finanziate” si è giunto a valutarne solo 118 che avevano requisiti considerati omogenei, si è proceduto a standardizzare in vario modo il risultato ottenuto, si sono individuati due specifici servizi aggiuntivi (convittualità e sostegno agli utenti disabili) e, in particolare, si è applicato un tasso di riduzione dei costi dovuto alla presunta semplificazione amministrativa delle procedure, così riducendo quindi del 50% i costi risultanti dai rendiconti in relazione alle spese di gestione e rendicontazione. Il costo standard è stato quindi calcolato per “ora-corso” e determinato in 103 euro, cui si somma un costo standard per ogni partecipante effettivo (817 euro) moltiplicata per il numero dei partecipanti effettivi. Successivamente, si è modificato quest’ultimo criterio, moltiplicando il costo per partecipante effettivo per il numero dei partecipanti previsti. A questi costi si aggiungono, poi, costi standard specifici per il sostegno alla disabilità (25 euro) e per la convittualità annuale effettiva (2.700 euro), rispettivamente moltiplicati per le ore di sostegno per i disabili e per gli utenti convittuali.

Nel Lazio, il parametro costo-allievo, su cui si base il finanziamento dei percorsi, è stato individuato, secondo quanto risulta dal Piano annuale degli interventi del Sistema educativo regionale 2015/2016 (Piano approvato dal competente Assessorato della Regione, allegato A), “a conclusione del percorso relativo all’analisi dei costi e finalizzato alla rimodulazione del finanziamento dei percorsi triennali di Istruzione e Formazione Professionale, svoltosi nel 2011/2012 (quarta riunione del Tavolo tecnico istituito presso l’ex Assessorato all’Istruzione e alle Politiche giovanili della Regione). Sulla base di quanto stabilito e poi attuato effettivamente nei precedenti anni scolastici e formativi, le quote capitarie per studente sono fissate in misura di 4.600,00 euro per le Istituzioni Formative in regime convenzionale e di 3.800,00 euro per le Istituzioni Formative facenti capo direttamente alle Amministrazioni provinciali e alla Città metropolitana di Roma Capitale”<sup>7</sup>. In altri termini, si tratta della risultanza di un accordo di natura essenzialmente tecnico-politica sulla base di

---

<sup>5</sup> Si tratta della delibera della Giunta regionale dell’Emilia Romagna del 26 luglio 2010 con cui si è proceduto alla “approvazione dello studio di forfettizzazione 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”.

<sup>6</sup> Si veda p. 4 della delibera della Giunta del 26 luglio 2010, sopra citata.

<sup>7</sup> Si veda p. 11 del Piano annuale citato nel testo.

una complessiva analisi dei costi storici, di cui tuttavia non si ha diretta ed esplicita testimonianza.

In Liguria le Unità di Costo Standard e le relative “somme forfettarie” sono state determinate con un atto della Giunta regionale che ha definito gli “Indirizzi e metodologie per l’adozione delle opzioni di semplificazione dei costi - Unità di costo standard (UCS) e somme forfettarie - di cui all’art. 11.3 (b) del regolamento (CE) n. 1081/2006 come modificato dal Regolamento (CE) n. 396/2009 e per l’attuazione delle operazioni”<sup>8</sup>. In particolare, in questo atto della Giunta si sostiene che, tra le diverse tipologie di UCS utilizzabili, ora-corso, ora-allievo, “mista” o “a risultato”, quella “mista”, sulla base di uno studio allegato, “meglio approssima il costo reale” (punto 2.4). E si aggiunge che si preferisce il metodo di calcolo che somma l’UCS ora-corso con l’UCS ora-allievo, perché lo si ritiene “più rispondente ad un corretto utilizzo dell’opzione della semplificazione dei costi”. Tra l’altro, a somiglianza di quanto previsto in Emilia-Romagna ma con diverse modalità applicative, si prevede di applicare un “correttivo di efficientamento, stimabile tra il 2 e il 5% relativo alla riduzione degli oneri amministrativo/contabili connessa al nuovo modello gestionale”. Così, in sede di bando regionale annuale, si giunge a stabilire il “costo unitario ammissibile indicativo” per le singole annualità i percorsi di IeFP, distinguendo per di più il costo unitario massimo delle annualità a seconda che i percorsi siano articolati con un solo indirizzo o su due indirizzi, adesso rispettivamente 100.000 euro e 120.000 euro, secondo la deliberazione della Giunta Regionale n. 709 del 29 luglio 2016.

In Lombardia, come risulta dalla deliberazione della Giunta regionale n. X/4872 del 29 febbraio 2016, si procede anche nell’anno formativo 2016-2017 alla “diversificazione in via sperimentale del valore massimo della dote - componente “IeFP” in funzione della tipologia di percorso di qualifica o di diploma professionale erogato”, e nello stesso tempo si intende “proseguire nell’attività di analisi dei costi organizzativi, di gestione e funzionamento sostenuti dalle istituzioni formative che erogano percorsi ordinamentali di Istruzione e Formazione Professionale”<sup>9</sup>. Tra l’altro, va sottolineato che in questo modello non solo esistono altre specifiche forme di contribuzione pubblica destinate alla IeFP (ad esempio, il buono assegnato come contributo per l’acquisto di libri di testo, dotazioni tecnologiche e strumenti per la didattica, così come il buono assegnato quale “riconoscimento del merito” per gli allievi particolarmente eccellenti, ovvero anche la dote aggiuntiva per la disabilità, i percorsi personalizzati per gli allievi disabili, e la dote dispersione), ma è anche prevista una differenziazione della “dote” per così dire ordinaria, a seconda della tipologia del percorso di qualifica o diploma della IeFP, distinguendosi i percorsi in

---

<sup>8</sup> Si veda l’allegato A della deliberazione n. 1391 dell’8 novembre 2013 approvata dalla Giunta regionale.

<sup>9</sup> Si veda pag. 9 della delibera della Giunta citata nel testo.

tre fasce di contribuzione da 4000, 4300 e 4600 euro. Inoltre, si prevede uno specifico incentivo, sotto forma di premialità (da 64.500 euro a 230.000 euro, per un massimo disponibile nel bilancio regionale di 650.000 euro), nel caso di fusione, incorporazione o cessione del ramo d'azienda implicante la rinuncia all'accreditamento. In sintesi, dunque, il valore della "dote" è determinato annualmente sulla base di scelte politico-amministrative - tenuto conto, ovviamente, dello stanziamento complessivamente disponibile - e si prosegue nell'indagine sui costi storici che dovrebbe infine condurre all'elaborazione dei costi standard.

