

Determinazione n. 6/2007

nell'adunanza del 9 febbraio 2007;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 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 2005, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte 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 2005;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi - corredati 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 2005 - 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
Mario Alemanno

Depositata in Segreteria il 1° marzo 2007

RELAZIONE sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) per l'esercizio 2005.

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 Collegio dei revisori
10. 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 2004¹

Con la presente relazione si riferisce sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente per l'esercizio 2005, 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. 84 del 16/12/2005 e trasmessa al Parlamento in data 22 dicembre 2005 (v. Atti parlamentari XIV Leg. Doc XV, n. 379).

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, e trovano un punto di riferimento nella collaborazione con il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, 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 e del FESR. 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. Il D.Legs 5.6.1998, n. 204 ha previsto le disposizioni programmatiche per la politica nazionale per la ricerca scientifica e tecnologica;³ 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); fa parte degli enti inseriti nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, individuate annualmente nell'apposito provvedimento dell'ISTAT, anche ai fini dell'applicazione delle misure di contenimento della spesa pubblica (v. art. 1, c.5, della L.F. 2005, 30/12/2004, n. 311).

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

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

³ Tale politica si inquadra, a livello comunitario nel programma quadro delle attività della ricerca (v. al riguardo, per il prossimo settimo programma quadro Comunitario il documento del Consiglio UE, nella posizione comune (CE) n.27/2006, pubblicato in G.U. CE. 2006/c 301 E/01).

scientifico, metodologico, organizzativo, amministrativo e contabile e sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (art. 10). Il nuovo Statuto dell'Ente, è stato adottato con DPCM 19.3.2003 (pubblicato sulla G.U. del 18.6.2003).

Lo Statuto ha regolato l'ordinamento dell'ISFOL in relazione alle 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 (questi prevalenti) 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 particolare impegno per l'Istituto, che, fruendo di una collaudata esperienza nel settore di competenza, è stato considerato come punto di riferimento qualificato ad operare nel campo economico e sociale delle risorse umane ad elevato livello di professionalità.

Il C.d.A. dell'ISFOL ha approvato in data 28.10.2005 il nuovo piano triennale 2006/2008 per la definizione delle linee programmatiche di attività nel medio periodo con riferimento ai compiti assegnati dallo Statuto, agli obiettivi dei PON e dei programmi comunitari e alle risorse finanziarie ed umane disponibili nel triennio. Si tratta di un piano ampio ed articolato, che deve ricevere graduale applicazione nel quadro della programmazione finale del finanziamento comunitario 2000/2006 e per le prospettive del nuovo programma di riferimento 2007/2013. Per il 2005, peraltro, come provvedimento ponte, è stato adottato solo un piano annuale (non approvato dal C.d.A.) ricollegabile al quadro gestionale previsto nel documento relativo alla determinazione del fabbisogno di personale dipendente nel triennio 2005/2007.

Tale ultimo documento, peraltro, reca indicazioni finanziarie di massima solo per ciò che attiene al personale dipendente di ruolo e a tempo determinato (non sono considerate le prestazioni professionali (consulenze e collaborazioni), che per l'Istituto hanno notevole rilevanza, né sono indicati obiettivi predeterminati, con un budget finanziario, cui avrebbero dovuto conseguire i controlli da parte degli organi previsti

dall'art.9 dello Statuto (non istituiti) al fine di valutare l'efficacia e l'efficienza della gestione nel conseguimento degli obiettivi stessi.

Tale carenza può essere in parte attribuita al triennio di commissariamento dell'Istituto.

Non è stata ancora adottata la griglia delle funzioni obiettivo, necessaria per determinare i parametri e le misurazioni, su cui valutare a consuntivo il conseguimento dei risultati programmati per la gestione.

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 MUR, per la durata di un quadriennio.

Il Collegio dei revisori, ricostituito con decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale 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, e quindi da parte del Ministero vigilante. Si segnala, in particolare, la prevista separazione dell'attività di ricerca e di consulenza tecnico-scientifica da quella amministrativa, sottoposte rispettivamente alla valutazione di un apposito Comitato per la valutazione dell'attività scientifica e della struttura preposta alla valutazione e controllo strategico.

Il regolamento di amministrazione, finanza e contabilità è sostanzialmente ispirato alla disciplina prevista dal D.P.R. 27.2.2003, n. 97, che riguarda l'ordinamento contabile degli enti pubblici. Esso regola in particolare gli strumenti di programmazione e il loro procedimento di formazione nel quadro delle previsioni economico-finanziarie, la gestione finanziaria, la rendicontazione ed il sistema dei controlli sulla gestione.

Il regolamento di organizzazione prevede, oltrechè i principi organizzativi generali, la definizione delle funzioni di indirizzo e programmazione strategica, le attribuzioni del Direttore Generale, le funzioni di coordinamento, controllo e gestione dell'attività amministrativa, articolate per Macroaree ed Aree, le strutture ed i servizi relativi alle attività di interesse generale (Servizio statistico, banca dati, valutazioni dei programmi e sviluppo delle risorse, comunicazioni istituzionali, Ufficio stampa); esso è stato parzialmente attuato nel corso del 2005 e si avvia al definitivo completamento.

Nel corso dell'esercizio considerato sono state adottate varie deliberazioni da parte del C.d.A., concernenti l'assetto ordinamentale e organizzativo dell'Istituto.

Fra le più rilevanti si segnalano: la determinazione delle competenze del Direttore Generale e dei responsabili di Macroarea, l'approvazione dei criteri generali per l'individuazione dei coordinatori delle Aree, delle strutture e degli Uffici, l'autorizzazione alla stipula dell'accordo integrativo concernente il trattamento economico accessorio per il personale dei livelli 4°-9° per l'esercizio 2004, la ricostituzione del Comitato di valutazione per il personale ricercatore e tecnologo, l'approvazione del piano triennale 2006/2008, l'approvazione dei criteri per le procedure selettive previste dall'art. 54 del CCNL 21/2/2002.

La tabella che segue espone i compensi corrisposti nel biennio 2004/2005 agli organi istituzionali dell'Istituto e al Direttore Generale, per stipendi, indennità di carica e gettoni di presenza.⁴

⁴ Con deliberazione del C.d.A. del 17.11.2005 è stato nominato il nuovo Direttore Generale, con durata rideterminata in un triennio, a decorrere dal 18.11.2005. Per tale provvedimento è pendente istruttoria, al fine di accertare il completamento della procedura prevista al riguardo dall'art.10, c.5, dello Statuto, anche ai fini della determinazione del trattamento economico definitivo spettante.

Trattamento economico annuo lordo del Direttore generale:

	2004	2005
Stipendio	124.493,07	124.493,07

Trattamento economico annuo lordo del Presidente

	2004	2005
Indennità di carica	125.555,52	125.555,52

I compensi annui ed i gettoni di presenza per il Presidente per i Consiglieri di amministrazione, per il Presidente ed i componenti del Collegio dei revisori, ed il solo gettone di presenza per il Magistrato della Corte dei conti, sono rimasti inalterati a tutt'oggi, secondo il prospetto che segue:

	2004 Pro capite	2005 Pro capite
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

In base all'art.10 comma 5 dello Statuto Isfol, il compenso del Presidente e la retribuzione del Direttore Generale nonché gli emolumenti e i gettoni dei Consiglieri di Amministrazione e del Collegio 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. Dal 1/1/2006 tali importi risultano ridotti del 10% secondo quanto previsto dalle norme sul contenimento della spesa degli organi amministrativi collegiali (vedi comma 58 legge finanziaria 2006).

3. Il personale

La nuova dotazione organica del personale dell'Istituto è stata approvata con deliberazione del Consiglio di Amministrazione del 29.12.2004; la stessa ha ricevuto un'approvazione per decorso dei termini dai Ministeri vigilanti, ai sensi dell'art. 3, c. 2 dello Statuto dell'ISFOL e comprende n. 125 dipendenti di ruolo; gli organi di indirizzo dell'Istituto hanno predisposto la revisione delle dotazioni, da adottare nel rispetto dei principi dettati dalle norme in vigore in particolare per quanto riguarda l'invarianza della spesa ⁵. 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 16.12.2004 ⁶.

