

DOCUMENTO METODOLOGICO RELATIVO ALL'APPLICAZIONE DELLE OPZIONI DI SEMPLIFICAZIONE DEI COSTI AMMISSIBILI AL F.S.E. (C.D. "COSTI STANDARD") NELL'AMBITO DEL PO FSE REGIONE CAMPANIA

INDICE

PARTE I - Riferimenti comuni ai diversi ambiti di applicazione	Pag. 2
1.1 Premessa - Finalità ed articolazione del documento	Pag. 2
1.2 Quadro di riferimento	Pag. 3
1.3 Presupposti per l'applicazione delle opzioni di semplificazione	Pag. 6
1.4 Ambito oggettivo di applicazione (tipologia di operazioni)	Pag. 10
1.5 Tipologia di opzioni di semplificazione previste	Pag. 11
PARTE II - Opzioni di semplificazione relative all'ambito "Formazione"	Pag. 13
2.1 Ambito specifico di applicazione	Pag. 13
2.2 Metodologia di analisi	Pag. 13
2.3 Determinazione delle Unità di Costo Standard	Pag. 16
PARTE III - Opzioni di semplificazione relative all'ambito "Servizi per il Lavoro"	Pag. 19
3.1 Ambito specifico di applicazione	Pag. 19
3.2 Metodologia di analisi	Pag. 22
3.3 Determinazione delle Unità di Costo Standard	Pag. 28
PARTE IV – Primi riferimenti applicativi	Pag. 30

PARTE I - Riferimenti comuni ai diversi ambiti di applicazione

1.1 Premessa - Finalità ed articolazione del documento

Il presente Documento Metodologico si pone l'obiettivo di illustrare il modello che la Regione Campania intende adottare ai fini dell'applicazione delle opzioni di semplificazione di costo nell'ambito del PO FSE, in relazione ai seguenti aspetti:

- **Quadro di riferimento**
- **Presupposti per l'applicazione delle opzioni di semplificazione**
- **Ambito oggettivo di applicazione (tipologia di operazioni)**
- **Tipologia di opzioni di semplificazioni previste**
- **Metodologia di analisi utilizzata per la determinazione dei parametri standard**
- **Primi riferimenti in merito all'applicazione delle opzioni**

A tal fine, tenuto conto del livello di complessità dei servizi e delle prestazioni oggetto del processo di standardizzazione, si è ritenuto opportuno sviluppare i contenuti del documento secondo la seguente articolazione:

- Una parte generale (Parte I) dedicata ai riferimenti normativi e procedurali, di carattere generale, che regolano la definizione e l'applicazione delle opzioni di semplificazione
- Due sezioni finalizzate ad illustrare le metodologie adottate per la determinazione delle Unità di Costo Standard con riferimento a 2 distinti ambiti di applicazione:
 - Ambito "Formazione" (Parte II)
 - Ambito "Servizi per il Lavoro" (Parte III)
- Una parte conclusiva volta a fornire i primi riferimenti utili ai fini dell'applicazione delle opzioni di semplificazione.

Considerato il particolare momento, sul piano della Programmazione, in cui si inserisce l'elaborazione del presente Documento Metodologico, appare opportuno premettere alcune considerazioni in merito alle disposizioni ed alle indicazioni cui si è fatto riferimento nello sviluppo della metodologia.

L'impostazione del documento si fonda sul quadro disciplinato dal regolamento CE 396/2009 del 6 maggio 2009, che modifica l'art. 11 par 3 del regolamento CE 1081/2006. Tale opzione è stata compiuta nell'intento di assicurarne l'immediata cantierabilità nell'ambito del POR FSE Regione Campania 2007-2013.

Sul piano formale, occorre tuttavia considerare che i Regolamenti relativi alla Programmazione 2014/2020 (cfr. Reg (CE) nn. 1303 e 1304 del 17/12/2013) risultano entrati

in vigore in data 1/1/2014. Occorre peraltro tenere conto di quanto previsto dalle c.d. *disposizioni transitorie* dei predetti Regolamenti (di cui all'art. 152 del Reg. 1303 ed all'art. 26 del Reg. 1304).

Si ritiene infine importante specificare che, nonostante i Regolamenti recentemente approvati abbiano introdotto importanti elementi di novità (prioritariamente orientati a qualificare ed estendere l'ulteriormente l'ambito di applicazione delle opzioni di semplificazione), tali elementi non stravolgono il quadro delle norme e disposizioni approvate nell'ambito del precedente periodo di programmazione.

Sul piano sostanziale, queste ultime possono quindi rappresentare, con gli opportuni adattamenti, un importante riferimento anche per il periodo di programmazione 2014-2020.

1.2 Quadro di riferimento

Il regolamento CE 396/2009 del 6 maggio 2009, modificando l'art. 11 par 3 del regolamento CE 1081/2006, ha introdotto alcune semplificazioni in merito alla gestione, amministrazione e controllo di interventi che beneficiano di sovvenzioni a carico del FSE.

In particolare, in base alla norma risultano ammissibili:

- a. i costi indiretti, dichiarati su base forfettaria, fino al 20 % dei costi diretti di un'operazione;
- b. i costi fissi calcolati applicando tabelle standard di costi unitari definiti dallo Stato membro;
- c. le somme forfettarie destinate a coprire l'insieme o una parte dei costi di un'operazione".

Tali costi potranno essere considerati ammissibili, in quanto assimilabili per principio ai c.d. costi reali, a condizione che risultino:

- definiti in anticipo;
- determinati sulla base di un calcolo giusto, equo e verificabile.

Le disposizioni di cui al Reg. 396/2009, se da un lato semplificano le procedure di gestione degli interventi finanziati, dall'altro impongono alle Autorità di Gestione un'attenta ponderazione degli elementi sopra richiamati. Il processo di standardizzazione/forfettizzazione dei costi deve infatti garantire l'equilibrato recepimento delle istanze dei diversi soggetti a vario titolo interessati dagli interventi (Autorità responsabili del controllo amministrativo e contabile, beneficiari, destinatari).

In tal senso, il set di costi standard dovrà risultare:

- chiaro e comprensibile in relazione alle modalità di calcolo;
- univocamente riferibile all'attività oggetto dell'intervento;
- verificabile in relazione allo stato di avanzamento ed ai risultati prodotti dall'intervento;

- sostenibile in termini economici per il beneficiario;
- efficace in termini di garanzie del buon esito dell'intervento;
- congruo e giustificabile in relazione a parametri definiti a seguito di analisi storiche, studi, ricerche ed analisi di mercato.

Al fine di comprendere appieno la portata delle opzioni di semplificazione contenute nel Regolamento CE 396 del 6 maggio 2009 appare opportuno ripercorrere brevemente i passaggi propedeutici all'approvazione della norma, a cominciare dalla prima semplificazione di rilievo introdotta nel 2006 nell'ambito del regolamento FSE 2007-2013.

L'Articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1081/2006, già prevedeva infatti l'ammissibilità nel caso delle sovvenzioni, dei *costi indiretti dichiarati su base forfettaria fino al 20 % dei costi diretti di un'operazione*. In sintesi, la norma ha introdotto la possibilità di dichiarare i costi indiretti determinati forfettariamente in proporzione ai c.d. costi diretti dei singoli interventi co-finanziati dal FSE.

Appare opportuno segnalare che tale opzione è stata accolta favorevolmente dall'intero sistema degli stakeholders a vario titolo interessati dalla programmazione e gestione di tali interventi, ivi inclusi i massimi organismi di controllo in ambito comunitario.

In tal senso, come evidenziato nelle premesse dello stesso Reg. 396, nella relazione annuale per il 2007 la Corte dei conti europea ha raccomandato alle autorità legislative e alla Commissione di essere *pronte a rivedere la concezione dei futuri programmi di spesa, prendendo in debita considerazione la semplificazione della base di calcolo delle spese ammissibili e il maggiore ricorso a pagamenti di somme forfettarie o a pagamenti sulla base di costi fissi in luogo del rimborso delle «spese effettive»*. Nella medesima relazione veniva infatti ipotizzato che la maggior parte degli errori riscontrati nella spesa per le azioni strutturali fosse dovuta in parte alla complessità del quadro giuridico e di attuazione.

Tale impostazione veniva ribadita con forza nel corso dell'anno successivo dalla Commissione Europea che, al fine di supportare il mantenimento di adeguati livelli di investimento e stimolare l'economia europea in un periodo di pesante crisi finanziaria, nel segnalare l'esigenza di snellire ed accelerare i meccanismi connessi all'utilizzo dei fondi strutturali, si impegnavano a proporre una serie di misure volte ad "ad ampliare le possibilità di spesa ammissibile su base forfettaria per tutti i fondi"¹.

¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo - Un piano europeo di ripresa economica, COM(2008) 800 definitivo del 26.11.2008.

In questo contesto, la Commissione ha avanzato una proposta per modificare l'articolo 11 del regolamento (CE) n. 1081/2006 (regolamento FSE) al fine di introdurre due ulteriori possibilità:

- applicare costi a tasso fisso calcolati applicando tabelle standard di costi unitari;
- sovvenzioni forfettarie.

