



UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO

**Prime ipotesi sull'utilizzo del PPP per la nascita del
“portale della formazione on-line”**

a cura della Dott.ssa Laura Martiniello

Roma, dicembre 2005

INDICE

EXECUTIVE SUMMARY.....	3
INTRODUZIONE.....	7
LA FORMAZIONE NEL SETTORE PUBBLICO	7
Formazione tradizionale vs e-learning.....	8
IL “LEARNING MANAGING SISTEM” E LA SUA IMPLEMENTAZIONE.....	11
Le funzionalità della piattaforma	11
I contenuti.....	12
La propensione all’utilizzo ed i meccanismi di fruizione	13
RUOLO E MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE DEI SOGGETTI ISTITUZIONALI ...	14
MODELLI DI FUNZIONAMENTO.....	17
MODALITÀ DI FINANZIAMENTO	19

EXECUTIVE SUMMARY

Il continuo incremento del debito pubblico ed i problemi che il Governo ogni anno deve affrontare per cercare di far quadrare i conti pubblici pongono all'attenzione degli amministratori centrali la necessità di razionalizzare la spesa pubblica ed incrementare la produttività del lavoro degli oltre 4 milioni di dipendenti pubblici.

Tra le possibili misure che possono essere ipotizzate per perseguire i suddetti obiettivi riteniamo che grande attenzione debba essere dedicata alle modalità con cui viene erogata la formazione al personale delle Amministrazioni dello Stato.

Ogni anno la formazione pubblica incide sostanziosamente sul bilancio dello Stato con una spesa pari a circa l'1% della massa salariale. Il costo medio pro-capite di questa formazione va da una media minima di €107 ad una media massima di € 855 nei diversi comparti, e si traduce in una spesa per ora tra i 102 ed i 400 euro (dati 7° rapporto annuale sulla formazione). Tale spesa deve, inoltre, essere incrementata dei costi accessori che la P.A. deve sostenere come costi di trasferta, vitto, alloggio, ecc. e dei costi di funzionamento di tutte le scuole di formazione di proprietà pubblica. Tali ulteriori spese riteniamo conducano, in linea di massima, al raddoppio delle cifre suddette con un costo di formazione pro-capite che si aggirerebbe tra €214 e €1.710. Come stima dei costi, per semplicità, prenderemo in considerazione una media aritmetica di tale dato, pari ad un costo di formazione in aula di circa €900 pro-capite.

Le ricerche condotte e le stime effettuate da operatori del settore ci portano a quantificare il costo di una piattaforma e-learning (ipotizzando una popolazione di circa 100.000 persone con 10.000 corsisti on-line al giorno) come segue:

Piattaforma	costo tot.
Setup infrastruttura Grid (Start up)	1.780.000,00
Gestione annuale infrastruttura	495.000,00
<i>Totale</i>	<i>2.275.000,00</i>

Tale stima comporterebbe un costo pro-capite per la popolazione di riferimento (100.000 utenti) pari a circa € 22,75 incluso il costo dello *start-up* e quindi decrescente nel tempo.

A tali costi vanno poi aggiunti quelli relativi allo studio ed alla predisposizione contenuti stimabile in circa € 940.000 per corso se non si considera l'incidenza dei costi di tutoraggio *on-line* da parametrare in relazione all'effettivo numero di utenti.

Contenuti	costo tot.
Setup di un corso	140.000,00
Produzione materiali	800.000,00
Totale	940.000,00

Ne deriva che, date le fortissime economie di scala, se si volesse offrire ad ogni dipendente pubblico, della popolazione di riferimento (es.100.000 utenti), un pacchetto composto da 5 corsi e-learning il costo pro-capite sarebbe inferiore a € 100 mentre con riferimento ad una popolazione di 10.000 utenti oscillerebbe tra i €500 e gli € 800. Ad ogni dipendente pubblico potrebbe essere offerta più formazione (oggi in media la fruizione è di un solo corso all' anno) a costi più bassi e senza intaccare la produttività del lavoro.

In sintesi, il progetto presentato ha come obiettivo l'introduzione di nuove strategie formative non solo più economiche ma anche più efficienti ed efficaci ed in grado di incidere sulla produttività del lavoro quantomeno tramite l'ottimizzazione dei tempi dedicati alla formazione in relazione agli impegni lavorativi.

Lo strumento per perseguire tali importanti obiettivi è l'utilizzo di una piattaforma e-learning/e-training che si aggiunga, in prima istanza, e poi in parte sostituisca, la formazione tradizionale in aula.

