

Determinazione n. 7/2005

nell'adunanza del 1 marzo 2005;

visto il t.u. delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n.259;

visto il decreto legislativo del Presidente della Repubblica n. 478 in data 30 giugno 1973, con il quale l'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL), è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2003, nonché le annesse relazioni del Commissario Straordinario e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'art. 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dott. Benito Caruso e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) per l'esercizio 2003;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'art. 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del conto consuntivo – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P . Q . M .

comunica, a norma dell'art. 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2003 - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) - l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE
(Benito Caruso)

PRESIDENTE
(Giuseppe David)

Depositata in Segreteria il 03.03.2005

RELAZIONE sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) per l'esercizio 2003.

SOMMARIO

1. Premessa
2. Ordinamento ed organi
3. Il personale
 - 3.1 Spese per il personale
4. L'Organizzazione interna
5. Attività dell'Istituto
 - 5.1 Analisi dei dati contabili
6. Convenzioni e collaborazioni esterne
7. I programmi comunitari e il ruolo dell'ISFOL
8. La gestione economico - finanziaria
 - 8.1 Il bilancio
 - 8.2 I risultati della gestione
 - 8.3 La situazione amministrativa
 - 8.4 Il conto economico
 - 8.5 La situazione patrimoniale
9. Il servizio di controllo interno
10. Il Collegio dei revisori
11. Conclusioni

1. Premessa

La gestione finanziaria dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) ha formato oggetto di referto al Parlamento sino all'esercizio 2002¹

Con la presente relazione si riferisce sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente per l'esercizio 2003, ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

Il controllo viene svolto dalla Corte con le modalità previste dall'art. 12 della legge n. 259 del 1958.

¹ Adottato con deliberazione della Sezione controllo enti n. 64 del 28 settembre 2004 e trasmessa al Parlamento in data 5 ottobre 2004 (v. Atti parlamentari XIV Leg. Doc XV, n. 270)

2. Ordinamento ed organi

L'Istituto per la formazione professionale dei lavoratori, costituito con D.P.R. 30 giugno 1973, n. 478, è stato disciplinato, in relazione ai compiti istituzionali, con legge 21 dicembre 1978, n. 845, che ha regolato i compiti specifici di ricerca ed assistenza tecnica, svolti con una attività operativa diretta e con funzioni di ausilio e collaborazione nei confronti di altri organi istituzionali, che si occupano del settore della formazione professionale dei lavoratori.

I compiti dell'Istituto si sono progressivamente ampliati, al di là della collaborazione con lo stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, che eroga annualmente un contributo ordinario per l'attività ed il funzionamento dell'Istituto, nel quadro della programmazione per la ricerca scientifica, elaborato annualmente con il Documento di programmazione economica e finanziaria, del programma nazionale per la Ricerca e dei Programmi operativi nazionali², cofinanziati con interventi comunitari a carico del Fondo Sociale Europeo. Le norme fondamentali che regolano il sistema organizzativo e i finanziamenti della formazione professionale sono costituite dalla legge quadro 21.12.1978, n. 845, dalla legge 16.4.1987, n. 183 (per il coordinamento delle politiche nazionali con gli atti normativi comunitari) e dalla legge 19.7.1993, n. 236 (che ha convertito il D.L. 20.5.1993, n. 148), che disciplina i finanziamenti a carico del Fondo per la formazione professionale.

L'ISFOL è inserito nella categoria degli Enti scientifici di ricerca e di sperimentazione (cat. VI della tabella allegata alla legge 20.3.1975, n. 70) ed è assoggettato al regime della tesoreria unica (v. tab. A della legge 29.10.1984, n. 720). Il D.Legs. 5.6.1998, n. 204 ha dettato le disposizioni programmatiche per la politica nazionale per la ricerca scientifica e tecnologica.

Con il D.Legs. 20.10.1999, n. 419, che ha provveduto al riordinamento degli enti pubblici istituzionali, sono stati ridefiniti il ruolo e la configurazione giuridica dell'ISFOL quale ente di ricerca, dotato di indipendenza di giudizio e di autonomia scientifica, metodologica, organizzativa, amministrativa e contabile e sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (art. 10). L'emanazione del

² PON Azioni di Sistema, PON Assistenza tecnica ed Azioni di Sistema, approvati dalla Commissione C.E. per il periodo 2000/2006.

nuovo Statuto dell'Ente, dopo una rielaborazione disposta anche a seguito di osservazioni formulate dalla Corte dei conti, e la nomina di un Commissario straordinario, con decreto del Ministro del Lavoro del 17.9.2001, è stata disposta con DPCM 19.3.2003 (pubblicato sulla G.U. del 18.6.2003).

Il nuovo Statuto ha regolato l'ordinamento dell'ISFOL in relazione alla finalità ed ai compiti istituzionali, all'organizzazione ed al funzionamento, con la determinazione delle competenze degli organi di indirizzo e di gestione e la previsione delle linee generali dell'ordinamento contabile.

Si può riassuntivamente affermare che le nuove finalità assegnate all'Istituto evidenziano un'ampia sfera di attribuzioni, nel campo dell'attività di studio, ricerca, sperimentazione, consulenza ed assistenza tecnica, che, facendo riferimento al quadro di Programmazione nazionale, si articola in iniziative e progetti rivolti sia ad istituzioni pubbliche che private, perseguiti anche con accordi di partenariato e finanziamenti pubblici e privati.

Il nuovo ruolo rafforzato dell'Ente, operante nel settore istituzionale della formazione, delle politiche sociali e del lavoro, al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione, al miglioramento delle risorse umane, all'inclusione sociale e allo sviluppo locale (in collaborazione con le Autonomie locali), costituisce un severo impegno per l'Istituto, che, fruendo di un'esperienza lunga e specifica nel settore di competenza, è stato designato come punto di riferimento qualificato ad operare nel campo economico e sociale delle risorse umane ad elevato livello di professionalità.

Con DPCM del 23 aprile 2004, dopo circa un triennio di commissariamento, è stato nominato il nuovo Presidente dell'Ente e, con esso, il nuovo Consiglio di amministrazione (con decorrenza 1/7/2004); questo si compone, oltreché del Presidente, di otto membri, di cui 4 nominati su designazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 3 su designazione della Conferenza dei presidenti delle regioni e uno su designazione del MIUR, per la durata di un quadriennio.

Il Collegio dei revisori, recentemente ricostituito con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 13 ottobre 2004, si compone del Presidente nominato su designazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di un membro effettivo e uno supplente designati dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e di un membro effettivo designato dalla Conferenza Unificata di cui al d.legs. n. 281 del 1997. I membri del Collegio, che durano in carica per un

quadriennio, sono nominati tra gli iscritti all'albo dei revisori contabili o tra persone in possesso di specifiche professionalità.

L'ordinamento dell'Istituto è stato completato con l'adozione del regolamento interno per l'organizzazione ed il funzionamento dell'ente, approvato dal Consiglio di amministrazione dell'ente nella riunione del 20 settembre 2004 e con il regolamento di amministrazione, finanza e contabilità, approvato dal Consiglio nella stessa seduta, da inviare al Ministero vigilante per l'approvazione di competenza. Si segnala, in particolare, la prevista separazione dell'attività di ricerca e di consulenza tecnico-scientifica da quella amministrativa, sottoposta rispettivamente alla valutazione di un apposito Comitato per la valutazione dell'attività scientifica e da parte del servizio di controllo interno.

Sui principi e sulle disposizioni particolari dettati con le disposizioni regolamentari suddette, che regoleranno la gestione dell'ente a partire dall'esercizio 2005, si fa riserva di riferire nel prossimo referto.

La tabella che segue espone i compensi corrisposti nel biennio 2002/2003 agli organi istituzionali dell'Istituto e al Direttore Generale, per stipendi, indennità di carica e gettoni di presenza.³

³ Con deliberazione del C.d.A. del 28.7.2004 la durata dell'incarico del Direttore Generale è stata rideterminata in un triennio, a decorrere dal 1.11.2002.

Trattamento economico annuo lordo del Commissario Straordinario

	2002	2003
Indennità di carica	159.782,08	125.555,52

I compensi annui ed i gettoni di presenza sono rimasti inalterati a tutt'oggi, secondo il prospetto che segue:

	2002	2003
Consigliere di amministrazione	867,65	867,65
Presidente Collegio revisori	2.169,12	2.169,12
Revisori	1.626,84	1.626,84
Gettone di presenza per Consiglieri, Revisori e Magistrato della Corte dei conti	30,99	30,99

Trattamento economico annuo lordo del Direttore generale:

	2002	2003
Stipendio	124.493,07	124.493,07

In base all'art.10 comma 5 dello Statuto Isfol, il compenso del Commissario e la retribuzione del Direttore Generale nonché gli emolumenti e i gettoni dei Consiglieri di Amministrazione e dei Revisori, sono determinati con Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze sulla base di eventuali direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri.

3. Il personale

La dotazione organica del personale dell'Istituto è stata approvata con deliberazione del Consiglio di Amministrazione del 20.11.1996 e comprende n. 125 dipendenti di ruolo; la stessa non ha subito fino ad oggi variazioni, anche se gli organi di indirizzo dell'Istituto hanno predisposto la revisione delle dotazioni, da adottare nel rispetto di principi dettati dalle norme in vigore in particolare per quanto riguarda l'invarianza della spesa⁴. Si ricollega a tale esigenza anche quella della nomina dei Dirigenti responsabili di Macro Area, oggetto di esame da parte del Consiglio di Amministrazione con deliberazione del C.d.A. del 16.12.2004⁵.

La tabella che segue espone la situazione del personale in organico ed in servizio nel biennio 2002/2003.

4 Vedi art. 34 della legge 27.12.2002, n. 289; d.legs. 30.3.2001, n. 165 e successive modifiche; Circolare della Presidenza del Consiglio di Ministri n. 1/04 del 4.3.2004.

5 Le deliberazioni adottate al riguardo del C.d.A. nelle sedute del 20 settembre e del 6 ottobre 2004 sono state sospese dal Presidente dell'Istituto, a seguito delle osservazioni formulate dal Ministero vigilante e dal Magistrato delegato al controllo della Corte dei conti in relazione ai problemi connessi con la rideterminazione dei nuovi posti di dirigente in organico e alle prescrizioni riguardanti il conferimento delle nomine. Con successiva delibera del 16/12/2004 il C.d.A., nel confermare l'annullamento delle precedenti determinazioni, ha confermato peraltro le designazioni dei funzionari indicati, in attesa di ulteriori iniziative che consentano una adeguata riorganizzazione dell'istituto.

