

“Costruire e utilizzare i costi standard nella IeFP”: ragioni, svolgimento e prospettive di uno studio del CNOS-FAP

GIULIO M. SALERNO¹

1. Premessa

È possibile costruire e applicare le unità di costo standard (UCS) alla IeFP in modo da assicurare un finanziamento giusto ed efficiente? È possibile perseguire questo ambizioso obiettivo non in modo astratto e per così dire “calato dall’alto”, ma mediante un procedimento *bottom up*, ovvero che parta dalla concreta analisi delle modalità già variamente utilizzate dalle Istituzioni territoriali competenti? È possibile, su questa base analitica, definire una comune strategia metodologica di costruzione e di applicazione delle UCS nella IeFP, cioè una strategia che sia condivisa dalle stesse Istituzioni territoriali e che, nello stesso tempo, sia sufficientemente flessibile e perciò rispettosa delle scelte compiute a livello locale?

Questi sono i temi posti al centro di uno studio recentemente pubblicato dal CNOS-FAP², e che qui si intende presentare nelle linee essenziali. E ciò al fine di consentire la più immediata comprensione non solo delle ragioni fondamentali che hanno mosso il predetto studio, ma anche e soprattutto dei suggerimenti e delle proposte che si è inteso sottoporre alla pubblica discussione su una problematica, quella dei finanziamenti alla IeFP, che si è voluto affrontare non in termini “divisivi”, ma in una logica effettivamente sussidiaria.

Insomma, trovare una strada comune, unitaria e praticabile per tutte le Istituzioni territoriali competenti, mediante l’individuazione di una strategia metodologica che sia improntata ai medesimi principi generali e, nel contempo, declinabile a seconda delle rispettive esigenze, è un risultato che si ritiene non solo auspicabile, ma anche concretamente perseguibile. Ciò può ritenersi effet-

¹ Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l’Università di Macerata.

² Si tratta dello studio di SALERNO G.M. – G. ZAGARDO, *Costruire e utilizzare i costi standard nella IeFP*, CNOS-FAP – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma, 2020.

tivamente praticabile, qui lo si anticipa subito, perché l'analisi delle metodologie risultanti dalle discipline regolatorie oggi in vigore³, consente di sostenere che le molteplici soluzioni che sono attualmente applicate dalle singole Istituzioni territoriali in materia di UCS nella IeFP, non sono il prodotto di scelte radicalmente diverse, né tanto meno tra loro antitetiche o incompatibili. Ben diversamente, mediante un'attenta disamina è stato possibile razionalizzare le singole tecniche di costruzione e applicazione delle UCS sinora applicate dalle Regioni in relazione al finanziamento della IeFP, e verificare che tali tecniche, a ben vedere, sono tra loro soltanto differenziate. Più esattamente, come si illustrerà tra poco, siffatte tecniche possono essere semplificate, cioè descritte, spiegate, e ricostruite nei loro termini essenziali, collocandole all'interno di un percorso o "schema comune"⁴ ove sono state chiaramente individuati – e dunque opportunamente classificati – i singoli elementi, fattori e parametri costitutivi e distintivi di ciascuna modalità di costruzione e applicazione delle UCS.

In base a questo quadro ricostruttivo, in primo luogo, l'analisi svolta nel predetto studio ha consentito di elaborare una vera e propria proposta metodologica per la costruzione e l'applicazione delle UCS nella IeFP, proposta nel cui ambito sono stati dettagliati numerosi suggerimenti operativi⁵ che possono essere utilmente applicati dagli Enti territoriali sia in sede di prima introduzione delle UCS per la IeFP (dato che questa metodologia non è ancora applicata in tutte le Regioni), sia in sede di revisione delle UCS sinora utilizzate (qualora si intenda rinnovare o correggere la metodologia, già utilizzata, di costruzione e di applicazione delle UCS), proprio al fine di costruire ed applicare le UCS in

³ L'analisi ha riguardato le metodologie che sono dichiaratamente poste alla base delle discipline che, in tema di UCS nella IeFP, sono vigenti in dodici Istituzioni territoriali (Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia Autonoma di Trento, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Puglia e Sardegna), oltre alla metodologia esplicitamente richiamata per la disciplina utilizzata per il Programma "Garanzia Giovani" e il "Sistema Duale". Le discipline vigenti nelle restanti Amministrazioni territoriali che pure utilizzano le UCS per il finanziamento della IeFP non sono state considerate nel predetto studio, in quanto sono state ritenute non adeguatamente provviste di quelle caratteristiche considerate necessarie – ad esempio, per la mancanza di appositi studi metodologici resi pubblici, o perché ci si limita al rinvio a indicatori utilizzati in altri contesti o modelli – per essere utilizzate come fonti di appositi modelli metodologici per la costruzione e l'applicazione delle UCS per la IeFP.

