



ATTIVITA' DI FORMAZIONE INIZIALE – REGIONE VENETO
IPOTESI DI APPLICAZIONE UNITA' DI COSTO STANDARD
(art. 11 c.3b Reg. CE 1083/2006 e s.m.i.)

PREMESSA E NOTA METODOLOGICA

Il presente documento ha l'obiettivo di individuare le modalità di applicazione delle semplificazioni introdotte dalle modifiche al Reg. CE 1081/2006, con particolare riferimento alla possibilità di utilizzare le c.d. "unità standard di costo" (nel prosieguo del documento "costi standard") per l'erogazione di sovvenzioni sulle attività di formazione iniziale finanziate dalla Regione del Veneto.

Si tratta di una importantissima innovazione in termini di gestione delle attività finanziate a sovvenzione, in quanto viene quasi azzerata la gestione della documentazione di spesa, con la conseguenza di una grande riduzione degli oneri amministrativi e burocratici in capo al soggetto beneficiario, e dei tempi di verifica da parte della Regione. L'introduzione di questa modalità garantirà quindi minori costi e tempi più veloci per l'erogazione delle risorse.

Il documento illustra una prima ipotesi di applicazione su attività gestite dalla Regione del Veneto; è stata individuata questa area di intervento come la più idonea alla sperimentazione, in quanto si tratta di percorsi molto standardizzati in relazione alla durata, alla tipologia e al numero di destinatari e alle metodologie utilizzate; sono inoltre attività che vengono realizzate ormai da molti anni con caratteristiche analoghe.

Per questo motivo si è ritenuto che la base di analisi per il presente studio potesse essere utilmente costituita dalle attività realizzate nel corso degli anni precedenti.

Per lo studio si è pertanto provveduto a prendere in esame i dati disponibili relativamente alle ultime tre annualità formative (2008/2009, 2009/2010 e 2010/2011 attualmente in corso di realizzazione).

Allo scopo di garantire la maggiore omogeneità possibile dei dati esaminati, sono stati considerati solo gli interventi che presentano caratteristiche comuni: sono stati pertanto esclusi dallo studio gli interventi "collaterali" e destinati a tipologie particolari di utenza, quali ad esempio gli interventi di sostegno ai soggetti disabili e le attività di convitto e residenzialità. Naturalmente l'esclusione degli interventi ha comportato anche l'esclusione dai piani finanziari esaminati dei relativi costi.

Nello studio pertanto sono stati considerati solo i costi "ordinari" delle attività, intesi nel senso di costi che vengono sostenuti per tutti i percorsi, e che sono così classificabili:

- costi di preparazione
- costi di realizzazione
- costi di diffusione
- costi di direzione e monitoraggio
- costi indiretti di struttura

Per ciascun intervento pertanto sono stati presi in esame i seguenti elementi:

- piano finanziario preventivo con esclusione delle voci "collaterali" sopra citate
- ore previste (in tutti i casi 1.000 ore per i percorsi di prima annualità e 1.100 ore per i percorsi di seconda e terza annualità – gli interventi di stage incidono in maniera poco significativa sui costi del percorso) e ore realizzate
- allievi previsti e allievi formati
- dove disponibile, importo rendicontato e importo riconosciuto (per l'individuazione di un "fattore di correzione" dei parametri legato all'andamento storico degli importi ammessi a verifica)

Le attività formative non dovrebbero prevedere per il futuro variazioni significative nel processo formativo e negli standard attesi del servizio rispetto a quanto sperimentato nelle analoghe operazioni esaminate. Le prossime attività pertanto dovrebbero comportare un fabbisogno di fattori produttivi quali-quantitativamente analogo rispetto a quanto già sperimentato nelle attività terminate, e di conseguenza una sostanziale invarianza sia del costo complessivo che della ripartizione dello stesso tra le varie tipologie di spesa.

Per questo motivo si ritiene che i dati relativi ai progetti realizzati nell'ultimo triennio, opportunamente rettificati, costituiscano una base di studio corretta per l'individuazione di unità di costi standard da applicare alle attività.