Tali semplificazioni erano state originariamente ipotizzate per il solo FSE, in considerazione delle caratteristiche peculiari delle operazioni finanziate con tale fondo, fra le quali appare opportuno evidenziare:

- la strutturale sproporzione fra la complessità qualitativa e quantitativa dei documenti giustificativi di spesa da un lato, e gli importi dichiarati in sede di rendiconto dall'altro;
- l'articolazione delle numerose tipologie di spesa interessate da tali operazioni;
- l'elevata incidenza di interventi di "piccola dimensione" sul totale delle operazioni finanziate.

Le opzioni di semplificazione introdotte con il regolamento 369/09, rappresentano quindi una grande opportunità per l'ulteriore qualificazione degli interventi finanziati dai fondi strutturali.

In definitiva, le norme in esame sono finalizzate a diminuire l'onere amministrativo a carico dei soggetti che, a vario titolo, intervengono nella fase attuativa degli interventi co-finanziati dai fondi strutturali, con l'ulteriore finalità di contribuire ad un miglior utilizzo delle risorse disponibili, in termini di:

- efficacia: agevolando il raggiungimento degli obiettivi qualitativi e quantitativi determinati in fase di programmazione, attraverso la concentrazione degli sforzi sui risultati piuttosto che sulle procedure;
- efficienza: la semplificazione consentirebbe di ridurre l'incidenza degli errori commessi, il cui peso è direttamente proporzionale al grado di complessità delle procedure di gestione.

E' tuttavia importante sottolineare che le opportunità sopra richiamate, devono necessariamente essere accompagnate da un significativo impegno, "a monte", da parte dei soggetti responsabili della programmazione di tali fondi, in relazione alla definizione preventiva dei riferimenti indispensabili per l'implementazione di tali opzioni.

1.3 Presupposti per l'applicazione delle opzioni di semplificazione

Sul piano generale dell'attribuzione delle competenze specifiche relative alla declinazione operativa delle disposizioni in materia di semplificazione, si richiama il principio sancito dal regolamento 1083/2006 che, all'art. 60, prevede che "l'autorità di gestione è responsabile

della gestione e attuazione del programma operativo conformemente al principio della sana gestione finanziaria" e ha la possibilità di applicare norme più rigorose di quelle previste nel quadro giuridico europeo applicabile.

Spetta pertanto alle Autorità di Gestione il compito di definire le norme di dettaglio ai fini dell'ammissibilità delle spese certificate attraverso il ricorso alle opzioni di semplificazione introdotte con il Reg. 396.

Tale declinazione potrà opportunamente articolarsi su due livelli:

- macro, relativo alle regole applicabili alla generalità delle decisioni di sovvenzione;
- specifico, con particolare riferimento ad interventi che richiedano la determinazione di regole *ad hoc*, pur nel rispetto dei principi generali sanciti a livello comunitario.

Si evidenzia inoltre che, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1081/2006 come modificato dal Reg. 396/2009, le tre opzioni di semplificazioni sono applicabili **esclusivamente ad operazioni e progetti attuati sotto forma di sovvenzioni.**

La disposizione è da intendersi come tassativa, ne consegue **pertanto l'inapplicabilità di tali opzioni per gli interventi soggetti ad appalti pubblici.**

Tale delimitazione dell'ambito oggettivo di applicazione, che ad una prima analisi può risultare univoca, deve essere tuttavia attentamente ponderata in sede di applicazione pratica.

In tal senso, alcuni importanti riferimenti sono stati forniti dal COCOF con la nota n. 09/0025/04 del 28/1/2010 che, ad oggi, costituisce il principale documento interpretativo pubblicato dalla Commissione Europea in materia di semplificazione dei costi ammissibili.

La nota in questione chiarisce anzitutto quanto segue:

- con **"decisione di sovvenzione"** si intende un termine generale che include tutte le forme giuridicamente vincolanti di concessione di aiuto ai beneficiari, che possono variare secondo la struttura amministrativa degli Stati membri: convenzioni di sovvenzione, lettere di concessione, concessione di sovvenzione, ecc.;
- per **operazione** si intende "un progetto o un gruppo di progetti selezionato dall'autorità di gestione del programma operativo in questione o sotto la sua responsabilità, secondo criteri stabiliti dal comitato di sorveglianza ed attuato da uno o più beneficiari, che consente il conseguimento degli scopi dell'asse prioritario a cui si riferisce" (articolo 2, punto 3), del regolamento (CE) n. 1083/2006);
- per **operazioni "soggette ad appalti pubblici"** la Commissione intende designare le operazioni attuate attraverso l'aggiudicazione di appalti pubblici conformemente alla

direttiva 2004/18 (con relativi allegati) oppure appalti pubblici al di sotto della soglia della direttiva in questione.

Partendo da tali definizioni, ci si pone quindi il problema specifico di valutare l'applicabilità delle semplificazioni nel caso in cui ***l'operazione*** si configuri come un insieme complesso di interventi (progetti) di varia natura.

Con riferimento a tali fattispecie, il COCOF fornisce anzitutto alcune indicazioni di carattere generale, specificando che:

- *nel caso in cui le opzioni semplificate in materia di costi siano applicabili all'operazione, occorre determinare se esse siano applicabili a tutte le parti dell'operazione;*
- *al fine di valutare in quali progetti dell'operazione le opzioni semplificate in materia di costi possano essere applicate, occorre definire i progetti che costituiscono l'operazione al livello più basso possibile.*

Ne consegue che, nel caso in cui il beneficiario attui i progetti connessi all'operazione ricorrendo in toto od in parte ad appalti pubblici, tale esternalizzazione comporterà la parziale o totale inapplicabilità delle opzioni di semplificazione.

Sul piano dei presupposti per l'applicazione delle opzioni di semplificazione, come richiamato in premessa, l'art. del Reg. 396/09 fissa inoltre 2 principi di fondo, prevedendo che i costi determinati in base alle opzioni semplificate potranno essere considerati ammissibili, a condizione che risultino:

a. definiti in anticipo;

b. determinati sulla base di un calcolo *giusto, equo e verificabile*.

A differenza del tradizionale sistema “a costi reali”, nell'ambito del quale il controllo dei fattori “Quantità fisiche utilizzate” (risorse umane, risorse tecniche, strumentali ecc...) e dei connessi “Valori economici” attribuiti agli stessi avviene sostanzialmente a consuntivo, nel sistema “semplificato” il controllo consuntivo è, necessariamente, limitato alla verifica sulle “quantità fisiche” (o sui risultati raggiunti). Il peso economico viene invece definito a priori.

Data la rilevanza di tali condizioni appare opportuno approfondirne la portata, secondo quanto definito dalla citata nota del COCOF:

a. Definizione a priori

Nella decisione di sovvenzione è importante comunicare ai beneficiari le condizioni esatte per comprovare la spesa dichiarata e l'output o risultato specifico da raggiungere.

Di conseguenza, le opzioni semplificate in materia di costi devono essere definite a priori e incluse, ad esempio, nell'invito a presentare proposte o, al più tardi, nella decisione di sovvenzione. Ciò significa anche che, una volta fissati, la tabella standard di costi unitari, il tasso o l'importo (nel caso degli importi forfettari) non possono essere modificati durante o dopo l'esecuzione di un'operazione per compensare un aumento dei costi o una sottoutilizzazione della dotazione disponibile. Occorre chiaramente specificare l'ambito delle opzioni semplificate in materia di costi da applicare, cioè la categoria dei progetti e le attività dei beneficiari per le quali esse saranno disponibili.

b. Determinazione sulla base di un calcolo giusto, equo e verificabile

La declinazione del concetto di “giusto” secondo il COCOF impone che Il calcolo debba essere ragionevole, cioè basato sulla realtà, non eccessivo o estremo. Se una data tabella standard di costi unitari è stata in passato di 1 – 2 euro, i servizi della Commissione non si aspetteranno di vedere una tabella per 7 euro. Da questo punto di vista sarà della massima importanza il metodo utilizzato per identificare il costo unitario, il tasso fisso o l'importo forfettario. L'autorità di gestione deve essere in grado di spiegare e motivare le sue scelte. Sul piano "ideale", un giusto metodo di calcolo potrebbe adeguare i tassi a condizioni o esigenze specifiche.

*Il termine “**equo**” significa essenzialmente che essi non devono favorire alcuni beneficiari o operazioni a discapito di altri/altre. Il calcolo della tabella standard di costi unitari, dell'importo forfettario o del tasso fisso deve garantire un equo trattamento dei beneficiari e/o delle operazioni.*

Tra gli esempi si possono citare divergenze nei tassi o negli importi non giustificate da caratteristiche obiettive dei beneficiari o delle operazioni, oppure da obiettivi espliciti di politica.