⁴ Si veda, in particolare, lo "Schema di ipotesi comune del processo di semplificazione dei costi IeFP", riportato in SALERNO G.M. – G. ZAGARDO, *Costruire e utilizzare i costi standard nella IeFP*, cit., p. 37.

⁵ Si vedano, in particolare, gli "elementi per una proposta di metodologia unitaria e flessibile", in SALERNO G.M. – G. ZAGARDO, *Costruire e utilizzare i costi standard nella IeFP*, cit., pp. 87 ss., ove, per ciascun elemento e fattore costitutivo della metodologia si prospettano specifici "suggerimenti di carattere operativo".

modo consapevolmente ed effettivamente coerente con l'obiettivo di procedere ad un equo ed efficiente finanziamento della leFP.

In secondo luogo, dallo studio risulta non irrealistica una prospettiva per così dire incrementale e progressiva, e cioè che le Istituzioni competenti, proprio a partire dagli elementi comuni già largamente presenti nelle rispettive esperienze, si attivino per cooperare fattivamente tra di loro al fine di definire, nella determinazione e nell'applicazione delle UCS per il finanziamento della leFP, una modalità metodologica che sia condivisa a livello nazionale e che, nello stesso tempo, garantisca la necessaria flessibilità applicativa nel rispetto delle specifiche competenze in materia di leFP.

2. Le ragioni fondamentali dello studio

Innanzitutto, sono indispensabili regole di finanziamento che consentano di far funzionare la leFP sull'intero territorio nazionale a favore della vasta platea dei giovani allievi, e delle corrispondenti famiglie, che richiedono di accedere a quella "formazione in opera" che proprio la leFP è capace di offrire. A tutti è chiaro, infatti, che la leFP corre il rischio di perdere quanto sinora raggiunto se non si affrontano risolutamente alcune problematiche ancora irrisolte, tra cui quella collegata al finanziamento e, in particolare, alla determinazione delle modalità di calcolo e di applicazione dei parametri che ne sono sempre più alla base, cioè le unità di costo standard. È una questione, del resto, strettamente collegata alla "geopardizzazione" della leFP, in quanto l'aspetto finanziario condiziona lo sviluppo di questo settore. Anzi la leFP soffre proprio nelle aree del nostro territorio nazionale ove di essa si avrebbe particolare bisogno. Un accorto ed efficiente impiego delle risorse pubbliche disponibili, allora, rappresenta uno dei fattori cruciali per affrontare questa sfida con i giusti strumenti.

A tal proposito, nello studio che qui si presenta si sostiene la necessità di strutturare i meccanismi regionali di finanziamento dei percorsi di leFP sulle basi delle unità di costo standard in modo da consentire di rispondere efficacemente all'esigenza che ogni sistema regionale di istruzione e formazione possa assicurare i livelli essenziali delle prestazioni che vanno garantite in tutto il territorio nazionale. In questa prospettiva, collegata all'ormai imprescindibile esigenza di rispondere ad un altro punto debole della leFP, quello cioè rappresentato dall'assenza di idonei meccanismi che garantiscano una qualche forma di *governance* unitaria del sistema della leFP, nello studio in oggetto si è inteso verificare se, ed in quale misura, proprio in relazione al delicatissimo – e, come detto, decisivo – tema dei finanziamenti collegati alle UCS, sia possibile identificare modalità condivise tra le Regioni e le Province Autonome, cioè tra le Isti-

tuzioni territoriali che dispongono della competenza costituzionalmente garantita in materia di leFP. Insomma, non si tratta di superare le competenze delle autonomie territoriali. Si tratta, invece, di condividere queste competenze in modo trasparente e responsabile anche in relazione alle scelte di fondo di un delicato e fondamentale aspetto funzionale, quello del finanziamento mediante le UCS. Pertanto, si è inteso dimostrare, anche su una questione così essenziale come quella del finanziamento, che esiste la possibilità di individuare modalità di costruzione ed applicazione delle UCS che siano collegate ad una metodologia ispirata ad un percorso comune già esistente e rintracciabile, quel percorso cioè che scaturisce dall'analisi e dal confronto delle molteplici soluzioni che sono concretamente adottate dalle stesse Regioni e Province Autonome.