DATI ESAMINATI

Dalle attività realizzate nel triennio considerato sono stati esclusi, come detto, gli interventi "collaterali" alle attività formative; sono altresì stati esclusi:

- gli interventi con uscita a qualifica differenziata, in quanto non tutti i fattori produttivi necessari per questa tipologia di percorsi vengono considerati nella determinazione del contributo pubblico
- gli interventi che per errori formali nella compilazione del piano finanziario a preventivo oppure delle schede intervento fornivano risultati "anomali" rispetto alle previsioni delle Direttive di riferimento
- gli interventi realizzati da Enti pubblici (CFP provinciali o comunali), che per disposizioni regionali adottano un parametro di costo notevolmente ridotto

Gli interventi esaminati sono raggruppati in progetti: complessivamente il campione estratto è rappresentato da 1.965 interventi, raggruppati in 718 progetti, per un costo complessivo di Euro 186.259.718,09. Il campione rappresenta circa l'82% dell'universo degli interventi realizzati, e circa l'80% della spesa sostenuta nel triennio.

Gli interventi sono raggruppabili in tre aree (servizi del benessere o estetica, edilizia e comparti vari), che prevedono l'applicazione di parametri di contributo pubblico diversi tra loro.

Nel caso dell'edilizia, l'applicazione di un contributo misto ora e ora/allievo determina globalmente un minor contributo pubblico riconosciuto (inferiore di circa il 31,5%); la riduzione è compensata dal fatto che è previsto un cofinanziamento a carico del sistema delle casse edili, per cui i costi effettivi sono solo leggermente inferiori alle altre attività. Il cofinanziamento, che è previsto in tutti gli interventi del settore, copre circa il 28% dei costi. Negli altri comparti, il cofinanziamento, a carico degli allievi, è previsto in poco più dell'1% dei casi e copre circa lo 0,2% dei costi. Si ritiene pertanto che nei comparti "estetica" e "vari" il cofinanziamento non incida nella determinazione del parametro.

Complessivamente i dati esaminati sono i seguenti:

Tab. 1 – dati di riepilogo

Anno	Comparto	Progetti	Interventi	Costo totale	Ore	Allievi
2008	Edili	17	20	1.722.146	21.300	258
	Estetica	79	134	12.028.783	143.200	2.697
	Vari	170	552	52.434.026	587.700	9.614
2008 Totale		266	706	66.184.955	752.200	12.569
2009	Edili	18	21	1.730.613	22.400	280
	Estetica	89	160	14.461.228	170.800	3.249
	Vari	180	599	56.872.842	639.100	10.859
2009 Totale		287	780	73.064.684	832.300	14.388
2010	Edili	11	13	1.110.791	14.300	173
	Estetica	57	109	10.336.585	119.900	2.283
	Vari	97	357	35.562.702	392.600	6.653
2010 Totale		165	479	47.010.079	526.800	9.109
	Totale Edili	46	54	4.563.550	58.000	711
	Totale Estetica	225	403	36.826.597	433.900	8.229
	Totale Vari	447	1.508	144.869.571	1.619.400	27.126
Totale complessivo		718	1.965	186.259.718	2.111.300	36.066

RISULTATI

Gli interventi sopra indicati sono stati analizzati relativamente al costo dichiarato a preventivo, facendo riferimento ai piani finanziari presentati dagli enti. Per ciascun intervento, quindi, è stato calcolato il costo orario depurato, come detto, dai costi riferiti ai servizi di sostegno all'utenza.

I costi orari così ricavati sono leggermente diversi da quanto ricavabile dalla tabella precedente in quanto tengono conto dei dati effettivi per intervento.