SITUAZIONE PIANTA ORGANICA DEL PERSONALE DI RUOLO DELL'ISFOL

Livelli	PROFILI PROFESSIONALI	Dotazione organica	Posti ricoperti		Vacanze	
			2002	2003	2002	2003
II	Dirigente	2	1	1	1	1
	totale profilo	2	1	1	1	1
I	Dirigente di Ricerca	8	4	6	4	16
II	Primo Ricercatore	22	19	22	3	
III	Ricercatore	21	14	7	7	
	totale profilo	51	37	35	14	16
I	Dirigente Tecnologo	1	0	0	1	0
II	Primo Tecnologo	1	1	2	0	
III	Tecnologo	1	1	1	0	
	totale profilo	3	2	3	1	0
IV	Funzionario Amm.ne	5	4	4	1	5
V	Funzionario Amm.ne	4	0	0	4	
	totale profilo	9	4	4	5	
IV	C.T.E.R.	10	10	14	0	6
V	C.T.E.R.	6	4	0	2	
VI	C.T.E.R.	4	0	0	4	
	totale profilo	20	14	14	6	6
V	Collaboratore di Amm.ne	5	5	6	0	5
VI	Collaboratore Amm.ne	4	4	3	0	
VII	Collaboratore Amm.ne	5	0	0	5	
	totale profilo	14	9	9	5	5
VI	Operatore Tecnico	2	1	1	1	3
VII	Operatore Tecnico	2	2	2	0	
VIII	Operatore Tecnico	3	1	1	2	
	totale profilo	7	4	4	3	3
VII	Operatore Amm.ne	4	2	2	2	5
VIII	Operatore Amm.ne	2	1	1	1	
IX	Operatore Amm.ne	2	0	0	2	
	totale profilo	8	3	3	5	5
VIII	Ausiliario Tecnico	5	4	4	1	4
IX	Ausiliario Tecnico	2	0	0	2	
X	Ausiliario Tecnico	1	0	0	1	
	totale profilo	8	4	4	4	4
IX	Ausiliario Amm.ne	2	1	1	1	2
X	Ausiliario Amm.ne	1	0	0	1	
	totale profilo	3	1	1	2	
	TOTALE GENERALE	125	79	78	46	47

N. B. Le unità di personale indicate nella tabella non comprendono il Direttore Generale

Al riguardo si osserva che l'Istituto, in sede di applicazione del CCNL relativo al quadriennio 1998-2001, ha rideterminato i profili professionali ed i livelli relativi alle posizioni di I-III e IV-IX livello in modo tale da consentire lo scorrimento di livello e di profilo per talune posizioni del personale; ne è conseguito che per alcuni profili professionali i posti ricoperti superano la dotazione organica (Primo tecnologo, livello II, Collaboratore di Amm.ne, livello V, CTER livello IV). Tale procedimento, pur costituendo applicazione di norme contrattuali collettive, che rappresentano il presupposto per le modifiche apportate, va peraltro coordinato con le norme che presiedono all'ordinamento relativo alla variazione della dotazione organica. E' auspicabile, pertanto, una riconsiderazione del problema in sede di approvazione della nuova dotazione organica definitiva, adottata nel C.d.A. del 29.12.2004, ma non ancora approvata da parte del Ministero vigilante, che dovrà considerare anche tale profilo.

Nella relazione del Commissario straordinario sulla gestione dell'esercizio 2003 si analizza la situazione del personale non di ruolo.

Il personale a tempo determinato è impiegato nelle attività connesse ai programmi comunitari e negli incarichi nazionali ed internazionali assunti dall'Istituto nonché in specifici progetti di ricerca dei quali si dirà in seguito.

L'ISFOL, infatti, ha costituito, sin dal 1995, le strutture di coordinamento nazionali per l'assistenza tecnica dei vari progetti comunitari dotando le stesse di personale assunto con contratto a tempo determinato, ai sensi dell'art. 23 del DPR 171/91 e successive modificazioni ed integrazioni, nonché dell'art. 5 comma 26 della Legge 537/93 e dell'art. 118 della legge n. 388 del 2000, di durata variabile da uno a sei anni.

Si deve rilevare al riguardo che alle iniziative Occupazione ed Adapt sono subentrate rispettivamente l'iniziativa Equal Programmazione 2000-2006, nonché la nuova programmazione FSE 2000-2006 Ob. 3 "Azioni di Sistema" e Ob. 1 "Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema", con il conseguente incremento delle risorse umane impiegate.

Il personale a tempo determinato è pertanto passato da una consistenza iniziale di n. 41 unità, presenti al 31.12.1995, a quella di n. 305 unità, alla data del 31.12.2003. Esso è stato assunto dopo l'approvazione del Programma

2001/2006 da parte del Ministero vigilante e prevede una scadenza contrattuale al termine del sessennio.

La situazione generale del personale in servizio al 31.12.2003, pertanto, prevede una dotazione complessiva di 384 unità, compreso il personale di ruolo e non di ruolo ed il Direttore Generale.

Occorre peraltro osservare che, su invito del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ⁶, il Direttore Generale dell'Istituto, con determinazione del 9.7.2004, ha disposto il distacco complessivo di n. 55 unità di personale non di ruolo presso il Ministero per esigenze operative connesse alla realizzazione dei PON adottati con finanziamenti del FSE nel quadro della programmazione del periodo 2000/2006.

Detto personale, che conserva lo stato giuridico ed il trattamento economico previsto dal CCNL di categoria, opera alle dipendenze degli Uffici del Ministero mentre la gestione amministrativa dello stesso è assicurata dall'Istituto⁷.

Si deve, inoltre, osservare che, come già segnalato nei precedenti referti, l'esecuzione delle attività istituzionali dell'ente è affidata, prevalentemente, a collaboratori esterni, come meglio si preciserà in seguito. Occorre quindi una puntuale verifica, anche in previsione della futura dotazione organica, affinché quest'ultima, rispettando i previsti limiti finanziari, sia inoltre strutturata in relazione alle funzioni istituzionali di carattere permanente. Pur in presenza di una situazione di rigidità dell'assetto strutturale già consolidato nel tempo, è auspicabile comunque una opportuna razionalizzazione del rapporto tra risorse umane impiegate e le diverse tipologie di attività perseguite, che determini una ottimale ripartizione delle corrispondenti funzioni.

A tal fine, peraltro, la riconsiderazione delle linee operative gestionali presuppone anche il completamento dell'analisi della gestione sotto il profilo del rapporto costi-rendimenti, nonché dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività operativa.

Resta, comunque, ferma l'esigenza del rispetto dei principi relativi ai criteri di flessibilità nell'utilizzo delle risorse umane necessarie per lo svolgimento

⁶ Formulato con nota in data 4.5.2004 del Dirigente Generale dell'U.C.O.F.P.L..

⁷ De ve essere comunque tenuto presente al riguardo quanto dispone l'art. 23 bis e successive modifiche del D. Legs. 30/3/2001, n. 165.

delle attività dell'ente relative ai compiti di carattere temporaneo, evitando di precostituire situazioni anomale suscettibili di contestazioni giudiziarie.

3.1 Spese per il personale

La tabella che segue espone i dati concernenti il costo del personale, compreso il Direttore Generale, comparati per gli esercizi 2002-2003, con la distinzione tra personale di ruolo e non di ruolo.

COSTO DEL PERSONALE

(in migliaia di euro)

Denominazione di spesa	cap.	ESERCIZIO 2002			ESERCIZIO 2003				
		Pers.le di ruolo (80 UNITÀ)	Pers.le tempo determinato (309 UNITÀ)	TOTALE	Pers.le di ruolo (79 UNITÀ)	Pers.le tempo determinato (305 UNITÀ)	TOTALE	Differenza	Variazione %
Stipendi ed altri assegni fissi	10/18	2.659,42	6.949,51	9.608,93	2.744,51	6.595,72	9.340,23	-268,70	-2,8
Fondo miglior. eff.nza/inden/straord.	11/19	392,74	1.711,63	2.104,37	418,75	1.389,90	1.808,65	-295,72	-14,1
Missioni Nazionali	12/20	64,68	225,42	290,10	76,66	295,79	372,45	82,35	28,4
Missioni Estere	13/21	100,00	299,11	399,11	91,74	326,26	418,00	18,89	4,7
Oneri previdenziali	15/22	949,96	2.910,27	3.860,23	988,30	2.683,51	3.671,81	-188,42	-4,9
Corsi per il personale	16/23	2,15	8,81	10,96	2,34	14,26	16,60	5,64	51,5
Altri oneri (Mensa, comandi)	17/24	60,46	236,26	296,72	61,48	219,42	280,90	-15,82	-5,3
Contributi attività culturali	71	67,91	0,00	67,91	81,05	0,00	81,05	13,14	19,3
Sussidi	72	6,20	0,00	6,20	5,24	0,00	5,24	-0,96	-15,5
Borse di studio figli studenti	74	5,89	0,00	5,89	3,95	0,00	3,95	-1,94	-32,9
Contributi su prestiti medio termine	76	11,35	0,00	11,35	12,73	0,00	12,73	1,38	12,2
Indennità anzianità	160/162	840,39	926,37	1.766,76	216,24	549,64	765,88	-1.000,88	-56,7
TOTALE		5.161,15	13.267,38	18.428,53	4.702,99	12.074,50	16.777,49	-1.651,04	-9,0

I dati evidenziano la contrazione dei costi parziali (per il personale di ruolo e non di ruolo) e complessivi. Sono in diminuzione gli oneri stipendiali (sia per assegni

fissi che per oneri accessori) mentre un incremento registra la spesa per le missioni. In flessione è anche nel 2003 il numero dei dipendenti in servizio.

Il rapporto di lavoro del personale del comparto delle Istituzioni e degli Enti di ricerca è regolato dal CCNL del 21.2.2002, per il quadriennio normativo 1998-2001 e per i bienni economici 1998/99 e 2000/2001; tali contratti non risultano ancora rinnovati. In data 24.2.2004 è stato stipulato l'accordo integrativo tra l'ISFOL e la delegazione sindacale per l'utilizzo delle risorse destinate al trattamento economico accessorio per l'anno 2003; è stato così completato il sistema di finanziamento ed erogazione già previsto dall'accordo integrativo 17.10.2002 per la corresponsione del premio di produttività spettante al personale per l'anno 2003.

Per il personale dirigenziale viene applicato il CCNL dell'area 1 stipulato in data 5.4.2001 e le norme ivi richiamate.

4. L'organizzazione interna

L'attuale assetto organizzativo dell'Istituto prevede due aree amministrative ed otto aree di ricerca; sono previste, inoltre, tre strutture di coordinamento delle iniziative e dei programmi comunitari (FSE, Leonardo da Vinci, Equal, ecc.).

Tali centri di gestione vengono designati come Unità operative, anche ai fini delle analisi del personale addetto e dell'attività esplicata⁸.

Alla direzione delle aree amministrative (Affari Amministrativi; AA.GG. e Organi Collegiali) è designato personale con funzioni dirigenziali. Le restanti aree sono rette da personale Dirigente di ricerca dei primi due livelli professionali, incaricati della direzione di strutture, ai sensi delle norme organizzative dell'ente, e da personale con funzioni di Primo ricercatore.

La responsabilità della gestione delle strutture per l'attuazione dei programmi comunitari è stata affidata al personale del ruolo dei ricercatori appartenente ai primi tre livelli professionali.

Il Direttore Generale dell'Istituto sovrintende e coordina l'attività delle strutture operative. La ripartizione complessiva tra personale di area amministrativa e personale di ricerca e tecnico (di ruolo e non di ruolo) è la seguente:

Personale di area amm.va (Direttore, dirigenti e liv. 4°-10°)	n.	97
Personale con qualifica di ricercatore (1°, 2° e 3° livello)	n.	136
Personale di area tecnica e di supporto alla ricerca (liv. 4°-10°)	n.	151
	TOTALE	n. 384

(di cui 79 di ruolo e 305 a t.d.)

Inoltre n. 4 unità del personale anzidetto sono collocate in posizione di comando presso altre amministrazioni mentre altre 6 unità (1 Dirigente di ricerca, 2 Primi ricercatori, 1 ricercatore, 1 funzionario amministrativo a tempo determinato, 1 Ricercatore a t.d.) sono state collocate in aspettativa senza assegni in seguito al conferimento di incarichi dirigenziali presso Amministrazioni Pubbliche (di queste una è Dirigente Amm.vo presso l'istituto).

⁸ I dati inerenti a tali attività ed al personale addetto sono esposti in tabelle nella parte relativa all'attività svolta dall'Istituto.