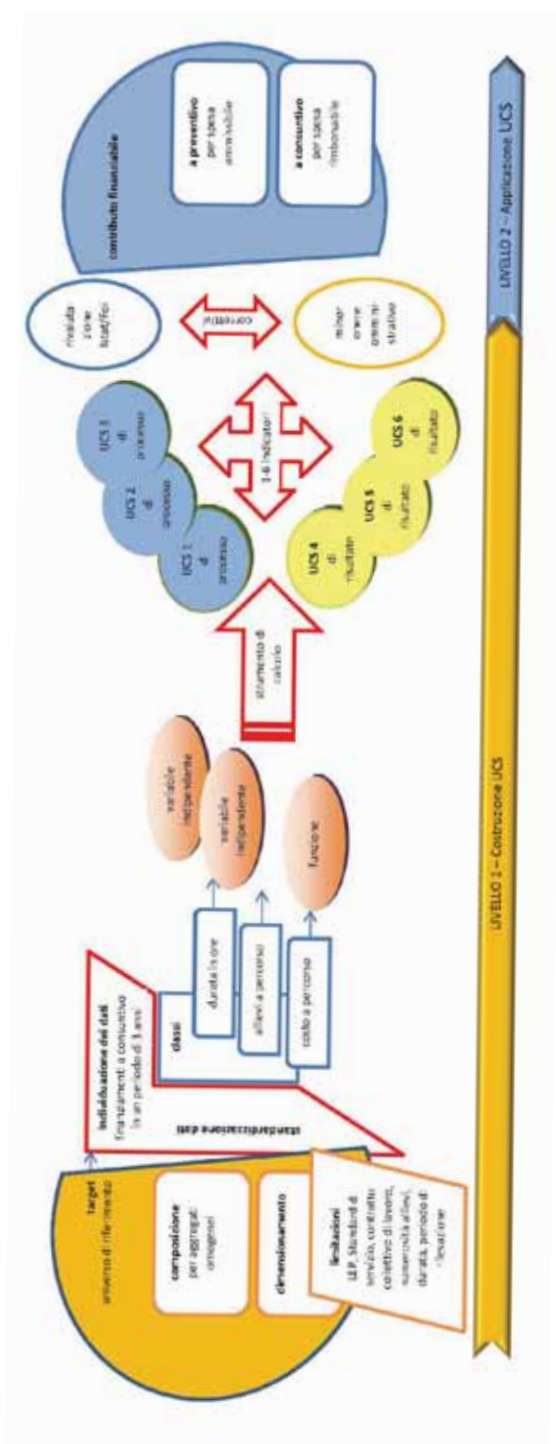
In questo senso, con lo studio che qui si presenta si è intesa sostenere, in modo non solo teorico, ma anche fattivo, la praticabilità di una prospettiva davvero relevantissima, quella cioè di poter disporre, sulla base di un accordo tra le stesse Istituzioni competenti (Regioni e Province Autonome), di una metodologia di UCS che sia davvero condivisa, e dunque finalmente caratterizzata da un'indispensabile unitarietà di base, e che consenta, nello stesso tempo, la necessaria flessibilità per rispondere alle esigenze di ciascuna realtà territoriale. Si potrà così rispondere ad un'altra esigenza che è tuttora largamente negletta, quella cioè di disporre di una metodologia di calcolo e di applicazione delle UCS che consenta una qualche indispensabile certezza anche circa la quantificazione delle risorse finanziarie pubbliche da destinare alla domanda dei percorsi della leFP, circa cioè il fabbisogno finanziario della leFP oggettivamente e reciprocamente – sia tra il livello nazionale e quelli regionali (e provinciali), sia tra questi ultimi – riconoscibile e verificabile. E ciò almeno per le seguenti motivazioni: per consentire la corretta programmazione delle politiche pubbliche volte a consentire nell'intero Paese questa tipologia di formazione professionalizzante che, come ormai largamente riconosciuto, è indispensabile per il mondo del lavoro e delle imprese; per garantire che l'impiego delle risorse da parte delle Amministrazioni territoriali avvenga secondo principi di efficienza, e dunque senza spreco di risorse pubbliche e nell'effettivo interesse degli allievi; per rispondere ad evidenti ragioni connesse alla corretta gestione finanziaria da parte delle Istituzioni formative, rispetto alle quali, infatti, vanno garantite non solo la sostenibilità dei percorsi erogati nel contingente equilibrio tra entrate e uscite, ma anche le prospettive di consolidamento e sviluppo nel medio e lungo periodo; e, infine, per garantire effettiva equità sostanziale nel rispetto del diritto-dovere all'istruzione e formazione per tutti coloro che, nel territorio nazionale, chiedono di esercitarlo all'interno della leFP. Insomma, non è una mera questione di buon andamento nell'espletamento di funzioni educative e formative di rilievo pubblico, ma anche e soprattutto di equità e di giustizia nell'interesse comune.