*In merito alla condizione della “**verificabilità**”, il COCOF richiama l'opportunità di determinare i tassi fissi, le tabelle standard di costi unitari o gli importi forfettari sulla base di documenti probatori, che possono essere verificati. L'autorità di gestione deve essere in grado di dimostrare la base sulla quale ha elaborato il calcolo.*

Nel fissare le tabelle standard di costi unitari, gli importi forfettari o i tassi fissi per i costi indiretti l'autorità di gestione dovrà adottare una decisione documentata (e non un'accettazione informale), e tale decisione ragionata dovrà fissare la base da applicare. In effetti, dall'esperienza acquisita in merito alla norma “tasso fisso per i

costi indiretti" si evince che è possibile utilizzare vari metodi per fissare gli importi forfettari e le tabelle standard di costi unitari a priori, e il metodo più comune è quello di analizzare i dati temporali (indagine, analisi statistica, ecc).

Pertanto, altri metodi che basano il calcolo su un'analisi della struttura corrente dei costi effettivi collegata alla tabella di costi unitari, ad esempio, indennità diarie, borse di studio di formazione, prezzi di mercato, tabelle analoghe utilizzate dalle autorità pubbliche, potrebbero essere anch'essi utilizzati a condizione che essi soddisfino le condizioni di cui all'articolo 11, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1081/2006 e all'articolo 7, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1080/2006 e si applichino a casi analoghi.

Anche se ciò comporta un carico di lavoro amministrativo supplementare per la loro determinazione, è possibile calcolare i costi unitari o gli importi forfettari in base all'analisi del progetto di bilancio particolareggiato proposto dal candidato rispetto agli output previsti e a operazioni comparabili.

Si potrebbe anche prevedere che gli Stati membri operino attraverso inviti a presentare proposte: uno Stato membro potrebbe pubblicare a priori la base sulla quale calcolerà la sovvenzione forfettaria e cioè, anche questa volta, giusto, equo e verificabile. Ciò significa che i candidati dovranno essere a conoscenza dei criteri sui quali si basa la sovvenzione e che tali criteri avranno carattere standard e si applicheranno a tutti i candidati per gli stessi tipi di progetti. Ad esempio, nel caso di un invito a presentare proposte, l'autorità di gestione dovrà essere in grado di rispondere a quesiti quali: "L'invito a presentare proposte è completo nei particolari richiesti? Sono ben specificati e spiegati in anticipo gli elementi richiesti per determinare l'importo forfettario? L'autorità di gestione controlla che i costi indicati nel progetto di bilancio particolareggiato presentato, ad esempio, siano ragionevoli e accettabili al fine di determinare l'importo forfettario nella decisione di sovvenzione?". Un'altra soluzione consisterebbe nel fatto che lo Stato membro fissi un importo forfettario per un'attività specifica e pubblichi inviti a presentare proposte in base a tale importo, per finanziare in seguito le proposte migliori.

Il rispetto delle condizioni sopra descritte sarà oggetto di verifica da parte dell'Autorità di Audit, attraverso l'analisi della metodologia utilizzata per la determinazione dei valori standard o forfettari.

Le Autorità di Gestione dovranno, pertanto, conservare *un'adeguata documentazione del metodo di calcolo ed essere in grado di dimostrare la base sulla quale sono stati decisi i tassi fissi, le tabelle standard di costi unitari o gli importi forfettari.*

1.4 Ambito oggettivo di applicazione (tipologia di operazioni)

Con riferimento all'ambito oggettivo di applicazione, ossia alla tipologia di operazioni con riferimento alle quali Regione Campania intende implementare le opzioni di semplificazione di costo, **si precisa che la metodologia di analisi è articolata in relazione a 2 distinti ambiti di applicazione:**

- **Ambito “Formazione”**
- **Ambito “Servizi per il Lavoro”**

Per quanto attiene alla descrizione puntuale delle caratteristiche specifiche di ciascun ambito (cfr. sottocategorie formative; contenuti e finalità dei diversi “Servizi per il Lavoro”) si rinvia alle Parti II e III del presente documento.

Ai fini della definizione dell'ambito di applicazione delle opzioni di semplificazione (che rappresenta, al contempo, il punto di partenza per lo sviluppo delle metodologie di calcolo e il riferimento principale per la successiva implementazione delle opzioni medesime), si è fatto riferimento agli atti amministrativi (DGR, DD) ad oggi formalmente approvati dalla Regione Campania.

Tale ambito di applicazione potrà essere successivamente ampliato/modificato, con gli opportuni adattamenti sul piano della metodologia di calcolo e ove ricorrano i necessari presupposti, al fine di considerare:

- Ulteriori sottocategorie formative
- Ulteriori servizi per il lavoro
- Eventuali modifiche od integrazioni sul piano dei contenuti e delle modalità di erogazione dei servizi e delle prestazioni afferenti a ciascun ambito.

1.5 Tipologia di opzioni di semplificazioni previste

Con riferimento alle 3 distinte opzioni di semplificazioni previste dal Reg. 396/09, elencate al par. 1.2, il presente documento metodologico fa esclusivo riferimento alla seguente opzione: *costi fissi calcolati applicando tabelle standard di costi unitari definiti dallo Stato membro* (più comunemente: Unità di Costo Standard o UCS).

L'applicazione di tale opzione implica che il valore della sovvenzione sarà determinata moltiplicando i costi unitari riportati nelle tabelle preventivamente determinate per delle quantità fisicamente misurabili o riscontrabili (quali, ad esempio, le ore di formazione erogate).

Nella pratica, con riferimento all'articolazione delle tabelle standard, le AdG hanno adottato soluzioni diverse, collegando la determinazione del valore della sovvenzione ad una pluralità di parametri possibili. Distinguendo i due ambiti di applicazione di cui al precedente paragrafo 1.4, si riscontra:

1. Ambito “Formazione”.

Le opzioni di semplificazione tipicamente adottate possono far riferimenti a parametri diversi quali, ad esempio:

- UCS ora/corso
- UCS ora/allievo
- UCS per ogni allievo portato al successo formativo
- Possibili combinazioni tra le diverse soluzioni sopra richiamate.

Nella valorizzazione dei parametri di costo si è inoltre tenuto conto, se ed in quanto rilevanti, delle seguenti variabili:

- Numerosità del gruppo classe
- Durata del percorso formativo
- Metodologia formativa utilizzata.

Nel caso in esame, la Regione Campania ha ritenuto opportuno adottare un approccio fondato sull'applicazione combinata di 2 parametri di costo standard:

- **Una UCS ora/corso:** determinata sulla base delle voci di costo che per definizione risultano invarianti rispetto alla effettiva frequenza degli allievi (es. progettazione, docenza, co-docenza, ...);
- **Una UCS ora/allievo:** determinata con riferimento alle voci di costo il cui andamento risulta variabile in relazione alla effettiva frequenza da parte degli allievi (es. rimborso spese mobilità, vitto e alloggio, materiale didattico individuale ...).

2. Ambito “Servizi per il Lavoro”

Le opzioni di semplificazione adottate fanno riferimento all'UCS ora/prestazione individuale, definendo parametri specifici in relazione alle diverse tipologie di servizio standardizzate nell'ambito della filiera approvata dall'Amministrazione Regionale.

Le tipologie e le modalità implementative delle UCS definite dal presente documento metodologico saranno analiticamente descritte ed articolate nell'ambito dei successivi capitoli:

- PARTE II: Opzioni di semplificazione relative all'ambito "Formazione";
- PARTE III: Opzioni di semplificazione relative all'ambito "Servizi per il Lavoro".

PARTE II - Opzioni di semplificazione relative all'ambito

“Formazione”

2.1 Ambito specifico di applicazione

Per quanto attiene all'oggetto del processo di standardizzazione relativo all'ambito “Formazione”, si è fatto riferimento alle seguenti “sottocategorie formative” definite nell'ambito del PO FSE Regione Campania e nei documenti ad esso collegati:

- Formazione continua
- Formazione finalizzata all'inserimento/reinserimento lavorativo
- Formazione permanente (agg. professionale e tecnico)
- Formazione post-obbligo e post-diploma

In tal senso, ai fini dello sviluppo della metodologia di calcolo, sono stati utilizzati i dati e le informazioni afferenti agli Avvisi Pubblici approvati (puntualmente elencati al paragrafo successivo) con riferimento alle predette sottocategorie formative.

2.2 Metodologia di analisi

Come previsto dai documenti approvati a livello comunitario, la metodologia di analisi finalizzata alla determinazione dei valori da assegnare alle UCS (e, più in generale, ai parametri afferenti alle diverse opzioni di semplificazione) può essere sviluppata ricorrendo ad uno o più dei seguenti approcci:

1. Analisi di serie storiche di dati
2. Indagini di mercato
3. Analisi di benchmark.

Nel caso dell'ambito “Formazione”, si è ritenuto opportuno partire da un approccio fortemente centrato sull'analisi dei dati storici, al fine di capitalizzare il patrimonio di esperienze, dati ed informazioni maturato nel quadro della Programmazione FSE regionale.

In particolare, tale analisi è stata fondata su dati estratti dal database regionale “Si.Mon.A.”, previa verifica:

- delle informazioni (minime) necessarie ai fini della conduzione dell'analisi e dei corrispondenti “campi” del database (struttura della query);
- della tipologia di operazioni (progetti) da selezionare in quanto coerenti con l'oggetto di osservazione e, pertanto, con le finalità dell'analisi.