5. Attività dell'Istituto

Lo svolgimento dell'attività istituzionale dell'Istituto si inquadra nella programmazione triennale definita con il piano operativo, approvato dal Ministero vigilante, aggiornato annualmente, che stabilisce gli indirizzi generali e determina gli obiettivi, le priorità e le risorse disponibili corrispondenti, anche in coerenza con il piano nazionale della ricerca approvato con il d.legs. 5 giugno 1998, n. 204⁹.

Il bilancio costituisce il necessario complemento finanziario degli strumenti operativi della gestione, che deve essere verificata con il rendiconto annuale e i documenti allegati ai fini della valutazione dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'attività svolta dall'Istituto.

Particolare attenzione viene in seguito dedicata all'esposizione delle prescrizioni normative CE, soprattutto con riguardo alla gestione dei finanziamenti comunitari.

L'attività dell'ISFOL ha come fine lo sviluppo dei sistemi della formazione delle risorse umane, l'orientamento professionale e le politiche del lavoro, nell'ottica della loro integrazione e del miglioramento dell'occupazione. Per il perseguimento di tali finalità, l'ISFOL svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione, informazione e valutazione, consulenza ed assistenza tecnica e fornisce supporto tecnico-scientifico al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (cui è sottoposto a vigilanza insieme al Ministero dell'Economia e delle Finanze), ad altre Amministrazioni dello Stato, alle Regioni ed altri Enti pubblici. In particolare si segnala la collaborazione con il Ministero del Lavoro per l'elaborazione delle linee guida relative al monitoraggio delle risorse erogate dalle regioni per l'utilizzo ai fini dell'obbligo formativo (L. 17.5.1999, n. 144), di cui al DM Lavoro del 13.9.2004, pubblicato nella G.U. del 6.10.2004. In aggiunta a tali compiti, dal 1995, su incarico del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, svolge anche funzioni in qualità di

- Struttura Nazionale di Sostegno per le Iniziative Comunitarie; presta assistenza tecnica per il Fondo sociale Europeo (Obiettivi 1, 3 e 4 nella Programmazione 1994-1999; obiettivi 1 e 3 nella Programmazione 2000-2006), nonché per la

⁹ Vedi al riguardo, per maggiori dettagli e riferimenti normativi, l'art. 1 del Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'ISFOL, emanato in base all'art. 3 dello Statuto dell'ente.

realizzazione di parte delle Azioni di Sistema in base ai PON AS ob. 3 e ATAS ob. 1;

- Valuta attività realizzate con finanziamento del Fondo Sociale Europeo;
- Svolge funzioni di Agenzia Nazionale di Coordinamento del Programma Comunitario Leonardo da Vinci, Europass;
- Presta assistenza tecnica per l'Osservatorio per la formazione continua, istituito presso il Ministero del Lavoro.¹⁰

Come già evidenziato nelle precedenti relazioni, tali nuovi compiti ed attribuzioni hanno comportato una nuova organizzazione delle Strutture di ricerca, il potenziamento degli altri servizi e il conseguente aumento delle risorse umane (a quest'ultimo riguardo, l'ISFOL ha esperito a fine 2000 un concorso per la selezione di nuovo personale da assumere a tempo determinato).

Nell'ambito delle attività svolte il ruolo dell'ISFOL prevede l'assolvimento di particolari compiti inerenti alle politiche dello sviluppo professionale delle risorse umane (politiche del lavoro e politiche formative); all'analisi degli aspetti strutturali del sistema di formazione professionale (interventi, destinatari, sedi, personale), processuali (programmazione, progettazione, formazione-didattica, monitoraggio, certificazione, valutazione) e relative alle offerte formative (dall'obbligo di formazione alla formazione continua).

L'attività dell'ISFOL ha inoltre riguardato la concentrazione di know how innovativo, alimentato soprattutto dall'assistenza tecnica alle Iniziative e Programmi Comunitari che hanno come mission la ricerca di percorsi innovativi ed esemplari e, sul piano delle modalità operative, la progressiva integrazione della "ricerca" con "l'assistenza tecnica" (non solo come erogazione di servizi ma soprattutto come momento di elaborazione di soluzioni prototipali).

In linea generale, l'attività dell'ISFOL ha considerato tre linee prioritarie:

- a) realizzazione delle azioni di sistema affidate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per assicurare omogeneità e qualità ai sistemi di formazione professionale (accreditamento delle strutture, certificazione delle

¹⁰ Vedi art. 48 della L.F. n. 289/2002, con le funzioni previste dalla Circolare dello stesso Ministero n. 36 del 18.11.2003 (pubblicata in G.U. n. 5 Serie generale dell'8.1.2004). Con sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 13/28-1-2005 il citato art. 48 della L. F. n. 289/2002 è stato dichiarato illegittimo nella parte in cui non prevede strumenti idonei a garantire una leale collaborazione tra Stato e Regioni; con la stessa sentenza è stato dichiarato illegittimo anche l'art. 47, 1° comma della stessa L. F. 2003, recante finanziamenti statali per la formazione professionale perché relativo a materia devoluta alla competenza residuale delle Regioni.

competenze, analisi dei fabbisogni, valutazione delle attività, formazione dei formatori);

b) sperimentazione, sviluppo e messa a regime delle nuove offerte formative (apprendistato, obbligo formativo, formazione continua, formazione superiore non accademica, tirocinii, ecc.);

c) analisi e monitoraggio in materia di mercato del lavoro e di valutazione delle politiche del lavoro (flussi e modalità di ingresso e reingresso nel mercato del lavoro, mobilità lavorativa e professionale degli occupati, misure finalizzate all'inserimento lavorativo soprattutto dei soggetti a rischio, politiche preventive della disoccupazione, sviluppo dei servizi per l'impiego, ecc.).

L'Istituto, in continuità con l'attività svolta nel 2002 e nell'ambito della Programmazione FSE 2000-2006 ha proseguito nel 2003:

- 1) le attività di ricerca finalizzate a meglio comprendere le componenti e gli andamenti del mercato del lavoro ed a mettere in campo una serie di metodologie e sperimentazioni a carattere valutativo sulle principali politiche per l'impiego, in modo specifico quelle finalizzate a migliorare i processi di inserimento al lavoro;
- 2) le attività di studio, ricerca ed assistenza volte a sviluppare l'integrazione tra i sottosistemi della scuola e della formazione professionale, a promuovere e rafforzare l'alternanza scuola-formazione-lavoro, a favorire la nascita di percorsi formativi post-diploma;
- 3) il rafforzamento dell'informazione statistica e normativa e della conoscenza di base sul funzionamento del sistema formativo a livello nazionale e regionale e sul mercato del lavoro, nonché lo sviluppo di banche dati e dell'attività di documentazione;
- 4) lo svolgimento di ricerche, studi e attività varie in tema di professionalità e professioni, competenze trasversali e certificazione, accreditamento delle strutture formative, formazione dei formatori, formazione a distanza, formazione continua, qualità della formazione ambientale, imprenditorialità femminile, inclusione sociale, ecc. (è stato fornito per il 2003 un elenco di n. 88 pubblicazioni scientifiche);
- 5) l'attività di valutazione del FSE e lo sviluppo del monitoraggio nazionale del FSE a supporto del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria

Generale dello Stato – nonché la regia del raccordo con le fonti e la produzione informativa dell'ISTAT;

- 6) l'attività relativa alla fase del 1° anno per il bando dell'Iniziativa Comunitaria Equal, con predisposizione della strumentazione esecutiva con il supporto al Ministero del Lavoro per la relazione del 3° anno;
- 7) l'attività di selezione e valutazione dei progetti, con relative elaborazioni di rapporti e dossier, del Programma Comunitario Leonardo da Vinci;
- 8) la produzione di numerose pubblicazioni delle varie collane dell'Istituto e la predisposizione ed organizzazione di seminari, convegni e incontri di lavoro a livello nazionale ed internazionale.

Riguardo alle attività sopra esposte sono state fornite alcune indicazioni quantitative utili per la valutazione della gestione. Sono stati comunicati dati analitici relativi alle convenzioni (n. 42) stipulate nel 2003 (di cui n. 14 per il PON Azioni di sistema 2003) per un importo complessivo di 77,312 milioni di euro (i dati sono distinti anche per programmi di iniziativa comunitaria, ricerche, seminari, progetti vari). Sono state adottate n. 39 delibere da parte del Commissario straordinario dell'Istituto mentre il Direttore Generale ha emanato n. 726 determinazioni direttoriali attinenti alla gestione dell'Ente.

Occorre, inoltre, segnalare la pubblicazione dell'annuale rapporto ISFOL per l'anno 2003, presentato al Parlamento (già seguito, nel frattempo, dall'edizione per il 2004). Trattasi di un documento di ampio respiro, che analizza il mercato del lavoro sotto vari profili (economico, politico, giuridico, sociale, nazionale, regionale e comunitario), evidenziando, sulla base dell'elaborazione di dati statistici ufficiali, l'andamento e le proiezioni della situazione economica sotto il profilo della formazione e dell'utilizzo delle risorse umane e con particolare riguardo alla formazione professionale, per un settore che costituisce uno dei fattori determinanti per lo sviluppo socio-economico del Paese. Tale pubblicazione contiene anche un'analisi dell'utilizzazione delle risorse del FSE per la formazione professionale, relative agli obiettivi 1 e 3, con un approfondimento per gli impegni dei corrispondenti Q.C.S. al 31/12/2002, su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'attività istituzionale dell'ente è caratterizzata da un elevato profilo di esternalizzazione dei servizi che la supportano.

L'andamento del fenomeno, già segnalato, si è costantemente sviluppato nel tempo, parallelamente all'accrescersi della sfera delle attività istituzionali, prevalentemente peraltro riferite a programmi di natura temporanea.

La rigidità della dotazione organica dei dipendenti, infatti, ha indotto al ricorso, oltretutto all'assunzione di personale a tempo determinato, come si è già visto, anche a professionalità esterne, acquisite con contratti di collaborazione professionale, ovvero con convenzioni stipulate con enti di ricerca.

Entrambi tali strumenti, che presentano aspetti ormai consolidati nel tempo e sono consentiti dalle norme vigenti in materia di esternalizzazione dei servizi (outsourcing), costituiscono, atteso anche il trend di incremento assunto ed il vincolo di dipendenza e collaborazione con altri organismi, che attuano ricerche qualificate, un sistema organizzativo della gestione prevalentemente orientato verso l'esterno che va attentamente ponderato onde evitare il rischio di una perdita di professionalità specifica interna nonché di una accentuata dipendenza da sistemi di ricerca, che pur dovendo ispirarsi ai criteri di elaborazione e programmazione scientifica diretta, proprie dell'Istituto, vi concorrono con una propria autonomia.

Occorre, inoltre, prestare la dovuta attenzione affinché il sistematico, preponderante ricorso a forme di collaborazione esterna non comporti il rischio, perpetuandosi nel tempo, di assumere la funzione di un rilevante apporto sostitutivo del personale di ricerca dipendente, eludendo così la particolare disciplina che giustifica il ricorso a tali prestazioni professionali, che non possono essere utilizzate per sopperire a deficienze strutturali di organico ¹¹.

Occorre inoltre osservare che attualmente, dopo l'emanazione del nuovo Statuto, che prevede per l'Istituto compiti e strumenti operativi adeguati allo sviluppo di una maggiore autonomia scientifica e programmatica, sussistono oggettive difficoltà ad acquisire all'esterno personale dirigenziale di elevato livello professionale, come prevede anche il regolamento interno di organizzazione, per

¹¹ Si ricorda che la nuova disciplina prevista dall'art. 1, c. 9 del D.L. n. 168/2004, convertito con L. n. 191/2004, prevede per gli incarichi di Studio o di ricerca e per le consulenze esterne una adeguata motivazione con riferimento alle prescrizioni normative e, in ogni caso, la preventiva comunicazione agli organi di revisione ed agli organi di controllo dell'ente per la verifica della sussistenza dei presupposti, costituendo l'inosservanza di tali principi un illecito disciplinare con conseguente responsabilità erariale.