Con il predetto studio, infine, si è voluto soddisfare anche un'esigenza, per così dire, pratica delle istituzioni territoriali, quella cioè di disporre di un complesso di indicazioni dettagliate, sistematiche e scientificamente validate, da poter consultare ed utilizzare anche come una sorta di "istruzioni per l'uso" allorquando esse intendano procedere alla costruzione e all'applicazione delle UCS per la leFP, o perché ancora non ne dispongono – e ciò è riscontrabile in non poche realtà territoriali –, o perché, qualora già ne dispongano, intendano procedere alla correzione, alla revisione o addirittura, alla sostituzione delle rispettive metodologie già esistenti. Per queste essenziali ragioni, dunque, è apparso utile, se non indispensabile, fornire un'attenta ricostruzione tassonomica dei singoli fattori ed elementi che compongono il processo di costruzione e di applicazione delle UCS da utilizzare per il finanziamento della leFP, in modo tale le singole scelte circa la specifica metodologia siano assunte dalle Istituzioni territoriali avendo a disposizione un ampio spettro di proposte e suggerimenti, anche di carattere operativo, che possano utilmente accompagnare l'adozione di soluzioni efficaci e, soprattutto, giuste.

3. Lo svolgimento dello studio

Dopo avere sinteticamente richiamato la disciplina vigente, in tema di UCS per la leFP, nelle Istituzioni territoriali considerate (normativa che è poi indicata in dettaglio in un apposito allegato), la prima parte dello studio che qui si presenta ha avuto ad oggetto quelle tecniche di calcolo e di applicazione delle UCS, che attualmente risultano espressamente utilizzate – e quindi pubblicamente dichiarate come tali – nelle Istituzioni territoriali. Analizzando la documentazione disponibile, si è così giunti all'individuazione dei "punti di congruenza" e delle "costanti di processo" che hanno consentito di elaborare, in via di progressiva semplificazione, un originale "processo" o "schema di ipotesi comune", all'interno del quale si possono collocare tutte le metodologie sinora concretamente applicate per le UCS nella leFP. Tale "schema" è sintetizzato nella seguente tavola.

Tavola n. 1 – Schema di ipotesi comune del processo di semplificazione dei costi leFP



In sostanza, questo Schema consente già di comprendere il “percorso comune” che, caratterizzato dalla variabile declinazione delle medesime “costanti di processo”, è utilizzato in concreto nelle singole realtà territoriali. Ciò ha poi consentito di affermare che le molteplici e differenziate scelte sinora compiute in tema di UCS per la leFP sono in realtà riconducibili a pochi e circoscritti “modelli”, ciascuno caratterizzato da precisi elementi distintivi circa i parametri essenziali ai quali si riferiscono le UCS utilizzate per il finanziamento della leFP.

In particolare, si è accertata la presenza di un “processo comune” costituito da due livelli: quello della costruzione delle UCS, e quello dell’applicazione delle UCS. Nel primo livello, definito un certo target (omogeneo per composizione, dimensionamento e limitazioni comprensive di eventuali valori obiettivi), si sono individuati alcuni dati, relativi a tre classi di riferimento: la durata dei percorsi, il numero degli allievi e i costi sostenuti. Una volta normalizzati questi dati, ad essi è stato applicato uno specifico meccanismo, cioè una formula, che ha consentito di determinare i valori delle UCS. Quindi si è passato al secondo livello, quello dell’applicazione delle UCS. In questo livello applicativo si è proceduto alla determinazione del contributo da erogare alle istituzioni formative, in relazione alle ore realizzate e agli allievi effettivi in ciascun percorso di leFP, ed utilizzando anche alcuni correttivi.