Tab. 2 – costi orari attività precedente (valori in Euro)

Anno	Edili	Estetica	Vari	Media
2008	81,45	83,94	88,88	86,94
2009	76,95	84,44	88,66	86,62
2010	77,34	86,14	89,55	87,56
Media	78,71	84,69	88,94	86,95

Allo scopo di individuare i valori corretti da applicare alle attività, i dati sono stati oggetto di analisi volte a determinare:

1. la ripartizione tra costi su base oraria e costi su base individuale, distinguendo le diverse tipologie di costo prese in esame; l'obiettivo dell'analisi è individuare un valore che compensi le differenze nel numero degli allievi tra i diversi interventi
2. la riduzione dei costi legata alla semplificazione introdotta dalle unità di costo standard
3. l'analisi storica delle decurtazioni applicate in sede di verifica rendicontale per irregolarità nella gestione della documentazione giustificativa, che non troverebbe più applicazione in seguito all'introduzione delle unità di costo standard
4. l'adeguamento dei costi ai parametri inflattivi

1. Individuazione dei costi su base oraria e su base individuale

Nell'analisi si è provveduto a scorporare i costi riferibili al singolo allievo (parametro individuale) da quelli riferibili al percorso formativo nella sua interezza (parametro orario), in modo da verificare in quale misura i costi individuali incidono sulla determinazione del costo complessivo; si è provveduto pertanto ad effettuare un'analisi delle voci di costo per l'attribuzione di ciascuna al parametro orario o al parametro individuale.

Per l'individuazione del parametro individuale sono stati presi in considerazione i costi riferiti a:

- orientamento (voce di spesa B2.7 del piano finanziario)
- servizi di supporto agli utenti – vitto e trasporti (voce di spesa B2.13)
- viaggi di studio (voce di spesa B2.14)
- materiali di consumo/materiali didattici (voce di spesa B2.18)
- attrezzature (voci di spesa B2.21, B2.22 e B2.23)

Nell'analisi erano state classificate anche altre voci di spesa (quali ad esempio spese per la selezione dei partecipanti) che però non sono state attivate nei piani finanziari.

Il parametro individuale così rilevato è il seguente:

Tab. 3: parametro allievo (valori in Euro)

Anno	Edili	Estetica	Vari	Media
2008	806,10	431,06	382,31	423,87
2009	684,09	405,79	364,34	397,25
2010	775,28	455,08	361,86	421,62
Media	750,99	427,15	370,63	412,71

Come si può notare, esiste una notevole differenza tra i diversi comparti, per cui nel settore edile i costi riferiti agli allievi sono superiori rispetto a quelli degli altri comparti. Questo è causato principalmente dal fatto che i percorsi in edilizia hanno un numero medio di allievi inferiore rispetto agli altri comparti.

Si ritiene pertanto utile mantenere la distinzione dei comparti nel proseguimento della definizione dei parametri.

Il parametro orario è stato poi ridefinito per sottrazione dei costi riferibili all'allievo sopra individuati:

Tab. 4: parametro orario (valori in Euro)

Anno	Edili	Estetica	Vari	Media
2008	72,15	75,68	82,77	79,99
2009	68,74	76,91	82,92	80,17
2010	68,49	77,88	83,99	80,85
Media	69,94	76,72	83,10	80,26

2. Rideterminazione per gli effetti della semplificazione

Rispetto al costo orario determinato secondo le modalità sopra indicate l'analisi è stata rivolta all'effetto della semplificazione amministrativa.

La principale conseguenza dell'introduzione dei costi standard è rappresentata dal minor onere amministrativo legato alla cessata esigenza di presentare e verificare la documentazione giustificativa della spesa. L'effetto della semplificazione dovrebbe agire sia sugli oneri di amministrazione in senso stretto, che in una riduzione delle attività di coordinamento e monitoraggio.

Si ritiene pertanto che l'introduzione dei costi standard possa determinare una riduzione delle attività riferite ai costi di direzione e controllo così determinata:

- costi amministrativi (voce di spesa B4.2 del piano finanziario): riduzione del 50%
- costi di coordinamento (voce di spesa B4.1): riduzione del 20%
- costi di monitoraggio (voce di spesa B4.3): riduzione del 20%

Le riduzioni sopra indicate sono stimate considerando i seguenti fattori:

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

Le riduzioni sono state applicate esclusivamente al parametro orario, in quanto le voci di spesa interessate sono state considerate solamente nel calcolo di tale parametro.