Per quanto riguarda il conferimento di incarichi esterni che corrispondono a funzioni ordinarie proprie dell'attività amministrativa dell'Istituto si segnalano quelli relativi alla elaborazione del nuovo Statuto, e alla redazione del regolamento di attuazione, e per l'erogazione di benefici sociali e assistenziali a favore del personale dell'Istituto.

la presenza di specifici vincoli normativi inerenti alla nuova dotazione organica, soprattutto, come si è già accennato, per la necessità di rispettare il principio dell'invarianza della spesa.

5.1 Analisi dei dati contabili

L'analisi dei dati contabili evidenzia la prevalenza dell'attività istituzionale basata sull'erogazione di cofinanziamenti rispetto a quella interna diretta finanziata solo dal Ministero del Lavoro che, rispetto al totale dell'ammontare degli impegni, ha raggiunto nel 2002 una quota di impegni del 4,32% e nel 2003 del 5%; per le sole attività per consulenze, ricerche e studi, gli impegni rappresentano l'11,7% nel 2002 e del 7,8% nel 2003 del totale della spesa per attività istituzionali.

La tabella seguente espone i dati complessivi e parziali relativi a detta attività nel biennio 2002/2003, esposti per singoli programmi e per oggetto dell'attività stessa; i residui finali rappresentano i residui totali dell'anno.

SPESE PER ATTIVITÀ IST.LE (cat. 5^)

	ES. 2002		ES. 2003		Differ. Es. Prec.	Var. %
	Impegni	Residui	Impegni	Residui		
ISFOL	1.626.412,47	797.625,48	2.636.216,73	1.443.481,06	1.009.804,26	62%
OCCUPAZIONE	-	-	-	-	-	-
ADAPT	-	-	-	-	-	-
ASS. TEC. FSE	-	-	-	-	-	-
LEONARDO	17.392.285,00	20.876.260,01	29.478.282,00	32.117.853,87	12.085.997,00	69%
LEONARDO AG. NAZ.	634.073,73	294.661,72	601.302,06	152.585,66	- 32.771,67	-5%
ASS. TEC. REGIONI	1.088.310,91	151.134,65	707.474,28	80.609,90	- 380.836,63	-35%
ALTRI	283.616,25	366.848,11	18.094,27	-	- 265.521,98	-94%
EQUAL	223.866,05	128.563,69	295.388,74	79.150,81	71.522,69	32%
Progr. Azioni Sistema 2000/6	16.358.555,75	7.525.833,22	18.010.049,11	6.186.093,43	1.651.493,36	10%
T O T A L E	37.607.120,16	30.140.926,88	51.746.807,19	40.059.774,73	14.139.687,03	38%

di cui cap. 64/264/274 "consulenza a ricerche, studi"

ISFOL	1.005.685,69	324.891,82	852.367,30	200.797,69	- 153.318,39	-15%
OCCUPAZIONE	-	-	-	-	-	-
ADAPT	-	-	-	-	-	-
ASS. TEC. FSE	-	-	-	-	-	-
LEONARDO AG. NAZ.	108.715,81	29.102,57	359.265,39	38.033,87	250.549,58	230%
ASS. TEC. REGIONI	770.624,20	151.134,65	706.025,64	80.609,90	- 64.598,56	-8%
ALTRI	-	-	-	-	-	-
EQUAL	66.032,74	26.983,96	154.412,21	33.205,11	88.379,47	134%
Progr. Azioni Sistema 2000/6	6.613.751,79	1.705.907,94	8.804.173,61	1.910.576,78	2.190.421,82	33%
T O T A L E	8.564.810,23	2.238.020,94	10.876.244,15	2.263.223,35	2.311.433,92	27%

La tabella che segue evidenzia l'incidenza degli impegni per attività istituzionali e delle spese di funzionamento in rapporto all'ammontare totale delle spese che, nel biennio considerato, subisce una notevole lievitazione (dal 59,2% al 68,7%), con un incremento degli impegni stessi anche in valore assoluto.

(in migliaia di euro)

	2002		2003	
	Importo	%	Importo	%
Spese di funzionamento	24.105,31	38,0	22.816,10	30,3
Spese per attività istituzionali	37.607,12	59,2	51.746,80	68,7
Tfr	1.766,76	2,8	765,88	1,0
TOTALE SPESE	63.479,19	100,0	75.328,78	100,0

La tabella successiva espone i contributi erogati a favore dell'ente nel biennio 2002/2003 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e direttamente dall'U.E..

I dati sono distinti per singoli programmi e per attività in convenzione.

Si rileva il notevole decremento nel 2003 dei contributi di co-finanziamento erogati dal Ministero sul Fondo di rotazione e l'incremento dei contributi erogati dall'U.E..

I dati complessivi evidenziano nel 2003 un incremento dei contributi del 13,5%.

Una flessione registra il volume dei residui attivi (-19,3%), pur mantenendo valori assoluti rilevanti¹².

¹² Su tale aspetto dei risultati contabili si riferisce nel seguito della trattazione.

CONTRIBUTI COMUNITARI

	Es. 2002		Es. 2003	
A) Fondi erogati tramite il Fondo di Rotazione:				
<u>Ministero del Lavoro:</u>				
	Accertamenti	Residui	Accertamenti	Residui
Programma ADAPT	0,00	0,00	0,00	0,00
Programma EQUAL	1.002.508,00	1.454.356,14	1.030.951,00	898.411,43
Programma OCCUPAZIONE	0,00	0,00	0,00	0,00
Formazione Continua	1.549.370,00	1.549.370,00	0,00	309.873,44
Programma ASS. TECNICA FSE	0,00	940.463,88	0,00	940.463,88
Progr. Azioni di Sistema 2000-2006	18.817.766,45	25.810.554,23	15.141.560,50	12.339.384,83
TOTALE (A)	21.369.644,45	29.754.744,25	16.172.511,50	14.488.133,58
B) Fondi erogati direttamente dalla U.E. per:				
Programma EQUAL	1.002.508,00	1.454.356,14	1.030.951,00	898.411,44
Programma OCCUPAZIONE		528.500,08	0,00	0,00
Assis. Tecnica F.S.E.	0,00	1.868.949,32	0,00	1.650.179,36
Programma ADAPT		27.071,41	0,00	0,00
Progr. Azioni di Sistema 2000-2006	15.452.948,55	19.638.637,44	15.466.431,50	14.242.180,18
Programma Leonardo scambi	0,00	0,00	0,00	0,00
Programma Leonardo Mobilità	10.236.087,00	9.652.852,84	11.114.972,00	9.786.138,98
Progetto ARCA	0,00	0,00	0,00	0,00
Leonardo Valorizzazione	0,00	19.728,65	0,00	0,00
Leonardo II AN	1.144.114,00	400.501,63	2.041.134,00	1.569.128,83
Europass	96.000,00	33.245,71	117.000,00	68.345,71
EURES	0,00	326.804,16	0,00	326.804,16
U.E. Centro Risorse	83.138,00	33.324,40	41.569,00	54.108,75
Prog. Pilota UE 2000-1342-001	0,00	1.375.801,44	10.155.497,00	5.435.926,74
Programma Leonardo X PROCEDURA B	7.114.881,00	2.845.952,40	7.790.306,00	5.962.074,80
Prog. Pilota pers.sanit. Norvegia	0,00	0,00	0,00	0,00
<u>Contratti con l'U.E.:</u>				
Rete Europea TTNET	0,00	0,00	450.000,00	315.000,00
UNIV BREMA-HPSE-CT-2001-60035	55.640,00	31.591,79	0,00	31.591,79
IST TAGLIACARNE-HPSE CT-2001-00098	58.560,00	35.560,00	0,00	27.226,00
ACADEMUS EVORA-HPSE-CT-2001-00074	87.837,00	52.791,38	0,00	41.658,63
UE HPHA-CT-2000-0051-Partner in Brema	0,00	21.924,41	0,00	21.924,41
TOTALE (B)	35.331.713,55	38.347.593,20	48.207.860,50	40.430.699,78
TOTALE GENERALE (A+B)	56.701.358,00	68.102.337,45	64.380.372,00	54.918.833,36

6. Convenzioni e collaborazioni esterne

Il processo di gestione delle attività dell'Istituto negli ultimi anni ha accentuato, come si è già detto, l'esigenza di avvalersi di professionalità esterne, aumentando il ricorso a collaboratori e ad Enti di ricerca.

Si può notare che, dal 2001 al 2003, le Determine aventi ad oggetto collaborazioni, a parte una riduzione nel 2002, registrano un incremento del 101%, mentre quelle aventi ad oggetto convenzioni per ricerca e assistenza tecnica presentano un trend di crescita costante nel triennio, con un incremento del 62%, secondo le indicazioni della seguente tabella.

Tipologia	Valore assoluto			Percentuale su totale determine		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Collaborazioni	155	133	312	32,6	26,9	42,9
Convenzioni per Ricerca e A. T.	79	91	128	16,6	18,4	17,6
Totale	234	224	440	49,2	45,3	60,5

Un tale incremento ha comportato negli anni, maggiori impegni finanziari dell'Istituto per le attività contrattuali in esame.

Risulta dalla Tabella successiva che l'impegno di spesa assunto dall'Istituto per le collaborazioni e le convenzioni per ricerca e assistenza tecnica nel 2003 è di circa 20 milioni e mezzo di euro; il 58% di tale importo (11.938.702 euro) riguarda le collaborazioni e il residuo 42% (8.551.548 euro) le convenzioni per ricerca e assistenza tecnica.

Anno	Collaborazioni	Convenzione per ricerca e A. T.	impegno totale
Valore assoluto			
2001	6.673.658	8.250.139	14.923.797
2002	8.564.809	8.471.478	17.036.287
2003	11.938.702	8.551.548	20.490.250
Variazioni percentuali			
2001	28,3	2,7	14,2
2002	39,4	0,9	20,3
2003	78,9	3,7	37,3

Nella tabella che segue, relativa all'esercizio 2003, sono esposti, per le singole Unità operative, i dati relativi alle risorse umane (interne ed esterne) e l'impegno finanziario relativo alle collaborazioni e convenzioni corrispondenti alle Unità stesse.

Il numero complessivo dei dipendenti impiegati è di 321 unità, quello dei collaboratori ed esperti è di 751.