Con deliberazione del 24/3/2005 il C.d.A. aveva provveduto a nominare, anteriormente alla modifica dell'art.12 del regolamento di organizzazione, i due dirigenti di Macroarea, con il conferimento del trattamento economico di Dirigente di 1^a fascia, ai sensi dell'art.13, c.2, lett.a) del D.P.R. 12/2/1991, n.171; su tale provvedimento nella precedente relazione si era espresso un giudizio non positivo, anche perché l'Ente non aveva risposto nei termini alla esplicita richiesta sulla qualifica di ente di notevole rilievo attribuibile all'ISFOL, ai sensi dell'art. 20 della legge n.70/1975, ai fini dell'applicabilità del citato art.13 del D.P.R. 171/1991. L'Ente ha successivamente richiesto la correzione di tale giudizio, fornendo la necessaria documentazione, da cui si evince il possesso della richiesta qualifica. In tal senso la Sezione ritiene di dover prendere atto positivamente della richiesta formulata dall'Istituto.

Con successiva delibera del C.d.A. del 15/3/2006 è stato modificato l'art.12, comma 5, del regolamento di organizzazione dell'ISFOL nel senso di limitare a uno solo il posto di responsabile di Macroarea conferibile a personale di provenienza esterna; sulla regolarità di tale delibera si è pronunciata favorevolmente la Sezione del controllo enti di questa Corte nell'adunanza del 4/7/2006; a tale pronuncia si rinvia per le motivazioni ivi esposte.

⁵ 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.

⁶ Le deliberazioni adottate al riguardo del C.d.A. nelle sedute del 20 settembre e del 6 ottobre 2004 sono state in un primo tempo sospese dal Presidente dell'Istituto, a seguito delle osservazioni formulate dal Ministero vigilante e dal Magistrato delegato al controllo della Corte dei conti, a seguito dello svolgimento di apposita istruttoria, anche in relazione ai problemi connessi con la rideterminazione dei nuovi posti di dirigente in organico, alle prescrizioni riguardanti il conferimento delle nomine ed ai problemi più oltre segnalati.

La tabella successiva corrisponde a quella approvata dal C.d.A. con delibera del 29.12.2004. Con la stessa è stata data attuazione al disposto dell'art. 34 della legge n. 289 del 2002 e al successivo art. 1, c. 93, della Legge finanziaria per il 2005, n. 311 del 2004, depauperando peraltro l'area dei dirigenti di ricerca a vantaggio di quelli della dirigenza amministrativa.⁷

⁷ Si segnala che nel corso dell'istruttoria per la verifica dell'applicabilità dell'art.22 bis del D.L. 4.7.2006, n.223, convertito con L. 4.8.2006, n.248 per la riduzione della spesa per gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale è intervenuta la L.F. 27.12.2006, n.296, (art.1, c.577) che ha previsto che l'adozione dell'apposito emanando DPCM deve disciplinare i criteri applicativi del citato art. 22bis.

DOTAZIONE ORGANICA DEL PERSONALE DI RUOLO
RI DETERMINATA AI SENSI DELL'ART. 1 COMMA 93 DELLA L.
30/12/2004 N. 311

Livelli	PROFILI PROFESSIONALI	Dotazione organica	Posti coperti al 1/1/2005	Vacanze organico
	Dirigente Generale	1	1	0
I	Dirigente	2	0	2
II	Dirigente	3	1	2
	totale profilo	6	2	4
I	Dirigente di Ricerca	6	6	0
II	Primo Ricercatore	22	22	0
III	Ricercatore	10	6	4
	totale profilo	38	34	4
I	Dirigente Tecnologo	0	0	0
II	Primo Tecnologo	2	2	0
III	Tecnologo	1	0	1
	totale profilo	3	2	1
IV	Funzionario Amm.ne	4	4	0
V	Funzionario Amm.ne	3	0	3
	totale profilo	7	4	3
IV	C.T.E.R.	13	13	0
V	C.T.E.R.	2	0	2
VI	C.T.E.R.	4	0	4
	totale profilo	19	13	6
V	Collaboratore di Amm.ne	6	6	0
VI	Collaboratore Amm.ne	3	3	0
VII	Collaboratore Amm.ne	4	0	4
	totale profilo	13	9	4
VI	Operatore Tecnico	4	4	0
VII	Operatore Tecnico	1	0	1
VIII	Operatore Tecnico	2	2	0
	totale profilo	7	6	1
VII	Operatore Amm.ne	2	2	0
VIII	Operatore Amm.ne	1	1	0
IX	Operatore Amm.ne	1	0	1
	totale profilo	4	3	1
VIII	Ausiliario Tecnico	4	3	1
IX	Ausiliario Tecnico	4	2	2
X	Ausiliario Tecnico	0	0	0
	totale profilo	8	5	3
IX	Ausiliario Amm.ne	2	0	2
X	Ausiliario Amm.ne	0	0	0
	totale profilo	2	0	2
	TOTALE GENERALE	107	78	29

Nella relazione al conto consuntivo dell'esercizio 2005 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, anche in ambito internazionale, assunti dall'Istituto nonché in specifici progetti di ricerca.

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, con scadenza vincolata alla conclusione della programmazione dei fondi comunitari per il periodo 2000/2006.

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 31.12.2005.

La situazione generale del personale in servizio al 31.12.2005, pertanto, prevede una dotazione complessiva di 383 unità, compreso il personale di ruolo (n.77) e non di ruolo ed il Direttore Generale.

Occorre peraltro osservare che è stato disposto nel 2004 il distacco presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale di unità di personale a tempo determinato (attualmente n.49), per esigenze operative connesse alla realizzazione dei PON finanziati a carico del FSE, nel quadro della programmazione del periodo 2000/2006.

Per altre 8 unità del personale di ruolo è stato disposto il collocamento in aspettativa senza assegni ai sensi dell'art.19, comma 6, del D.legs. 30.3.2001, n.165, a seguito del conferimento di incarichi dirigenziali presso amministrazioni pubbliche.

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 ai fini della 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 necessaria comunque una razionalizzazione del rapporto tra risorse umane impiegate e le diverse tipologie di attività perseguite, che determini una ottimale ripartizione delle corrispondenti funzioni (v. al riguardo anche quanto dispone il c.505 dell'art.1 della L.F. 2007).

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, da assegnare alla competenza dell'Ufficio di controllo interno, con la necessaria verifica dei principi relativi ai criteri di flessibilità nell'utilizzo delle risorse umane necessarie per lo svolgimento delle attività dell'ente relative ai compiti di carattere temporaneo, con l'osservanza dei principi normativi e giurisdizionali che disciplinano tali particolari rapporti ed evitando comunque di preconstituire situazioni anomale suscettibili di contestazioni giudiziarie.⁸

Si segnala, infine, che con determinazione direttoriale del 21/11/2005 sono state emanate le direttive per la stipula dei contratti di lavoro autonomo⁹. Si rileva al riguardo la necessità, puntualmente segnalata all'Ente dal delegato della Corte, che ai nuovi contratti di collaborazione venga applicato il disposto di cui all'art. 32 della legge 248/2006, in particolare per quanto concerne le procedure comparative da adottare per il conferimento di tali incarichi, con il necessario aggiornamento dei regolamenti vigenti.