Tali verifiche hanno consentito di individuare l'universo dei progetti da considerare quale "punto di partenza" per l'analisi storica.

Con riferimento a tale universo sono stati, quindi, considerati esclusivamente i progetti:

- a. relativi a "sottocategorie formative" coerenti con l'oggetto di osservazione (come definito al paragrafo 2.1). In questo senso sono stati selezionati esclusivamente i progetti afferenti agli Avvisi Pubblici di cui ai seguenti atti amministrativi approvati dall'Amministrazione regionale²:
 - D.G.R. n. 1587 del 13/10/2006
 - D.G.R. n. 180 del 28/01/2008
 - D.D. n. 421 del 17/11/2008
 - D.G.R. n. 397 del 6/3/ 2009
 - D.D. n. 83 del 1/7/2009
 - D.D. n. 8 del 16/02/2012
 - D.D. n. 215 del 3/8/2012
- b. per i quali fosse disponibile un dato di costo "riconosciuto in seguito all'espletamento del controllo di I livello", al fine di poter considerare, nello sviluppo della metodologia di calcolo, anche dati fisici e finanziari già oggetto di formale verifica da parte dell'Amministrazione regionale
- c. per i quali non sia stata prevista una quota di co-finanziamento (nel caso dei progetti rivolti ad utenza occupata)
- d. per i quali si sia registrato, a consuntivo, un sostanziale allineamento rispetto agli indicatori fisici e finanziari previsti in sede di ammissione a finanziamento. In questo senso, sono stati selezionati i progetti con le seguenti caratteristiche:
 - % allievi formati su previsti tra il 70% e il 100%
 - % contributo riconosciuto post controllo di I livello su approvato tra il 70% e il 100%.
- e. per i quali si sia registrato un numero di allievi formati compreso fra 2 e 20 unità.

² Nei casi in cui sia stata prevista, nell'ambito del medesimo Avviso Pubblico, la possibilità di finanziare interventi afferenti a diverse sottocategorie formative, nella definizione del campione di riferimento sono stati considerati esclusivamente i progetti univocamente riconducibili alle sottocategorie oggetto di standardizzazione. Ai fini della verifica di tale riconducibilità si è fatto riferimento alla classificazione attribuita dall'Amministrazione Regionale, come indicata nell'apposito campo del Database Si.Mon.A.

Il campione selezionato sulla base dei criteri sopra elencati è risultato, quindi, composto come segue:

1	Totale avvisi	7
2	Numero progetti	145
3	Volume complessivo risorse (importo totale approvato)	5.703.492
4	N ore corso (previste)	36.390,00
5	N allievi (previsti)	1.669,00

Coerentemente con l'approccio descritto al paragrafo 1.5, con riferimento all'opportunità di pervenire alla determinazione di due parametri di costo da applicarsi congiuntamente ai fini della determinazione del valore della sovvenzione (cfr. costo ora/corso + costo ora/allievo), si è provveduto ad effettuare opportuni approfondimenti con riferimento al campione selezionato.

In particolare, sono stati acquisiti i dati relativi alle voci di costo la cui variabilità fosse direttamente connessa alla effettiva frequenza degli allievi, quali ad esempio: Indennità di frequenza, rimborso spese mobilità, rimborso spese vitto e alloggio ...

E' bene precisare che i dati acquisiti fanno riferimento ai preventivi finanziari approvati.

Tale opzione è stata compiuta in ragione delle seguenti considerazioni:

- la necessità di disporre di dati ad un significativo livello di analiticità (a livello di c.d. "microvoce");
- la possibilità di confrontare dati "a preventivo" con valori "a consuntivo" (quali quelli considerati nella composizione del campione selezionato), a condizione che questi ultimi si riferiscano ad operazioni per le quali si riscontri un sostanziale allineamento degli indicatori di realizzazione (sul piano fisico e finanziario) riferiti ai 2 aggregati. In questo senso si rinvia ai due criteri di selezione di cui alla lettera d).

In funzione dell'incidenza delle voci di costo relative alla frequenza allievi è stato ri-ponderato il costo complessivo dell'operazione. Il costo ri-ponderato (e, pertanto, depurato della componente relativa alla frequenza allievi) di ciascun percorso è stato quindi messo in

relazione alla durata specifica dell'operazione. Analogamente, il costo complessivo relativo alle spese direttamente connesse alla frequenza degli allievi è stato messo in relazione alle ore di effettiva frequenza da parte degli allievi medesimi.

Le elaborazioni condotte con riferimento al campione considerato hanno determinato i seguenti risultati, espressi in termini di costo medio sostenuto dai beneficiari per ciascuno dei parametri considerati:

- Parametro UCS ora/corso = EUR 129,56 (per ciascuna ora di formazione erogata)
- Parametro UCS ora/allievo = EUR 0,34 (per ciascuna ora di effettiva frequenza di ciascun allievo)

Tali valori appaiono in linea con i corrispondenti importi definiti ed applicati da altre AdG a livello nazionale, in relazione ad oggetti di osservazione (categorie formative) analoghi.

Si evidenzia peraltro che, nel caso in esame, si è ritenuto opportuno non considerare nel calcolo dei 2 parametri sopra indicati il costo relativo alla voce "indennità di frequenza". Coerentemente con quanto previsto dalle norme e disposizioni approvate in ambito comunitario, tale costo potrà essere oggetto di rendicontazione a "costi reali", ove ricorrano i presupposti di ammissibilità, nell'ambito della medesima operazione in cui trovano applicazione i parametri di costo standard.

2.3 Determinazione delle Unità di Costo Standard

Partendo dai risultati dell'analisi storica, descritta al paragrafo precedente, si è quindi provveduto alla determinazione dell'Unità di Costo Standard applicabili all'ambito "Formazione".

In tal senso, si è ritenuto opportuno considerare i parametri di costo recentemente proposti, a livello nazionale, dal *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali* con riferimento al *Programma Operativo Nazionale "per l'attuazione della Iniziativa Europea per l'Occupazione dei Giovani"* (di seguito anche "PON YEI").

In particolare, si è fatto riferimento ai parametri previsti per la *Scheda 2-A Formazione mirata all'inserimento lavorativo*, in quanto ritenuta coerente con l'oggetto del percorso di standardizzazione sviluppato nel presente Documento Metodologico.

Come espressamente indicato nel documento **"Prime indicazioni in merito alla metodologia di determinazione delle opzioni di semplificazione di costo (c.d. costi standard) nell'ambito "Programma Operativo Nazionale per l'attuazione della Iniziativa**

Europea per l'Occupazione dei Giovani" (PON-YEI)"³, allegato allo schema di Convenzione relativa all'attuazione del "PON YEI", inviato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in data 4 aprile 2014, con riferimento alla Scheda in oggetto, è stato proposto un sistema di Unità di Costo Standard articolato come segue:

Misura	Nome Misura	UCS
2.A	Formazione per l'inserimento lavorativo	Fascia C UCS ora/corso: € 73,13; UCS ora/allievo € 0,80
		Fascia B UCS ora/corso: € 117,00; UCS ora/allievo € 0,80

Il confronto fra i risultati dell'analisi storica condotta sulla base dei dati e delle informazioni disponibili in ambito regionale ed i parametri proposti a livello nazionale con riferimento alla **c.d. "Fascia B"**, evidenzia un sostanziale allineamento del valore della sovvenzione risultante dall'applicazione dei 2 distinti sistemi di UCS. Al contrario, la differenza rilevabile dal confronto con i parametri proposti per la c.d. **"Fascia C"**, risulta decisamente elevata

Si evidenzia, inoltre, che il valore della sovvenzione risultante dall'applicazione dei parametri ottenuti dall'analisi storica risulta, indipendentemente dalla numerosità del gruppo classe, superiore al corrispondente valore ottenuto con riferimento ai parametri di cui alla c.d. Fascia B sopra indicata. In termini di valore complessivo dell'ora di formazione (ottenuta come somma del parametro ora/corso e del parametro ora/allievo moltiplicato per il numero degli allievi frequentanti) si registra infatti una differenza (parametri analisi storica – parametri fascia B YEI) variabile da + 11,64 Euro (+ 9,81% rispetto al parametro YEI), nel caso di 2 allievi, a + 3,36 Euro (+ 2,53% rispetto al parametro YEI), nel caso di 20 allievi.

A fronte di tali risultati si ritiene pertanto opportuno fare riferimento, nell'ambito del presente Documento Metodologico, **ai parametri proposti nell'ambito del PON YEI, limitatamente alle UCS associate alla c.d. Fascia B, adottando pertanto le seguenti Unità di Costo Standard:**

- **Parametro UCS ora/ corso= EUR 117,00** (per ciascuna ora di formazione erogata)
- **Parametro UCS ora/allievo = EUR 0,80** (per ciascuna ora di effettiva frequenza di ciascun allievo).