Poiché i costi oggetto di rideterminazione (coordinamento, direzione, amministrazione e monitoraggio) incidono mediamente per circa il 17% sul costo totale del progetto, la riduzione complessiva oscilla tra il 5% e il 5,8% del parametro orario di partenza, e incide per circa il 5,6% sul costo complessivo delle attività.

I risultati sono i seguenti:

Tab. 5: riduzioni per semplificazione (valori in Euro)

Anno	Edili	Estetica	Vari	Media
2008	3,83	4,73	4,65	4,62
2009	3,37	4,34	4,61	4,45
2010	3,07	4,16	4,53	4,30
Media	3,47	4,43	4,61	4,48

Il parametro orario netto pertanto è il seguente:

Tab. 6: risultati della semplificazione (valori in Euro)

Anno	Edili	Estetica	Vari	Media
2008	68,32	70,95	78,12	75,37
2009	65,37	72,57	78,31	75,72
2010	65,42	73,71	79,47	76,54
Media	66,47	72,29	78,49	75,78

3. Applicazione valore medio decurtazioni

Il successivo elemento dell'analisi è rappresentato dalla valutazione delle decurtazioni applicate in sede di verifica rendicontale per irregolarità nella gestione della documentazione giustificativa. Tali decurtazioni, nell'ipotesi di gestione delle attività ad unità di costo standard, non avrebbero infatti ragione di esistere.

L'analisi è stata condotta solamente sulle attività 2008/2009, in quanto sono le uniche per le quali sono state presentate le relative rendicontazioni di spesa e completate le verifiche rendicontali.

Anche in questo caso, sono stati esclusi i valori "anomali", ossia le decurtazioni integrali del contributo per irregolarità nella gestione delle attività o per altri problemi.

I progetti che rientrano nell'analisi sono complessivamente 249, per un totale di 656 interventi.

Il valore medio ricavato è il seguente:

Tab. 7: Decurtazioni

Dati	Edili	Estetica	Vari	Totale/media
Progetti	16	74	159	249
Interventi	18	126	512	656
Decurtazione	1,50%	1,45%	0,85%	1,07%

Applicando le percentuali di decurtazione così calcolate i valori ricavati sono i seguenti:

Tab. 8: Parametri al netto delle decurtazioni (valori in Euro)

Parametro ora			Parametro allievo			Par. ora totale	Par. allievo totale
Edili	Estetica	Vari	Edili	Estetica	Vari		
65,47	71,24	77,82	739,71	420,95	367,48	71,51	509,38

4. Adeguamento inflazione

Dal momento che le attività sono riferite anche ad annualità precedenti, si ritiene opportuno provvedere all'adeguamento dei valori ai parametri inflattivi. A questo fine si è optato per l'utilizzo dei coefficienti rivalutazione monetaria ISTAT ed in particolare l'indice FOI, ovvero l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati al netto dei tabacchi. Il FOI si riferisce ai consumi dell'insieme delle famiglie che fanno capo a un lavoratore dipendente operaio o impiegato.

Gli indici di rivalutazione ricavabili dalle tabelle ISTAT a settembre 2010 (ultimo dato disponibile) indicano un indice di rivalutazione pari a 1,02459 rispetto a maggio del 2008 e a 1,01776 rispetto a maggio 2009, periodi in cui sono stati predisposti i piani finanziari riferiti alle prime due annualità prese in esame.

L'attualizzazione all'anno 2010 è stata ottenuta applicando ai valori della tab. 8 la media dei due indici sopra indicati, ossia 1,01411826.

Il valore così ottenuto è stata poi ulteriormente rivalutato per tener conto del maggior costo del 2011 rispetto al 2010. Non disponendo dei dati riferiti all'anno 2011 è stato applicato l'indice riferito all'anno 2010 (dicembre 2010 su dicembre 2009), presumendo un'inflazione sostanzialmente invariata per il prossimo anno. Il dato di proiezione è pari a 1,01696165.