Punto nodale del progetto è che l'introduzione di tali nuove strategie formative non comporti costi aggiuntivi per il Bilancio dello Stato ma anzi permetta prospetticamente di ridurre il costo della formazione ed incrementarne la qualità e la rispondenza dei contenuti ai bisogni formativi dei discenti.

In tale contesto devono essere valutate forme di partnership con il privato per la costituzione di una società in grado di realizzare e gestire il “portale della formazione pubblica on-line”. Il contributo della Pubblica Amministrazione consisterebbe sostanzialmente nella garanzia di acquisto di un certo numero di contenuti/pacchetti formativi offerti dalla piattaforma.

Nel documento che segue sono presentati diversi possibili modelli di funzionamento. In particolare nell'ipotesi 1 ritenuta di maggior interesse, il portale costituisce una struttura aperta ai contributi formativi di numerosi soggetti privati (anche sotto forma di un consorzio che possa assicurare determinati standard quali-quantitativi).

Secondo questa impostazione i contenuti e la loro somministrazione (tutoraggio) non sarebbero acquisiti dalla società mista ma costituirebbero un'investimento degli operatori presenti sul mercato (ad es. Università, SSPS, Formez, ecc.). Tali soggetti, in regime concorrenziale, si assumerebbero il rischio di domanda accettando una remunerazione basata sugli accessi o moduli fruiti dagli operatori pubblici.

Si ritiene che i costi di realizzazione, gestione e manutenzione della piattaforma nonché la remunerazione dei contenuti forniti da Università e scuole di formazione potrebbero essere pienamente ripagati dai flussi di cassa generati dall'acquisto on-line di pacchetti formativi da parte delle Amministrazioni Pubbliche centrali e periferiche.

Il progetto, come nella tradizione delle opere realizzate in project financing, dovrebbe cioè essere in grado di ripagare l'investimento iniziale, che non è molto elevato, circa €/migliaia 1.780 (e i costi di gestione) tramite i flussi di cassa prodotti.

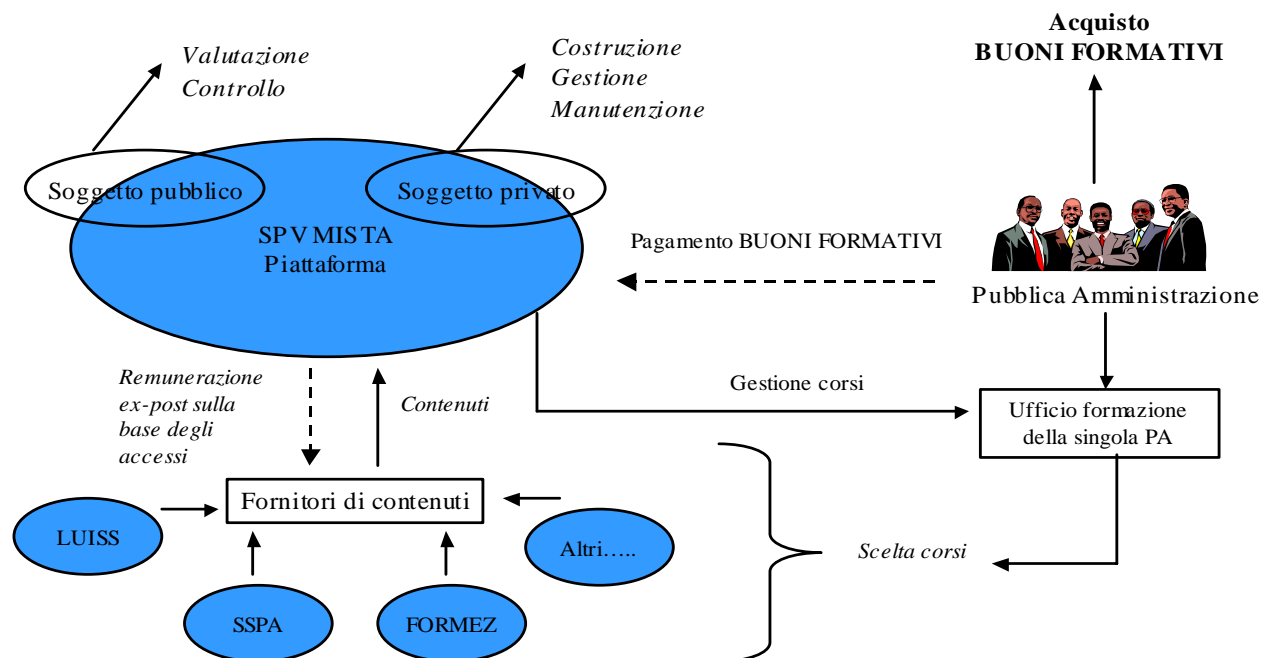
Il BUONO FORMATIVO potrebbe costituire lo strumento utilizzato dalla P.A. per realizzare il pagamento dei corsi fruiti. I BUONI FORMATIVI dovrebbero essere acquistati dalla singola amministrazione per tutti o parte dei dipendenti, mediante gli uffici deputati alla formazione, sulla base del progetto formativo da questi ideato. Essi garantirebbero ad ogni dipendente il diritto di accesso ad un certo numero di moduli di formazione presenti nel sistema.