Richiamando in parte quanto fin qui esplicitato, **tale scelta è fondata sulle seguenti considerazioni:**

1. Il sostanziale allineamento fra i parametri proposti nell'ambito del PON YEI, limitatamente a quelli relativi alla c.d. Fascia B, ed i risultati ottenuti dall'analisi

³ Cfr. Allegato D.2.1 allo schema di Convenzione.

condotta sui dati storici relativi ai costi effettivamente sostenuti dai beneficiari con riferimento ad operazioni finanziate a valere sul PO FSE Regione Campania. Ciò rappresenta una condizione essenziale al fine di garantire:

- Il rispetto dei principi definiti in ambito comunitario ai fini della determinazione delle opzioni di semplificazione di costo;
 - l'equilibrio economico delle operazioni finanziate.
2. L'opportunità di adottare un approccio prudenziale, applicando parametri di costo dai quali risulti un valore della sovvenzione leggermente inferiore rispetto al corrispondente valore riscontrabile in relazione ai parametri risultanti dall'analisi storica.
 3. L'opportunità di fare riferimento ad un sistema di parametri validati in ambito nazionale, rispetto ai quali il *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali* ha attivato, in qualità di Autorità di Gestione del PON YEI, un confronto specifico con la Commissione Europea⁴.

⁴ Cfr. Nota Commissione Europea – DG Occupazione Ref. Ares(2014) 1383003 del 30/04/2014

PARTE III - Opzioni di semplificazione relative all'ambito "Servizi per il Lavoro"

3.1 Ambito specifico di applicazione

Riferimento fondante dell'analisi sviluppata sono le "Linee guida per il potenziamento dei servizi per il lavoro – Masterplan Campania", approvato con DGR n. 482 del 26.09.2011 in attuazione degli indirizzi del Piano Lavoro e delle disposizioni legislative regionali vigenti⁵.

Nel rispondere agli obiettivi di governance, il Masterplan Campania ha infatti definito i Livelli Essenziali di Prestazione (LEP) e gli standard di qualità dei servizi, a cui devono attenersi tutti i soggetti operanti nella rete regionale dei servizi per il lavoro.

Tale processo è stato condotto partendo da quanto disposto all'art. 14 del Regolamento attuativo della legge Regionale n. 14/2009, che elenca in maniera esaustiva il sistema dei servizi che ogni operatore è tenuto ad assicurare:

- a) Accoglienza ed informazione orientativa sulle opportunità del mercato del lavoro locale, sugli incentivi e sulle politiche per l'inserimento lavorativo o per la promozione di lavoro autonomo, sugli strumenti di previdenza, assicurazione, sicurezza, tutela e qualità del lavoro, nonché sull'accesso al sistema formativo regionale;
- b) Consulenza orientativa individuale e conferenze orientative di gruppo;
- c) Consultazione delle banche dati su domanda e offerta di lavoro e sull'offerta formativa e messa a disposizione di punti internet;
- d) Ricezione, gestione ed elaborazione delle comunicazioni obbligatorie sui rapporti di lavoro da parte dei datori di lavoro privati, degli enti pubblici economici, delle pubbliche amministrazioni e delle agenzie di somministrazione, relative ad assunzioni, proroghe, trasformazioni, variazioni o cessazioni dei rapporti di lavoro, secondo quanto stabilito dall'articolo 4 bis del decreto legislativo 21 aprile 2000 n. 181, introdotto dall'articolo 6 del decreto legislativo 19 dicembre 2002 n. 297;
- e) Aggiornamento dell'elenco anagrafico e delle schede professionali dei lavoratori e trasmissione dei dati ai sensi della disciplina statale;
- f) Tenuta delle liste di cui all'articolo 1 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 settembre 1963 n. 2053 e all'articolo 6 della legge 23 luglio 1991 n. 223;

⁵ Legge Regionale n. 14 del 18 novembre 2009 "Testo Unico della normativa della Regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro"; D.G.R. n. 1847 del 18 dicembre 2009 "Approvazione del Regolamento di attuazione di cui all'art. 54, comma 1, lettera A) della legge 18.11.2009 n. 14"

- g) Inserimento lavorativo mirato dei disabili, secondo quanto disposto dal Titolo VI, Capo II della legge n. 14/2009;
- h) Mediazione interculturale per favorire l'inserimento lavorativo e l'integrazione sociale dei lavoratori stranieri immigrati;
- i) Avviamento a selezione del personale della pubblica amministrazione per le qualifiche di cui all'articolo 35, comma 1, lett. b), del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165;
- j) Preselezione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro;
- k) Accertamento, certificazione e verifica periodica dello stato di disoccupazione, ovvero della sospensione o della perdita di esso;
- l) Colloqui periodici di orientamento con i soggetti di cui sia certificato lo stato di disoccupazione;
- m) Proposta di adesione a iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o riqualificazione professionale o ad altra misura che favorisca l'integrazione professionale;
- n) Sottoscrizione con ciascun disoccupato di un "patto di servizio", che prevede il diritto alla specifica fruizione dei servizi erogati dal Centro e l'obbligo del rispetto delle misure concordate;
- o) Misure personalizzate di promozione dell'inserimento al lavoro, anche attraverso piani individuali;
- p) Attuazione dei programmi di accesso agli strumenti di orientamento e assistenza ai disoccupati, agli inoccupati, ai soggetti in cerca di occupazione, ai lavoratori in difficoltà o a rischio di espulsione dal mercato del lavoro;
- q) Rilevazione dei fabbisogni formativi finalizzata all'attivazione di misure attive e personalizzate di formazione professionale e inserimento lavorativo;
- r) Accoglienza dei giovani in obbligo formativo e verifica dei percorsi formativi integrati e personalizzati;
- s) Sostegno ai lavoratori per la certificazione del bilancio delle competenze;
- t) Supporto alla gestione del libretto formativo;
- u) Informazione, servizio e consulenza alle imprese, finalizzati alla salvaguardia e alla crescita dei livelli occupazionali;
- v) Azioni specifiche di sviluppo dell'occupazione e di sostegno all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in particolare ai fini del contrasto della disoccupazione di lunga durata, della disoccupazione femminile e di quella giovanile e per favorire la conciliazione tra i tempi di vita e di cura e i tempi di lavoro anche mediante la collaborazione ed il coordinamento con gli Enti Bilaterali;

w) Ogni altro servizio per l'inserimento delle persone nel mercato del lavoro, il soddisfacimento delle esigenze occupazionali delle imprese e lo sviluppo dei livelli occupazionali e della qualità del lavoro.

I LEP relativi alle singole prestazioni, sono stati dunque formulati quali prerequisiti:

- per la valutazione del raggiungimento di standard operativi minimi dei servizi;
- per garantire condizioni uniformi di accesso degli utenti ai servizi;
- per assicurare processi virtuosi di crescita quantitativa e qualitativa dei servizi erogati, che contribuisce ad aumentare anche il valore complessivo del sistema regionale del mercato del lavoro;
- per sviluppare ulteriormente le potenzialità rinvenibili dalla interazione tra i nodi della rete.

Nell'allegato A del Masterplan Campania è stata riportata *“una prima tipologia di servizi per l'elaborazione di dettaglio dei LEP, degli standard di qualità dei servizi e delle competenze necessarie per l'erogazione degli stessi”*, articolandone i contenuti in:

- Area di intervento;
- Tipo di servizio/funzione;
- Finalità;
- Descrizione del servizio;
- Utenti di riferimento;
- Strumenti;
- Processi/procedimenti;
- Competenze;
- Condizioni di erogazione;
- Standard specifici.

Ai fini dell'analisi si è fatto dunque esclusivo riferimento al quadro definito dal Masterplan, inteso quale *“documento di programmazione elaborato in condivisione con tutti i soggetti che, a vario titolo e con diverse competenze, costituiscono il sistema regionale integrato dei servizi per il lavoro”*.

Gli elementi descrittivi riportati nell'allegato A “LEP e Standard di qualità”, forniscono infatti indicazioni esaustive in merito ai contenuti tecnici delle singole prestazioni, che sono state complessivamente ricondotte a 4 Aree di riferimento:

Area di riferimento	Tipo di Servizio/Funzione
---------------------	---------------------------

Accoglienza e informazione	Prima informazione e accesso ai servizi
	Informazione orientativa
Orientamento – Patti di servizio – Percorsi di facilitazione - Consulenza	Accesso ai servizi
	Colloqui
	Patti di servizio
	Percorsi e strumenti di facilitazione
Gestione mercato del lavoro e rete dei servizi	Consulenza
	Incontro Domanda - Offerta
Servizi amministrativi	Adempimenti
	Servizi

3.2 Metodologia di analisi

L'approccio metodologico utilizzato per la determinazione delle UCS relative ai servizi al lavoro si basa sulle analisi condotte con riferimento al PON YEI (già richiamato nella parte dedicata all'ambito "Formazione"), fondate su un benchmark delle diverse esperienze ad oggi condotte dalle AdG FSE.

