

# Per un'ipotesi condivisa di Unità di Costi Standard (UCS) per la IeFP<sup>10</sup>

## 1. La progressiva applicazione del metodo dei costi e dei fabbisogni standard nel finanziamento dei servizi pubblici

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, a partire dalle disposizioni che hanno trovato fondamento nella legge n. 42 del 2009 sul cosiddetto “federalismo fiscale”. Nei settori della salute, dell’istruzione, così come, in modo progressivo, nella determinazione dei finanziamenti spettanti alle autonomie territoriali – Città metropolitane, Province e Comuni – si sta utilizzando lo strumento dell’unità di costo standard al fine di determinare, almeno parzialmente, il fabbisogno finanziario considerato indispensabile per l’erogazione dei corrispondenti servizi pubblici. 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 quindi sollecitato forme di ricerca e di verifica di quanto prestazioni finanziate mediante 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.

Diverse sono le modalità concretamente utilizzate per il calcolo del costo standard e dunque del fabbisogno finanziario. Talora si parte dal costo storico, e si procede mediante procedure di affinamento volte a determinare, secondo considerazioni “ragionevoli”, 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

<sup>10</sup> G.M. SALERNO, *Per un'ipotesi condivisa di Unità di Costi Standard (UCS) per la IeFP*, “Rassegna CNOS”, 1/2017.

“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 Regioni. 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 aree 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 persona-

le 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 secondo un rapporto di proporzione – determinato a priori – 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.

Secondo una stima approssimativa ma comunque realistica, il metodo dei costi e dei fabbisogni standard si sta dunque incrementalmente applicando nei tre predetti ambiti di servizi pubblici che, nel loro complesso, comportano attualmente circa 120 miliardi di spesa pubblica. L'applicazione di questa metodologia non ha 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 essenzial-

mente 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. È allora 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.

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>11</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 "micro", il costo standard unitario nel settore dell'istruzione.

## **2. I costi standard unitari nella IeFP: un'applicazione diffusa, ma differenziata e frammentata**

Come noto, anche per la IeFP l'applicazione della metodologia del fabbisogno finanziario collegato a costi standard unitari è previsto sulla base della legislazione tuttora vigente<sup>12</sup>. Del resto, 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, talora non facilmente reperibili e conoscibili, 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

<sup>11</sup> Cfr. A.M. ALFIERI, M. GRUMO, M.C. PAROLA, *Il diritto di apprendere. Nuove linee di investimento per un sistema integrato*, Giappichelli, 2015.

<sup>12</sup> Vedi sul punto G.M. SALERNO, G. ZAGARDO, *Percorsi di IeFP: un'analisi comparata dei costi di Regioni e PA*, ISFOL, pag. 5 ss.

unitari che consentano di verificare che l'impiego dei fondi sia "stabilito in anticipo, giusto, equo e verificabile"<sup>13</sup>.

In vero, come vedremo tra poco, 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, alquanto discrezionale e comunque sempre attuata o comunque recepita con atti degli esecutivi regionali e dunque senza la partecipazione del relativo legislatore, di parametri di costo variamente considerati 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 piuttosto datate, e dunque bisognose senz'altro di revisione ed aggiornamento.

Qualche esempio di tale percorso diffuso, e nel contempo differenziato e frammentato, può essere utile.

In Emilia-Romagna si può risalire alla delibera della Giunta 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". In questa sede 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" (così a pag. 4). 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 (convivialità 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 parte-

<sup>13</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.

cipante 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 basa 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” (pag. 11). In altri termini, si tratta della risultanza di un accordo di natura essenzialmente tecnico-politica sulla base di una complessiva analisi dei costi storici.

In Liguria le Unità di Costo Standard e le relative “somme forfettarie” sono state determinate con 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” (allegato A della deliberazione n. 1391 dell’8 novembre 2013 approvata dalla Giunta regionale). In particolare, 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 (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". 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 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 classi 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 una “Metodologia di applicazione dei costi unitari standard alle azioni formative corsuali per la semplificazione della spesa del POR FSE Umbria 2007-2013” (con deliberazione della Giunta regionale n. 1326 del 7 novembre 2011) 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 distinti tre livelli di riconoscimento dei costi di progettazione (riconosciuti in-

tegralmente, 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 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 all'Allegato A della Delibera della Giunta regionale n. 698 del 24 maggio 2011 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”, 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”, 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 i CSU sono stati così variamente determinati in sede regionale sulla base di analisi differenziate dei costi storici relativi ad aspetti parziali dell'offerta formativa della IeFP, risalenti nel tempo, secondo metodologie di calcolo a dir poco "soggettive", ed in vero lasciate alla mutevole discrezionalità dei vertici amministrativo-gestionali degli apparati regionali. Occorre pertanto innescare un complessivo perfezionamento delle procedure di individuazione di tali meccanismi di calcolo, soprattutto per assicurare che i finanziamenti pubblici siano determinati ed erogati non sulla base di parametri del tutto discrezionalmente – se non arbitrariamente – selezionati, ma in ragione di costi standard unitari davvero calcolati in base a requisiti oggettivi, preventivamente assunti secondo criteri pubblicamente 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 opportuna un'azione coordinata delle Regioni, anche eventualmente in ciò sostenute 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.