Risorse umane e finanziarie per Unità Operativa nel 2003

Unità Operativa	Risorse Umane					Convenzioni	Impegno finanziario (euro)	
	Dipendenti *			Esterni			Numero	Collaborazioni
	Ricer- catori	CTER	Altro	Collabo- ratori	Esperti			
Area Mercato del Lavoro	19	8	2	15	34	29	1.030.995	1.527.092
Area Sistemi Formativi	13	11	1	1	19	9	194.483	724.320
Area Metodologie per la Formazione	8	4	-	3	30	15	476.669	1.500.520
Area Sperimentazione Formativa	7	6	4	1	15	17	296.354	825.822
Area Studi Istituzionali e Normativi	4	3	2	4	14	9	282.527	514.364
Area Ricerche Informazione e Documentazione	6	8	5	-	-	-	-	-
Area Interventi Comunitari	6	10	5	1	10	5	240.840	207.058
Struttura di Valutazione	7	2	4	4	5	-	222.938	-
Iniziativa Equal	5	12	4	2	7	-	182.324	-
Programma Leonardo da Vinci	14	9	6	10	23	5	222.959	152.339
Europass	1	1	1	-	-	1	-	27.440
Progetto Analisi Fabbisogni	3	2	2	2	8	4	201.146	288.545
Progetto Formazione Continua	4	5	1	3	21	12	572.449	1.371.456
Progetto Orientamento	4	2	1	8	18	11	373.108	431.000
Progetto Ambiente	2	-	-	4	11	2	193.626	85.200
C.D.S. Informazione e Pubblicità	4	4	2	5	3	7	126.985	419.640
Unità Asis (Pari Opportunità e Progetto Inclusione sociale)	11	4	-	2	48	12	414.954	402.752
Progetto Flai Lab	1	-	-	2	-	2	42.176	74.000
Azione Accreditamento	-	3	1	7	348	-	5.378.021	-
Ufficio Stampa	1	1	-	3	1	-	93.365	-
SIA - Banca dati e sito Isfol	1	2	1	-	-	-	-	-
Servizio Affari Amministrativi	1	3	35	-	6	-	69.506	-
Organi Collegiali	1	2	14	-	-	-	-	-
Presidenza	1	-	-	-	14	-	143.262	-
Direzione (A. T. Regioni)	-	1	1	-	35	-	1.049.909	-
Servizio di Controllo Interno	-	2	-	-	4	-	130.105	-
Totale	124	105	92	77	674	140	11.938.701	8.551.548

* Al netto del personale distaccato presso il Ministero di Welfare, in aspettativa o comando ovvero non impegnato nell'attività specifica dell'Unità Operativa.

Le convenzioni, attribuite con procedure concorsuali, hanno riguardato attività di ricerca, assistenza tecnica e sperimentazione¹³.

La situazione delle convenzioni stipulate per Struttura (esposta nella tabella che segue) evidenzia l'incremento in valore assoluto e percentuale delle convenzioni delle Aree di ricerca, e la sostanziale invarianza di quelle relative a Progetti d'Istituto.

Strutture	Valori assoluti			Composizione percentuale		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Area di ricerca	39	53	80	47,0	54,1	57,2
Struttura di valutazione	1	-	-	1,2	-	-
Progetti d'Istituto	29	36	50	34,9	36,8	35,8
A T Regioni e Province autonome	9	1	-	10,9	1,0	-
interventi comunitari	1	1	5	1,2	1,0	3,5
Iniziative e programmi comunitari	4	7	5	4,8	7,1	3,5
Totale	83	98	140	100,0	100,0	100,0

Le collaborazioni vengono stipulate contrattualmente con collaboratori ed esperti; esse assumono un valore crescente anche per l'esigenza di costituire e rafforzare i gruppi di lavoro in singole Regioni, che operano in sedi decentrate con il coordinamento centrale dell'Istituto, per la definizione di modalità, criteri e sistemi di accreditamento delle locali strutture operative.

La tabella che segue espone i dati relativi al numero di collaboratori ed esperti impegnati nel triennio 2001/2003 per singola Unità operativa¹⁴.

¹³ Sono considerate distintamente le convenzioni per la fornitura di servizi.

¹⁴ Il Servizio di controllo interno, dopo aver analizzato l'andamento dell'impegno finanziario e dell'apporto esterno all'attività istituzionale dell'ente attraverso le convenzioni e le collaborazioni, assume una posizione critica nei confronti del ricorso alle collaborazioni coordinate e continuative, anche in relazione alla necessità di un adeguamento della programmazione e delle risorse umane interne.

Unità Operativa	Numero Collaboratori		
	2001	2002	2003
Area Mercato del Lavoro	26	12	49
Area Sistemi Formativi	44	44	20
Area Metodologie per la Formazione	16	15	33
Area Sperimentazione Formativa	32	17	16
Area Studi Istituzionali e Normativi	12	10	18
Area Interventi Comunitari	6	2	11
Struttura di Valutazione	9	8	9
A.N. Leonardo da Vinci- Progetto Equal	6	20	42
Progetto Analisi Fabbisogni	26	5	10
Progetto Formazione Continua	22	27	24
Progetto Orientamento	3	11	26
Progetto Ambiente	4	8	15
C.D.S. Informazione e Pubblicità	3	-	8
Unità Asis (Pari Opportunità e Progetto Inclusion sociale)	20	38	50
Progetto Città dei Mestieri	-	6	-
Progetto Flai Lab	4	3	2
Accreditamento Strutture	99	171	355
Assistenza Tecnica Regioni	79	38	-
Ufficio Stampa	1	-	4
SIA - Banca dati e sito isfol	1	-	-
Servizio Affari Amministrativi	7	6	6
Presidenza	15	17	14
Direzione	11	2	35
Servizio di Controllo Interno	3	4	4
Totale Collaboratori	449	464	751

7. I programmi comunitari e il ruolo dell'ISFOL

Come già indicato, l'ISFOL svolge la sua attività istituzionale in prevalenza attraverso i finanziamenti erogati dalla UE (in concorso con i finanziamenti nazionali) a carico del Fondo Sociale Europeo (FSE), secondo le linee operative previste dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000/2006, sulla base di un Piano Operativo Nazionale (PON) e di Piani Operativi Regionali (POR) approvati dalla Commissione CE; le attività cofinanziate rientrano nell'Obiettivo 1 del FSE per gli interventi strutturali nelle regioni dell'Italia meridionale (PON Assistenza tecnica e azione di sistema) e nell'obiettivo 3, che ha come scopo il sostegno degli interventi a favore dell'occupazione e dello sviluppo delle risorse umane negli Stati membri (PON Azioni di sistema), e per l'Italia nella zona territoriale centro-settentrionale¹⁵.

All'interno degli obiettivi perseguiti con i finanziamenti comunitari i Quadri comunitari di sostegni, com'è noto, si sviluppano secondo le linee di assi prioritari di intervento¹⁶.

Anche i POR (per le zone regionali) si inquadrano nel QCS che ne delimita ambiti e contributi; inoltre il PON (in ambito nazionale) del QCS dell'obiettivo 3 è gestito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; mentre quello dell'Obiettivo 1 (anch'esso articolato per assi prioritari) ha come organo gestore il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con un coordinamento degli interventi a livello di erogazione dei Fondi strutturali affidato ad amministrazioni capofila dei singoli Fondi (per il FESR al Ministero dell'Economia e per il FSE al Ministero del Lavoro).

Il QCS è a sua volta corredato da un piano finanziario, che programma le risorse disponibili nel periodo di riferimento (2000/2006), con indicazioni delle

¹⁵ Per maggiori dettagli occorre fare riferimento principalmente per le norme comunitarie ai Regolamenti della Commissione CE n. 1261 del 21.6.1999 (FESR), n. 643 del 28.3.2000, n. 1.159 del 30.5.2000, n. 1.685 del 28.7.2000, n. 438 del 2.3.2001, n. 448 del 2.3.2001; al Regolamento del Consiglio n. 1.260/99 del 21.6.1999 e al Regolamento del Parlamento e del Consiglio n. 1.784 del 12.7.1999; per le norme nazionali occorre considerare in particolare la legge n. 183 del 16.4.1987, la legge n. 233 del 6.8.1990, il D.Legs. n. 157 del 17.3.1995 (modificato dal D.Legs. n. 65 del 2000), la legge n. 150 del 7.6.2000, la Direttiva PCM del 27.9.2000 e le successive norme integrative, e segnatamente le leggi comunitarie annuali. Occorre, inoltre, considerare le decisioni della Commissione di approvazione dei Q.C.S. per gli obiettivi 1 e 3 e dei PON di programmazione e attuazione sul territorio nazionale delle misure di sostegno autorizzate.

¹⁶ Per l'obiettivo 1 interessa in particolare l'Asse III, per la valorizzazione delle risorse umane; per l'obiettivo 3 l'Asse C, per la promozione ed il miglioramento della formazione professionale.

risorse pubbliche (comunitarie, statali e regionali) e private impegnabili secondo quote di partecipazione.

L'ISFOL riceve i finanziamenti tramite il Ministero del Lavoro. Le operazioni di finanziamento si articolano per fasi successive: dalla valutazione dei progetti all'ammissione al finanziamento, alla stipula dell'Atto di concessione o del Contratto (nel caso di pubblici servizi), alla graduale erogazione delle risorse e ai pagamenti di saldo sulla base del controllo effettuato dagli organi competenti; il ciclo si conclude con l'invio della certificazione delle dichiarazioni di spesa, intermedie e finali, alla Commissione Europea. Il ruolo dell'ISFOL per l'Obiettivo 1 è definito nell'apposito documento di complemento di programmazione del PON, che prevede la procedura di affidamento diretto all'Istituto da parte del Ministero del Lavoro della realizzazione degli interventi approvati.

Per l'Obiettivo 3 le procedure di erogazione dei finanziamenti sono indicate nel documento di Complemento di programmazione al PON Azioni di Sistema¹⁷, che precisa il piano finanziario, le misure programmate, i soggetti attuatori, le amministrazioni responsabili, le procedure per la sorveglianza e la verifica attraverso indicatori di realizzazione finanziaria e realizzazione fisica.

Il piano di complemento indica, per le singole misure, le competenze specifiche dell'ISFOL quale soggetto attuatore¹⁸.

L'ISFOL è anche impegnato, come si rileva dalla esposizione finanziaria relativa all'attività istituzionale, in programmi di iniziativa comunitaria, articolati in più fasi (EQUAL, LEONARDO), che sono stati istituiti su decisione del Consiglio U.E. (per il programma Leonardo, 2^a fase, v. la decisione del Consiglio U.E. (per il programma Leonardo, 2^a fase, v. la decisione del Consiglio U.E. 1999/382/CE del 26.4.1999) o della Commissione CE (v. per il programma EQUAL la decisione c (2001) 43 del 26.3.2001). Le quote di cofinanziamento vengono definite annualmente dal Ministero dell'Economia (per il programma EQUAL l'annualità 2003 è stata definita con D.M. n. 50 del 23.12.2002 e fa carico al fondo di rotazione di cui alla L. n. 183/1987).

¹⁷ Approvato con Decisione della Commissione Europea c (2000) 2079 del 21.9.2000.

¹⁸ Per quanto riguarda i PON a titolarità del Ministero del Lavoro, per le attività cofinanziate dal F.S.E. per l'attuazione della politica europea dell'occupazione, la Circolare n. 41/2003 del 5.12.2003 dello stesso Ministero descrive dettagliatamente le prescrizioni riguardanti la rendicontazione da parte dei soggetti promotori, l'ammissibilità delle spese e i massimali di costo, le varie tipologie di soggetti operativi interessati, a seguito della concessione amministrativa da parte del Ministero e con delega a soggetti intermedi.

Il programma Leonardo (periodo 2000/2006) promuove lo sviluppo di uno spazio europeo di cooperazione nel settore dell'istruzione e della formazione professionale.

Il programma EQUAL intende promuovere nuove metodologie di lotta contro le discriminazioni e le disparità presenti nel mercato del lavoro, con iniziative politiche trasversali estese oltre le frontiere istituzionali¹⁹.

Ulteriori recenti funzioni sono state affidate all'ISFOL per i problemi nel settore del sostegno dell'occupazione, come collaboratore del Ministero del Lavoro per l'elaborazione di indicatori quantitativi di avanzamento finanziario e di realizzazione fisica per le azioni di formazione e promozione affidate alle regioni (v. Decreto Dir. dell'Ufficio Centrale (UCOFPL) presso il Ministero del Lavoro del 27.9.2004). L'ISFOL ha inoltre il compito di Agenzia Nazionale per l'Italia del Programma Leonardo da Vinci (conferito a seguito di convenzione n. 2003-0041, stipulata con la Commissione Europea).

Altri recenti compiti sono stati affidati all'ISTITUTO con la legge finanziaria 2003 (n. 289 del 2002) per l'assistenza tecnica all'Osservatorio per la formazione continua, e dal D.Legs. 10.9.2003, n. 276 con il compito di supporto al Ministero del Lavoro per la predisposizione di un Rapporto annuale al Parlamento e alla Conferenza unificata sulle politiche del lavoro.