In relazione a tale segnalazione, ed alla discussione intervenuta al riguardo nella seduta del Consiglio di amministrazione del giorno 23/1/2007, il Direttore Generale dell'ISFOL ha richiesto, con nota del 23/1/2007, diretta al Consigliere delegato, che la Corte dei conti si pronunciasse in merito alla possibilità di agire in deroga alle procedure comparative, di cui al citato art. 32 della legge 248/2006, per l'attivazione delle collaborazioni esterne previste nei piani di attività per l'annualità 2007 nonché per le Task Force operanti presso le amministrazioni regionali, facendo riferimento all'atto di indirizzo del Sottosegretario di Stato presso il Ministero del

⁸ V. al riguardo la recente disciplina sulla riorganizzazione del servizio di controllo interno prevista dall'art.31 del D.L. 4/7/2006 n.223, convertito con L. 4.8.2006, n.248.

⁹ Tali direttive debbono essere aggiornate ai sensi delle disposizioni previste dall'art. 32 del citato D.L. 223/2006, secondo i principi già stabiliti con le apposite Direttive Comunitarie (v. da ultimo, al riguardo, la comunicazione interpretativa della Commissione UE, che concerne anche gli appalti sotto/soglia, pubblicata in G.U. CE serie C/179 del 1/8/2006.

Lavoro e della Previdenza Sociale, formulato con nota del 22/12/2006, diretta allo stesso Direttore Generale dell'ISFOL.

Con tale nota il Sottosegretario di Stato - in riscontro alle sollecitazioni formulate dal Direttore Generale, con lettera del 30/11/2006, al Direttore Generale POF del MLPS, ove si segnalava l'impossibilità per l'ISFOL di avviare e concludere le procedure di legge entro il mese di gennaio 2007 e la necessità di derogare, pertanto, ai procedimenti prescritti del citato art. 32 della legge 248/2006 - preso atto della proroga accordata dal Ministero per la conclusione dei progetti affidati all'Istituto per la corrente programmazione del FSE, invitava l'Ente a provvedere affinché le risorse professionali operanti in regime di collaborazione esterna potessero proseguire la loro collaborazione, oltre il 2006, per un periodo indicativo di 12 mesi, anche tenuto conto delle speciali competenze delle risorse già conseguite ed affinate, con i necessari atti di proroga dei rapporti di collaborazione in corso.

A seguito di tale direttiva, il Direttore Generale dell'ISFOL, con nota del 28/12/2006, comunicava al sottosegretario di Stato presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale che stava provvedendo alla predisposizione degli atti richiesti.

Successivamente il Presidente dell'ISFOL, con nota del 31/1/2007 (pervenuta il 1/2/2007), diretta al Consigliere delegato della Corte dei conti, sollecitava l'accoglimento della richiesta di prosecuzione delle collaborazioni esterne presso l'Istituto, disattendendo peraltro le richieste già espresse con la nota del Direttore Generale dell'ISFOL del 23/1/07 e ritenendo superato quanto esposto dallo stesso Direttore Generale nella nota del 30/11/2006.

In sostanza il Presidente dell'ISFOL, con tale ultima richiesta, ha rinunciato alla prospettazione della tesi dello stato di necessità, ai fini della conclusione dei nuovi contratti di collaborazione in deroga all'applicazione delle procedure previste dall'art. 32 della legge n. 248/2006, per accedere alla nuova linea interpretativa della ammissibilità della proroga degli stessi rapporti di collaborazione già in essere al 31/12/2006, con una prosecuzione dello svolgimento dei medesimi per il periodo successivo di completamento dei programmi finanziati dal FSE.

La Corte rileva, al riguardo, che l'art. 32 del D.L. 4/7/2006, n. 223, convertito con L. 4/8/2006, n. 248, debba applicarsi anche ai contratti per il conferimento degli incarichi di collaborazione attivati dall'ISFOL per la conclusione dei programmi finanziati dal FSE per il periodo 2000/2006, che vengono completati nell'anno 2007.

Ove, infatti, gli anzidetti incarichi dovessero considerarsi prorogabili per i medesimi rapporti già in corso alla data del 31/12/2006, in relazione anche alle competenze professionali specifiche già acquisite dagli interessati, tale teorica possibilità si dovrebbe estendere oltreché all'anno di prosecuzione oltre il sessennio dei programmi del FSE, anche a tutti gli anni intermedi dello stesso periodo ordinario del sessennio; talché, attribuito un incarico per il primo anno della serie, lo stesso dovrebbe essere prorogato per tutti gli anni successivi in virtù del collegamento funzionale con gli incarichi precedenti, con evidenti conseguenze distorsive della normale procedura di stipula dei contratti di cui trattasi.

Occorre, inoltre, considerare che, essendo il precedente rapporto contrattuale degli incaricati collaboratori scaduto il 31/12/2006 (con una prosecuzione, di fatto, fino al 31/1/2007), una eventuale proroga interverrebbe dopo la scadenza del termine contrattuale.

Trattasi, in definitiva, di nuovi contratti, che, in base al principio "tempus regit actum" non possono che essere sottoposti all'applicazione delle nuove disposizioni.

Ritiene, inoltre, la Corte di dover escludere anche la sussistenza di uno stato di necessità, sostenuta inizialmente dal Direttore Generale dell'ISFOL, atteso che la situazione non è configurabile nella fattispecie, in quanto l'inadempimento dell'Istituto non è dipeso da eventi straordinari ed imprevedibili, non evitabili se non con misure e provvedimenti eccezionali, dal momento che l'Ente ha avuto a disposizione un congruo periodo di tempo dall'entrata in vigore della nuova normativa onde attivare le necessarie procedure.

Per quanto riguarda il personale di ruolo, si segnala che con provvedimenti adottati nel corso dell'esercizio 2005 si è dato avvio al processo di riordino dell'Istituto sulla base del nuovo assetto previsto dallo Statuto e dal nuovo regolamento di organizzazione. Nella prima fase si è provveduto alla designazione degli incarichi di responsabilità delle due Macroaree dell'Istituto (attualmente da riassegnare, a seguito dei provvedimenti di sospensione già citati e del trasferimento ad altri incarichi dei nominati), delle Aree di ricerca e di alcune altre strutture (Delibere C.d.A. nn. 4 e 5 del 24/3/2005, Determine del D.G. nn.341, 355, 400, 427/2005).

Alla Dirigenza dell'area amministrativa è assegnato personale con qualifica di Dirigente di II fascia con incarico a tempo determinato ai sensi dell'art. 19 comma 6 del D.Lgs. 165/2001. Le aree di ricerca sono dirette da personale con qualifica di

Dirigente di Ricerca e Primo Ricercatore dei primi due livelli professionali, incaricati della direzione di strutture ai sensi dell'art. 22 del D.P.R. 12.02.1991, n.171.

Anche la responsabilità delle strutture dei programmi comunitari è stata affidata a ricercatori dei primi tre livelli professionali, ai sensi dello stesso art. 22 del D.P.R. 12/02/1991, n.171.

Sulla base della nuova organizzazione ed a seguito dell'attuazione delle Delibere n.4 e n.5 del 24 marzo 2005, le figure dei due Dirigenti di Macroarea, nominati a seguito di tali atti e successivamente dimessisi dall'incarico, si pongono funzionalmente tra il Direttore Generale e le due principali aree di Ricerca Scientifica dell'Istituto.

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 2004-2005, con la distinzione tra personale di ruolo e non di ruolo.