In Piemonte, si è condotta un'analisi storica sui finanziamenti del 2008-2009 relativi a interventi cofinanziati nell'ambito della programmazione regionale FSE, e su questa base si è proceduto alla elaborazione di una apposita "metodologia di calcolo per l'adozione delle opzioni di semplificazioni di cui all'art. 11.3 (b) (ii) Regolamento CE 1081/2006 modificato dal Regolamento (CE) 396/2009". Si è inteso, in particolare, determinare "parametri delle UCS basati sulla realtà (*sic!*) del costo, sulla parità del trattamento dei beneficiari e verificabili attraverso la pista di controllo". Le Unità di costo standard sono state calcolate con riferimento alle classi di allievo di diversa numerosità, scegliendo quelle con intervalli tra 8 e 13 allievi, tra 14 e 17 allievi, e con più di 17 allievi. Per di più, sono stati tra queste selezionate solo quelle con percentuale di "riconosciuto/rendicontato" maggiore di 98%. Si è poi determinato il costo ora-corso, ottenuto dividendo il totale delle spese riconosciute (peraltro rivalutato secondo l'indice di rivalutazione monetaria) per il numero delle ore riconosciute. Con un processo di ponderazione, si è ottenuto il parametro ora-corso per le predette classi, ottenendo il parametro di UCS ora-corso di 86 euro, 90 euro, e 94 euro per le tre rispettive classe di allievi sopra indicate. Si è poi proceduto ad individuare, sempre con riferimento ai dati disponibili per i progetti finanziati nel periodo 2008-2009, ulteriori parametri di UCS che si applicano per il sostegno ai disabili, per i sostegni individuali e di gruppo, per i LARSA e per i servizi di accompagnamento dei giovani stranieri.

In Toscana, si sono approvati gli "Indirizzi e metodologie per l'applicazione dei "costi standard" e della "forfettizzazione dei costi indiretti" alla formazione selezionata mediante avviso pubblico", ritenendo i primi, cioè i costi standard, come la "principale forma di semplificazione applicabile alle attività formative", ed il secondo metodo, la "forfettizzazione" la soluzione da applicare in via residuale, cioè nei soli casi in cui per le caratteristiche dei percorsi formativi i costi standard non siano applicabili (vedi il punto 1, premessa - oggetto del documento). Sulla base di un'indagine relativa alla programmazione del POR - FSE 2007-2013 si sono selezionati i progetti aventi un'unica attività formativa correlata o più attività correlate relative alla medesima tipologia ISFOL, e dunque il 63,4% del totale degli interventi finanziati (3444 su 4728). Le singole voci di spesa effettuate nei progetti sono state distinte tra le "spese strutturali per la realizzazione del progetto" (cioè

quelle strutturalmente e direttamente connesse all'effettuazione del progetto) e che sono collegate alle ore del corso e quindi alla durata, e le "spese collegate alla frequenza degli allievi" (cioè quelle che misurano "l'andamento del percorso progettuale in termini di oggettiva frequenza degli allievi") e che sono collegate sia al numero degli allievi, sia alla durata. Si sono così elaborati i Costi unitari standard per ora di formazione, calcolati come media di tutte le UCS a livello di singolo progetto, che risultano così formulati: per le spese di realizzazione euro 126,3; e per le spese di frequenza, euro 1,5. In vero, le due UCS sono distinte a seconda della tipologia ISFOL, se si tratta, cioè, di formazione per il reinserimento lavorativo, per la creazione d'impresa, per occupati, all'interno dell'obbligo formativo, all'interno dell'obbligo scolastico, post obbligo formativo e post diploma, nell'ambito dei cicli universitari, o permanente. Tra l'altro, le UCS con i valori meno elevati sono proprio quelle della formazione nell'ambito dell'obbligo formativo: 99,4 euro e 1 euro, per un totale di 100,4 euro. Le UCS sono poi state distinte a seconda del numero di ore di durata dei corsi, sicché, ad esempio, per corsi da 901 a 1200 ore il totale delle UCS relative alla formazione all'interno dell'obbligo formativo è di 82,1 euro e di 1,2 euro. Queste UCS sono i "parametri orari di costo da applicare in fase di preventivo all'attività formativa selezionata tramite avviso pubblico" (vedi pag. 11).

Proseguendo in questa sintetica illustrazione, in Umbria è stata approvata con delibera di Giunta una "Metodologia di applicazione dei costi unitari standard alle azioni formative corsuali per la semplificazione della spesa del POR FSE Umbria 2007-2013"<sup>10</sup> che è il frutto di un'indagine storica relativa ad una parte selezionata dei progetti finanziati in base al POR 2007-2013, ed in particolare 187 erano i progetti relativi ai percorsi formativi all'interno dell'obbligo formativo e 70 quelli relativi alla formazione all'interno dell'obbligo scolastico. I progetti sono stati distinti non solo per tipologia ISFOL, ma anche per intervalli di classi di partecipanti. Dato che i costi sono stati parametrati in relazione a due variabili, il monte ore allievi e la durata del percorso, così risultando il costo per ogni ora di durata del corso, e il costo/ora/allievo per ogni ora di frequenza prevista, le singole voci di spesa sono state assegnate ad una delle due predette variabili secondo un criterio di pertinenza. Inoltre, si sono distinte tre livelli di riconoscimento dei costi di progettazione (riconosciuti integralmente, per la metà o al 25 %, a seconda del grado di novità delle "unità di competenza". In estrema sintesi, ad esempio, nel caso di riconoscimento integrale dei costi di progettazione, i costi unitari standard per la formazione all'interno dell'obbligo formativo è di 70,80 euro, mentre all'interno dell'obbligo scolastico è di euro 47,94. A tal proposito, va segnalato che nell'avviso pubblico della Provincia di Terni per la presentazione dei progetti formativi relativi alla prosecuzione dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale da realizzare nel canale dell'Istruzione del 2014, per i percorsi formativi biennali si prevede sempre

---

<sup>10</sup> Si veda la deliberazione della Giunta regionale n. 1326 del 7 novembre 2011.

l'applicazione dei costi unitari standard relativi alla formazione all'interno dell'obbligo scolastico, e dunque quelli sensibilmente più bassi.

Infine, in Veneto si fa riferimento ad un allegato di una delibera della Giunta regionale del 2011<sup>11</sup>, che in relazione alle attività di formazione iniziale della Regione detta le "Ipotesi di applicazione Unità di costo standard", sempre ai sensi della più volte richiamata normativa europea. Sulla base dei dati relativi agli anni 2008-2011 sono stati considerati i costi sostenuti per i percorsi formativi, distinguendo tra i costi di preparazione, realizzazione, diffusione, direzione e monitoraggio, e indiretti di struttura. Per ciascun percorso sono stati acquisiti i dati relativi al piano finanziario, le ore previste e quelle realizzate, gli allievi previsti e quelli formati, e, infine, sempre se disponibile, l'importo rendicontato e quello riconosciuto. Ipotizzando "una sostanziale invarianza sia del costo complessivo che della ripartizione dello stesso tra le varie tipologie di spesa"<sup>12</sup>, e dunque ritenendo i predetti dati relativi ai percorsi realizzati in quel triennio come "una base di studio corretta per l'individuazione di unità di costi standard da applicare"<sup>13</sup>, si sono ottenuti i dati dei costi totali dei finanziamenti assegnati, delle ore previste e degli allievi relativi ai percorsi formativi che sono stati distinti in tre comparti, cioè "edili", "estetica" e "vari", in relazione alla presenza di appositi contributi pubblici diversi tra loro (nell'edilizia, ad esempio, si veda il contributo della cassa edili). Togliendo i servizi a sostegno dell'utenza, sulla base dei costi dichiarati a preventivo, si sono calcolati i costi orari delle attività formative nei tre predetti comparti per ciascuno degli anni considerati, e poi si è fatta la media. Successivamente, le voci di costi sono state distinte a seconda che siano afferenti al singolo allievo, dando così origine al parametro individuale per allievo (si tratta dei costi relativi all'orientamento, ai servizi di supporto agli utenti, vitto e trasporto, ai viaggi di studio, ai materiali di consumi/materiali didattici, e alle attrezzature) o al percorso nella sua interezza, dando così origine al parametro orario (si tratta dei costi amministrativi, di coordinamento e di monitoraggio). Poi, i parametri sono stati ridotti dal 5 al 5,8% per la presunta semplificazione amministrativa, si sono esclusi valori "anomali" in caso di irregolarità della gestione dei contributi, ed infine si sono applicati coefficienti di rivalutazione monetaria. Sicché, va notato, i costi complessivi ricalcolati sulla base dei parametri standard danno luogo ad una spesa inferiore a quella prevista nella programmazione (dal 4,3% al 5% nel settore edile).