Applicando tali coefficienti di rivalutazione, il parametro individuale è il seguente:

Tab. 9a: rivalutazione – parametro orario (valori in Euro)

	Edili	Estetica	Vari
Prima rivalutazione (coeff. 1,01411826)	66,40	72,25	78,92
Seconda rivalutazione (coeff. 1,01696165)	67,52	73,47	80,26

Tab. 9b: rivalutazione – parametro allievo (valori in Euro)

	Edili	Estetica	Vari
Prima rivalutazione (coeff. 1,01411826)	750,15	426,89	372,66
Seconda rivalutazione (coeff. 1,01696165)	762,88	434,13	378,98

RIEPILOGO – I NUOVI PARAMETRI

I nuovi parametri individuati sulla base delle analisi sopra condotte sono i seguenti:

Tab. 10: riepilogo (valori in Euro)

	costo ora			costo allievo		
	Edili	Estetica	Vari	Edili	Estetica	Vari
Valore iniziale	69,94	76,72	83,10	750,99	427,15	370,63
Effetto semplificazione	66,47	72,29	78,49	750,99	427,15	370,63
Decurtazioni	65,47	71,24	77,82	739,71	420,95	367,48
Rivalutazione ISTAT	67,52	73,47	80,26	762,88	434,13	378,98
Arrotondamenti - Valore finale	67,50	73,50	80,50	763,00	434,00	379,00

Allo scopo di determinare l'effetto della semplificazione, si è provveduto ad applicare i parametri così calcolati al campione su cui è stata effettuata l'analisi.

I costi così ricalcolati sono i seguenti:

Tab. 11: applicazione

	Comparto			Totale
	Edili	Estetica	Vari	
Nuovo parametro orario	67,50	73,50	80,50	
Nuovo costo orario	3.915.000,00	31.891.650,00	130.361.700,00	
Nuovo parametro allievo	763,00	434,00	379,00	
Nuovo costo allievo	542.493,00	3.571.386,00	10.280.754,00	
Costo totale	4.457.493,00	35.463.036,00	140.642.454,00	180.562.983,00
Costo attività precedente	4.694.111,64	36.938.063,22	147.000.563,49	188.632.738,35
Effetto della semplificazione	5,04%	3,99%	4,33%	4,28%

La semplificazione pertanto comporterebbe, pur in presenza di una rivalutazione dei parametri legata all'andamento dell'inflazione, un risparmio medio di circa il 4,3%, con punte del 5% nel settore edile.

L'ultimo passaggio dell'analisi consiste nel ricondurre il parametro di costo al parametro di contributo pubblico nei casi in cui è previsto il cofinanziamento privato.

Assumendo una percentuale di cofinanziamento pari al 27,9% (corrispondente alla media delle attività esaminate), e arrotondando i valori finali, il risultato per il comparto edile è il seguente:

Tab. 12: parametri comparto edile

Cofinanziamento	27,90%
Nuovo parametro orario arrotondato – edili	49,00
Nuovo parametro allievo arrotondato – edili	550,00

Simulazioni

L'applicazione dei nuovi parametri comporta, a differenza delle precedenti programmazioni, la rideterminazione dell'importo riconosciuto in funzione sia delle ore che del numero allievi.

Nelle attività precedenti, invece, il numero allievi influenzava la determinazione del contributo massimo riconoscibile solo qualora scendeva al di sotto del valore minimo definito dalle disposizioni di riferimento.

Nella tabella seguente viene esemplificato il risultato dell'applicazione dei parametri nel settore "comparti vari", effettuando il confronto con il "vecchio" parametro utilizzato nelle attività precedenti; il "vecchio" parametro è stato aggiornato ai risultati del presente studio, in modo che il valore di partenza (ossia un corso da 1.000 ore con 20 allievi) presenti lo stesso valore utilizzando i due parametri. Scopo della simulazione infatti è esclusivamente evidenziare le modifiche introdotte dall'utilizzo del doppio parametro rispetto al parametro unico precedente.

Per i calcoli è stato ipotizzato un numero massimo di 20 allievi riconoscibili ai fini della quota allievo e un numero minimo pari a 15 per i primi anni e a 12 per i secondi e terzi anni.