Al fine di favorire questo percorso, a partire dal 2015 in seno al CNOS-FAP, e con il contributo del CIOFS, 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 di formazione che sono riuniti in Formap. I dati conclusivi del progetto saranno sottoposti all'attenzione sia delle istituzioni, regionali e nazionali, sia del complesso dei soggetti che operano, a vario titolo, nel settore della IeFP. L'obiettivo finale è quello di pervenire ad una proposta condivisa che possa essere utile punto di riferimento nelle procedure regionali di determinazione del fabbisogno finanziario 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.

### **3. I presupposti metodologici del progetto di ricerca: 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" oppure 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 CSU 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.

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 previsto e disciplinato secondo i profili professionali e i livelli retributivi previsti dal contratto collettivo nazionale e in coerenza con la legislazione regionale che definisce l'assetto delle istituzioni formative. 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, dalla normativa vigente è necessario procedere alla definizione di quale sia l'assetto della SFA che assicuri la corretta erogazione 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 SFA risulti erogato un maggior numero di percorsi formativi. Collegandosi a questo modello, più precisamente, il volume di base delle attività standardizzate può essere fatto corrispondere ad una SFA – anche ripartita su più sedi – in cui si pro-

ceda 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 possono ipotizzarsi 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 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 può essere opportunamente integrata qualora si ritenga più 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 va poi necessariamente integrata qualora la singola SFA sia organizzata all'interno di una rete a carattere regionale, rete la cui presenza anzi deve 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 rende così 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 va quindi collegato un ulteriore finanziamento aggiuntivo per la copertura di tali spese.

Quindi, ovviamente per quanto riguarda le sole spese per il personale per così dire essenziale e pertanto senza ipotizzare la presenza di un'eventuale sede regionale, il predetto assetto del personale docente e non docente della SFA efficiente 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 poi distinguere le spese per le dotazioni infrastrutturali (relative alla locazione, manutenzione ordinaria e straordinaria, quota di ammortamento, etc.) e le spese per il funzionamento (fatta eccezione per le spese per il personale docente e non docente, già considerate). Si tratta di spese collegate a costi fissi e a costi variabili certo di non facile predeterminazione, essendo assai numerosi gli elementi ed i fattori che determinano i costi che vanno presi in considerazione per consentire l'esistenza e il funzionamento di una istituzione formativa. 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 o procedendo ad un'analisi a livello "micro" dei predetti costi - dettagliando presuntivamente le singole voci del bilancio dell'istituzione formativa -, oppure ricorrendo ad una soluzione simile a quella adottata per il costo standard delle Università, cioè individuando, sulla base dell'osservazione della prassi riscontrabile e dunque secondo criteri di ottimizzazione nell'impiego delle risorse disponibili, una certa percentuale rispetto alle spese derivanti 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 annuale della SFA funzionalmente e strutturalmente efficiente. Circa le spese strutturali e di funzionamento, tra l'altro, si può 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 modalità di configurazione della sede (per la presenza di appositi laboratori, magazzini, officine, etc.), sia in relazione alla complessità che caratterizza la concreta erogazione dei singoli percorsi (per lo svolgimento di particolari attività didattiche e laboratoriali, per la predisposizione di attrezzature, per i materiali, etc.).

#### **4. 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 un 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.

Può dunque trattarsi di corsi che si sono 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 deve 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 indi-

cati. 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 sussidiarie, 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 effettiva-

mente 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.

## **5. Alcune considerazioni di sintesi per una proposta condivisa di Costo Annuale Standard per Allievo (C.A.S.A.)**

Dunque, per avviare la ricerca in relazione ad una proposta condivisa sull'Unità di Costo Standard per la IeFP iniziale, si è predisposto un apposito questionario somministrato a 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 (di 8 unità di personale) ipotizzata nel modello preso in considerazione. Circa il personale docente, la numerosità media riscontrata è stata di 1,96, e quindi quasi coincidente con quella ipotizzata nel modello (cioè 2,16).