La società (pubblica/privata/mista) all'uopo costituita si farebbe carico di gestire il pagamento dei propri fornitori di contenuti sulla base dei moduli acquistati e fruiti da ogni utente pubblico.

Il dati emersi mostrano come ci siano ampi margini di fattibilità se si sposta una percentuale, anche ridotta, del budget pubblico in formazione sulla formazione on-line. Si rileva, inoltre, la possibilità di un concreto interesse da parte dei privati e centri di ricerca sia in qualità di partner tecnici gestori della piattaforma sia in qualità di fornitori di contenuti.

Il portale della formazione costituirebbe, infatti, per i fornitori di contenuti uno strumento di visibilità ed una porta di accesso ad un mercato potenzialmente di dimensioni considerevoli.

Ipotesi I: Società MISTA - Piattaforma in proprietà



INTRODUZIONE

Il presente documento mira a proporre un progetto innovativo di cui si ritiene possibile la realizzazione con ricorso alla finanza di progetto. L'assunto di partenza è costituito dal fatto che il modo di fare formazione nel settore pubblico può e deve cambiare se si vogliono ottenere una vasta gamma di benefici in termini di aumento della produttività del personale, riduzione dei costi della formazione e contestuale aumento dell'efficacia e della qualità dei corsi.

Si ritiene, infatti, che il consistente investimento che lo Stato sta compiendo per la crescita del proprio personale potrebbe essere reso ancor più produttivo in termini di costi/benefici tramite lo sfruttamento di soluzioni formative innovative ovvero tramite una maggior utilizzo della formazione *on-line* e l'adozione di piattaforme interattive di formazione.

Lo studio effettuato dall'Unità Tecnica per la finanza di progetto, nel marzo 2005, sull'adozione di un sistema e-learning, fornisce una prima analisi delle potenzialità di tale sistema e delle esigenze ed implicazioni organizzative sottese alla sua adozione.

Le considerazioni emerse in tale sede ci portano a ritenere utile un approfondimento di questa tematica in relazione ad obiettivi ed esigenze dello Stato ed alla possibilità di sfruttamento di forme di partnership pubblico-privata che assicurino l'equilibrio economico-finanziario del progetto.

LA FORMAZIONE NEL SETTORE PUBBLICO

L'importanza della formazione nel settore pubblico è ampiamente riconosciuta ed è stata supportata con una pluralità di iniziative. L'ottavo Rapporto sulla formazione nella pubblica amministrazione, presentato a Roma nell'ambito del Forum P.A., ha evidenziato dati interessanti.

Circa il 65% dei dipendenti pubblici, in Italia, ha frequentato almeno un corso nel 2004, per un totale di 28 mila iniziative formative, rispetto alle 21.290 del 2003. Rispetto al 2003, risulta

incrementato sia il numero dei corsi che le ore erogate, cresciute di quasi il 40%, per tutte le amministrazioni, eccetto gli organi dello Stato e le Autorità.

La spesa per la formazione dei dipendenti pubblici, costituisce un altro dato degno di nota. In quasi tutti i settori essa ha raggiunto, e a volte superato, la soglia dell'1% della massa salariale, rimanendo sostanzialmente stabile rispetto al passato. Solo per individuare un ordine di grandezza della spesa sostenuta si può fare riferimento ai dati del rapporto Eurispes 2001-2004 che evidenzia l'esistenza di circa 4 milioni di dipendenti pubblici con una retribuzione media lorda pro-capite che varia tra i 24 ed i 36 mila euro l'anno. E', quindi, possibile stimare ogni anno, una spesa in formazione superiore al miliardo di euro.