Da quanto qui esposto, appare evidente che vi è dunque la necessità di superare questa fase, in cui le Unità di costi standard sono stati così variamente determinati in sede regionale sulla base di analisi differenziate dei costi storici relativi ad aspetti soltanto parziali dell'offerta formativa professionalizzante, anche non collegati alla

---

<sup>11</sup> Si tratta dell'Allegato A della Delibera della Giunta regionale n. 698 del 24 maggio 2011.

<sup>12</sup> Si veda a pag. 1 dell'Allegato A sopra citato.

<sup>13</sup> Si veda a pag. 2 dell'Allegato A sopra citato.

IeFP, ormai risalenti nel tempo, e secondo metodologie di calcolo scarsamente omogenee e di norma non chiaramente o comunque non del tutto motivate e giustificate. Tale metodologia è stata utilizzata, come detto, per corrispondere a quelle formule più semplificate di rendicontazione delle risorse che sono previste a livello europeo allorché il servizio pubblico sia finanziato mediante risorse europee. Similmente, sta avvenendo anche a livello nazionale, ad esempio, nel caso del finanziamento delle attività formative connesse a “Garanzia giovani”, ove si prevede una unità di costo standard distinta in una parte che è calcolata in relazione al rapporto ora/corso, e un'altra parte relativa al rapporto ora/allievo<sup>14</sup>. Analoghe metodologie di calcolo delle unità di costo standard sono applicate anche a per il finanziamento dei percorsi formativi degli ITS. È noto che gli organi competenti dell'Unione europea non si interessano direttamente alle modalità di calcolo dei costi standard, ma non si può escludere che l'eventuale manifesta irragionevolezza delle predette modalità possa condurre, nell'ambito delle attività di monitoraggio, vigilanza e controllo circa il corretto impiego dei fondi comunitari, all'adozione di provvedimenti repressivi e sanzionatori.

Occorre pertanto innescare un complessivo perfezionamento delle procedure di individuazione di tali meccanismi di calcolo dei costi standard relativi alla IeFP, soprattutto per assicurare che i finanziamenti pubblici sia determinati ed erogati in ragione di costi standard unitari calcolati in base a requisiti oggettivi, preventivamente assunti secondo criteri condivisi e verificabili, ed in particolare rispondenti a ragioni di efficienza nell'impiego delle risorse, di efficacia nella realizzazione dei percorsi formativi, e, più in generale, di qualità complessiva del servizio educativo erogato. Sul punto appare auspicabile un'azione opportunamente coordinata dalle Regioni, anche eventualmente in ciò sostenute dagli enti della formazione che agiscono a livello nazionale, per pervenire alla formulazione di linee-guida comuni che siano capaci di orientare in modo omogeneo le singole metodologie utilizzate in sede regionale. Si darebbe così corpo ad un modello unitario che assicurerebbe indispensabile certezza e sufficiente stabilità nella definizione delle risorse disponibili per il sistema della IeFP, pur sempre nel mantenimento della possibile flessibilità delle formule distintamente utilizzate da ciascuna Regione in connessione alle specifiche e differenziate peculiarità, all'esperienza concretamente maturata, alle tipologie dell'offerta formativa erogata, e al peculiare contesto economico e sociale.

---

<sup>14</sup> Vedi la Linea guida Scheda 2.A, ove alla predetta UCS (in cui la parte relativa al rapporto ora/corso va dalla fascia C da 73,13 euro a fascia B da 117 euro, mentre la parte relativa al rapporto ora/allievo va dalla fascia C da 0,50 euro a quella B da 0,80 euro), si aggiungono due voci da rendicontare a “costi reali”, una collegata ad un'indennità di frequenza corrisposta obbligatoriamente agli allievi frequentanti ed una relativa all'indennità di viaggio.

Al fine di favorire questo percorso, a partire dal 2015 in seno al CNOS-FAP, e con il contributo del CIOFS/FP, è stato avviato un approfondito progetto di ricerca sullo studio dei costi della IeFP, a partire da un'attività di indagine che ha riguardato le istituzioni formative accreditate del mondo salesiano e cui è seguita un'apposita consultazione degli Enti nazionali di formazione che sono riuniti in "Forma". Si è inteso così aiutare quel processo di studio e di riflessione che appare indispensabile qualora si intenda giungere ad una proposta condivisa delle Regioni che possa essere unitario punto di riferimento nelle procedure di determinazione del costo standard dei percorsi di IeFP. In questa sede saranno descritti i presupposti metodologici del progetto di ricerca e le modalità seguite nello svolgimento di quest'ultima, e si procederà infine ad esporre alcune prime considerazioni di sintesi.

#### **4. I presupposti metodologici: la struttura formativa accreditata (SFA) strutturalmente e funzionalmente efficiente nel rispetto dei requisiti di accreditamento**

---

Il fondamentale presupposto metodologico del presente progetto di ricerca consiste nell'individuazione di un modello strutturalmente e funzionalmente "efficiente" della singola Struttura Formativa Accreditata (SFA) - qualificata di norma come "Centro di Formazione Professionale" o con altra e diversa definizione (Scuole professionali, Agenzie formative, etc.) - in coerenza con i requisiti minimi previsti dalle norme vigenti per l'erogazione dei percorsi della IeFP. Più precisamente, per la corretta individuazione dei costi standard è necessario partire dalla predeterminazione, secondo criteri oggettivi, degli elementi strutturali e funzionali che risultano necessari e sufficienti per l'erogazione di percorsi formativi di IeFP in conformità a criteri di efficienza, efficacia e qualità dei servizi erogati, e, in particolare, nel rispetto dei requisiti di accreditamento disciplinati in sede nazionale a partire dal decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale 25 maggio 2001 n. 166, dall'Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 1° agosto 2002, e dal decreto del Ministro della Pubblica istruzione di concerto con il Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale del 29 novembre 2007. Tali criteri di accreditamento, tra l'altro, sono richiamati nel recente d.lgs. n. 61 del 2017, quali condizioni che devono essere osservate dalle istituzioni formative accreditate che erogano i percorsi di IeFP (cfr. art. 2, comma 2, lett. b). Si tratta, dunque, non di verificare quale sia stata la spesa storica variamente sostenute, ma di calcolare i "costi di produzione standard" del servizio educativo da erogarsi da parte delle istituzioni formative che operano in condizioni di efficienza e dunque nel rispetto dei criteri di accreditamento stabiliti a livello nazionale, e che pertanto devono essere uniformemente applicati su tutto il territorio nazionale.