Si completa il quadro delle competenze operative dell'ISFOL con l'indicazione di alcuni provvedimenti, che riguardano la ripartizione ed il trasferimento di fondi erogati per l'istruzione la formazione professionale alle Regioni. Il Decreto Dir. Gen. UCOFPL del 1° luglio 2003, concerne il finanziamento di progetti di formazione di lavoratori occupati (v. art. 6 della legge 8.3.2000, n. 53). Rilevante in materia è anche l'accordo del 15.1.2004 tra il MIUR, il Ministero del Lavoro e le Regioni, approvato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, riguardante la definizione degli standard formativi, di cui all'art. 4 dell'accordo quadro sancito in Conferenza unificata il 19.6.2003 per la realizzazione di un'offerta formativa sperimentale di istruzione e formazione professionale.

¹⁹ Per più estese considerazioni sull'attuazione e sulla verifica dei risultati dei programmi di iniziativa comunitaria, si consulti la Relazione annuale 2003 della Sezione di controllo per gli Affari Comunitari ed Internazionali della Corte dei conti, adottata con deliberazione n. 2/2004 e trasmessa al Parlamento.

In tale quadro di apertura alle nuove competenze decentrate alle Regioni in materia di formazione professionale l'ISFOL ha già ruoli definiti (collabora con il Ministero del Lavoro per l'elaborazione di un rapporto annuale e per il monitoraggio delle attività per l'attuazione dell'obbligo formativo); in altri settori (accesso al fondo di rotazione o al FSE per finanziamento di progetti per la formazione professionale) ha già iniziato a costruire una rete di rapporti istituzionali con le regioni per accreditare la propria competenza nel settore in materia di ricerca e assistenza tecnica²⁰.

²⁰ Con L. R. n. 1/05 della regione Puglia è stato disposto che la Regione si avvale dell'ISFOL per la realizzazione delle attività di assistenza tecnica e di accompagnamento in materia di formazione ed orientamento professionale, utilizzando a tale scopo fondi ministeriali o comunitari a tali obiettivi destinati.

Occorre, d'altra parte, ricordare che con sentenza n. 34 del 12-26/1/2005, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate varie questioni di legittimità proposte riguardo alla legge regionale 30/6/2003, n. 12 della Regione Emilia Romagna, che prevede misure di rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale in quanto non contiene violazioni dei principi fondamentali delle norme statali in materia né invasione della presunta competenza statale esclusiva.

8. La gestione economico-finanziaria

8.1. Il bilancio

L'Istituto adotta il sistema di contabilità e di bilancio previsto dal DPR 28.12.1979, n. 696, ora sostituito dal D.P.R. 97/2003, per gli enti pubblici non economici, redigendo un bilancio preventivo ed un conto consuntivo, comprendente il rendiconto finanziario, il conto economico, il conto del patrimonio e la situazione amministrativa.

Il bilancio preventivo per l'esercizio 2003 è stato adottato con determinazione del Commissario Straordinario del 30.12.2002 (oltre il termine previsto dall'art. 11 dello Statuto dell'ente, con successiva autorizzazione del prolungamento dell'esercizio provvisorio del bilancio da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali fino al 31.3.2003), della quale il Collegio dei revisori ha preso atto nella riunione dell'11.3.2003, condividendo sostanzialmente le osservazioni di replica dell'ISFOL alle osservazioni dei Ministeri vigilanti circa la necessità della riduzione degli impegni per l'acquisto dei beni e servizi, formulate con nota del 12.3.2003; il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha quindi espresso parere favorevole per l'approvazione del bilancio preventivo con nota del 1°.4.2003, in quanto la riduzione di spesa per consumi intermedi (10%), è stata operata (per circa il 12%) sulla quota del finanziamento ordinario del Ministero del Lavoro mentre le rimanenti spese correlate a progetti cofinanziati dalla U.E. debbono ritenersi strettamente collegate alle previste attività, con obbligo di successiva rendicontazione e per esse non si porrebbe la necessità di una riduzione. Il Ministero del Lavoro, con nota del 14 aprile 2003, ha espresso parere favorevole per l'approvazione del bilancio preventivo 2003, condividendo le osservazioni del Ministero dell'Economia, anche per ciò che attiene al superamento dei rilievi già formulati al fine di accertare il contenimento dell'incremento delle retribuzioni per rinnovi contrattuali nel limite del 5,66% nel biennio 2002/2003, pur se l'ente non ha provveduto ad iscriverne in apposito fondo l'impegno corrispondente, avendo peraltro utilizzato a tal fine l'avanzo di amministrazione, inglobando gli oneri corrispondenti nei costi complessivi per il personale.

Si osserva al riguardo, che, pur prendendo atto delle conclusioni favorevoli espresse dai Ministeri vigilanti, la corretta procedura della istituzione di un apposito

fondo per evidenziare gli incrementi derivanti dai rinnovi contrattuali non può essere derogata, anche perché la separata indicazione di detti oneri è necessaria al fine di accertare il rispetto delle prescrizioni normative, che costituiscono norme cogenti di finanza pubblica; ciò anche per una puntuale evidenziazione contabile e per il controllo della gestione del Fondo.

Per ciò che attiene alle considerazioni svolte dai Ministeri vigilanti in relazione alla non riducibilità degli impegni attinenti alle erogazioni di cofinanziamento, si osserva che le direttive normative in materia hanno portata generale; per ciò che riguarda peraltro i fondi destinati al cofinanziamento per gli impegni adottati in sede comunitaria, si deve escludere la possibilità di riduzione; l'eventuale successiva riprogrammazione degli interventi, già finanziati, con una rimodulazione dei programmi approvati, necessaria per apportare una eventuale riduzione, richiederebbe comunque la previa modifica degli accordi e delle clausole già stipulate tra lo Stato e la Comunità Europea ²¹.

Nel corso dell'esercizio sono state adottate, inoltre, tre note di variazione al bilancio preventivo, che, previo esame da parte del Collegio dei revisori, sono state approvate con parere favorevole dei Ministeri vigilanti, in quanto non sono stati riscontrati elementi tali da alterare l'equilibrio del bilancio dell'ente.

Il conto consuntivo dell'esercizio 2003 è stato approvato dal Commissario Straordinario dell'ISFOL in data 1.6.2004 (in ritardo rispetto al termine del 30 aprile previsto dallo Statuto); sullo stesso ha espresso parere favorevole il Collegio dei revisori nella riunione del 27.5.2004 ed è poi intervenuta l'approvazione da parte dei Ministeri vigilanti, con la riserva peraltro circa la mancata applicazione della prescrizione concernente la riduzione del 10% degli stanziamenti per i consumi intermedi²².

Sia il Collegio dei revisori che i Ministeri vigilanti hanno poi rilevato la sussistenza di notevoli residui attivi e passivi (in diminuzione peraltro nel 2003 rispetto all'esercizio precedente), attribuiti al ritardo nell'erogazione dei

²¹ Vedi al riguardo le prescrizioni generali contenute per i bilanci degli enti pubblici per l'esercizio 2003 nella Circolare n. 33 del 6.11.2002 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché le direttive impartite dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 30.9.2002.

²² Si fa, peraltro, osservare che i Ministeri vigilanti, come si è sopra riferito, avevano espresso parere non ostativo riguardo ai criteri applicativi di tale riduzione, in sede di approvazione del bilancio preventivo 2003; con successiva nota del 18/10/2004, in esame dei problemi derivanti dall'applicazione del D. L. n. 168/2004 (convertito con L. 191/2004) il MEF ha osservato che sono da ritenere escluse dalle riduzioni di spesa di cui all'art. 1, co. 10, della citata L. 191/2004, quelle che trovano copertura attraverso finanziamenti vincolati riconducibili a specifici progetti oggetto di rendicontazione.

contributi all'ente e, conseguentemente, con riflessi negativi anche sui pagamenti per impegni già perfezionati.

Al riguardo occorre innanzitutto osservare che il Collegio dei revisori ha anche segnalato riduzioni di spesa (economie) rispetto alle previsioni definitive per il contenimento delle collaborazioni esterne, per variazioni negative delle attività istituzionali programmate e per quelle relative alle Azioni di Sistema PON 2000/2006.

Ha precisato, inoltre, che i contributi per attività istituzionali hanno subito nel corso del 2003 un incremento del 30%, con riferimento, peraltro, a programmi pluriennali, i cui stanziamenti, relativi a somme non impegnate nell'esercizio di riferimento (residui di stanziamento), confluiscono contabilmente nell'avanzo di amministrazione, con utilizzo nell'esercizio successivo per la realizzazione delle attività programmate (con eventuale rimodulazione dei programmi).

Occorre ancora rilevare al riguardo che già con deliberazione del 27.6.2003 il Commissario straordinario dell'ente ha provveduto al riaccertamento dei residui per il periodo 1986/2001, eliminando residui attivi per € 16,531 milioni, perché ritenuti non più esigibili, e residui passivi per € 9,198 milioni perché ritenuti non più dovuti, con una indicazione della provenienza nella documentazione allegata (i residui attengono prevalentemente ad attività e stanziamenti per programmi istituzionali e comunitari).

Con successiva delibera, inoltre, del 1°.6.2004 il Commissario straordinario ha disposto l'eliminazione di ulteriori residui relativi agli esercizi 1995/2002 (residui attivi per € 250.751 e residui passivi per € 749.739; anche per questi con indicazione ed elencazione delle partite corrispondenti).

L'istruttoria per l'accertamento della effettiva causa della formazione di tali residui, se ricollegabili a ritardi gestionali ovvero ad altri fattori, non ha avuto ancora esito, in quanto l'Istituto non ha fornito chiarimenti al riguardo. Il Ministero del Lavoro (Dir. Gen. Per le Politiche, l'orientamento e la formazione (ex UCOFPL) ha comunque confermato che per il piano di attività ISFOL 2000/2001, a valere sul PON ATAS OB.1, sono stati disimpegnati €. 708.264,22, mentre per il PON OB.3 vi è un residuo per l'esercizio 2000/2001 pari a €. 1,089 milioni, non spesi nei termini dall'ISFOL; per l'esercizio 2002 sussiste un residuo da disimpegnare pari a €. 154.615,42, sempre perché non speso nei termini dall'ISFOL per l'OB.3 (oltre a un minore residuo di €. 671,37 per l'OB.1).

Si può, pertanto, presumere, come si dirà anche nelle conclusioni della presente relazione, che l'eliminazione di tali residui sia dovuto, oltreché ai ritardi nell'erogazione dei contributi (che determinano una influenza negativa ai fini della programmazione delle attività istituzionali) anche ad una ipofunzionalità oggettiva (sulle cui cause non sussistono al momento elementi sufficienti ed univoci) ovvero ad un eventuale sovradimensionamento delle attività programmate in relazione alle effettive potenzialità di esecuzione da parte dell'Istituto. Al riguardo si fa riserva di riferire più approfonditamente nella prossima relazione, anche sulla base dei chiarimenti specifici che l'Istituto dovrà fornire alla Corte.

8.2 I risultati della gestione

Si riportano nelle tabelle che seguono i risultati complessivi della gestione economico-finanziaria desunti dai documenti di bilancio dell'ente.

La tabella che segue espone i dati delle previsioni di bilancio (iniziali e finali) e quelli del consuntivo 2003, con indicazione dei residui iniziali e finali.