Questi dati dimostrano, innanzitutto, che il modello prefigurato, per quanto concerne sia il personale docente che quello non docente, risulta coerente con una realtà formativa, come quella delle istituzioni formative del CNOS-FAP, che è notoriamente considerata come rispondente a criteri di efficienza, efficacia e qualità. Circa il fatto 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 appare congruo.

Il fabbisogno finanziario annuale per le spese del personale (docente e non docente) per il singolo percorso formativo attivato dalla SFA efficiente, ammontano 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), esse ammontano, facendo una media complessiva, a poco più del 29% delle spese sostenute per il personale, soglia che può essere rispondente ad un corretto impiego delle risorse disponibili.

E dunque, nel complesso, applicando tale percentuale rispetto alle spese per il personale calcolate secondo il modello ipotizzato, il fabbisogno finanziario medio per il singolo percorso di IeFP annualmente erogato dalla SFA efficiente ammonta a quasi 117.000 euro.

Ovviamente, si tratta di una cifra che va poi declinata 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 per l'attivazione del percorso, e prevedendosi per ogni iscritto aggiuntivo un ulteriore finanziamento. Inoltre, si dovrebbe anche procedere all'applicazione di ulteriori criteri di raffinamento e precisazione, differenziando il Costo Annuale Standard per Allievo in collegamento con le distinte tipologie di qualifiche e diplomi cui ciascun percorso è destinato (ipotizzando, in particolare, tre fasce di costo e fabbisogno standard, di livello alto, medio e basso, a seconda della complessità dei rispettivi percorsi formativi), in relazione a criteri di incentivazione collegati al successo formativo e al recupero della dispersione, così come a parametri indicativi della presenza di attività peculiari, quali quelle per il sostegno nei percorsi personalizzati per i disabili e per l'integrazione, o ancora l'efficienza del modello organizzativo prescelto e l'impatto occupazionale dei percorsi precedentemente offerti. Non si deve poi escludere che al Costo Annuale Standard per Allievo siano applicati ulteriori adeguamenti collegati a specifici criteri di finanziamento collegati da un lato alla presenza di un'eventuale sede regionale di coordinamento – qualora, nella singola Regione, sia presenti una pluralità di strutture formative interconnesse dal punto di vista istituzionale o organico –, e dall'altra parte alle esigenze di sviluppo e di riorganizzazione della struttura, soprattutto in connessione agli obiettivi della strategia dell'offerta formativa stabilita in sede regionale, per esempio con riferimento a peculiari ambiti innovativi che richiedono investimenti aggiuntivi in termini di strutture, personale e risorse dedicate. Né infine va negata la possibilità di declinare il valore monetario rispetto a parametri connessi all'indice del costo della vita o ad altri indicatori collegati alle specifiche potenzialità economiche e produttive di ciascuna Regione.

Comparando la predetta cifra di 117.000 euro risultante dall'indagine

adesso effettuata, con i dati di una ricerca pubblicata dall'ISFOL<sup>14</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>15</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 risulta essere superiore a quella dell'Abruzzo (92.581), del Lazio (92.000), della Lombardia (80.000, 86.000, e 92.000 a seconda della "dote" prevista per tre distinte tipologie di percorsi), del Piemonte (98.700), della Liguria (100.000), della Sicilia (84.000), dell'Umbria (81.360), e del Veneto (92.200); viceversa, appare 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 dunque molto vicina a quella risultante 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 consistente e 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'eroga-

<sup>14</sup> G.M. SALERNO - G. ZAGARDO, *I costi della IeFP. Un'analisi comparata tra istituzioni formative regionali e istituzioni scolastiche statali*, ISFOL, 2015.

<sup>15</sup> Per l'Umbria il dato, non presente nella precitata indagine ISFOL, si riferisce ai percorsi attivati nel 2013-2014.



zione del servizio educativo secondo criteri di qualità, e, in definitiva, pregiudizievoli per la stessa sopravvivenza del sistema della IeFP.

L'applicazione di criteri volti a stabilire un corretto fabbisogno standard per ciascun percorso di IeFP erogato da strutture formative accreditate strutturalmente e funzionalmente efficienti, ed in particolare operanti in coerenza con i requisiti di accreditamento, è un obiettivo da perseguire in tutte le Regioni non solo per garantire un servizio educativo di qualità ai nostri giovani sull'intero territorio nazionale, ma anche per assicurare il rispetto del principio di eguaglianza che deve guidare l'erogazione di questa attività formativa che risponde all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione. La garanzia del perseguimento di tale obiettivo rappresenta, in ogni caso, una declinazione dei 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.