Da tali requisiti di accreditamento risulta, in primo luogo, un aspetto fondamentale circa il personale di cui ciascuna SFA deve disporre: il personale deve essere disciplinato secondo i profili professionali e i livelli retributivi previsti dal contratto collettivo nazionale. Se dunque, è a partire dal contratto collettivo che si devono individuare i costi del personale della SFA efficiente, per la quantificazione del personale, sia docente che non docente, è necessario procedere alla definizione di quale sia l'assetto della SFA che assicuri presuntivamente l'erogazione efficiente dell'offerta formativa di un congruo numero di percorsi di IeFP. Inoltre, è necessario che le figure professionali rispondano ai requisiti di accreditamento, e quindi siano idonee a svolgere tutti i compiti che devono essere assicurati, in base ai predetti requisiti, da ciascuna SFA. Si tratta, in particolare, delle attività per la progettazione dei percorsi, per l'orientamento in ingresso e in uscita degli allievi, per la

rendicontazione, per il monitoraggio, per l'autovalutazione, per la certificazione delle competenze, e per la qualità.

Da questo punto di vista, appare possibile ispirarsi al modello offerto dalla Regione Lazio, che riconduce il finanziamento erogabile ad un predeterminato volume di attività standardizzate svolto da parte di ciascuna istituzione formativa, sicché il finanziamento risulta replicabile - o comunque incrementabile - rispetto al "volume di base" là dove nella singola struttura risulti erogato un maggior numero di percorsi formativi. Secondo questo modello, più precisamente, il volume di base delle attività standardizzate corrisponde ad una SFA - anche ripartita su più sedi - in cui si proceda all'attivazione di almeno 18 percorsi con una capienza media di 20 allievi per ciascun percorso (per un totale complessivo, quindi, di 360 allievi iscritti ai corsi presenti nella SFA). Per l'erogazione di tali 18 percorsi si ipotizzano come necessarie e sufficienti 39 unità di personale di cui 26 formatori e tutor (di cui 24 docenti con 800 ore di docenza frontale, e due tutor d'aula, con una media di 2,16 di formatori e tutor per ogni percorso), e 13 altre figure di formatori, anche talora dette "di sistema", come coordinatori, orientatori e progettisti (dovendo queste ultime non superare il 50% rispetto ai formatori e tutor), e 8 amministrativi (questi ultimi dovendo essere al massimo il 20% del personale).

Rispetto a questo volume di base, si può così ipotizzare la seguente distribuzione del personale non docente considerando le esigenze funzionali cui deve rispondere la SFA: una figura preposta alla direzione della sede formativa; un ufficio di amministrazione composto da un responsabile amministrativo, un collaboratore amministrativo e un operatore di segreteria; e quattro unità collocate per i compiti di segreteria, logistica e supporto (un operatore tecnico ausiliario, un operatore tecnico della logistica, un tecnico dei servizi e un operatore di segreteria). Si può anche ragionevolmente ipotizzare che per ciascuna replicazione del volume di base, debbano incrementarsi le unità del personale non docente (fatta eccezione per la figura di direzione apicale) secondo i criteri sopra indicati, ossia prevedendo che i formatori coordinatori ed orientatori siano corrispondenti al 50% dei formatori e tutor, e che gli amministrativi non superino il 20% del personale. Naturalmente, si tratta di una configurazione minimale, che potrebbe essere opportunamente integrata qualora si ritenesse opportuno, ad esempio, suddividere le molteplici competenze di spettanza del responsabile e del collaboratore amministrativo (gestione del personale, contabilità fiscale, gestione degli acquisti e rendicontazione).

Questa modellistica dovrebbe poi essere necessariamente integrata qualora la SFA fosse organizzata all'interno di una rete a carattere regionale, rete che anzi dovrebbe essere incentivata per assicurare la più efficiente organizzazione dell'offerta formativa anche nei rapporti con l'autorità regionale competente in materia. A questo proposito, la presenza di una specifica sede regionale renderebbe necessaria la previsione di ulteriori figure di direzione (ovvero di "governo") ed amministrative

della sede regionale, ed eventuali responsabili di processo in coerenza con quanto previsto dai requisiti di accreditamento. A ciò si dovrebbe quindi collegare un ulteriore finanziamento aggiuntivo per la copertura di tali spese.

Quindi, ovviamente per quanto riguarda le sole spese per il personale, tale assetto del personale docente e non docente costituisce il punto di base per il calcolo - secondo quanto risulta dall'applicazione delle tabelle stipendiali secondo il contratto collettivo nazionale - del fabbisogno finanziario standard, cioè del fabbisogno finanziario da ottenere per l'erogazione del predetto "volume di base" delle attività formative standardizzate.

Per quanto concerne le spese diverse da quelle per il personale, si possono distinguere nelle spese per le dotazioni infrastrutturali (relative alla locazione, manutenzione ordinaria e straordinaria, quota di ammortamento, etc.) e nelle spese per il funzionamento (fatta eccezione per le spese per il personale docente e non docente, già sopra considerate). Si tratta di spese collegate a costi fissi e a costi variabili di non facile predeterminazione, essendo assai numerosi e differenziati gli elementi ed i fattori che possono condizionarli nella realtà in cui opera ciascuna SFA. Ed allora la determinazione del congruo ammontare di tali spese rispetto all'erogazione dei percorsi formativi da parte di una SFA funzionalmente e strutturalmente efficiente, può essere effettuata individuando, sulla base dell'osservazione della prassi riscontrabile e dunque secondo criteri di ottimizzazione nell'impiego delle risorse disponibili, una certa percentuale massima rispetto alle spese complessivamente sostenute per il personale impegnato. Dall'applicazione di tale percentuale preventivamente determinata scaturirà pertanto l'ammontare della parte del finanziamento collegato alle spese diverse da quelle per il personale impegnato, e si potrà conseguentemente determinare il fabbisogno finanziario della SFA funzionalmente e strutturalmente efficiente. Circa le spese strutturali e di funzionamento, tra l'altro, si deve anche ipotizzare, seguendo l'impostazione del modello lombardo e di quello veneto, la possibilità di distinguere tra le diverse tipologie di percorsi formativi, in quanto diverse sono le rispettive esigenze sia circa la configurazione della sede (laboratori, magazzini, etc.), sia la concreta erogazione dei percorsi (per lo svolgimento delle attività didattiche, laboratoriali, etc.).