Successivamente, si è dettagliatamente analizzata ciascuna metodologia applicata dalle amministrazioni territoriali prese in considerazione (e nel caso di “Garanzia Giovani”), da un lato verificando che la predetta “struttura seriale” è sostanzialmente rispettata, e dall’altro lato individuando le specifiche soluzioni adottate in relazione ai singoli elementi che compongono il predetto “processo comune”. Tale approfondita disamina, che senz’altro risulta di non immediata comprensione per i non addetti ai lavori, appare tuttavia indispensabile non soltanto per dare conto del rilievo assunto da ciascuna tecnica, ma anche per far comprendere come tutte le scelte, anche quelle di estremo dettaglio, non siano meramente “tecniche”, ma rispondano a precise ragioni di ordine metodologico, e dunque comportino inevitabili conseguenze nella determinazione e nell’applicazione delle UCS.

A questo punto, si è proceduto a descrivere le singole “costanti di processo” – che, come prima detto, caratterizzano lo “schema comune” – alla luce dell’analisi delle singole metodologie utilizzate nelle Istituzioni territoriali qui considerate. In sostanza, si sono riportate le singole e specifiche esperienze di calcolo e di applicazione delle UCS all’interno del predetto “schema comune”, e in tal modo, per ciascuna delle costanti di processo, non soltanto sono state rese più chiare le molteplici e differenziate soluzioni che sono presenti a livello territoriali, ma si sono anche indicate con particolare evidenza le soluzioni prevalentemente utilizzate. A tutto ciò si è poi aggiunto un apposito contributo propositivo, cioè la prospettazione di specifici suggerimenti e di dettagliate proposte operative che, a parere degli autori dello studio, possono essere utilmente impiegate, da parte delle stesse Istituzioni territoriali, al fine di pervenire ad un metodo

equo ed efficiente di calcolo e di applicazione delle UCS per la IeFP. Insomma, per tutti coloro che intendano costruire un nuovo modello di UCS per la IeFP ovvero correggere o addirittura sostituire il modello già vigente, questa parte dello studio fornisce un quadro di particolare interesse, sia in senso riassuntivo che in senso propositivo. A testimonianza del fatto che siffatto studio intende coniugare la finalità di accrescere la conoscenza di un ambito non certo di semplice lettura come quello delle UCS, con l'intenzione di fornire un supporto scientifico alle amministrazioni competenti.

In particolare, si presentano due tavole sinottiche che consentono di confrontare le tipologie di UCS che sono adottate dalle Amministrazioni prese in considerazione, con specifico riferimento, da un lato, ai parametri utilizzati nelle formule di costruzione e di applicazione delle UCS, e, dall'altro lato, al modello metodologico impiegato a seconda del ricorso alla UCS ora corso, del ricorso alla UCS ora allievo, o del ricorso ad entrambe le UCS (ora corso e ora allievo). In estrema sintesi, dalla tavola n. 2 risulta che le modalità utilizzate dalle Amministrazioni prese in considerazione per il calcolo e l'applicazione delle UCS nella IeFP, sono essenzialmente cinque: un unico parametro; un unico parametro differenziato in tre fasce; un unico parametro differenziato in cinque fasce; la regressione lineare; e, infine, la pesatura. E ciascuna di queste modalità è caratterizzata dal ricorso agli stessi parametri (e dunque delle stesse formule) sia per il livello di costruzione delle UCS sia, specularmente, per il livello di applicazione delle UCS. Inoltre, nella tavola n. 3 sono evidenziate le relazioni che collegano, con riferimento alle Amministrazioni analizzate, le due diverse tipologie di UCS normalmente impiegate, cioè la UCS ora corso e la UCS ora allievo, le specifiche metodologie di calcolo (cioè la pesatura e la regressione lineare in caso di applicazione delle due UCS, l'UCS ora corso e l'UCS ora allievo, oppure il ricorso all'unico parametro in caso di applicazione della sola UCS ora corso o della sola UCS ora allievo), la funzione di costo applicata (relativa al costo fisso o al costo individuale), le variabili indipendenti (numero e durata in ore dei percorsi), e le modalità di applicazione delle UCS.

Tavola n. 2: Parametri per la costruzione e applicazione delle UCS a livello nazionale – Regioni e P.A.