Tale opzione risulta legittimata dall'assunto che le indagini realizzate dal *Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, hanno consentito di mettere a sistema e capitalizzare il vasto patrimonio di dati ed informazioni ad oggi disponibili a livello nazionale, con riferimento alla definizione ed implementazione delle opzioni di semplificazione di costo.

Pur assumendo come riferimento le UCS definite a livello nazionale, la metodologia adottata non si è tuttavia limitata ad un mero recepimento delle stesse, ma ha previsto lo sviluppo di analisi rigorose, basate su approcci di ordine prevalentemente qualitativo, finalizzate a profilare e verificare la comparabilità dei diversi "oggetti" del processo di standardizzazione.

L'obiettivo è stato infatti quello di conciliare e ricomporre la filiera dei servizi al lavoro definita nel Masterplan Campania con le schede elaborate nell'ambito del PON YEI, costruendo specifiche tabelle di confronto, in grado di identificare la riconducibilità univoca delle singole prestazioni tra i due sistemi di riferimento.

L'analisi condotta è quindi entrata nel merito dei diversi servizi, analizzandone finalità, contenuti, processi e risultati attesi, nell'intento di valutare le singole prestazioni sulla base della specifica coerenza ed attinenza.

L'attività preliminare si è soffermata sulla selezione delle Schede servizio YEI che risultano riconducibili alla filiera definita nell'ambito degli standard essenziali delle prestazioni di cui all'allegato A del Masterplan Campania. A tale proposito, i servizi identificati fanno riferimento a:

SCHEDA 1-A Accoglienza, presa in carico, orientamento ACCOGLIENZA E INFORMAZIONI SUL PROGRAMMA	
Obiettivo/finalità	Facilitare e sostenere l'utente nell'acquisizione di informazioni, anche in auto consultazione, utili a valutare la partecipazione al Programma YG e a orientarsi rispetto ai servizi disponibili. Il servizio ha carattere universale.
Descrizione Attività	• Informazione sul Programma YG, sui servizi e le misure disponibili; • Informazioni sulla rete dei servizi competenti; • Informazione sulle modalità di accesso e di fruizione, nell'ambito della rete territoriale del lavoro e della formazione; • Informazioni sugli adempimenti amministrativi legati alla Registrazione presso i servizi competenti. • Rilevazione e registrazione nel sistema informativo delle caratteristiche personali, formative professionali, che sancisce l'accesso formale del giovane al Programma.

SCHEDA 1-B Accoglienza, presa in carico, orientamento ACCESSO ALLA GARANZIA (PRESA IN CARICO, COLLOQUIO INDIVIDUALE E PROFILING, CONSULENZA ORIENTATIVA)	
Obiettivo/finalità	Sostenere l'utente nella costruzione di un percorso individuale di fruizione dei servizi finalizzati a garantire, entro 4 mesi, una proposta di proseguimento degli studi, di tirocinio o di lavoro. Il percorso individuale dovrà essere coerente rispetto alle caratteristiche personali, formative e professionali (<i>profiling</i>) dell'utente e condiviso con l'esplicitazione delle reciproche responsabilità (Patto di attivazione). Verrà definito un sistema di <i>profiling</i> sulla base del quale il servizio competente, al termine del colloquio individuale, potrà proporre il percorso di inserimento più idoneo. La profilazione diventa elemento centrale anche al fine di graduare opportunamente i vari interventi proposti, evitando fenomeni di <i>creaming</i>. Nella proposta si prevedono 4 classi di maggiore o minore distanza dal mercato del lavoro, da identificare mediante apposita metodologia basata anche sull'analisi statistica. Il servizio è rivolto a tutti i giovani target della <i>Youth Guarantee</i> (a carattere universale) ed è propedeutico all'accesso agli eventuali servizi successivi e alle misure.
Descrizione Attività	• Compilazione/aggiornamento e rilascio della scheda anagrafico-professionale; • Informazione orientativa sul mercato del lavoro territoriale, con particolare attenzione ai settori trainanti e ai profili richiesti dal mercato del lavoro e ai titoli di studio più funzionali; • Valutazione della tipologia di bisogno espresso dal giovane e, quando definito nelle sue componenti, individuazione del <i>profiling</i> del giovane; • Individuazione del percorso e delle misure attivabili, in relazione alle caratteristiche socio-professionali rilevate e alle opportunità offerte dalla Youth Guarantee; • Stipula del Patto di Attivazione (Patto di servizio) e registrazione delle attività/misure/servizi progettati ed erogati.

- Rimando eventuale ad altri operatori abilitati ad erogare i servizi successivi e a gestire le misure specialistiche.
- Assistenza tecnico-operativa per lo sviluppo di competenze quali ad esempio parlare in pubblico, sostenere un colloquio individuale; invio del curriculum ecc.;

SCHEDA 1-C Accoglienza, presa in carico, orientamento ORIENTAMENTO SPECIALISTICO O DI II LIVELLO	
Obiettivo/finalità	Il processo orientativo e finalizzato ad esplorare in maniera approfondita l'esperienza di vita del soggetto per sollecitarne maturazione, pro-attività e autonomia nella ricerca attiva del lavoro. In generale l'orientamento di secondo livello si colloca in una prospettiva olistica dello sviluppo umano che integra il problema specifico della sfera formativa e lavorativa nel ciclo di vita della persona. Questa azione risponde al bisogno di riflettere sulla propria esperienza per progettare cambiamenti e/o sviluppi futuri e richiede: • Una motivazione personale a mettersi in gioco in modo aperto e critico; • La disponibilità ad attivare un processo che non può essere strutturato in tempi rigidi e predefiniti; • La presenza di condizioni oggettive favorevoli (per esempio, il fatto di non avere esigenze economiche impellenti da risolvere attraverso l'inserimento lavorativo di qualsiasi tipo). L'orientamento di II livello è rivolto soprattutto a giovani più distanti dal mercato del lavoro, con necessità di costruire una progettualità professionale collocata in una prospettiva temporale non necessariamente immediata e si avvale di una serie di approcci metodologici diversi, a seconda del contesto, la fase di vita ecc...
Descrizione Attività	Un processo orientativo di II livello si articola essenzialmente in tre fasi: I fase: Analisi dei bisogni del giovane e formulazione e definizione degli obiettivi da raggiungere; II fase; Ricostruzione della storia personale con particolare riferimento all'approfondimento della storia formativa e lavorativa del giovane. III fase: Messa a punto di un progetto personale che deve fondarsi sulla valorizzazione delle risorse personali (caratteristiche, competenze, interessi, valori, ecc.) in una prospettiva sia di ricostruzione del pregresso ma anche di valutazione delle risorse di contesto (famigliari, ambientali ecc..) e specificazione del ruolo che possono svolgere a sostegno della specifica problematica/transizione del giovane. A sostegno del processo possono essere utilizzati una serie di strumenti. Tra i principali: • Colloqui individuali. Rappresentano lo strumento fondamentale di un'azione di orientamento di II livello e vanno condotti da un professionista esperto nel rispetto del setting, inteso non solo come luogo e spazio adatti, ma anche in relazione agli obiettivi condivisi. • Laboratori di gruppo. I laboratori possono prevedere una conduzione o una co-conduzione in funzione delle esigenze dell'utenza e dell'equipe. • Griglie e schede strutturate. Tali strumenti vengono utilizzati sia nell'ambito del colloquio sia nei laboratori. • Questionari e strumenti di analisi validati e standardizzati. Si configurano come strumenti di supporto nella conduzione dei colloqui, qualora il consulente ne ritenga opportuno l'utilizzo al fine di ottenere informazioni più puntuali. Si fa presente tuttavia

che in genere gli strumenti standardizzati disponibili sul mercato possono essere utilizzati esclusivamente dagli operatori, nelle strutture che dispongono di professionalità adeguate, in ottemperanza a quanto raccomandato dai codici deontologici e dalle associazioni internazionali..

SCHEDA 3	
Accompagnamento al lavoro	
Obiettivo/finalità	Progettare e attivare le misure di inserimento lavorativo, sostenendo il giovane nelle fasi di avvio e ingresso alle esperienze di lavoro, attraverso: • scouting delle opportunità, • definizione e gestione della tipologia di accompagnamento e tutoring • matching rispetto alle caratteristiche e alle propensioni del giovane.
Descrizione Attività	• scouting delle opportunità occupazionali; • promozione dei profili, delle competenze e della professionalità dei giovani presso il sistema imprenditoriale; • pre-selezione; • accesso alle misure individuate; • accompagnamento del giovane nell'accesso al percorso individuato e nell'attivazione delle misure collegate; • accompagnamento del giovane nella prima fase di inserimento; • assistenza al sistema della Domanda nella definizione del progetto formativo legato al contratto di apprendistato; • assistenza al sistema della Domanda nell'individuazione della tipologia contrattuale più funzionale al fabbisogno manifestato (ad esempio tra contratto di apprendistato e tempo determinato).

Dall'analisi degli obiettivi e delle attività previste, si è quindi provveduto a costruire una matrice di riconciliazione con il sistema dei servizi del Masterplan Campania, da cui emerge un quadro analitico di riconducibilità, esplicitato nelle tabelle che seguono.