## 5. Il questionario sottoposto alle istituzioni formative accreditate del mondo salesiano

---

Per poter verificare la congruità del modello ipotizzato di SFA efficiente rispetto alla realtà effettuale, si è proceduto alla preparazione di apposito questionario che è stato somministrato alle istituzioni formative accreditate che aderiscono al CNOS-FAP. Nel questionario le indicazioni richieste concernevano sia gli aspetti organizzativi che quelli finanziari e si riferivano ai percorsi formativi di IeFP offerti negli anni formativi 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013, e 2013-2014. In particolare, i bilanci da cui desumere i dati richiesti per le “spese sostenute” erano quelli relativi agli anni 2011, 2012, 2013 e 2014, con la precisazione che i dati relativi ai finanziamenti ricevuti per i corsi formativi di IeFP attivati nei predetti anni formativi, e per le altre attività formative erogate, potevano essere desunti anche dai bilanci successivi.

Per percorsi formativi della IeFP, in particolare, si è fatto riferimento a tutti i corsi attivati nei predetti anni formativi e che rientrano nell’offerta della IeFP, collegati cioè all’assolvimento del diritto-dovere all’istruzione e formazione, a prescindere dunque dalla durata complessiva del percorso, e comunque collegati al conseguimento o della qualifica o del diploma professionale.

Poteva dunque trattarsi di corsi svolti all’interno di percorsi solo annuali (integrativi, sperimentali, cosiddetto quinto anno, etc.), biennali (compresi i bienni integrati), triennali o quadriennali, anche in apprendistato, percorsi annuali flessibili propedeutici all’ingresso di *drop out* nella Istruzione e Formazione Professionale (cd. percorsi destrutturati), e così via. In ogni caso doveva sempre farsi riferimento a corsi comunque collegati al conseguimento di una qualifica o di un diploma professionale.

Si è chiesto, in via preliminare, di indicare, per ciascuno degli anni 2011, 2012, 2013 e 2014, il numero complessivo delle strutture formative operanti nella Regione (considerate come quelle dotate di un minimo di autonomia funzionale, capaci cioè di erogare in autonomia uno o più corsi di IeFP), e l’entità numerica del personale complessivamente impiegato (a qualunque titolo) dalle predette strutture formative, distinguendolo nelle due macrocategorie del personale docente e del personale non docente. Si tratta del personale per il quale si è poi chiesta l’indicazione delle spese sostenute.

Circa le spese sostenute, si è chiesto innanzitutto di indicare l’ammontare complessivo delle spese sostenute a livello regionale dalle strutture che erogano l’offerta di IeFP, per ciascuno degli anni 2011, 2012, 2013 e 2014. Inoltre, si è chiesto di precisare il predetto ammontare complessivo delle spese sostenute, tra le

quattro seguenti macrovoci di bilancio: a) le spese per le dotazioni infrastrutturali (vi si possono comprendere le voci relative alla locazione, manutenzione ordinaria e straordinaria, quota di ammortamento, etc.); b) le spese per il funzionamento, cioè tutte le restanti voci di spese di funzionamento risultanti dal conto economico, fatta eccezione per le spese per il personale (docente e non docente) che vanno invece riportate di seguito; c) le spese (di qualunque tipo) per il personale docente (qualunque sia la tipologia di rapporto contrattuale); d) le spese (di qualunque tipo) per tutto il personale non docente, comprendendo quindi le spese (di qualunque tipo) per il personale direttivo, amministrativo, tecnico, ausiliario, etc. (qualunque sia la tipologia di rapporto contrattuale) e le spese (di qualunque tipo) per il personale dedicato ad attività di tutoraggio, orientamento, coordinamento e altre figure di governo/sistema. Qualora non fosse stato possibile specificare in modo dettagliato l'ammontare delle quattro categorie di spese, si è richiesto di indicare in termini percentuali la presuntiva suddivisione delle spese complessive tra le predette quattro macrovoci.

Circa i costi finanziati, si tratta dei finanziamenti ricevuti per i percorsi formativi di IeFP erogati dalle strutture formative operanti nella Regione negli a.f. 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013 e 2013-2014, e dei finanziamenti ricevuti per tutte le altre attività formative diverse dalla IeFP e che comunque sono state erogate dalle predette strutture formative sempre negli anni indicati. Si è richiesto pertanto di indicare: a) l'ammontare complessivo dei finanziamenti ricevuti per tutte le attività formative svolte in ambito regionale, per ciascuno degli anni formativi; b) l'ammontare complessivo dei finanziamenti ricevuti per i soli corsi formativi della IeFP attivati in ambito regionale, per ciascuno degli anni formativi. Si è richiesto poi, se possibile, di suddividere i finanziamenti ricevuti per i corsi formativi della IeFP, in relazione ai due seguenti macroambiti di attività: da un lato le attività funzionali e strumentali, e dall'altro lato le attività complementari e sussidiarie. Circa le prime, si tratta, per ciascuno degli anni formativi, dei costi finanziati per le attività funzionali e strumentali, quelle cioè necessarie per l'erogazione dei corsi attivati nei predetti anni. Nel questionario si sono intese per attività funzionali le attività di direzione o coordinamento, la docenza, la codocenza, i tutor (d'aula o per gli stage), etc., mentre si sono intese per attività strumentali tutte quelle attività che non costituiscono diretta erogazione dell'offerta formativa, ma che sono strumentalmente necessarie - prima, durante e dopo i percorsi - per procedere alla corretta ed efficiente erogazione dell'offerta formativa secondo i requisiti richiesti in sede di accreditamento. Si tratta, in particolare, delle attività per la progettazione dei percorsi, per l'orientamento in ingresso e in uscita degli allievi, per la rendicontazione, per il monitoraggio, per l'autovalutazione, per la certificazione delle competenze, per la qualità.

Circa, poi, le attività complementari e sussidiarie, si tratta, per ciascuno degli anni formativi, dei costi finanziati per le attività complementari e sussidiarie rispetto

all'erogazione dei corsi della IeFP attivati nei predetti anni. In particolare, nel questionario si sono intese per attività complementari e sussidiarie tutte quelle attività che sono svolte dal CFP in via complementare e sussidiaria rispetto all'erogazione dei corsi, in modo che l'attività formativa consegua nel suo complesso ulteriori risultati di carattere di rilevante valore culturale e sociale, così come previsto dalla normativa vigente. In particolare, vi rientrano le azioni di accompagnamento ai corsi della IeFP, le azioni individualizzate, i moduli di accoglienza, gli interventi di approfondimento, recupero o sostegno dedicati ai soggetti in difficoltà sociali, culturali o personali, gli interventi per i soggetti a rischio, gli allievi con disabilità, o per l'integrazione di allievi stranieri o extracomunitari, o ancora gli interventi finalizzati ai passaggi al sistema scolastico, etc. Qualora non fosse stato possibile indicare dettagliatamente l'ammontare dei finanziamenti ricevuti da un lato per le attività funzionali e strumentali, e dall'altro lato per le attività complementari e sussidiari, si è richiesto di indicare in termini percentuali la presuntiva suddivisione dei finanziamenti ricevuti per i corsi di IeFP tra le due predette categorie. Si è richiesto, infine, di evidenziare i finanziamenti relativi alle altre attività formative, diverse quindi dal finanziamento dei corsi formativi della IeFP (tale ammontare risulta ovviamente come la differenza tra l'ammontare complessivo dei finanziamenti ricevuti e l'ammontare dei finanziamenti per i corsi formativi della IeFP).