I corsi realizzati sono per lo più di tipo tradizionale, ovvero, formazione in aula anche se si sta incrementando lentamente l'utilizzo di modalità di erogazione 'tecnologiche' e innovative, come *'e-learning'*, *'learning on the job'* e la formazione-intervento”.

Formazione tradizionale vs e-learning

Per meglio comprendere in che direzione sia opportuno orientare gli sforzi e le risorse pubbliche in tema di formazione dei dipendenti pubblici è opportuno analizzare in dettaglio i costi ed i benefici connessi alle diverse scelte formative.

La formazione tradizionale, se ben organizzata e gestita, è sicuramente molto apprezzata in ambito pubblico in quanto costituisce uno strumento di crescita culturale e permette al dipendente pubblico di allontanarsi dalle attività quotidiane, in alcuni casi incrementando anche la sua remunerazione grazie al meccanismo della trasferta.

In termini di efficacia e costo della formazione emergono, invece, alcuni problemi. Per fare alcuni esempi:

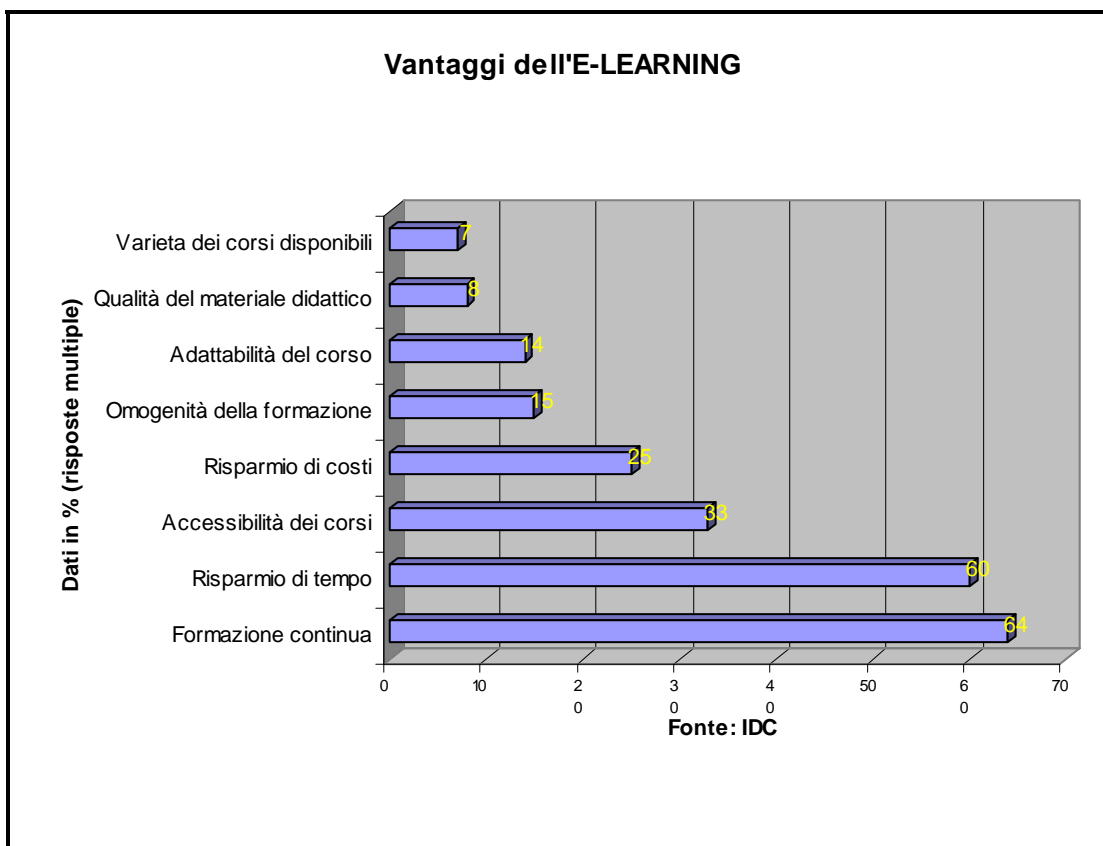
- è difficile creare classi omogenee per livello culturale e settore di appartenenza, con il risultato che parte della classe si limita a fare presenza non riuscendo a seguire il corso;

- spesso il corso non risponde in modo puntuale alle esigenze formative dei partecipanti che per motivi di budget vengono spediti, a corsi cumulativi, di interesse molto relativo in relazione alle mansioni svolte;
- i corsi si svolgono in determinati periodi dell'anno ed è difficile se non impossibile tener in conto gli impegni lavorativi dei partecipanti;
- il costo della formazione in aula è piuttosto elevato.