Regione e Provincia autonoma	UCS	Fino	Fronte 1 - Costruzione UCS						Fronte 2 - Applicazione UCS (per costi, per gruppi parametri)						Altri livelli (semplici)	
			Formula di costruzione UCS	Costi fissi per metro	ora	effici	costo individuato	prezzo a ore	effici	Formula di applicazione UCS	UCS 1 per metro	ora	effici	UCS 2 per metro		ora
Lombardia	UC1	ora uomo	costo fissi/h ² , per metro ² , ore reale	X	X											unico parametro differenziato in 3 fasce
	UC2	ora uomo	costo fissi/h ² , per metro ² , ore reale	X	X											unico parametro
	UC3	ora allievo	costo fissi/h ² , ore reale ² , allievo effettivo	X	X											unico parametro differenziato in 5 fasce
Friuli	UC1	ora uomo	costo fissi/h ² , per metro ² , ore reale	X	X											unico parametro differenziato in 5 fasce
	UC2	ora uomo	costo fissi/h ² , per metro ² , ore reale	X	X											prezziore con parametri differenziati in 3 fasce
	UC3	ora allievo	costo fissi/h ² , ore reale ² , allievo effettivo	X	X											unico parametro
Veneto	UC1	ora uomo	costo fissi/h ² , per metro ² , ore reale	X	X											registrazione separate
	UC2	ora allievo	costo fissi/h ² , ore reale ² , allievo effettivo	X	X											prezzatura
	UC3	ora allievo	costo fissi/h ² , ore reale ² , allievo effettivo	X	X											prezzatura
Emilia	UC1	ora uomo	costo fissi/h ² , per metro ² , ore reale	X	X											prezzatura
	UC2	ora allievo	costo fissi/h ² , ore reale ² , allievo effettivo	X	X											prezzatura
	UC3	ora allievo	costo fissi/h ² , ore reale ² , allievo effettivo	X	X											prezzatura
Puglia	UC1	ora allievo	costo fissi/h ² , ore reale ² , allievo effettivo	X	X											unico parametro
	UC2	ora allievo	costo fissi/h ² , ore reale ² , allievo effettivo	X	X											prezzatura
	UC3	ora allievo	costo fissi/h ² , ore reale ² , allievo effettivo	X	X											prezzatura
Lazio	UC1	ora uomo	costo fissi/h ² , per metro ² , ore reale	X	X											prezzatura
	UC2	ora allievo	costo fissi/h ² , ore reale ² , allievo effettivo	X	X											prezzatura
	UC3	ora allievo	costo fissi/h ² , ore reale ² , allievo effettivo	X	X											prezzatura

UCS = livello di costo standard
 UCS₁ = UCS per famiglie
 X = precorsi in termini di gruppi classe

Tavola n. 3: Tavola sinottica delle UCS a livello nazionale – Parametri e modelli metodologici

Metodologia	Funzione costo	Variabili		Regioni
		Livello 1 – Costruzione UCS		
pesatura	costo fisso	n. percorsi *	n. ore reali	Toscana Marche Veneto
	costo fisso	n. percorsi *	n. ore previste	
unico parametro	costo unico	n. percorsi *	n. ore reali	Umbria Sardegna
	costo individuale	n. ore reali	n. ore previste	
pesatura	costo individuale		* totale allievi effettivi	Piemonte Valle d'Aosta Trento
	costo individuale	n. ore previste	* totale allievi effettivi	
unico parametro	costo unico	n. percorsi *	n. ore reali	Lombardia Puglia Friuli Venezia-Giulia
	costo individuale	n. ore reali	n. ore previste	
regressione lineare	costo	n. ore reali	totale allievi effettivi	Emilia Romagna

Livello 2 – Applicazione UCS		Regioni
UCS1 * n. ore reali + UCS 2 * n. allievi effettivi * n. ore reali	(76,80) (77,13)	
UCS1 * n. ore previste + UCS 2 * n. allievi effettivi * n. ore reali	(70,80) (113,00)	
UCS * n. ore reali	(108,00) (143,81) (146,68)	Piemonte Valle d'Aosta Trento
UCS1 * n. ore reali + UCS 2 * n. allievi effettivi * n. ore reali	(76,80) (77,13)	Toscana Umbria Marche
UCS1 * n. ore previste + UCS 2 * n. allievi effettivi * n. ore reali	(113,00) (0,60)	Sardegna
UCS 1 * n. ore reali + UCS 2 * n. allievi effettivi	(86,95) (412,71)	Veneto
UCS * n. ore reali * n. allievi effettivi	(5,03) (7,90) (6,58)	Lombardia Puglia Friuli Venezia-Giulia
UCS 1 * n. ore previste + UCS 2 * n. allievi effettivi	(106,00) (842,00)	Emilia Romagna