Un'ulteriore parte del questionario riguardava la numerosità dei percorsi di IeFP complessivamente attivati, gli allievi frequentanti e quelli effettivamente finanziati. Pertanto, nel questionario si è richiesto di indicare il numero complessivo di corsi formativi di IeFP attivati in ambito regionale, per ciascuno degli anni formativi; il numero complessivo degli allievi iscritti ai predetti corsi, per ciascuno degli anni formativi; e il numero complessivo degli allievi considerati frequentanti - e quindi finanziati dalla Regione - per ciascuno degli anni formativi. In particolare, poi si è richiesto di indicare specifici dati relativi ai corsi ed agli allievi relativi ad almeno tre figure professionali dei percorsi triennali per la qualifica. In relazione a queste tre figure professionali, presenti nell'elenco delle figure professionali dei percorsi di IeFP di durata triennale per il conseguimento della qualifica, e che sono state preventivamente selezionate per ciascuna Regione in modo da avere il quadro completo dell'offerta formativa a livello nazionale, si è richiesto di indicare: a) il numero complessivo dei percorsi attivati in ambito regionale per ciascuno degli anni formativi; b) il numero complessivo degli allievi iscritti ai predetti corsi, per ciascuno degli anni formativi; c) il numero complessivo degli allievi considerati frequentanti - e quindi finanziati dalla Regione - per ciascuno degli anni formativi. Lo stesso si è richiesto anche in relazione ai percorsi ed agli allievi delle tre figure professionali, sempre selezionate per ciascuna Regione in modo da avere un quadro completo a livello nazionale, per i percorsi quadriennali per il diploma.



## 6. Alcune considerazioni di sintesi

---

Il questionario sopra sintetizzato ha visto coinvolti 32 Centri di Formazione Professionale del CNOS-FAP per un corrispondente ammontare complessivo di 385 percorsi di IeFP iniziale in cinque Regioni (Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto) ove la IeFP è presente con un grado di consistenza rilevante o comunque significativo dal punto di vista nazionale.

Circa il personale non docente, la percentuale media riscontrata, in base alle risultanze del questionario, è stata di 5,8 unità, e quindi di poco inferiore alla numerosità - come detto, di 8 unità di personale - che è stata ipotizzata nel modello qui preso in considerazione come SFA (struttura formativa accreditata) efficiente. Circa il personale docente, la numerosità media riscontrata è stata di 1,96, e quindi quasi coincidente con quella ipotizzata nel modello medesimo (cioè 2,16).

Questi dati dimostrano, innanzitutto, che il modello di SFA efficiente che qui è stato prefigurato, per quanto concerne sia il personale docente che quello non docente, risulti sostanzialmente coerente con una realtà formativa, come quella delle istituzioni formative del CNOS-FAP, che è notoriamente considerata come rispondente a criteri di qualità e capace di assicurare il successo formativo degli allievi<sup>15</sup>. Circa il dato medio relativo alla minore presenza del personale non docente rispetto al modello ipotizzato, si può ragionevolmente sostenere che ciò sia dovuto alle particolari ristrettezze che incombono attualmente sulle risorse disponibili per la IeFP e che costringono a comprimere, al massimo possibile, il personale non docente. In un'ottica di più estesa esplicazione del servizio educativo, dunque, il parametro ipotizzato nel modello - di 8 unità di personale - appare congruo e correttamente applicabile.

Tenuto conto di quanto sopra ipotizzato, dunque, il fabbisogno finanziario annuale per le spese del personale (docente e non docente) per il singolo percorso formativo attivato dalla SFA efficiente, ammonta a 91.600 euro, di cui poco più di 76.000 per il personale docente.

Circa le spese infrastrutturali e di funzionamento (diverse da quelle per il personale), dalla predetta ricerca compiuta nei 32 Centri di Formazione Professionale del CNOS-FAP, tali spese sono risultate corrispondenti, facendo una media complessiva degli anni formativi presi in considerazione, a poco più del 29 % delle spese sostenute per il personale. Considerato che l'indagine sui costi sostenuti nei

---

<sup>15</sup> Cfr., sul punto, gli evidenti risultati del monitoraggio compiuto in relazione ai qualificati e diplomati dell'anno formativo 2014-2015, come esposti da G. MALIZIA - F. GENTILE, *Il successo formativo degli allievi del CNOS-FAP*, in *Rassegna CNOS*, 2017, n. 1, pp. 69 ss.

predetti CFP ha avuto ad oggetto un ampio arco temporale e che la predetta percentuale risulta sostanzialmente stabile, così dimostrandosi sufficiente per assicurare il corretto mantenimento della struttura, si può dunque ragionevolmente ipotizzare, anche tenuto conto della simile esperienza già compiuta nell'ambito del costo standard per studente nell'ambito delle Università, di applicare la predetta percentuale, risultante dai dati storici, al modello qui in esame.

Applicando pertanto tale percentuale del 29% rispetto alle spese per il personale calcolate secondo il modello ipotizzato, il fabbisogno finanziario per il singolo percorso di IeFP annualmente erogato dalla SFA efficiente ammonta complessivamente a poco più di **118.000 euro per percorso**.

Ovviamente, si tratta di un ammontare che dovrebbe poi essere declinato in Costo Annuale Standard per Allievo (C.A.S.A.), così collegandosi il finanziamento, secondo il principio della quota capitaria, al numero minimo di iscritti richiesti per l'attivazione del percorso, e prevedendosi per ogni iscritto aggiuntivo un ulteriore finanziamento. Pertanto, ipotizzandosi 20 allievi per un percorso di IeFP erogato dalla SFA efficiente, a livello nazionale il valore di base del CASA corrisponderebbe a **5.908 euro per allievo**.

Va aggiunto che, non soltanto per rispondere ai sopra richiamati criteri di qualità dell'offerta erogata e di corretto ed efficiente impiego delle risorse pubbliche messe a disposizione, ma anche per assicurare che il fabbisogno finanziario sia da un lato sufficientemente realistico e, dall'altro lato, adeguatamente inserito nel contesto della corrispondente programmazione regionale dell'offerta formativa di IeFP, il Costo Annuale Standard per Allievo dovrebbe essere oggetto di criteri correttivi con finalità di raffinamento, precisazione ed integrazione, che tengano conto soprattutto delle specificità che sono proprie dell'offerta formativa di IeFP che è decisa dalle singole Regioni.