Per quel che concerne *l'e-learning* bisogna in primo luogo distinguere le diverse modalità formative disponibili in tale ambito. Si va da sistemi molto elementari ai moderni “*Learning Managing System*” (d’ora in poi anche LMS) che forniscono una serie di servizi formativi come: orientamento, studio, assessment, testing e certificazione. Si tratta di sistemi interattivi per la cui trattazione si rimanda ad uno specifico documento che ne illustri le caratteristiche.

Con riferimento all’implementazione di un sistema LMS si riscontrano numerosi vantaggi. Per esempio:

- la formazione è assolutamente mirata, risponde cioè all’esigenze dello specifico utente che può scegliere in assoluta autonomia cosa studiare;
- la formazione è fruibile in relazione alle esigenze di tempo ed al livello culturale del discente, per esempio posso studiare un ora al giorno o solo in un determinato periodo, posso ripetere più volte uno stesso corso se non ho compreso bene alcuni passaggi o superato il test finale, ecc.
- è possibile realizzare la cosiddetta formazione continua;
- è possibile realizzare un alto grado di interattività mediante test e verifiche dell’apprendimento;
- è agevolmente fruibile dai disabili;
- il costo è inferiore rispetto alla formazione tradizionale in quanto si eliminano i costi di trasferta, non si riduce la produttività del lavoro sottraendo risorse all’amministrazione e si abbattano i costi organizzativi e gestionali.



Gli svantaggi abitualmente attribuiti a tali sistemi, relativi alla mancanza di interattività e di controllo, sono oggi superati dall'esistenza delle piattaforme evolute di cui si è detto. Proprio per questo è possibile, oggi, ripensare il sistema formativo pubblico in un'ottica nuova che sfrutti appieno le potenzialità delle tecnologie di formazione a distanza e ne faccia lo strumento principale di crescita culturale nel pubblico impiego.

IL “LEARNING MANAGING SISTEM” E LA SUA IMPLEMENTAZIONE

L'introduzione e la diffusione di sistemi LMS nel settore pubblico ha incontrato principalmente difficoltà di ordine culturale che fino ad oggi ne hanno limitato lo sviluppo.

Possono essere individuati tre fattori da cui dipende il successo del sistema:

- le funzionalità e la facilità d'uso della piattaforma;
- la qualità dei contenuti disponibili;
- la propensione all'utilizzo da parte dei dipendenti pubblici.

Ognuno di questi fattori è di importanza strategica per l'efficienza e l'efficacia del sistema ed è per questo che si cercherà di individuare i soggetti in grado di svolgere in maniera ottimale tali attività e le migliori modalità di gestione.

Le funzionalità della piattaforma

Le caratteristiche della piattaforma di *e-learning* sono un elemento di centrale importanza in quanto influenzano l'efficienza, l'efficacia ed il costo dello strumento. Le specifiche tecniche di realizzazione dovranno essere puntualmente concordate ex-ante per assicurare la realizzazione di un sistema che risponda alle esigenze di formazione continua e aggiornamento delle amministrazioni pubbliche.

Il sistema dovrà essere di facile accesso e costantemente a disposizione dei dipendenti pubblici. Inoltre, esso dovrà:

- garantire la possibilità di scegliere tra un vasta gamma di offerte formative differenziate per complessità e durata;
- disponibilità di esercitazioni e materiali di supporto: è possibile prevedere test di comprensione e/o di frequenza;
- verifica dell'effettiva fruizione dei corsi;

- assistenza on-line da parte dei docenti;
- possibilità di interazione e collaborazione tra i discenti mediante forum, chat, video conferenze;
- prevedere meccanismi di pagamento on line o di abbonamento ai corsi;
- garantire la possibilità di richiedere chiarimenti o spiegazioni aggiuntive.

Nelle Pubbliche Amministrazioni il completamento di determinati corsi, certificato dal superamento dei relativi test di frequenza, potrebbe essere collegato a meccanismi di incentivazione e di carriera.

La piattaforma dovrà essere erogata in ambiente web ed essere compatibile con le risorse a disposizione degli utenti.

Deputati all'implementazione di tali strumenti sono in genere soggetti privati che dovranno assicurare la realizzazione, manutenzione e personalizzazione del supporto tecnico. L'attività di manutenzione e personalizzazione del supporto tecnico consiste nel mantenere inalterate le funzionalità dello strumento migliorandone all'occorrenza le caratteristiche in relazione alle esigenze rilevate.