COSTO DEL PERSONALE

(in migliaia di euro)

Denominazione di spesa	ESERCIZIO 2004			ESERCIZIO 2005				
	Pers. le di ruolo	Pers. le tempo determinato	TOTALE	Pers. le di ruolo	Pers. le tempo determinato	TOTALE	Differenza	Variazione %
Stipendi ed altri assegni fissi	2.581,02	6.510,19	9.091,21	2.636,38	6.462,21	9.098,59	7,38	0,1
Trattamento accessorio	648,65	2.218,56	2.867,21	637,44	1.796,32	2.433,76	-433,45	-15,1
Missioni Nazionali	94,14	258,45	352,59	93,14	326,07	419,21	66,62	18,9
Missioni Estere	112,93	293,06	405,99	71,89	332,89	404,78	-1,21	-0,3
Imposte e contributi previdenziali e ass.li	1.010,30	2.896,96	3.907,26	1.027,54	2.837,31	3.864,85	-42,41	-1,1
Corsi per il personale	7,46	7,11	14,57	6,44	51,32	57,76	43,19	296,4
Altri oneri (Mensa, comandi)	114,18	405,20	519,38	120,65	449,87	570,52	51,14	9,8
Altri benefici al personale	118,29	0,00	118,29	35,63	73,55	109,18	-9,11	-7,7
Mutui al personale				25,80		25,80		
Accantonamento Indennità anzianità	584,81	565,43	1.150,24	*	*	773,77	-376,47	-32,7
TOTALE	5.271,78	13.154,96	18.426,74	4.654,91	12.329,54	17.758,22	-668,52	-3,6

*Per l'esercizio 2005 la posta accantonamenti indennità di anzianità viene evidenziata in bilancio (conto economico) insieme a tutte le spese per il personale; pertanto non risulta disaggregabile tra personale di ruolo e a tempo determinato.

I dati evidenziano la flessione dei costi parziali (per il personale di ruolo e non di ruolo) e complessivi, dovuta al minore accantonamento per l'indennità di anzianità nel 2005. Sono in aumento peraltro gli oneri stipendiali fissi per il personale di ruolo mentre una lieve flessione registrano quelli del personale non di ruolo. Invariato è nel 2005 il numero dei dipendenti in servizio a tempo determinato mentre il personale di ruolo è incrementato di 2 unità.

La tabella successiva espone i dati del costo del personale per centri di responsabilità.

COSTO DEL PERSONALE PER CENTRI RESPONSABILITA'

TEMPO DETERMINATO	Equal	Leonardo	Macroaree politiche e sistemi formativi	Direzione Amministrativa	Totale
Stipendi ed altri assegni fissi	470,76	692,11	18,03	5.281,30	6.462,20
Fondo miglior. eff.nza/inden/straord.	157,22	170,48	5,61	1.463,02	1.796,33
Missioni Nazionali	12,83	35,97	3,67	273,60	326,07
Missioni Estere	49,96	44,17	8,33	230,43	332,89
Oneri previdenziali	215,91	290,67	3,89	2.326,84	2.837,31
Corsi per il personale	0,00	8,56	0,00	42,76	51,32
Mensa	28,60	47,44	1,42	372,40	449,86
Altri benefici	4,28	10,50	0,98	57,79	73,55
Accantonamento Indennità anzianità					0,00
Totale tempo determinato	939,56	1.299,90	41,93	10.048,14	12.329,53
TEMPO INDETERMINATO					
Stipendi ed altri assegni fissi				2.636,39	2.636,39
Fondo miglior. eff.nza/inden/straord.				637,44	637,44
Missioni Nazionali			7,64	85,50	93,14
Missioni Estere				71,89	71,89
Oneri previdenziali			3,97	1.023,57	1.027,54
Corsi per il personale				6,44	6,44
Mensa				120,65	120,65
Mutui al personale					25,80
Altri benefici				35,63	35,63
Accantonamento Indennità anzianità					773,77
Totale tempo indeterminato			11,61	4.617,51	5.428,69
Totale generale	939,56	1.299,90	53,54	14.665,65	17.758,22

v. nota alla tabella precedente.

Il rapporto di lavoro del personale del comparto delle Istituzioni e degli Enti di ricerca, già regolato dal CCNL del 21.2.2002, è stato regolamentato per il personale (non dirigenziale amm.vo) con il nuovo contratto stipulato in data 7.4.2006, valido per il quadriennio normativo 2002/2005 e per il biennio economico 2002/2003 e per quello successivo 2004/2005 (ricercatori e tecnologi).

Per il personale dirigenziale viene applicato il CCNL dell'area 1 stipulato in data 5.4.2001 e le norme ivi richiamate, in attesa della stipulazione del nuovo contratto per l'Area 7 per il personale dirigente amministrativo.¹⁰

¹⁰ Per quanto riguarda i compensi incentivanti si veda quanto dispone l'art. 2 novies del D.L. 26.4.2005, n.63, convertito con L. 25.6.2005, n.109, per la parte eventualmente applicabile all'Istituto. Per i limiti di stanziamento delle risorse da assegnare alla contrattazione integrativa si richiamano i principi

4. L'organizzazione interna

E' proseguita nel 2005 l'azione intesa all'adeguamento ordinamentale dell'Istituto, non ancora completata; in attesa dell'attuazione del provvedimento di riordino l'attuale assetto organizzativo dell'Istituto è articolato in due aree amministrative ed aree di ricerca e strutture di coordinamento delle iniziative e dei programmi comunitari (FSE, Leonardo da Vinci, Equal).

Per maggiori dettagli si rinvia alla relazione dell'esercizio precedente.

La gestione dell'esercizio 2005 ha avuto, nel corso dell'anno, altri momenti di particolare importanza dal punto di vista istituzionale e gestionale, oltre ai provvedimenti già citati.

Nel 2003 è stato approvato il nuovo Statuto, applicato già attraverso atti deliberativi nel corso del 2004. Nel 2005 si sono registrate alcune fasi di notevole rilevanza per la gestione, che vengono di seguito elencate:

- l'adozione del nuovo sistema di contabilità finanziaria, economico-patrimoniale ed analitica ex DPR 97/2003 e l'adozione, in corso d'anno, del nuovo "Regolamento di Amministrazione, Contabilità e Finanza" approvato dai Ministeri vigilanti;
- la nomina dei Responsabili di Macroarea "Mercato del Lavoro e Politiche Sociali" e "Politiche e sistemi formativi" con Delibere del Consiglio di Amministrazione n.4 e 5 del 24 marzo 2005;
- la proposta di rideterminazione dei compensi del Consiglio di Amministrazione e del Collegio dei Revisori dei Conti con delibera n.13 del 30 settembre 2005, trasmessa ai Ministeri vigilanti per la successiva approvazione (tuttora sospesa);
- l'approvazione del Piano Triennale 2006-2008 adottato con Delibera del Consiglio di Amministrazione n.15 del 28 ottobre 2005;
- la nomina del nuovo Direttore Generale, con Delibera del Consiglio di Amministrazione n.18 del 17 novembre 2005;
- l'approvazione del documento programmatico relativo al trattamento dei dati sensibili (Privacy), ex D.Lgs 196 del 2003, con Delibera del Consiglio di

Amministrazione n.19 del 20 dicembre 2005, ancora da definire compiutamente con l'apposito regolamento.

Va infine ricordato, che l'Istituto sta procedendo alla messa a regime delle attività relative al Controllo di Gestione, Controllo Strategico e Valutazione dei Dirigenti in base ai criteri stabiliti dal Regolamento di Organizzazione vigente e alla luce dei principi normativi generali in materia.

L'ISFOL ha attivato una sede decentrata a Benevento al fine di fornire supporto agli Enti locali operanti nel Mezzogiorno, sottoposta alla diretta responsabilità del Direttore Generale; nell'ambito del piano 2005 presso la sede vengono realizzate le attività per l'attuazione del PON1 Assistenza Tecnica, Azioni di Sistema, per un importo complessivo di € 464.346,63 (sono stati stipulati a tal fine n.6 contratti di collaborazione).

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. 204¹¹.

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. E' stato recentemente approvato il piano triennale 2006/2008, ed adottato il piano di attività per il 2005.

Tali documenti, di dettagliata ed accurata redazione, non sono, peraltro, corredati di corrispondenti analisi dei risultati operativi a consuntivo e di quelli relativi all'esercizio che precede l'impostazione dei piani e dei programmi adottati. Per considerazioni sul piano operativo 2005 si rinvia al succ. par. 7.