Innanzitutto, in via generale, il CASA potrebbe essere differenziato in collegamento con le distinte tipologie di qualifiche e diplomi cui ciascun percorso è destinato. A tal proposito, prendendo spunto da alcune prassi regionali già esistenti, si può ipotizzare una distinzione tra più fasce di costo (e dunque di corrispondente fabbisogno) standard - ad esempio, di livello alto, medio e basso - a seconda della peculiarità dei rispettivi percorsi formativi, e dunque in relazione alle esigenze connesse alle specifiche risorse da impiegare (in termini di personale specializzato, strumentazione, materiale didattico, magazzini, laboratori, attività tutoriali, e così via) ed in relazione alle figure, ai profili, alle competenze, alle capacità ed abilità cui è orientato il singolo percorso. Questi parametri correttivi, da elaborare in sede nazionale e da declinare poi in sede regionale sulla base della concreta esperienza e tenuto conto di calcoli presuntivi ragionevolmente ponderati, potrebbero far variare il CASA secondo predeterminate percentuali rispetto al valore di base - ad esempio, del 5, del 10 o del 15 per cento - in modo da consentire di adeguare il fabbisogno alle

specifiche esigenze del percorso formativo nel rispetto del principio dell'efficiente impiego delle risorse pubbliche. In ogni caso, comunque, il finanziamento non andrebbe mai ridotto al di sotto di un predeterminato valore minimo da stabilirsi in sede nazionale, al di sotto del quale nessun percorso formativo di IeFP potrebbe essere erogato in condizioni di efficienza e nel rispetto dei LEP.

In secondo luogo, poi, il CASA, così come stabilito in relazione alla fascia di appartenenza del percorso formativo, potrebbe essere corretto in senso incrementale - secondo percentuali ragionevolmente commisurate - in collegamento agli obiettivi e alle finalità determinate in sede di programmazione regionale dell'offerta formativa di IeFP. A questo proposito, si potrebbero prevedere le seguenti sei distinte categorie di criteri correttivi, che andrebbero poi declinati nella determinazione di soglie quantitative (minime e massime) entro le quali ciascuna Regione potrebbe individuare, in virtù della sua propria specifica autonomia, la specifica percentuale integrativa da applicarsi rispetto al valore base del CASA, stabilito, come detto, in ragione della fascia cui appartiene il relativo percorso formativo di IeFP.

- 1) In particolare, innanzitutto, per incentivare la coerenza delle attività formative da erogarsi rispetto agli obiettivi indicati nella programmazione regionale della IeFP, ciascuna Regione potrebbe introdurre parametri integrativi del CASA appositamente collegati, ad esempio, allo svolgimento di specifiche attività promosse a livello regionale, quali quelle per i percorsi personalizzati a favore dei disabili, per l'integrazione delle fasce deboli o per il collegamento con le politiche attive del lavoro.
- 2) Inoltre, per accrescere la qualità dell'offerta formativa erogata in sede regionale, poi, ciascuna Regione potrebbe introdurre ulteriori parametri integrativi collegati al successo formativo, al recupero della dispersione, ovvero agli esiti dei processi regionali di valutazione, di monitoraggio e di riaccreditamento, e dunque in relazione all'accertata qualità dei percorsi erogati dalla struttura formativa.
- 3) Ancora, per accrescere l'efficienza del sistema della IeFP regionale e, più in particolare, per promuovere il più stretto coordinamento tra le strutture formative accreditate nell'ambito del territorio regionale, poi, ciascuna Regione potrebbe applicare al Costo Annuale Standard ulteriori parametri integrativi collegati, ad esempio, all'effettivo inserimento della struttura formativa all'interno di una rete regionale (e, a maggior ragione, nazionale), che assicuri opportuno sostegno e consenta così un'azione maggiormente coordinata e coesa tra una pluralità di istituzioni formative accreditate.
- 4) Ancora, sempre per promuovere l'efficienza del modello organizzativo concretamente prescelto dalle istituzioni formative, questi specifici parametri correttivi potrebbe essere collegati dalle singole Regioni anche all'avvio o al completamento di processi di collaborazione, federazione o integrazione con le altre strutture formative accreditate già presenti nel territorio regionale.

- 5) Per rispondere, inoltre, al perseguimento di appositi obiettivi di sviluppo e di riorientamento stabiliti nella programmazione regionale in connessione a specifici ed innovativi profili formativi ed occupazionali da offrire nel rispettivo territorio in connessione alle differenziate esigenze del mondo del lavoro e delle professioni, ciascuna Regione potrebbe prevedere ulteriori parametri integrativi per consentire alle istituzioni accreditate di procedere agli opportuni investimenti collegati ai predetti obiettivi di sviluppo e di riorientamento dell'offerta formativa regionale.
- 6) Infine, appositi parametri integrativi del CASA andrebbero stabiliti in sede regionale nei confronti delle istituzioni formative ove si rilevassero particolari urgenze e necessità di ordine infrastrutturale connesse anche alle esigenze di sicurezza e sanità, tenuto conto del rilievo pubblico delle attività compiute dalle istituzioni accreditate dal sistema regionale di IeFP, e, quindi, dell'interesse regionale non solo al mantenimento della permanente integrità infrastrutturale delle istituzioni accreditate, ma anche alla garanzia della necessarie condizioni di sicurezza per gli allievi che frequentano i percorsi della IeFP.

Comparando la predetta cifra di 118.000 euro risultante dall'indagine adesso effettuata, con i dati di una ricerca pubblicata dall'ISFOL<sup>16</sup>, risulta che l'ammontare qui prefigurato rientra nella fascia corrispondente al finanziamento annuale dei percorsi di IeFP attivati nel 2012-2013 nelle Regioni Liguria (115,000), Emilia-Romagna (118.280), Marche (116.160); è inferiore al finanziamento annuale erogato in Valle d'Aosta (131.555), Trento (144.474) e Puglia (128.700); è leggermente superiore al finanziamento annuale dei percorsi attivati nelle Regioni Calabria (105.000), Friuli Venezia Giulia (104.929) e Lazio (109.940); mentre è largamente superiore al finanziamento annuale mediamente erogato in Piemonte (94.500), Lombardia (97.200), Veneto (89.456), Toscana (66.500), Umbria (58.000)<sup>17</sup>, Abruzzo (76.850), Molise (70.000) e Sicilia (95.000). La media nazionale, va aggiunto, corrispondeva a 99.516 euro.

Le predette considerazioni, sulla base dei dati recentemente raccolti sulla base di un'ulteriore indagine svolta con la collaborazione delle sedi regionali del CNOS-FAP, risultano sostanzialmente confermate anche per gli anni più recenti.

In particolare, rispetto al finanziamento mediamente erogabile per le singole annualità dei percorsi della IeFP iniziale (considerando 20 allievi per corso) nell'anno formativo 2015-2016 (o nell'anno formativo 2016-2017, qualora il precedente dato sia indisponibile), la predetta cifra di 118.000 euro risulta essere superiore a quella dell'Abruzzo (92.581), del Lazio (92.000), della Lombardia (80.000, 86.000, e

---

<sup>16</sup> G.M. SALERNO – G. ZAGARDO, *I costi della IeFP. Un'analisi comparata tra istituzioni formative regionali e istituzioni scolastiche statali*, ISFOL, 2015.

<sup>17</sup> Per l'Umbria il dato, non presente nella precitata indagine ISFOL, si riferisce ai percorsi attivati nel 2013-2014.