STANDARD ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI (Masterplan Campania)			SCHEDE SERVIZI PON YEI		
PROG	DENOMINAZIONE	DESCRIZIONE	Rif.	DENOMINAZIONE	DESCRIZIONE
ACCOGLIENZA E INFORMAZIONE					
1	Prima informazione e accesso ai servizi	<u>Finalità:</u> Garantire e favorire l'accesso ai servizi della rete regionale. Sostenere la partecipazione al mercato del lavoro facilitando l'informazione e garantendo pertinenza, affidabilità e circolazione delle informazioni. Assicurare il corretto ed efficace funzionamento del mercato del lavoro e l'accesso alle informazioni per le imprese <u>Descrizione del servizio:</u> Informazione sui servizi disponibili e orientamento all'utilizzo dei servizi erogati (funzioni, accesso, fruibilità).	Scheda 1-A	Accoglienza e informazione sul programma	Facilitare e sostenere l'utente nell'acquisizione di informazioni, anche in auto consultazione, utili a valutare la partecipazione al programma YG e a orientarsi rispetto ai servizi disponibili. Il servizio ha carattere universale.
2	Informazione orientativa	<u>Finalità:</u> Fornire all'utente informazione sulle opportunità del mercato del lavoro locale, sugli incentivi e sulle politiche per l'inserimento lavorativo o per la promozione di lavoro autonomo, sugli strumenti di previdenza, assicurazione, sicurezza, tutela e qualità del lavoro, nonché sull'accesso al sistema formativo regionale. <u>Descrizione del servizio:</u> - Informazioni sulle opportunità formative, lavorative e di inserimento professionale; sul diritto-dovere all'istruzione; sulle normative dei rapporti di lavoro; sul collocamento mirato; sull'accertamento e la persistenza dello stato di disoccupazione; sugli eventuali istituti di tutela del reddito; - Informazioni sugli incentivi e gli sgravi per le assunzioni; sugli obblighi informativi delle imprese; sul collocamento obbligatorio dei disabili; sugli inserimenti formativi (tirocini e stages); - Rinvio ad altri servizi territoriali; - Trattamento e registrazione dati nel sistema informativo	Scheda 1-B	Accesso alla Garanzia (Presenza in carico, colloquio individuale e profiling, consulenza orientativa)	Informazione orientativa sul mercato del lavoro territoriale, con particolare attenzione ai settori trainanti e ai profili richiesti dal mercato del lavoro e ai titoli di studio più funzionali.
ORIENTAMENTO, PATTI DI SERVIZIO, PERCORSI DI FACILITAZIONE E CONSULENZA					
3	Accesso ai servizi	<u>Finalità:</u> Consentire all'utente di acquisire il riconoscimento dello stato di disoccupazione per la fruizione di misure e servizi di sostegno <u>Descrizione del servizio:</u> - Verifica dei dati dell'utenza già presente nel sistema informativo; (eventuale) iscrizione nell'elenco anagrafico; acquisizione e registrazione della "dichiarazione di immediata disponibilità" (DID); rilascio di certificato di stato di Disoccupazione - Verifica e accertamento della posizione lavorativa o dello status rispetto al lavoro dell'utente - Trattamento e registrazione dei dati nel sistema informativo	Scheda 1-B	Accesso alla Garanzia (Presenza in carico, colloquio individuale e profiling, consulenza orientativa)	Compilazione/aggiornamento della Scheda Anagrafico-Professionale
4	Colloqui	<u>Finalità:</u> Costruzione e definizione di un percorso personalizzato utile a promuoversi attivamente nel mondo del lavoro e a facilitarne l'inserimento ed il reinserimento <u>Descrizione del servizio:</u> - Colloqui periodici di orientamento con i soggetti di cui sia certificato lo stato di disoccupazione - Proposta di adesione a iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o riqualificazione professionale o ad altra misura che favorisca l'integrazione professionale	Scheda 1-B	Accesso alla Garanzia (Presenza in carico, colloquio individuale e profiling, consulenza orientativa)	Valutazione della tipologia di bisogno espresso dal giovane e, quando definito nelle sue componenti, individuazione del profiling del giovane Individuazione del percorso e delle misure attivabili, in relazione alle caratteristiche socio-professionali rilevate e alle opportunità offerte dalla Youth Guarantee
5	Patti di servizio	<u>Finalità:</u> Costruzione e definizione di un percorso personalizzato utile a promuoversi attivamente nel mondo del lavoro e a facilitarne l'inserimento ed il reinserimento <u>Descrizione del servizio:</u> - Sottoscrizione con ciascun disoccupato di un "patto di servizio", (PdS) che prevede il diritto alla specifica fruizione dei servizi erogati dal Centro e l'obbligo del rispetto delle misure concordate - Supporto alla gestione del libretto formativo.	Scheda 1-B	Accesso alla Garanzia (Presenza in carico, colloquio individuale e profiling, consulenza orientativa)	Stipula del patto di attivazione (Patto di servizio) e registrazione delle attività/misure/servizi progettati ed erogati

STANDARD ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI (Masterplan Campania)			SCHEDE SERVIZI PON YEI		
PROG	DENOMINAZIONE	DESCRIZIONE	Rif.	DENOMINAZIONE	DESCRIZIONE
ORIENTAMENTO, PATTI DI SERVIZIO, Percorsi di Facilitazione e Consulenza					
6	Percorsi e strumenti di facilitazione	<u>Finalità:</u> Sostegno e accompagnamento della persona nella definizione e realizzazione di un percorso personalizzato utile a ridurre la difficoltà nei percorsi educativi e di inserimento lavorativo o i rischi di espulsione ed esclusione dal mercato del lavoro <u>Descrizione del servizio:</u> - Accoglienza dei giovani che esercitano il diritto-dovere di istruzione e verifica dei percorsi formativi integrati e personalizzati - Attuazione di programmi di accesso agli strumenti di orientamento e assistenza ai disoccupati, agli inoccupati, ai soggetti in cerca di occupazione, ai lavoratori in difficoltà o a rischio di espulsione dal mercato del lavoro - Misure personalizzate di promozione dell'inserimento al lavoro, anche attraverso piani individuali	Scheda 1-C	Orientamento specialistico o di II livello	L'orientamento di secondo livello si colloca in una prospettiva olistica dello sviluppo umano, che integra il problema specifico della sfera formativa e lavorativa nel ciclo di vita della persona. Il processo di orientamento di secondo livello prevede: a) Analisi dei bisogni e formulazione e definizione degli obiettivi da raggiungere; b) Messa a punto di un progetto personale che deve fondarsi sulla valorizzazione delle risorse personali in una prospettiva sia di ricostruzione del pregresso, ma anche di valutazione delle risorse di contesto e specificazione del ruolo che possono svolgere I principali risultati sono riconducibili alla costruzione di un progetto professionale e personale coerente con i valori e le scelte di vita del beneficiario e in sintonia con l'ambiente socio-lavorativo di riferimento. Al progetto può aggiungersi un Piano di Azione che consenta al beneficiario di definire le tappe e le modalità da mettere in atto nel breve e nel medio termine per realizzare quanto definito.
7	Consulenza	<u>Finalità:</u> Porre la persona in grado di prendere coscienza di sé, della realtà occupazionale, sociale ed economica, per poter effettuare scelte consapevoli, autonome, efficaci e congruenti con il contesto. Sostenere l'utente, attraverso interventi individuali o di gruppo, nella ricerca attiva autonoma di lavoro <u>Descrizione del servizio:</u> - Consulenza orientativa individuale e conferenze orientative di gruppo. - Sostegno ai lavoratori per la certificazione del bilancio delle competenze - Mediazione interculturale per favorire l'inserimento lavorativo e l'integrazione sociale dei lavoratori stranieri immigrati	Scheda 1-C	Orientamento specialistico o di II livello	Il processo orientativo è finalizzato ad esplorare in maniera approfondita l'esperienza di vita del soggetto per sollecitare maturazione, pro attività e autonomia nella ricerca attiva del lavoro. Il processo di orientamento di secondo livello prevede una fase specifica, finalizzata alla ricostruzione della storia personale, con particolare riferimento all'approfondimento della storia formativa e lavorativa; I principali risultati sono riconducibili a: - ricostruzione e valorizzazione delle esperienze di vita e di lavoro; - formalizzazione delle competenze acquisite e la loro rielaborazione consapevole in termini di spendibilità in altri contesti; - il rafforzamento e lo sviluppo della identità personale e lavorativa, attraverso un processo di attribuzione di significato alla propria esperienza di vita professionale e personale
GESTIONE DEL MERCATO DEL LAVORO					
8	Incontro Domanda-offerta	<u>Finalità:</u> Sviluppare e promuovere l'intermediazione come canale di ricerca di lavoro in cooperazione tra pubblico e privato attraverso una ampia e offerta di servizi qualificati e innovativi a sostegno del mercato del lavoro <u>Descrizione del servizio:</u> - Preselezione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro. - Informazione, servizio e consulenza alle imprese, finalizzati alla salvaguardia e alla crescita dei livelli occupazionali. - Rilevazione dei fabbisogni formativi finalizzata all'attivazione di misure attive e personalizzate di formazione professionale e inserimento lavorativo. Il servizio prevede lo svolgimento delle seguenti attività: - Acquisizione e gestione delle candidature e dei dati curriculari; analisi e valutazione del profilo professionale in funzione della pre-selezione; individuazione/estrazione delle candidature maggiormente rispondenti ai requisiti della richiesta di lavoro (preselezione); raccolta/trattamento di auto-candidature; verifica della disponibilità utenti preselezionati per le candidature; azioni di intermediazione/promozione con i datori di lavoro; trattamento e registrazione dati nel sistema informativo (candidature); pubblicizzazione/segnalazione delle vacancy; aggiornamento delle offerte di lavoro.	Scheda 3	Accompagnamento al lavoro	Progettare e attivare le misure di inserimento lavorativo, sostenendo il giovane nelle fasi di avvio e ingresso alle esperienze di lavoro, attraverso: - scouting delle opportunità; - definizione e gestione della tipologia di accompagnamento e tutoring; - matching rispetto alle caratteristiche e alle propensioni Il servizio prevede le seguenti attività: - scouting delle opportunità occupazionali; - promozione dei profili, delle competenze e delle professionalità dei giovani presso il sistema imprenditoriale; - pre-selezione; - accesso alle misure individuate; - accompagnamento del giovane nell'accesso al percorso individuato e nell'attivazione delle misure collegate; - accompagnamento del giovane nella prima fase di inserimento; - assistenza al sistema della Domanda nella definizione del progetto formativo legato al contratto di apprendistato; - assistenza al sistema della Domanda nell'individuazione della tipologia contrattuale più funzionale al fabbisogno manifestato.