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 le seguenti funzioni:

- 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

¹¹ 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 ed Europass;
- presta assistenza tecnica per l'Osservatorio per la formazione continua, istituito presso il Ministero del Lavoro;¹²
- offre il proprio supporto al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per la predisposizione di un rapporto annuale al Parlamento ed alla Conferenza unificata sulle politiche del lavoro (art. 17 D.Lgs 10.9.2003, n. 276).

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.

In linea generale 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).

Tale attività comporta 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

¹² 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.

professionale (accreditamento delle strutture, certificazione delle 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.).¹³

L'Istituto, in continuità con l'attività svolta nel 2004 e nell'ambito della Programmazione FSE 2000-2006 ha proseguito nel 2005:

- 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.;
- 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

¹³ Si segnala che l'art. 4 del D.L. 14/3/2005, n. 35, convertito con L. 14/5/2005, n. 80, ha abrogato l'art. 1, c. 82, della L.F. 2005, che aveva attribuito all'ISFOL nuove funzioni in materia di controllo dell'utilizzazione dei finanziamenti a favore degli enti per la formazione professionale.

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

- 6) l'attività relativa alla conclusione della prima fase dell'Iniziativa Comunitaria Equal, con predisposizione della attività di accompagnamento e di assistenza Tecnica della Partnership di sviluppo dell'Azione 1 e per il passaggio all'Azione 2. Con il supporto al Ministero del Lavoro per la relazione del 4° anno;
- 7) l'attività di monitoraggio e valutazione dei progetti, con attività di assistenza dei promotori dei progetti finalizzati 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.

Altre iniziative hanno riguardato attività a carattere pluriennale (l'avvio di un nuovo sistema di formazione a distanza, il laboratorio di Sviluppo multimediale, il Laboratorio di assistenza all'apprendimento) ed altre attività di analisi e di supporto per progetti particolari.

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.75) stipulate nel 2005 per un importo complessivo di 7,6 milioni di euro (i dati sono distinti anche per area, programmi di iniziativa comunitaria, ricerche, seminari, progetti vari). Sono state adottate n. 793 determinazioni da parte del Direttore Generale attinenti alla gestione dell'Ente. Si richiama l'attenzione dell'Istituto sulla necessità di rispettare i principi stabiliti dall'art. 26, c. 3, della legge 23.12.1999, n. 488, come modificato dall'art. 1, c. 4, del D.L. 191/2004, convertito con L. 168/2004, per le convenzioni relative all'acquisto di beni e servizi (adozione parametri CONSIP).

Occorre, inoltre, segnalare la pubblicazione dell'annuale rapporto ISFOL per l'anno 2005, presentato al Parlamento (già seguito, nel frattempo, dall'edizione per il 2006). Trattasi di un documento di vasto profilo, che analizza il mercato del lavoro sotto molteplici aspetti (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 per ciò che attiene alla formazione e all'utilizzo delle risorse umane, con particolare riguardo alla formazione professionale. Tale pubblicazione contiene anche un'analisi dei risultati della

programmazione 2000/2006 del FSE per il settore della formazione e dell'occupazione in Italia, nonché sulle prospettive di sviluppo per la programmazione 2007/2013.

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, con riferimento anche a programmi di natura temporanea.

La rigidità della dotazione organica dei dipendenti, infatti, ha indotto al ricorso, oltreché 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 consolidati nel tempo, ammessi in linea generale dalle norme vigenti in materia di esternalizzazione dei servizi (outsourcing), costituiscono, peraltro, 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 e di eludere così la particolare disciplina che giustifica il ricorso a tali prestazioni professionali, che non possono essere utilizzate per sopperire a deficienze strutturali di organico. Si richiama, inoltre, l'attenzione dell'Istituto sulla necessità dell'osservanza dei criteri giuridici relativi all'assegnazione, in particolare, delle consulenze conferite, soprattutto riguardo all'attività burocratica dell'ente, avendo anche riguardo alla natura sostanziale dell'affidamento, ai requisiti professionali dei consulenti, e al carattere straordinario delle stesse (v. ora il disposto dell'art.32 del D.L. n. 223/2006, convertito con L. n. 248/2006).

Occorre inoltre osservare, come già segnalato nella precedente relazione, che 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, si erano verificate oggettive difficoltà ad acquisire all'esterno personale dirigenziale di elevato livello professionale, come prevede anche il regolamento interno di organizzazione, per la presenza di specifici vincoli normativi inerenti alla nuova dotazione organica e per la necessità di rispettare il principio dell'invarianza della spesa. Al riguardo, si fa riferimento ai criteri enunciati nella già segnalata deliberazione n. 78/2006 della Sezione del controllo enti, con riguardo alla nomina di dirigenti di provenienza esterna.

Si segnala, inoltre, che con deliberazione del C.d.A. del 20/9/2004 sono state adottate le modifiche al regolamento relativo alle collaborazioni esterne (già approvato con delibera del Commissario Straordinario del 28.3.1996), anche in conformità alle direttive impartite con la Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 41 del 5.12.2003. Tale regolamento necessita di un aggiornamento da operare anche sulla base delle norme più recenti che disciplinano gli incarichi esterni.

Per la gestione delle attività negoziali vengono applicate le linee guida approvate con determinazione direttoriale dal 23/2/2004; anche tali direttive devono essere aggiornate, con l'adozione di un apposito regolamento che si uniformi alle recenti norme sugli appalti per l'acquisto di beni, forniture e servizi. (v. D.Legs 12/4/2006, n. 163).

Si segnala che fra le tipologie contrattuali adottate per l'affidamento delle attività esternalizzate prevalgono l'affidamento diretto e la trattativa privata (56%), mentre le gare pubbliche registrano valori modesti (5%).¹⁴

¹⁴ Inoltre le spese in economia rappresentano il 19% del totale e le tipologie residuali il 20%.

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 ha raggiunto nel 2005 una quota di impegni ridotta rispetto all'esercizio precedente (v. voce ISFOL in tabella); per le sole attività per consulenze, ricerche e studi, gli impegni rappresentano il 26,3%% nel 2004 e il 28,2% nel 2005 del totale della spesa per attività istituzionali.

La tabella seguente espone i dati complessivi e parziali relativi a detta attività nel biennio 2004/2005, esposti per singoli programmi e per oggetto dell'attività stessa; i residui finali rappresentano i residui totali dell'anno.

SPESE PER ATTIVITA' ISTITUZIONALE

ATTIVITA'	ES. 2004		ES. 2005		Differ. Es. Prec.	Var. %
	Impegni	Residui	Impegni	Residui	Impegni	
ISFOL	648.226	246.049	278.718	127.641	-369.508	-57%
LEONARDO	28.108.576	39.724.710	23.958.286	9.735.939	-4.150.290	-15%
LEONARDO AG. NAZ.	900.027	284.236	932.268	151.712	32.241	4%
ASS. TEC. REGIONI	936.419	177.309	1.210.849	47.410	274.430	29%
ALTRI	420.926	842.713	1.367.864	295.831	946.938	225%
EQUAL	737.960	392.883	565.086	128.353	-172.874	-23%
Progr. Azioni Sistema 2000/6	23.294.383	9.815.653	17.820.425	7.083.278	-5.473.958	-23%
T O T A L E	55.046.517	51.483.553	46.133.496	17.570.164	-8.913.021	-16%

di cui incarichi di consulenza e collaborazioni :

ATTIVITA'	ES. 2004		ES. 2005		Differ. Es. Prec.	Var. %
	Impegni	Residui	Impegni	Residui	Impegni	
ISFOL	182.323	46.349	78.099	22.973	-104.224	-57%
LEONARDO AG. NAZ.	550.062	130.028	751.903	33.718	201.841	37%
ASS. TEC. REGIONI	870.376	114.635	1.207.849	44.410	337.473	39%
ALTRI	273.054	63.982	664.085	71.876	391.031	143%
EQUAL	289.396	52.155	379.501	15.882	90.105	31%
Progr. Azioni Sistema 2000/6	12.339.286	3.175.787	9.967.797	868.955	-2.371.489	-19%
T O T A L E	14.504.497	3.582.936	13.049.234	1.057.814	-1.455.263	-10%

Nota: nel totale delle spese istituzionali è compresa una quota parte di spese di funzionamento, calcolata in maniera omogenea rispetto ai dati dell'esercizio precedente.