DETTAGLIO FINANZIARIO GENERALE 2003

(in migliaia di euro)

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Accertamenti Impegni	Riscossioni Pagamenti	Residui iniziali	Residui finali
ENTRATE						
Titolo II – Trasf. Correnti	46.628,69	76.179,85	76.179,07	42.409,99	77.378,70	57.648,75
Titolo III – Altre entrate	12,91	12,91	22,81	22,79	0,00	0,01
Titolo IV - Entrate patrimoniali	12,91	191,26	191,85	191,62	0,00	0,23
Titolo VII - Partite di Giro	7.160,00	7.160,00	7.831,61	7.780,69	299,59	50,92
Totale entrate	53.814,51	83.544,02	84.225,34	50.405,09	77.678,29	57.699,91
SPESE						
Titolo I – Spese correnti	65.367,20	99.949,52	74.562,88	43.584,48	33.058,83	43.641,49
Titolo II e III - Spese c/capitale	803,64	1.091,54	979,08	961,77	19.391,75	17,31
titolo IV - Partite di giro	7.160,00	7.160,00	7.831,61	7.123,18	543,08	708,43
Totale spese	73.330,84	108.201,06	83.373,57	51.669,43	52.993,66	44.367,23

Si evidenzia un notevole scostamento tra previsioni iniziali e definitive nonché la diminuzione dei residui attivi e passivi.

La tabella successiva riporta i dati comparati per il biennio 2002/2003 del rendiconto finanziario generale.

RENDICONTO FINANZIARIO GENERALE

(in migliaia di euro)

	2002	2003
ENTRATE		
Entrate correnti	66.445,75	76.201,88
Entrate in conto capitale	18.577,30	191,85
Entrate per partite di giro	7.639,31	7.831,61
Totale entrate	92.662,36	84.225,34
SPESE		
Spese correnti	61.712,44	74.562,88
Spese in conto capitale	20.560,19	979,08
Spese per partite di giro	7.639,31	7.831,61
Totale spese	89.911,94	83.373,57
Avanzo/disavanzo finanziario	2.750,42	851,77
Totale a pareggio	92.662,36	84.225,34

I dati finali evidenziano la riduzione dell'avanzo finanziario, per effetto sia dell'incremento delle spese correnti (segnatamente di quelle per le attività istituzionali) sia della riduzione delle entrate in conto capitale (nel 2002 figuravano entrate per accensione di prestiti, come risulta dal dettaglio delle corrispondenti entrate).

Le tabelle che seguono espongono in dettaglio le entrate correnti e quelle in conto capitale raffrontate per il biennio 2002/2003, con il già segnalato incremento delle entrate correnti e la flessione di quelle in conto capitale.

ENTRATE CORRENTI

(in migliaia di euro)

	2002		2003	
	Importo	%	Importo	%
Entrate per trasferimenti correnti				
Trasferimenti da parte dello Stato:				
Contributo ex art. 22 L. 21/12/78 n. 845	7.746,85	11,7	7.746,08	10,2
Contributo fondo rotazione (art. 25 L. 21/12/78 n. 845)	21.369,64	32,2	16.172,51	21,2
Contributo M.L. Progetti UE	909,60	1,4	1.689,50	2,2
Contributo M.L. Art. 9 L. 236/93		0,0	0,00	0,0
Trasferimenti da parte delle Regioni:				0,0
Contributi Regionali ad attività di studio, ricerca ed A.T.	738,53	1,1	1.019,42	1,3
Trasferimenti da altri enti del settore pubblico:				0,0
Contributi UE ad attività di A.T.	17.897,61	26,9	18.812,72	24,7
Contributi diversi	320,17	0,5	1.343,70	1,8
Contributi per attività a carico organismi terzi	17.434,11	26,2	29.395,14	38,6
Redditi e proventi patrimoniali:				0,0
Interessi attivi su mutui, prestiti, depositi e c/c	24,70	0,0	11,76	0,0
Poste correttive e compensative spese correnti:				0,0
Recuperi e rimborsi diversi	3,48	0,0	10,02	0,0
Entrate eventuali	1,06	0,0	1,03	0,0
TOTALE ENTRATE CORRENTI	66.445,75	100,0	76.201,88	100,0

N. B. Nella voce redditi e proventi patrimoniali è stato escluso l'importo di 17.237,46 euro appostato in bilancio tra le entrate in c/capitale.

ENTRATE IN CONTO CAPITALE

(in migliaia di euro)

	2002		2003	
	Importo	%	Importo	%
ENTRATE PER ALIENAZIONE DI BENI PATRIMONIALI, RISCOSSIONE DI CREDITI ACCENSIONE DI PRESTITI				
Alienazione di immobili, impianti, attrezzature				
Riscossione di crediti	375,34	2,0	174,61	91,0
Riscossione mutui edilizi D.P.R. 509/79			17,24	9,0
Accensione di prestiti	18.201,96	98,0	0,00	0,0
Totale entrate in conto capitale	18.577,30	100,0	191,85	100,0

Le tabelle successive espongono i dati, comparati per il biennio 2002/2003, delle spese correnti e di quelle in conto capitale.

SPESE CORRENTI

(in migliaia di euro)

	2002		2003	
	Importo	%	Importo	%
Spese per gli organi dell'Ente	235,98	0,4	202,00	0,3
Oneri per il personale in attività di servizio	16.570,40	26,9	15.908,63	21,3
Spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi	4.604,65	7,5	4.716,80	6,3
Spese per attività istituzionali	37.607,13	60,9	51.746,80	69,4
Trasferimenti passivi	91,34	0,1	102,98	0,1
Oneri finanziari	689,93	1,1	619,36	0,8
Oneri tributari	48,51	0,1	47,00	0,1
Poste correttive e compensative entrate correnti	1.864,50	3,0	1.219,31	1,6
TOTALE SPESE CORRENTI	61.712,44	100,0	74.562,88	100,0

SPESE IN CONTO CAPITALE

(in migliaia di euro)

	2002		2003	
	Importo	%	Importo	%
Acquisizione di immobilizzazioni tecniche	35,36	0,2	38,58	3,9
Concessioni di crediti ed anticipazioni	180,76	0,9	0,00	0,0
Indennità anzianità e similari al personale cess. Servizio	2.142,11	10,4	940,50	96,1
Estinzione mutui ed anticipazioni	18.201,96	88,5	0,00	0,0
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	20.560,19	100,0	979,08	100,0

Continua il trend di lievitazione delle spese per attività istituzionali, subiscono una flessione gli oneri per il personale mentre pressoché costanti sono le spese per acquisto di beni e servizi (sulla cui mancata riduzione richiesta dalle norme sul contenimento della spesa si è già riferito). Lievemente in flessione sono gli oneri finanziari, correlati alle anticipazioni bancarie richieste per il ritardo nella erogazione dei contributi.

8.3 La situazione amministrativa

La tabella che segue espone i dati relativi alla situazione amministrativa, raffrontati con quelli dell'esercizio precedente.

SITUAZIONE AMMINISTRATIVA

(in migliaia di euro)

	2002		2003	
CASSA inizio esercizio		0,00		0,00
Riscossioni in c/competenza	40.152,05		50.405,09	
" in c/residui	36.624,16		53.547,88	
		76.776,21		103.952,97
Pagamenti in c/competenza	45.498,72		51.669,43	
" in c/residui	31.277,49		39.580,84	
		76.776,21		91.250,27
CASSA fine esercizio		0,00		12.702,70
Residui attivi es. precedenti	25.167,97		23.879,66	
" " dell'esercizio	52.510,32		33.820,25	
		77.678,29		57.699,91
Residui passivi es. precedenti	8.580,44		12.663,09	
" " dell'esercizio	44.413,22		31.704,14	
		52.993,66		44.367,23
Avanzo d'amministrazione		24.684,63		26.035,38

L'avanzo finale presenta un incremento del 5,4% per effetto soprattutto dell'aumento delle riscossioni sia in conto competenza che in conto residui; i pagamenti registrano anch'essi una lievitazione ma di portata inferiore. In flessione sono i residui finali attivi e passivi.

Come già segnalato, l'avanzo viene correlato a maggiori erogazioni di contributi in corso di esercizio e deve comunque essere imputato, per la parte attinente a fondi vincolati, ai corrispondenti capitoli di entrata e di spesa dell'esercizio successivo, al fine del completamento delle attività istituzionali programmate. Non risulta allegato il prospetto dimostrativo relativo alla distinzione tra fondi vincolati, fondi non vincolati e fondi destinati al finanziamento delle spese in conto capitale.

8.4 Il conto economico

I dati della tabella che segue espongono i risultati del conto economico raffrontati per il biennio 2002/2003.

(in migliaia di euro)		
<u>ENTRATE</u>	2002	2003
PARTE PRIMA: Entrate finanziarie correnti	66.426,78	76.201,88
Totale parte prima	66.426,78	76.201,88
PARTE SECONDA: Componenti che non danno luogo a movimenti finanziari		
Entrate prec. Eserc. di pertinenza esercizio	0,00	0,00
Variazioni patrimoniali straordinarie:		
- Sopravvenienze attive	2.209,81	0,00
- Insussistenze passive	9.198,74	749,73
Totale parte seconda	11.408,55	749,73
Totale generale entrate	77.835,33	76.951,61
Disavanzo economico	2.204,56	0,00
Totale a pareggio	80.039,89	76.951,61
<u>USCITE</u>		
PARTE PRIMA: Uscite finanziarie correnti	61.712,44	74.562,88
Totale parte prima	61.712,44	74.562,88
PARTE SECONDA: Componenti che non danno luogo a movimenti finanziari		
- Ammortamenti e deperimenti	28,82	20,67
- Quota dell'eserc. per adeguamento fondo	1.766,76	765,88
Variazioni patrimoniali straordinarie:		
- insussistenze attive	16.531,87	250,75
- Entrate accertate di pertin. Success. esercizi	0,00	0,00
Totale parte seconda	18.327,45	1.037,30
Totale generale uscite	80.039,89	75.600,18
Avanzo economico	0,00	1.351,43
Totale a pareggio	80.039,89	76.951,61

I risultati finali evidenziano l'inversione del trend negativo dell'esercizio precedente, esponendo per il 2003 un avanzo economico di € 1.351,43.

A tale risultato conduce soprattutto la flessione delle uscite, per le partite non finanziarie (nell'esercizio 2002 risultavano insussistenze attive per € 16,531 milioni), mentre registrano un incremento sia le entrate che le uscite finanziarie correnti, in corrispondenza con i risultati già illustrati per la gestione finanziaria. I residui attivi e passivi eliminati con la deliberazione del 1.6.2004 e relativi al periodo 1995/2002 figurano rispettivamente tra le insussistenze attive e passive dell'esercizio 2003 mentre quelli eliminati con la deliberazione del 27.6.2003 sono riportati fra le insussistenze dell'esercizio 2002.

8.5 La situazione patrimoniale

La tabella successiva espone i dati relativi alla situazione patrimoniale dell'Istituto, raffrontati per il biennio 2002/2003.