4. Indicazioni di sintesi e prospettive

Da quanto rilevato ed analizzato, infine, sono scaturite alcune riflessioni conclusive in ordine alle strade differenziate sinora percorse dalle Istituzioni territoriali, così come talune indicazioni prospettiche circa la possibilità di definire, sulla base di queste conoscenze, quelle modalità di costruzione ed applicazione delle UCS che siano ispirate al percorso comune – allo stesso tempo, come sopra detto, unitario e flessibile – che si intende proporre.

Più in particolare, si è riscontrato che, sulle dodici Amministrazioni prese in considerazione, sei utilizzano un unico parametro di UCS, e cioè Piemonte, Lombardia, Valle d'Aosta, Provincia Autonoma di Trento, Friuli-Venezia Giulia e Puglia. Di queste, tre Amministrazioni sono ricorse alla UCS ora corso (Piemonte, Valle d'Aosta e Provincia Autonoma di Trento) e tre alla UCS ora allievo (Lombardia, Friuli-Venezia Giulia e Puglia). Le altre sei Amministrazioni (e cioè Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche e Sardegna), invece, sono ricorse ad entrambi i parametri, cioè sia alla UCS ora corso che alla UCS ora allievo.

A ben vedere, se si intende tenere conto dei profili sia “statici” che “evolutivi” delle attività di erogazione dei percorsi di leFP, occorre considerare e distinguere sia i costi riferibili alla UCS ora corso, sia i costi riferibili alla UCS ora allievo, così ottenendo risultati davvero rappresentativi della situazione esistente. Insomma, si dovrebbe tenere conto sia degli aspetti concernenti i cosiddetti costi fissi e di processo – quelli cioè che sono sostenuti dalle Istituzioni formative indipendentemente dal numero di allievi effettivi o formati –, sia degli aspetti concernenti i costi variabili e di risultato, quelli cioè che le Istituzioni formative sostengono in relazione al mutare del numero degli allievi che seguono e concludono i percorsi.

Dunque, se si accoglie la soluzione di distinguere tra la UCS ora corso e la UCS ora allievo, è facile riscontrare che nelle restanti sei Amministrazioni che hanno seguito questa strada, tranne l'Emilia-Romagna, tutte le altre cinque hanno “pesato” – ciascuna sulla base dei propri e peculiari assunti – lo specifico rapporto tra UCS ora corso e UCS ora allievo. L'Emilia-Romagna, invece, si è servita del sistema della regressione lineare. Confrontando i due strumenti di calcolo, quello della “pesatura” in base ad assunti appositamente individuati sulla base dei dati raccolti, e quello della regressione lineare, può sottolinearsi che lo strumento della pesatura è quello quasi sempre utilizzato dalle Amministrazioni che hanno scelto la strada delle due UCS (ora corso e ora allievo). Probabilmente, questa applicazione è quella di gran lunga prevalente in quanto il metodo della “pesatura” ha consentito di applicare – e quindi di replicare *pro futuro* – quel rapporto tra la coppia di UCS che in ciascuna realtà territoriale risulta particolarmente coerente con gli esiti finanziari risultanti dalla propria analisi dei

dati relativi alla corrispondente spesa storica presa in considerazione. In altri termini, esso ha permesso di stabilizzare le situazioni già in svolgimento e di non alterare le precedenti prassi finanziarie ed amministrative. In ogni caso, entrambe queste modalità (pesatura e regressione) presentano alcuni rischi che vanno attentamente considerati e superati, soprattutto se si intende elaborare una metodologia comune a livello nazionale. La difficoltà più rilevante è data dal fatto che, salvo per le Amministrazioni che si potrebbero collocare proprio sui valori “medi” per i due parametri, per tutte le altre verrebbe meno quel beneficio che è – presumibilmente e originariamente – alla base di tale scelta, cioè la significativa coerenza con la propria precedente esperienza.

In ogni caso, se è probabile che nella più parte delle Amministrazioni il nuovo rapporto determinato da regressione o pesatura, potrebbe indurre un mutamento dei valori di UCS da applicarsi rispetto a quelli già utilizzati, tale esito potrebbe essere attenuato dai correttivi utilizzabili in sede territoriale nella fase di applicazione delle UCS. Soprattutto, gli esiti derivanti dal ricalcolo dei finanziamenti dovrebbero essere effettivamente giustificati dall'intento di far convergere la modellistica regionale attualmente assai differenziata verso un meccanismo più efficiente e più giusto.