La tabella che segue evidenzia l'incidenza degli impegni per attività istituzionali, delle spese di funzionamento e per il TFR, in rapporto all'ammontare totale delle spese negli esercizi considerati; la prima subisce una flessione (dal 63% al 43,9%), mentre la seconda registra un incremento dal 35,7% al 55,2%).

Si raccomanda il contenimento delle spese di rappresentanza (risultanti dalle determinazioni trasmesse a questa Corte) nonché l'attenzione alla applicazione puntuale delle norme concernenti la contrattazione integrativa, ai fini della tutela degli equilibri di bilancio.

(in migliaia di euro)

	2004		2005	
	Importo	%	Importo	%
Spese di funzionamento	31.182,60	35,7	46.596,39	55,2
Spese per attività istituzionali	55.076,50	63,0	37.069,82	43,9
Tfr	1.128,63	1,3	773,77	0,9
TOTALE	87.387,73	100,0	84.439,98	100,0

Nota: una quota parte delle spese di funzionamento risulta accorpata, nella apposita tabella, con le spese istituzionali in quanto calcolata nelle relative attività.

La tabella successiva espone i contributi erogati a favore dell'ente nel biennio 2004/2005 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 incremento nel 2005 dei contributi di co-finanziamento erogati dal Ministero sul Fondo di rotazione nonché dei contributi erogati dall'U.E..

I dati complessivi evidenziano nel 2005 un notevole incremento dei contributi (43,4%).

Un incremento registra altresì il volume dei residui attivi (+54%), che segnano valori assoluti rilevanti ¹⁵.

¹⁵ Su tale aspetto dei risultati contabili si riferisce nel seguito della trattazione.

CONTRIBUTI COMUNI TARI	Es. 2004		Es. 2005	
A) Fondi erogati tramite il Fondo di Rotazione:				
<u>Ministero del Lavoro:</u>				
	Accertamenti	Residui	Accertamenti	Residui
Europass	0,00	0,00	120.000,00	100.000,00
Programma EQUAL	1.134.000,00	1.084.482,41	1.100.000,00	1.414.785,00
Leonardo II AN	0,00	0,00	1.862.765,00	484.076,00
Formazione Continua	0,00	309.873,44	0,00	0,00
Programma ASS. TECNICA FSE	0,00	940.463,88	0,00	0,00
Progr. Azioni di Sistema 2000-2006	18.852.110,75	19.887.817,30	34.125.198,00	42.294.626,00
TOTALE (A)	19.986.110,75	22.222.637,03	37.207.963,00	44.293.487,00
B) Fondi erogati direttamente dalla U.E. per:				
<u>Ministero del Lavoro:</u>				
Programma EQUAL	1.134.000,00	1.084.482,40	1.100.000,00	1.543.602,00
Assis. Tecnica F.S.E.	0,00	1.650.179,36	0,00	0,00
Progr. Azioni di Sistema 2000-2006	17.907.011,25	20.926.747,92	32.305.453,00	41.119.812,00
Programma Leonardo Mobilità	11.958.119,00	7.226.652,44	13.927.000,00	5.725.427,00
Leonardo II AN	0,00	752.675,49	1.819.481,00	1.018.200,00
Europass	109.989,00	69.027,98	120.000,00	113.813,00
EURES	0,00	44.399,32	0,00	44.399,00
U.E. Centro Risorse	150.000,00	30.000,00	0,00	16.462,00
Programma Leonardo X PROCEDURA B	15.940.651,00	9.376.997,80	10.031.286,00	4.012.512,00
<u>Contratti con l'U.E.:</u>				
Rete Europea TTNET	0,00	135.000,00	0,00	108.779,00
UNIV BREMA-HPSE-CT-2001-60035	0,00	31.591,79	0,00	31.591,00
IST TAGLIACARNE-HPSE CT-2001-00098	0,00	17.448,76	0,00	8.947,00
ACADEMUS EVORA-HPSE-CT-2001-00074	0,00	41.658,63	0,00	21.898,00
UE HPHA-CT-2000-0051-Partner in Brema	0,00	21.924,41	0,00	21.924,41
SEMINARIO TIVOLI 24-29 SETTEMBRE 2002	89.241,00	89.241,00	0,00	42.756,00
2004-001 22ACTH	26.988,04	16.192,82	0,00	0,00
TOTALE (B)	47.315.999,29	41.514.220,12	59.303.220,00	53.830.122,41
TOTALE GENERALE (A+B)	67.302.110,04	63.736.857,15	96.511.183,00	98.123.609,41

6. Convenzioni e collaborazioni esterne

L'andamento del processo di gestione delle attività dell'Istituto negli ultimi anni ha accentuato, come si è già detto, il ricorso all'utilizzo di professionalità esterne, incrementando le convenzioni con consulenti, collaboratori ed enti di ricerca.

Si può notare che, dal 2003 al 2005, le Determine aventi ad oggetto collaborazioni registrano valori elevati con un incremento nel 2004 e una flessione nell'ultimo esercizio; analogo andamento registrano le convenzioni per ricerca e assistenza tecnica, secondo le indicazioni della seguente tabella.¹⁶

Tipologia	Valore assoluto			Percentuale su totale determine		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Collaborazioni	312	406	386	42,9	44,7	48,7
Convenzioni per Ricerca e A. T.	128	194	131	17,6	21,4	16,6
Totale	440	600	517	60,5	66,1	65,3

Tale andamento ha comportato negli anni, maggiori impegni finanziari dell'Istituto per le attività contrattuali in esame come risulta dalla tabella successiva, che registra l'impegno di spesa assunto dall'Istituto per le collaborazioni e le convenzioni per ricerca e assistenza tecnica nel 2005 è di circa 22 milioni di euro; il 65,5% di tale importo (14.471.066 euro) riguarda le collaborazioni e il residuo 34,5% le convenzioni per ricerca e assistenza tecnica (con un rapporto di incremento percentuale per le collaborazioni rispetto all'esercizio precedente).

¹⁶ Il totale delle determine, comprese quelle per collaborazioni e convenzioni, è stato nel 2005 di 793 unità.

IMPEGNI CONVENZIONI E COLLABORAZIONI

Anno	Collaborazioni	Variazione %	Convenzione per ricerca e A. T.	Variazione %	Impegno totale	Variazione %
	Impegno		Impegno			
2003	11.938.702	-	8.551.548	-	20.490.250	-
2004	11.922.062	-0,14	8.673.425	1,43	20.595.487	0,51
2005	14.471.066	21,38	7.624.597	-12,09	22.095.663	7,28

Nella tabella che segue, relativa all'esercizio 2005, sono esposti, per le singole Unità operative e per Uffici, i dati relativi alle risorse umane (interne ed esterne) e l'impegno finanziario relativo alle collaborazioni e convenzioni corrispondenti alle Unità stesse. I dati non sono confrontabili, per i singoli Uffici, con quelli pubblicati nella relazione dell'esercizio precedente (2004), atteso il diverso accorpamento degli stessi, ripartiti ora per Centri di responsabilità, Aree ed Uffici amministrativi.

I dati complessivi finanziari registrano comunque un rilevante incremento degli impegni per le collaborazioni nell'ultimo esercizio (+ 21,4%) ed una flessione per quelli relativi alle convenzioni (-12%); nel complesso l'impegno finanziario nel 2005 aumenta da 20,6 a 22,1 milioni di euro.

Il numero complessivo dei dipendenti impiegati è di 322 unità, quello dei collaboratori ed esperti è di 817 (nel 2004 erano rispettivamente n. 316 e 709).