SITUAZIONE PATRIMONIALE

(in migliaia di euro)

	2002	2003
ATTIVO		
- Disponibilità liquide	-	-
- Tesoreria provinciale	-	12.702,70
- Residui attivi	77.678,30	57.699,91
- Crediti bancari e finanziari	436,92	585,13
- Rimanenze attive di esercizio	23,79	23,34
- Investimenti mobiliari	0,00	0,00
- Immobili	561,41	561,41
- Immobilizzazioni tecniche	1.758,32	1.779,82
- Altri costi pluriennali	4.773,56	6.343,78
TOTALE ATTIVITA'	85.232,30	79.696,09
Conti d'ordine	773,32	541,07
PASSIVO		
- Residui passivi	52.993,66	44.367,23
- Fondi accantonamenti vari	4.468,75	6.186,89
- Poste rettificative dell'attivo	1.675,87	1.696,54
TOTALE PASSIVITA'	59.138,28	52.250,66
Patrimonio netto fine anno preced.	28.298,58	26.094,02
- Avanzo (+) o disavanzo (-) economico d'esercizio	-2.204,56	1.351,42
Patrimonio netto fine esercizio	26.094,02	27.445,44
TOTALE A PAREGGIO	85.232,30	79.696,10
Conti d'ordine	773,32	541,07

Il risultato finale registra un incremento del patrimonio netto, pari all'avanzo economico; in particolare si evidenzia la diminuzione dei residui passivi e l'incremento dei fondi in giacenza presso la Tesoreria Provinciale. Risultano sempre insussistenti le disponibilità liquide di cassa ²³

È ancora in corso la procedura per l'alienazione di un immobile sito in Albano, ritenuta necessaria attese le condizioni di degrado dell'immobile stesso e la mancanza di idonea sorveglianza; detto immobile era già stato concesso in comodato d'uso al Comune di Albano, come già riferito nella precedente relazione.

Per quanto riguarda l'accantonamento al passivo del fondo per la liquidazione del TFR al personale, assicurato presso la compagnia INA, si osserva che l'importo risultante per l'esercizio 2003 non è esatto in quanto non corrisponde alla consistenza del fondo dell'esercizio precedente, incrementato della quota annua accantonata nel 2003 e ridotta dell'importo relativo alla liquidazione erogata al personale cessato nello stesso anno.

Il movimento ed il saldo delle anticipazioni di cassa corrisposto nel 2003, con i correlativi oneri finanziari, è esposto nella tabella successiva.

ANTICIPAZIONI DI CASSA ANNO 2003 (in euro)

Data	Saldo iniziale di cassa	Oneri finanziari
01/01/2003	-18.201.962	
31/03/2003	-13.453.331	177.599
30/06/2003	-2.865.664	176.300
30/09/2003	-1.286.480	93.471
31/12/2003	12.702.702	2.841
Totale		450.211

²³ L'Istituto è tenuto all'osservanza delle norme vigenti sulla Tesoreria unica ed è inserito nella tab. A allegata alla legge 29.10.1984, n. 720.

9. Il servizio di controllo interno

Il Servizio di controllo interno ha elaborato un'accurata relazione sullo Stato delle convenzioni e collaborazioni attivate nel 2003, corredata da grafici e tabelle, che sono stati utilizzati nella presente relazione, nonché da note di sintesi conclusive. Il Servizio ha evidenziato, fra l'altro, la necessità di individuare parametri oggettivi di valutazione dell'attività svolta con il ricorso a professionalità esterne, che risulta accentuata e quindi da verificare, anche per la valutazione delle risorse umane e finanziarie impegnate, con riferimento ai tempi, modalità, costi e benefici dell'attività stessa. La Corte, nel prendere atto di tali conclusioni, deve peraltro rilevare l'attuale carenza di dette misure di controllo della gestione, dovuta anche ai ritardi nell'elaborazione del nuovo assetto ordinamentale, considerando inoltre che le valutazioni devono essere apprestate anche con riferimento all'attività svolta dalle strutture interne dell'Istituto, che non risulta ancora assoggettata a un controllo di gestione condotto con i metodi idonei a verificare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità in relazione agli specifici programmi assegnati alle singole strutture²⁴.

²⁴ È carente l'esposizione distinta delle attività svolte direttamente dal personale dipendente dell'Istituto in corrispondenza con l'indicazione delle risorse finanziarie impegnate.

10. Il Collegio dei revisori

Il Collegio dei revisori ha tenuto nel 2003 n. 10 riunioni, con l'esame del bilancio preventivo e consuntivo nonché delle note di variazioni di bilancio e l'esecuzione delle verifiche di cassa, evidenziando fra l'altro la necessità di una sollecita corresponsione del contributo annuale ordinario al fine di evitare gli oneri finanziari conseguenti.

Sono state formulate le osservazioni già riferite per quanto riguarda le scritture del bilancio nonché altre notazioni di minore rilievo per quanto attiene all'attività gestionale e alla tenuta delle scritture contabili.

Attesa la carenza, nell'esercizio di riferimento, degli organi di ordinaria gestione dell'Ente, sottoposto al governo del Commissario straordinario, è venuto meno il confronto continuo nel corso dell'attività gestionale con il Consiglio di Amministrazione, che avrebbe certamente costituito un più valido punto di riferimento per seguire e approfondire costantemente lo sviluppo delle attività amministrative dell'Istituto.

Si segnala altresì che il collegio dei revisori, nella riunione del 28/12/2004, ha chiesto chiarimenti in merito alla mancata comunicazione al collegio del conferimento di un incarico di consulenza, come previsto dall'art. 1, c. 9, del D. L. 168/2004, convertito con L 30/7/2004, n. 191.

11. Conclusioni

L'Istituto ha proseguito durante l'esercizio 2003 nell'attuazione dei programmi istituzionali attinenti al ruolo di rilievo assunto nell'attività di analisi, studio e azione operativa nel settore della formazione professionale, anche con funzioni di collaboratore del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e come punto di riferimento qualificato nei rapporti con la Comunità Europea per l'attuazione di programmi cofinanziati dai fondi strutturali di intervento per le politiche dell'occupazione e della formazione professionale.

La recente nomina del Presidente e del Consiglio di Amministrazione, dopo un periodo di circa tre anni di Commissariamento, ha ripristinato una normalità operativa per la struttura e l'ordinario funzionamento dell'Istituto, che ha così potuto affrontare i problemi più urgenti per la riattivazione di un adeguato ciclo di programmazione dell'attività istituzionale e di impulso verso le nuove prospettive, che si aprono anche per la configurazione del nuovo assetto costituzionale, che rafforza il ruolo delle Regioni nello stesso settore di impegno dell'Ente.

È stato adottato il nuovo regolamento di contabilità e di amministrazione e quello di organizzazione e funzionamento dell'Istituto.

La necessità, peraltro, di rispettare i rigorosi limiti di contenimento della spesa, per effetto delle attuali direttive di politica economica, segnatamente quelli connessi al principio dell'invarianza della spesa per la nuova dotazione organica, presupposto per il varo del nuovo bilancio pluriennale e per la piena attuazione delle misure riorganizzative previste dallo Statuto dell'Ente, ha costituito un problema di notevole impatto su aspetti fondamentali della riorganizzazione strutturale e funzionale dell'Istituto. Questo deve, infatti, attualmente avvalersi di una dotazione di personale prevalentemente composta da dipendenti assunti a tempo determinato, con affidamento altresì di rilevanti funzioni di collaborazione a incaricati esterni, con una utilizzazione di tali risorse, che, se corrisponde agli indirizzi normativi riguardanti la politica del lavoro nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, improntata ai principi dell'esternalizzazione dei servizi (outsourcing), può peraltro costituire un profilo di criticità in relazione alle esigenze di programmazione nel lungo periodo, incidendo negativamente sulla formazione di esperienze professionali interne,

stabili ed adeguate al ruolo sempre più incisivo assunto dall'Istituto, tenuto a programmare le proprie attività nel lungo periodo, in coerenza con i piani di intervento comunitario.

Anche per ciò che riguarda l'assetto dirigenziale di vertice, che prevede l'istituzione delle macro-aree di coordinamento, secondo le norme statutarie, sono insorti problemi in relazione alla prospettiva di un'eventuale scelta di professionalità esterne di adeguata preparazione e provata capacità. Rimane inoltre ancora da completare l'assetto organizzativo con l'approvazione della definitiva dotazione organica dell'Istituto e l'adozione o l'aggiornamento di alcuni regolamenti complementari a quelli di contabilità ed amministrazione (per l'attività negoziale dell'ente, per l'organizzazione delle sedi decentrate e per la disciplina della gestione del personale, in coerenza con i principi della nuova organizzazione dell'ente e nel rispetto delle norme collettive contrattuali, nonché il regolamento per la disciplina degli incarichi esterni, già presentato al C.d.A. e rinviato per i necessari emendamenti ²⁵).

Sul piano contabile occorre rilevare la sussistenza di notevoli residui, concernenti gli accertamenti e gli impegni per le attività istituzionali, che, dopo le delibere di riaccertamento dei residui passivi pregressi, adottate nel 2003 e nel 2004 per notevoli importi (in parte da attribuire ad una presumibile ipofunzionalità oggettiva operativa ovvero al sovradimensionamento della programmazione delle attività, oltretutto alla tardiva erogazione dei contributi di finanziamento), continuano a lievitare; sussiste al riguardo la necessità dell'accertamento delle reali cause del progressivo accumulo di tali poste contabili, che, essendo connesse a stanziamenti pluriennali, evidenziano tardivamente una eventuale sussistenza di disfunzioni operative, e spesso solo a conclusione del ciclo di finanziamento, con relativa rendicontazione e verifica dei risultati finali.

Si pone, al riguardo un problema di adozione di delibere di riaccertamento dei residui che motivino adeguatamente le reali situazioni sottese a tale fenomeno, anche al fine di escludere la sussistenza di eventuali ritardi nell'esecuzione dei programmi di attività, con le necessarie verifiche che devono

²⁵ Com'è noto, non è stato ancora provveduto alla conclusione degli accordi per l'adozione del nuovo contratto collettivo per gli enti di ricerca. Si segnala inoltre che l'art. 1, c. 92, della legge 30.12.2004, n. 311 (legge finanziaria 2005) prevede l'applicabilità anche per l'ISFOL del D.P.R. 25.8.2004 (pubblicato nella G.U. del 24.9.2004) che consente assunzioni a tempo determinato, nel rispetto di limiti di spesa prefissati, per gli enti di ricerca.

essere eseguite da parte del Servizio di controllo interno. A tal fine, con l'adozione del nuovo ordinamento contabile, deve essere predisposta in sede di approvazione del bilancio preventivo l'elaborazione di un programma annuale e pluriennale articolato per obiettivi, fasi temporali di esecuzione e progetti, secondo le previsioni normative vigenti.

Si tratta di un impegno gestionale che, peraltro, ha come presupposto per la puntuale esecuzione del programma adottato l'erogazione nei termini delle risorse finanziarie assegnate da parte dei competenti organi istituzionali (obbligo più volte evidenziato da questa Corte) nonché un tempestivo utilizzo delle risorse assegnate da parte dell'Istituto, ricorrendo anche ad una eventuale riprogrammazione degli interventi attivati in relazione alla indisponibilità dei mezzi finanziari necessari, evitando così il ricorso ad onerose anticipazioni di Cassa.

Qualora non venga adottata e perseguita una politica di programmazione coerente con gli impegni assunti sussiste il rischio che parte dei contributi CE venga decurtato e che in sede di rendiconto finale da rendere agli organi competenti venga sanzionata l'inosservanza delle norme che regolano il settore.

Particolare attenzione dovrà essere rivolta all'osservanza delle direttive in materia di conferimento di incarichi e consulenze esterne, per le quali sono state dettate particolari disposizioni di salvaguardia con recenti norme di regolazione della materia (v. art. 1, c. 9 del D.L. n. 168/2004, convertito con L. n. 191/2004; art. 1, c. 11, della legge finanziaria 2005, del 30.12.2004 n. 311 e, in via generale, l'art. 7, c. 6, del D.Legs. 30.3.2001, n. 165)²⁶.

²⁶ Con l'art. 1, co 82, della L.F. 2005 sono state attribuite all'ISFOL rilevanti nuove funzioni di coordinamento e verifica per la riorganizzazione degli enti che fruiscono, nell'ambito del settore della formazione professionale, di finanziamenti pubblici o a carico dell'U.E., al fine di prevenire e contrastare il rischio di una loro illecita utilizzazione.