Nello studio, insomma, non si intende fornire una indicazione puntuale a favore dell'una o dell'altra metodologia, ritenendosi, altresì, che le due metodologie possano in qualche modo convergere nei risultati finali, e suggerendo quindi lo svolgimento di un'analisi preliminare e comparativa degli esiti derivanti dai due approcci. Inoltre, non potendosi escludere una variazione complessiva dei finanziamenti da corrispondere alle Istituzioni formative, da un lato si potrebbe innescare un effetto di correzione dal punto di vista delle risorse complessivamente destinate all'intero sistema nazionale della IeFP, dall'altro lato si dovrebbero adottare opportuni accorgimenti affinché il modello sia selezionato non tanto per soddisfare meccanicistiche ragioni di equilibrio – soprattutto di carattere finanziario – tra le soluzioni già utilizzate, ma soprattutto ed effettivamente per rispondere a quelle esigenze di efficienza ed equità dei metodi di finanziamento della IeFP che qui abbiamo più volte sottolineato, mantenendo, per di più, un'attenta considerazione della flessibilità necessaria in relazione alle specifiche caratteristiche delle realtà territoriale e alle competenze di autonomia proprie delle Istituzioni territoriali. Infatti, in un contesto “naturalmente” e “funzionalmente” eterogeneo come quello della IeFP italiana, solo una metodologia che assicuri adeguata rappresentatività dei particolarismi territoriali, sebbene in un quadro teorico ed operativo comune e unitario, potrebbe garantire una stima puntuale e una struttura comparabile delle UCS effettivamente applicate.

In via generale, qualora si giungesse a concordare in sede nazionale la scelta da adottarsi circa lo strumento di calcolo e di applicazione delle UCS per la IeFP,

è evidente che la rideterminazione del meccanismo di finanziamento potrebbe provocare una variazione – in aumento o in diminuzione – dell'ammontare che ciascuna Regione e Provincia Autonoma sarà tenuta a corrispondere alle Istituzioni formative per l'erogazione dei percorsi di IeFP secondo la programmazione già avviata, e dunque, conseguentemente, una variazione del fabbisogno complessivo. Ciò dovrebbe comportare, a nostro avviso, la rinegoziazione delle modalità di ripartizione delle risorse provenienti dallo Stato, in quanto tale ripartizione non potrebbe non riflettere coerentemente i fabbisogni complessivamente spettanti a ciascuna Amministrazione, a programmazione costante, in coerenza con i nuovi valori di UCS. Insomma, dopo aver determinato lo strumento di calcolo delle UCS da utilizzare su tutto il territorio nazionale, si dovrebbero stabilire criteri possibilmente convergenti circa i correttivi applicabili, in relazione alle decisioni autonomamente assunte da ciascuna Amministrazione, sia per l'indicizzazione dei costi, sia per i correttivi di efficienza, sia, infine, per i correttivi di equità sociale. In tal modo, si potrebbe assicurare, per un verso, l'aggiornamento dei valori delle UCS rispetto al mutare delle condizioni economiche di contesto rispetto allo svolgimento dei percorsi della IeFP; e, per altro verso, il meccanismo del finanziamento andrebbe collegato agli obiettivi di politica formativa che, in termini di miglioramento dell'efficienza e di maggiore coesione sociale, spettano alla competenza delle singole Amministrazioni territoriali in materia di IeFP. Anche in relazione alle risorse aggiuntive necessarie in riferimento ai predetti correttivi, poi, opportune soluzioni dovrebbero essere apprestate in sede di ripartizione delle risorse tra le varie Amministrazioni, ad esempio mediante l'istituzione di appositi fondi.

In definitiva, per un progetto così articolato, il presente studio ha inteso dimostrare che sussistono le premesse scientifiche, analitiche e sistematiche per il calcolo e l'applicazione delle UCS per la IeFP secondo una logica ispirata al percorso comune che è già rintracciabile nelle realtà territoriali. Se certo spetterà ai decisori politici compiere il passo decisivo, una condizione è indispensabile: la conoscenza e la consapevolezza degli strumenti già utilizzati e di quelli utilizzabili.