Risorse umane e finanziarie per Unità Operativa ed uffici nel 2005

Unità Operativa	Risorse Umane					Convenzioni	Impegno finanziario €	
	Dipendenti (tempo det. e indet.)			Esterni			Numero	Collaborazioni
	Ricercatori	CTER	Altro	Collaboratori	Esperti			
PRESIDENZA								
Area valutazione programmi e politiche	7	2	3	8	12	1	391.038	262.800
A. N. Leonardo da Vinci	14	9	6	18	22	3	586.542	31.800
Supporto funzioni presidenziali	1	1	1	1	1	-	19.672	-
Ufficio stampa	1	1	-	3	-	-	117.916	-
Servizio controllo interno	-	2	-	-	4	-	93.287	-
Struttura valut.ne e controllo strategico	5	7	5	2	5	-	161.377	-
Totale Presidenza	28	22	15	32	44	4	1.369.832	294.600
DIREZIONE								
Supporto funzioni di direzione	-	-	-	4	12	4	68.069	132.880
Segreteria particolare organi collegiali	-	1	2	-	-	-	-	-
Segreteria particolare direzione	2	1	1	-	-	-	-	-
Supporto tecnico Regioni	-	-	-	-	49	-	1.213.995	-
Centro sviluppo locale Benevento	-	-	-	8	14	-	395.423	-
Servizi affari amministrativi	3	5	53	12	9	-	551.659	-
Ufficio controllo di gestione	1	5	2	5	1	-	136.338	-
Ufficio relazioni con il pubblico	3	4	3	8	4	5	385.478	230.136
Ufficio servizi per l'utenza	5	4	5	1	-	-	39.617	-
Iniziativa comunitaria Equal	3	12	4	10	4	1	413.214	17.340
Ufficio di supporto tecnico alle Amm.ni	2	1	-	15	-	2	363.210	592.500
Totale Direzione	19	33	70	63	93	12	3.567.002	972.856
MACROAREA MERCATO DEL LAVORO E POLITICHE SOCIALI								
Ufficio Macroarea	-	-	1	-	-	-	-	-
Area analisi e valutazione politiche occupazione	8	3	2	1	15	1	213.821	48.000
Area ricerche sui sistemi lavoro	11	5	1	17	26	16	690.885	1.328.846
- progetto studi strategie occupazione	-	-	-	7	-	2	154.881	85.200
Area politiche sociali e pari opportunità	10	4	1	8	32	9	498.748	183.740
- progetto pari opportunità	-	-	-	8	9	-	376.844	-
- progetto osservatorio inclusione sociale	-	-	-	4	2	1	89.441	10.800
Area analisi fabbisogni ed evoluzione	3	2	2	1	3	3	133.173	2.455.854
Area sistemi locali e integraz. Politiche	4	4	4	5	9	3	213.668	119.400
Totale macroarea	36	18	11	51	96	35	2.371.462	4.231.841
MACROAREA POLITICHE E SISTEMI FORMATIVI								
Segreteria di macroarea	-	1	-	1	1	-	13.716	-
Area politiche e offerte formazione	14	11	1	6	15	6	204.612	1.069.080
- progetto ambiente	2	-	-	4	21	-	156.920	-
Area polit. Offerte formaz. Continua	5	3	1	7	7	4	388.002	238.260
Area ris. um. E strutt.li sistemi formativi	6	8	5	21	82	4	1.863.005	68.760
- progetto Fai-Lab	1	-	-	1	1	-	26.472	-
- accreditamento	-	-	-	-	229	-	3.875.424	-
Area sistemi e metod. per apprend. nto	6	3	1	7	17	7	305.231	695.200
-europass	-	-	-	2	-	-	70.705	-
Area politiche per l'orientamento	2	-	-	9	7	3	258.684	54.000
Totale macroarea	36	26	8	58	380	24	7.162.771	2.125.300
Totale generale	119	99	104	204	613	75	14.471.066	7.624.597

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), e del FESR, 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-settentrionale¹⁷. Secondo le linee di sviluppo del piano operativo 2005 l'attuazione dei PON obiettivo 1 obiettivo 3 impegna oltre l'87% delle risorse finanziarie dell'ISFOL; anche il profilo qualitativo di tali impegni è particolarmente rilevante per la valenza innovativa sui sistemi lavoro, formazione ed inclusione sociale, con attività che presentano ricadute su quasi tutte le misure e le azioni in cui si articola il PON.

All'interno degli obiettivi perseguiti con i finanziamenti comunitari i Quadri comunitari di sostegno, com'è noto, si sviluppano secondo le linee di assi prioritari di intervento¹⁸.

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).

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

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 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 Sistema¹⁹, 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 attuatore²⁰.

Per quanto riguarda le misure necessarie ad assicurare l'integrale utilizzo delle risorse comunitarie relative al PON Azioni di sistema 2000/2006 di cui è titolare il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, a supporto dei POR dell'obiettivo 3, si segnala la disciplina introdotta con l'art. 2 bis della legge 14.5.2005, n. 80 per le anticipazioni a carico dei Fondi di rotazione (ex lege n. 183/1987) ed il successivo rimborso delle quote dei contributi comunitari e statali per il periodo 2005-2006.

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.

¹⁹ Approvato con Decisione della Commissione Europea c (2000) 2079 del 21.9.2000.

²⁰ 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.

(per il programma Leonardo, 2ª fase, v. la decisione del Consiglio 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).

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 istituzionali²¹.

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) e svolge assistenza tecnica a supporto dell'Ufficio per i Consiglieri di parità.²²

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 (v. al riguardo quanto dispone la Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 36 del 18.11.2003), 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. E' stata inoltre assegnata all'ISFOL l'assistenza per il monitoraggio delle attività per l'utilizzo nel 2004 delle risorse stanziare con il Fondo nazionale per l'attività dei consiglieri di

²¹ Per più estese considerazioni sull'attuazione e sulla verifica dei risultati dei programmi di iniziativa comunitaria, si consulti la Relazione annuale 2004 della Sezione di controllo per gli Affari Comunitari ed Internazionali della Corte dei conti.

Si segnala, inoltre, quale documento di analisi approfondita dei problemi della formazione professionale in ambito europeo, il parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Formazione e produttività (n. 2005/C 120/13, pubblicato in G.U. CE. n. 120 del 20.5.2005), che tratta il tema con riferimento agli aspetti attuali e agli obiettivi perseguiti in ambito UE.

²² V. al riguardo la recente direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2006/54/CE del 5/7/2006, per l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento in materia di occupazione e di impiego.

parità (art. 9 D.lgs. 23.5.2000, n. 196) nonché per il monitoraggio sulle misure disposte per l'attuazione del diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione con il D.Lgs. 15.4.2005, n. 76.

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 e 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.

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 l'accreditamento delle sedi formative nel settore in materia di ricerca e assistenza tecnica, secondo le procedure previste dal D.M. Lavoro e politiche sociali del 25.5.2001.²³

L'Istituto ha comunicato alcune delibere regionali relative alle convenzioni stipulate per l'assistenza tecnica prestata per la realizzazione dei POR e di singoli progetti adottate dalla Regione Veneto, dalla Regione Molise e dalla Provincia autonoma di Bolzano. Sono stati pubblicati, altresì, i testi degli accordi adottati in sede di conferenza Unificata (v. G.U. del 27.9.2005) tra il Governo, le regioni e le

²³ 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.

Con recente sentenza n.406 del 4-7/12/2006 il giudice delle leggi ha confermato la competenza della regione Toscana in materia di formazione esterna alle imprese, compresa nelle competenze regionali per l'istruzione professionale.

province autonome per la programmazione dei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore per gli anni 2002/2006, che prevedono varie attribuzioni per l'ISFOL (Banca dati, monitoraggio e valutazione di sistema).