Tab. 13: confronto vecchio-nuovo parametro nel settore "comparti vari"

Allievi	Nuovi parametri			Vecchio parametro			Differenza		
	1^ anno	2^ anno	3^ anno	1^ anno	2^ anno	3^ anno	1^ anno	2^ anno	3^ anno
10	80,50	80,50	80,50	75,23	75,23	75,23	7,0%	7,0%	7,0%
11	80,50	80,50	80,50	77,80	77,80	77,80	3,5%	3,5%	3,5%
12	80,50	85,05	85,05	80,37	88,08	88,08	0,2%	-3,4%	-3,4%
13	80,50	85,43	85,43	82,94	88,08	88,08	-2,9%	-3,0%	-3,0%
14	80,50	85,81	85,81	85,51	88,08	88,08	-5,9%	-2,6%	-2,6%
15	86,19	86,19	86,19	88,08	88,08	88,08	-2,2%	-2,2%	-2,2%
16	86,56	86,56	86,56	88,08	88,08	88,08	-1,7%	-1,7%	-1,7%
17	86,94	86,94	86,94	88,08	88,08	88,08	-1,3%	-1,3%	-1,3%
18	87,32	87,32	87,32	88,08	88,08	88,08	-0,9%	-0,9%	-0,9%
19	87,70	87,70	87,70	88,08	88,08	88,08	-0,4%	-0,4%	-0,4%
20 o più	88,08	88,08	88,08	88,08	88,08	88,08	0,0%	0,0%	0,0%

* con il vecchio parametro era prevista una decurtazione per ogni allievo in meno rispetto al numero minimo previsto

CONCLUSIONI

Si segnala che in fase di applicazione dei nuovi parametri l'effetto di semplificazione potrebbe essere leggermente differente da quello riportato in tabella 13, in quanto i valori effettivi sono influenzati dalla composizione dei gruppi classe, che non è determinabile a priori.

Va inoltre sottolineato che i risultati della simulazione sono soggetti a variazioni in base alla ridefinizione dei numeri minimi e massimi di allievi rendicontabili ai fini della quota allievo.

L'introduzione delle unità di costo standard, superando il principio della rendicontazione a costi reali, introducono la necessità di nuove e diverse modalità di controllo da parte del soggetto erogatore.

Per definizione, infatti, le unità di costo standard non corrispondono esattamente a costi effettivamente sostenuti, ma rappresentano una approssimazione di questi.

Di conseguenza, gli avvisi pubblici che verranno emanati secondo queste modalità dovranno prevedere disposizioni specifiche per il controllo dell'effettiva realizzazione delle attività secondo standard qualitativi ritenuti accettabili. Lo spostamento del *focus* dal controllo della spesa al controllo delle attività dovrà essere realizzato con il minor onere gestionale possibile, sia per i beneficiari che per le strutture regionali, nell'ottica di una semplificazione effettiva.

I parametri individuati nel presente studio potranno essere oggetto di revisione periodica, allo scopo di verificare che il fabbisogno dei fattori produttivi stimato e i relativi costi siano il più possibile aderenti alla realtà.

La revisione periodica dei parametri avverrà attraverso l'utilizzo combinato di uno o più dei seguenti strumenti:

- indicatori economici e variazioni normative (indici di inflazione, contratti nazionali di lavoro ecc.)
- esame delle attività realizzate (indicatori fisico-tecnici)
- analisi dei volumi di spesa e dei sistemi di contabilità generale ed analitica dei soggetti attuatori (anche su base campionaria), ivi compresi i documenti di bilancio e la documentazione di spesa.

Da ultimo va ricordato che, anche per le attività finanziate con il metodo delle unità di costo standard, i costi ammissibili corrispondono a quelli previsti per tutte le altre attività finanziate dal FSE. Di conseguenza, in fase di revisione delle unità di costo standard verranno esaminati e tenuti in considerazione ai fini dell'eventuale rideterminazione dei parametri solamente i dati riferiti alle voci di spesa ammissibili.