92.000 a seconda della “dote” prevista per le tre distinte tipologie in cui sono suddivisi i percorsi di IeFP), del Piemonte (98.700), della Liguria (100.000), della Sicilia (84.000), dell’Umbria (81.360) e del Veneto (92.200). Viceversa, il dato qui ipotizzato come fabbisogno standard del singolo percorso annualmente erogato si colloca all’interno di una fascia sostanzialmente coerente con il dato dell’Emilia-Romagna (119.340), della Sardegna (123.700) e del Friuli-Venezia Giulia (114.899); infine, appare di molto inferiore ai dati della Valle d’Aosta (140.000) e della Puglia (161.779). La media tra questi dati, non considerando l’ultima indicazione in quanto piuttosto fuori scala, risulta di 102.065 euro, e pertanto leggermente superiore e comunque molto vicina a quella di 99.516 euro che risultava dallo studio sopra citato.

Tutti questi riferimenti numerici suggeriscono non soltanto la forte divaricazione tra i finanziamenti annualmente erogati nelle singole Regioni, ma anche - fatta salva qualche eccezione - la presenza di una diffusa sottovalutazione del fabbisogno finanziario da destinarsi alla IeFP rispetto a quello che, dall’indagine effettuata, risulta particolarmente corrispondente a criteri di efficienza, efficacia e qualità. E tale sottovalutazione appare presente in quasi tutte le cinque realtà regionali che sono state prese in considerazione in questa indagine, ovvero, come già detto, proprio là dove la IeFP è particolarmente consistente. Tale sottovalutazione, se dovesse proseguire nel prossimo futuro, non potrà che avere effetti dannosi per l’erogazione del servizio educativo secondo criteri di qualità, e, in definitiva, pregiudizievoli per la stessa sopravvivenza del sistema della IeFP.

In conclusione, soltanto con l’individuazione e con l’applicazione di criteri omogeneamente stabiliti in via generale a livello nazionale e declinati in sede regionale secondo modalità tendenzialmente uniformi, si può consentire la corretta determinazione del fabbisogno standard per ciascun percorso di IeFP erogato dalle strutture formative accreditate che operano in modo strutturalmente e funzionalmente efficiente, ed in particolare in coerenza con i requisiti di accreditamento. In tal modo, nel contempo, si può garantire che l’offerta della IeFP sia finanziata sull’intero territorio nazionale nel rispetto del principio di eguaglianza che deve guidare l’erogazione di questa attività formativa che risponde all’assolvimento del diritto-dovere all’istruzione e formazione in coerenza con i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali che devono essere unitariamente garantiti dallo Stato ai sensi della nostra Costituzione.

È dunque senz’altro auspicabile che le Regioni trovino una strada concorde ed armonica in questo senso e che questo percorso - eventualmente anche dopo un’apposita intesa raggiunta tra le Regioni che intendono perseguire il fine del “migliore esercizio delle proprie funzioni”, come previsto dall’art. 177, ottavo comma, Cost. - sia conclusivamente ratificato mediante un atto legislativo statale che sanzioni il procedimento di determinazione delle unità di costo standard mediante apposite “norme generali sull’istruzione”, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lettera n),

Cost. In questo atto statale andrà delineato il modello nazionale, le potenziali declinazioni ammesse in sede regionale e le necessarie modalità di monitoraggio e di aggiornamento al fine di mantenere la vigilanza sugli effetti prodotti dal modello, così come consentendo che si proceda a modificarne, sempre secondo tecniche e strumenti condivisi, singoli aspetti o specifici profili qualora se ne accerti l'opportunità.

Insomma, l'unitarietà a livello nazionale e la flessibilità a livello regionale dei criteri di determinazione delle unità di costo standard, così come la tendenziale stabilità e il costante aggiornamento del meccanismo stesso, sono parimenti indispensabili per orientare un processo di convergenza che appare necessario per garantire nel tempo il consapevole impiego delle risorse finanziarie disponibili. È una sfida non facile, ma che va affrontata nel primario interesse dei nostri giovani. I benefici saranno evidenti per l'intera collettività.

<b>A.1. SPESE PER IL PERSONALE NON DOCENTE</b>					
Profili	Livello	Costo annuo	Costo medio	Totale	
<b>A.1.1. Ufficio di Direzione</b>					
Direttore di sede	VII-VIII	(41482-44602)	43042,00		
<i>Totale spese DIREZIONE</i>			43042,00	43042,00	
<b>A.1.2. Ufficio di Amministrazione</b>					
Responsabile amministrativo	V-VI	(26892-45491)	36191,00		
Collaboratore amministrativo	III-IV	(30545-37725)	34135,00		
Operatore di segreteria	II-III-IV	(28827-37725)	33276,00		
<i>Totale spese uff. amministrazione</i>			103602,00	103602,00	
<b>A.1.3. Uffici di segreteria, logistica, supporto</b>					
Operatore tecnico ausiliario	I-II	(27522-30335)	28928,00		
Operatore tecnico della logistica	I-II	(27522-30335)	28928,00		
Tecnico dei servizi	IV-V	(33007-43507)	38257,00		
Operatore di segreteria	II-III-IV	(28827-37725)	33276,00		
<i>Totale spese uff. segreteria, logistica, supporto</i>			129408,00	129408,00	
<b>TOTALE SPESE PERSONALE NON DOCENTE</b>				<b>276052,00</b>	<b>276052,00</b>
<b>N. 8 unità PERSONALE NON DOCENTE PER MODELLO DI CFP EFFICIENTE</b>					
<b>A.2. SPESE PER IL PERSONALE DOCENTE</b>					
<b>MODELLO DI CFP EFFICIENTE (18 percorsi per 360 allievi max)</b>					
n. 13 unità di Formatori coordinatori e orientatori	V	(26892-43507)	35199,00	457587,00	
n. 26 unità di Formatori (docenza frontale e tutor)	V	(26892-43507)	35199,00	915174,00	
<b>Totale spese n.39 unità PERSONALE DOCENTE PER 18 PERCORSI</b>				<b>1372761,00</b>	<b>1372761,00</b>
<b>A.3. SPESE PER IL PERSONALE PER SINGOLO PERCORSO EFFICIENTE</b>					
<b>A.3.1. SPESA PERSONALE DOCENTE</b>				<b>76264,00</b>	<b>76264,00</b>
<b>A.3.2. SPESA PERSONALE NON DOCENTE</b>				<b>15336,00</b>	<b>15336,00</b>
<b>A.3.4. TOTALE SPESA PER IL PERSONALE</b>				<b>91600,00</b>	<b>91600,00</b>

Spese infrastrutturali e di funzionamento (29% delle spese per il personale)  
 Fabbisogno standard del singolo percorso di una struttura efficiente  
 C.A.S.A. (Costo annuale standard per allievo in un percorso di 20 allievi)

26564  
 118.164,00  
 5908,2

Parametri correttivi (in termini percentuali rispetto al valore di base)  
 I) fascia di appartenenza del percorso formativo  
 II) parametri integrativi regionali  
 a) svolgimento di attività ulteriori  
 b) qualità dei percorsi  
 c) inserimento della struttura formativa in una rete regionale  
 d) sviluppo e riorientamento dei percorsi formativi  
 e) esigenze di ordine infrastrutturale