I contenuti

I contenuti determinano il valore dello strumento. Fornire la più ampia gamma possibile di contenuti ed il massimo livello di qualità è essenziale per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Tra i soggetti economici in grado di fornire un concreto supporto a livello di contenuti ci sono sicuramente le Università e gli organismi di formazione di matrice pubblica.

Il ruolo Istituzionale rivestito dalle Università fornisce una garanzia di coerenza e qualità del progetto formativo e dei contenuti selezionati per la piattaforma LMS. In tal senso la presenza di specifici centri di ricerca può costituire una garanzia di competenza e aggiornamento continuo dell'offerta formativa.

Per incrementare ancor più l'efficacia e la qualità dell'offerta potrebbero essere utilizzati meccanismi competitivi. Non solo la gestione della piattaforma è separata dalla gestione dei contenuti ma in tale ambito qualunque soggetto può effettuare la propria offerta formativa assumendo parte del rischio commerciale dell'operazione.

Con ciò si intende dire che la piattaforma formativa detenuta per esempio da un soggetto istituzionale o da una società mista potrebbe, come una scatola, contenere le offerte formative di svariati soggetti, come Università, Formez, scuola superiore della P.A., AnciForm, ecc. che in questo modo competono per l'aggiudicazione del mercato di riferimento incrementando quantità e qualità della formazione offerta.

Si ritiene che almeno in fase di avvio i corsi inseriti nella piattaforma dovrebbero essere su tematiche di interesse molto diffuso ed ampia fruizione, con la graduale introduzione di corsi più specialistici e di nicchia.

Il ritorno economico di tali soggetti potrebbe essere quantificato in proporzionale alla fruizione effettuata dai dipendenti pubblici a tariffe predeterminate o variabili tra gli operatori.

La propensione all'utilizzo ed i meccanismi di fruizione

Non ultimo c'è da considerare la propensione all'utilizzo di tali strumenti. I fruitori del servizio sono le amministrazioni centrali, regionali e locali, nonché tutte le altre amministrazioni pubbliche (ASL, forze armate, magistratura) interessate ad una specifica attività di formazione on line.

In particolare si dovrebbe prevedere la possibilità di stipulare con le amministrazioni contratti di accesso continuativo ai contenuti forniti dalla piattaforma nonché servizi accessori che ne possano incrementare la percezione di valore.

Il meccanismo degli accessi prepagati, quello degli abbonamenti che diano diritto ad usufruire del servizio fino ad un certo valore, o ancora, l'attribuzione ad ogni dipendente di un

“BUONO FORMATIVO” da spendere on-line durante l’anno, possono costituire originali meccanismi per lo sviluppo del sistema.

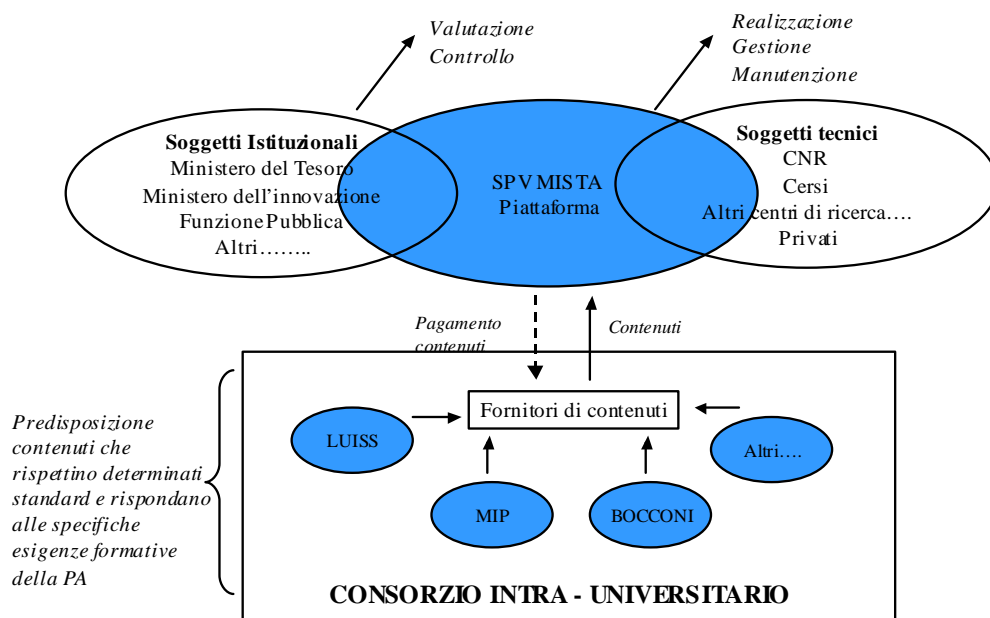
Accanto ad essi c’è la tradizionale modalità di utilizzo a consumo, basata sul pagamento dei soli pacchetti formativi fruiti in base al tempo di fruizione, aperta a tutto il mercato.