3.3 Determinazione delle Unità di Costo Standard

Sulla base della tabella di confronto elaborata e della riconducibilità che lega gli standard essenziali di prestazione definiti nel Masterplan Campania, con le schede servizio elaborate per il PON YEI si è ritenuto congruo assumere come riferimento le UCS per quest'ultimo determinate dal Ministero del Lavoro:

Scheda	UCS per ora di prestazione
Scheda 1-A: Accoglienza e informazioni sul programma	Non rimborsabile
Scheda 1-B: Accesso alla Garanzia (Presa in carico, colloquio individuale e profiling, consulenza orientativa)	34,00
Scheda 1-C: Orientamento specialistico o di II livello	35,50
Scheda 3: Accompagnamento al lavoro	34,00

Recependo dunque tali UCS per la costruzione delle tabelle Unitarie di Costi standard relative ai servizi al lavoro del Masterpan Campania, i risultati dell'analisi determinano i seguenti valori:

STANDARD ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI (Masterplan Campania)		SCHEDE SERVIZI PON YEI		UCS a processo per 60' di prestazione individualizzata
PROG	DENOMINAZIONE	Rif.	DENOMINAZIONE	
ACCOGLIENZA E INFORMAZIONE				
1	Prima informazione e accesso ai servizi	Scheda 1-A	Accoglienza e informazione sul programma	Non rimborsabile
2	Informazione orientativa	Scheda 1-B	Accesso alla Garanzia (Presa in carico, colloquio individuale e profiling, consulenza orientativa)	34,00
ORIENTAMENTO, PATTI DI SERVIZIO, PERCORSI DI FACILITAZIONE E CONSULENZA				
3	Accesso ai servizi	Scheda 1-B	Accesso alla Garanzia (Presa in carico, colloquio individuale e profiling, consulenza orientativa)	34,00
4	Colloqui			34,00
5	Patti di servizio			34,00
6	Percorsi e strumenti di facilitazione	Scheda 1-C	Orientamento specialistico o di II livello	35,50
7	Consulenza			35,50
GESTIONE DEL MERCATO DEL LAVORO				
8	Incontro Domanda-offerta	Scheda 3	Accompagnamento al lavoro	34,00

Le ipotesi sottostanti la determinazione di queste UCS, che come tali devono essere recepite ed adottate anche con riferimento all'implementazione degli standard dei servizi, così come definiti nel Masterplan Campania, prevedono:

- Modalità di applicazione delle UCS: a processo
- UCS riferita ad 1 ora di prestazione: 1 ora = 60 minuti
- Modalità di erogazione: individualizzata in presenza del destinatario (prestazione erogata sulla base del rapporto 1 operatore per 1 destinatario)

In merito a quanto asserito, riteniamo importante precisare che, unica eccezione tra quelle prese in considerazione, la scheda servizio 3 “Accompagnamento al lavoro” del PON YEI, prevede una configurazione “a risultato”. Tale circostanza non è stata presa come riferimento nell'analisi per le seguenti valutazioni:

- nell'ambito della scheda in oggetto è comunque indicato un riferimento preciso in termini di UCS a processo per singola ora di prestazione.
- nel definire il valore della sovvenzione a risultato, il PON YEI identifica alcune ipotesi di profilo di occupabilità del target specifico. Tuttavia tale profilazione non incide sul parametro standard definito per ora di prestazione, bensì sulla durata del servizio. Il parametro orario può quindi essere opportunamente mantenuto come riferimento

Eventuali ricomposizioni dei processi in risultati (o eventualmente combinazioni di risultato e processo) potranno essere definite successivamente dall'Amministrazione Regionale in sede di elaborazione degli Avvisi.

PARTE IV – Primi riferimenti applicativi

Per quanto attiene l'implementazione del sistema a *costi standard*, la notevole semplificazione rappresentata dal venir meno dell'obbligo di giustificare i costi effettivamente sostenuti, producendo i documenti contabili e fiscali atti a comprovare la spesa, impone di concentrare l'attenzione sulla verifica delle attività (processi) realizzate o sui risultati raggiunti nell'ambito dell'operazione.

Sul piano pratico, ciò comporterà che l'oggetto principale delle verifiche non sarà più costituito dagli aspetti finanziari connessi agli interventi, bensì dagli aspetti *tecnici e fisici delle operazioni*. In tal senso la Commissione evidenzia l'importanza dei controlli in loco, al fine di verificare l'effettivo avanzamento delle attività o, a consuntivo, l'effettivo conseguimento dei risultati.

E' opportuno ricordare che su questi elementi si fonda l'equiparazione dei costi standard ai costi effettivi; la verifica di tali elementi consente infatti di considerare la spesa determinata sulla base di tabelle standard come comprovata, analogamente a quella comprovata da documento contabili e fiscali.

Sul piano della gestione degli interventi utilizzando la metodologia a costi standard, occorre inoltre sottolineare che a fronte della relazione:

$$\text{Spesa ammissibile} = (\text{costo standard unitario}) \times (\text{Quantità dichiarate/risultati raggiunti})$$

il valore della sovvenzione assegnata sarà proporzionalmente ridotto nel caso in cui al termine dell'operazione le quantità/risultati dichiarati dovessero risultare inferiori rispetto ai livelli riportati nel preventivo.

Meccanismi di attenuazione di tale principio meramente "aritmetico" possono essere di volta in volta definiti dall'Autorità di Gestione in relazione ai singoli avvisi.

Si potrà, ad esempio, valutare in modo differente il mancato raggiungimento di alcuni risultati o la mancata/parziale realizzazione di alcune attività in modo diverso a seconda del fatto che questi siano o meno imputabili al beneficiario o, piuttosto, siano riconducibili a cause "esterne" e non "controllabili" da parte di quest'ultimo. In relazione a questa seconda ipotesi, si riporta il seguente esempio già citato nella nota del COCOF:

...se il pagamento è effettuato in base alle "ore x partecipante ", il pagamento non dovrà essere ridotto a motivo di assenze giustificate dei partecipanti, ad esempio in caso di malattia.

Tale esempio consente di richiamare un'ulteriore indicazione di notevole importanza ai fini della gestione *a costi standard*: rispetto al sistema a costi effettivi, il ricorso alle tabelle standard impone una ancor più accentuata attenzione nella definizione preventiva delle “regole” e delle “eccezioni” connesse ai singoli avvisi. Questi ultimi dovranno, infatti, fornire a tutti i soggetti interessati un quadro di riferimento certo ed univoco per l'applicazione delle tabelle standard e per la formulazione del conseguente giudizio in termini di ammissibilità della spesa.

Con riferimento al caso sopra citato, l'Autorità di Gestione dovrà, ad esempio, determinare preventivamente ed univocamente il numero massimo di assenze considerate ammissibili o, in alternativa, il numero minimo di ore (es. di formazione) necessarie per il riconoscimento del percorso formativo finanziato. Tali limitazioni possono essere applicate per entrambe le tipologie applicative degli standard di costo: nel caso delle tabelle basate sul risultato, ad esempio, potranno essere considerati solo i destinatari che abbiano partecipato ad almeno una determinata % delle ore previste dal progetto finanziato; in caso di tabelle riferite al processo, le ore di formazione potranno essere riconosciute a condizione che le stesse siano superiori ad un determinato valore.