RUOLO E MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE DEI SOGGETTI ISTITUZIONALI

I soggetti istituzionali si fanno promotori nonché veicolo informativo del progetto di LMS individuando e coordinando l’attività dei *partner* a vario titolo interessati al progetto.

In particolare nell’ottica dello sfruttamento delle cosiddette PPP (partnership pubblico private) si rileva il possibile contemperamento degli interessi pubblici e privati. Il soggetto/i Istituzionale/i, in virtù del rapporto privilegiato con le amministrazioni locali, saranno deputati a veicolare e a far conoscere l’utilità del sistema a livello locale.

Potenziali soggetti coinvolti



Soggetti Istituzionale e soggetti privati potranno operare sulla base di un modello di PPP nel quale il soggetto pubblico potrebbe partecipare:

- nell'ambito di una società pubblica/mista detentrica della sola piattaforma;
- nell'ambito di una società pubblica/mista detentrica della piattaforma e dei contenuti;
- come detentore della piattaforma (gestita in *outsourcing*).

Nel caso di acquisizione e gestione della sola piattaforma la creazione dei contenuti resta a carico dei partner privati a cui sarà assicurato un ritorno economico coerente con i risultati raggiunti in termini di numero e tempo di fruizione delle lezioni.

Nell'ipotesi di costituzione di una società mista sarebbe auspicabile individuare come partner del soggetto istituzionale, soggetti tecnici e/o centri di ricerca di riconosciuta competenza nella materia, in grado di sviluppare sistemi evoluti e alimentare la ricerca e lo sviluppo di soluzioni innovative in questo campo.

MODELLI DI FUNZIONAMENTO

E' possibile ipotizzare diversi modelli di funzionamento.

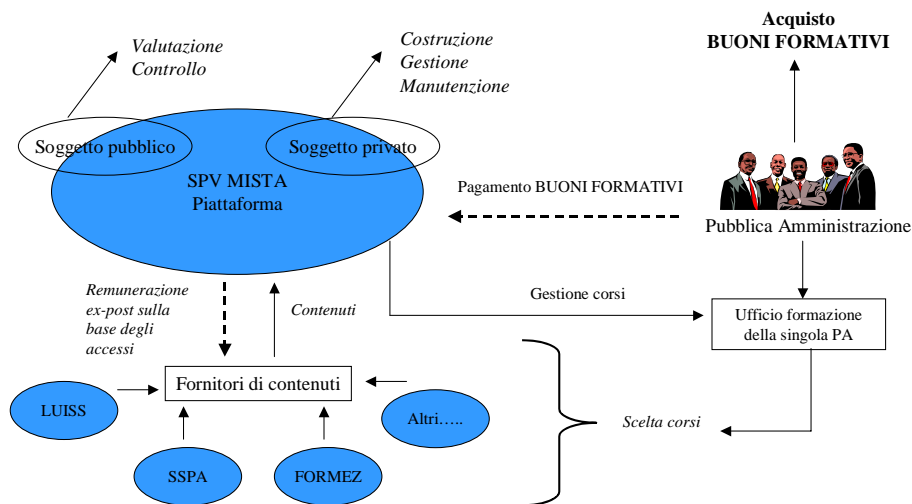
In particolare sono state formulate tre diverse ipotesi:

1. la prima prevede lo sviluppo di una piattaforma *open source* di proprietà della società pubblica/mista e l'acquisizione dei contenuti da soggetti esterni o da un consorzio che assicuri elevati standard di qualità ma che garantisca meccanismi di offerta concorrenziali;
2. la seconda prevede lo sviluppo di una piattaforma *open source* di proprietà della società pubblica/mista e l'acquisizione in proprietà dei contenuti che vengono offerti direttamente dal gestore della piattaforma.
3. la terza prevede l'utilizzazione di una piattaforma di terzi personalizzata rispetto alle esigenze della PA.

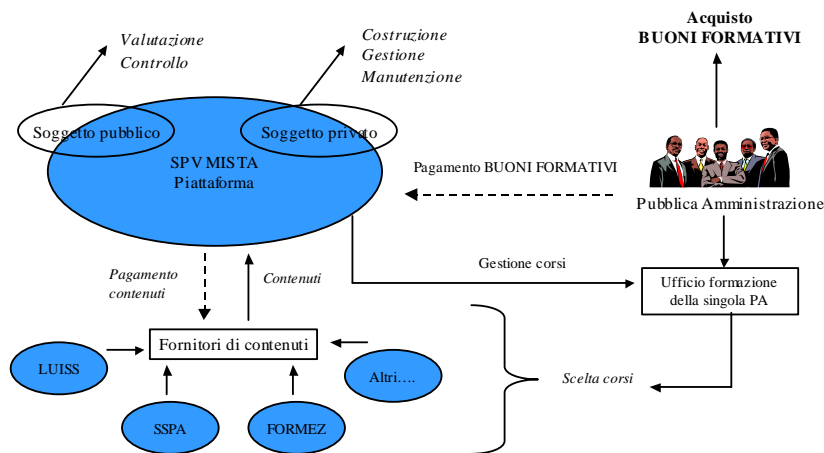
I tre modelli presentati hanno caratteristiche molto diverse. Pur volendo valutare tutte le possibili opzioni si ritiene, però, che la prima ipotesi possa apportare maggiore valore aggiunto al progetto in quanto:

- con lo sviluppo di una piattaforma proprietaria si incentiva la ricerca in un settore innovativo e di estremo interesse per la PA e si assicura lo sviluppo di un sistema che risponda esattamente alle esigenze dell'amministrazione.
- con l'introduzione di meccanismi concorrenziali nell'offerta di contenuti si assicura maggiore qualità, minori costi e continuo aggiornamento dell'offerta formativa.

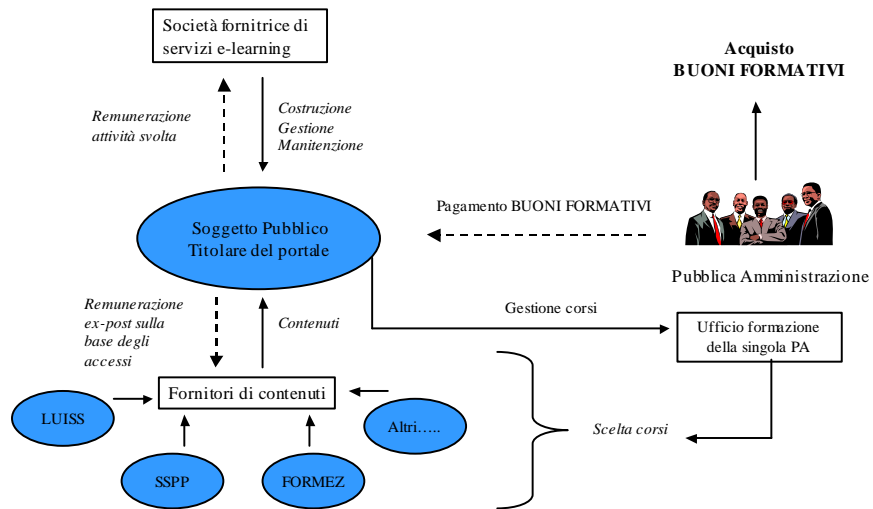
Ipotesi I: Società MISTA - Piattaforma in proprietà



Ipotesi II: Società MISTA - Piattaforma e contenuti in proprietà



Ipotesi III: Società pubblica - Piattaforma in outsourcing



MODALITÀ DI FINANZIAMENTO

La presenza di un certo numero di amministrazioni interessate ad abbonarsi ai servizi offerti o ad offrire, in via sperimentale ai propri dipendenti un “BUONO FORMATIVO”, costituisce una garanzia di entrate monetarie che riduce il rischio commerciale del progetto e ne aumenta l’interesse per il soggetto privato.

I rischi connessi all’ottenimento di adeguati flussi di cassa potrebbero essere ulteriormente ridotti dalla previsione normativa di un budget minimo, nell’ambito del budget destinato alla formazione, da destinare alla formazione on-line.

Per esempio se il 10% dell’1% del costo del personale fosse destinato alla formazione on-line si creerebbe attorno al “portale della formazione on-line” un mercato del valore di oltre 30 milioni di euro.