Il nuovo assetto costituzionale delle nuove competenze istituzionali regionali in materia di formazione professionale di lavoratori, che già registrano l'erogazione di risorse rilevanti da parte del Ministero del Lavoro e del Ministero dell'Economia (si vedano al riguardo i riferimenti contenuti nella precedente relazione), insieme con la nuova disciplina dei fondi strutturali in sede comunitaria, pongono nuove prospettive di ridefinizione sostanziale del quadro programmatico dell'attività dell'ISFOL per gli anni successivi alla conclusione del periodo 2000/2006.

Al riguardo, si segnala che l'Istituto ha approvato un nuovo piano triennale di programmazione (approvato dal C.d.A. in data 9/10/2006) nel quale sono previste le linee strategiche della futura gestione, con riferimento alle risorse umane e finanziarie disponibili e necessarie. Su tale parte programmatica si fa riserva di riferire più ampiamente nella prossima relazione.²⁴

²⁴ Nel quadro della nuova programmazione dei fondi comunitari per il periodo 2007/2013 si segnala la rilevanza della decisione n.1672/2006 CE Parlamento Europeo e del Consiglio del 24/10/2006, che istituisce un programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale (Progressi) e che contiene aspetti significativi per il settore del lavoro.

Per ciò che attiene i riferimenti alle linee strategiche e segnatamente per il settore della formazione professionale, si rinvia alla lettura dei nuovi regolamenti comunitari, già pubblicati sulla G.U. CE L. 210 del 31/7/2006. Per le priorità future di una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale v. il documento sulle "Conclusioni del Consiglio UE e dei rappresentanti degli Stati membri" 2006/C 298/05, con l'esame delle determinazioni del Consiglio del 15/11/2004.

8. La gestione economico-finanziaria

8.1. Il bilancio

L'Istituto ha adottato per il 2005 il sistema di contabilità e di bilancio previsto dal DPR n.97 del 2003, per gli enti pubblici non economici, già applicato in via sperimentale per il consuntivo 2004, redigendo un bilancio preventivo ed un conto consuntivo, comprendente il rendiconto finanziario, il conto economico, il conto del patrimonio e la situazione amministrativa. I dati sono esposti secondo il bilancio finanziario decisionale e gestionale ed aggregati per Centri di responsabilità, oltreché secondo le classificazioni contabili per titoli, U.P.B. e categorie.

Non viene qui effettuata peraltro la comparazione dei dati 2004/2005 laddove non è possibile disporre di grandezze omogenee.

Il bilancio preventivo per l'esercizio 2005 è stato presentato per l'approvazione al C.d.A. il 29/12/2004; a seguito del necessario chiarimento delle osservazioni poste dal Collegio dei revisori è stata chiesta l'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio al Ministero vigilante. Il C.d.R. nella successiva riunione del 7/2/2005 ha espresso parere favorevole all'approvazione del bilancio preventivo, pur se con talune riserve sulla completezza del documento, da sciogliere prima della approvazione da parte delle autorità tutorie. Il Ministero dell'Economia e Finanze con nota dell'11.4.2005 ha formulato rilievi in ordine all'osservanza dei limiti di spesa previsti dall'art. 1, c.57, della L.F. n.311 del 2004.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha espresso parere favorevole per l'approvazione del bilancio preventivo e successivamente anche del conto consuntivo, richiamando peraltro l'attenzione dell'Ente sulla osservanza delle raccomandazioni espresse in sede di esame da parte del C.d.R..

Nel corso dell'esercizio sono state adottate, inoltre, n. 3 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 ²⁵.

²⁵ Occorre peraltro segnalare che il Collegio dei revisori, in sede di esame della 2^ nota di variazione, ha formulato riserve su vari profili del documento, tra le quali la necessità della esattezza dei saldi finali di bilancio, l'incremento delle spese per beni e servizi, l'esposizione delle aggregazioni di spesa più significative e del rispetto dei limiti di spesa previsti dalla legge finanziaria 2005, la verifica degli oneri accessori stipendiali, la necessità dell'adozione di strumenti adeguati di programmazione, il rispetto delle prescrizioni richieste dal D.L. 168/2004, convertito con L. 191/2004.

Il conto consuntivo dell'esercizio 2005 è stato approvato nei termini dal Consiglio di Amministrazione dell'ISFOL in data 27.4.2005; sullo stesso ha espresso parere favorevole il Collegio dei revisori nella riunione del 12.4.2006 ed è poi intervenuta l'approvazione da parte del Ministero vigilante, che ha condiviso le osservazioni espresse dal Collegio dei revisori intese a richiamare l'attenzione sulla necessità di adottare il controllo di gestione, completare l'assetto ordinamentale dell'Istituto e operare correttamente la riconciliazione tra dati economici e finanziari.

Aumenta la consistenza dei già notevoli residui attivi nonché di quelli passivi; tale situazione è dovuta secondo l'ente al ritardo nell'erogazione dei contributi e, conseguentemente, con riflessi negativi anche sui pagamenti per impegni già perfezionati, nonché, per i residui attivi, al sistema di rimborso collegato alla necessità della rendicontazione delle spese per i programmi comunitari. In particolare per il progetto Leonardo l'allocazione dei residui passivi fra le partite di giro è connessa al particolare sistema di gestione di tale progetto, le cui spese sono anch'esse soggette a rendicontazione da parte di soggetti terzi.

Al riguardo anche il Collegio dei revisori ha segnalato la necessità dell'adozione di un adeguato sistema di programmazione che contribuisca al contenimento dei residui²⁶.

L'ente ha provveduto a contabilizzare per l'esercizio 2005 i residui di stanziamento, afferenti ai vari programmi operativi (non confrontabili con l'esercizio precedente in quanto non calcolati); l'ammontare globale ha una consistenza di 37,2 milioni di euro. La maggiore consistenza è da attribuire al Centro di Responsabilità Politiche e Sistemi Formativi (32,2 milioni di euro) e, per la classificazione dei programmi, alla gestione dei fondi dell'obiettivo 3 (30,7 milioni di euro).

Il riaccertamento dei residui (disposto con delibera del C.d.A. del 27/4/2006) ha comportato minori accertamenti per € 10.126.954,84, per i residui attivi, e per € 11.319.591,77 per quelli passivi; i dati riguardano residui relativi al periodo 2000/2004.

²⁶ Su tali problemi il Consigliere delegato della Corte dei conti ha richiamato l'attenzione in sede di Collegio dei revisori, rilevando altresì ulteriori profili di criticità risultanti dal documento del consuntivo 2005 sottoposto all'approvazione del Collegio (fra di essi: riconciliazione dei dati contabili relativi all'acquisto di beni per servizi intermedi, riporto del TFR 2004 fra le sopravvenienze attive 2005 per l'importo di € 7.828,32, mancata indicazione dell'importo totale specifico per le attività di consulenze, osservanza dei parametri CONSIP per l'acquisto di beni e servizi, applicazione dei limiti di spesa previsti dal comma 57, art. 1, della Legge Finanziaria 2005).
Su tali profili si riferisce nelle parti specifiche della relazione.

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 2005, con indicazione dei residui iniziali e finali.

DETTAGLIO FINANZIARIO GENERALE 2005

(in migliaia di euro)

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Accertamenti Impegni	Riscossioni Pagamenti	Residui iniziali	Residui finali
ENTRATE						
Correnti	88.670,46	83.598,16	83.606,96	46.598,45	67.090,79	93.972,35
C/capitale	13,00	13,00	9,59	9,59	0,00	0,00
Partite di giro	29.132,00	41.328,29	33.652,42	24.005,19	54,59	9.701,82
Totale entrate	117.815,46	124.939,45	117.268,97	70.613,23	67.145,38	103.674,17
SPESE						
Correnti	92.064,06	89.771,21	83.666,24	64.759,51	63.925,32	70.867,62
C/capitale	138,50	175,05	98,35	137,06	58,49	18,15
Partite di giro	29.132,00	41.328,29	33.652,42	19.102,62	462,05	15.011,78
Totale spese	121.334,56	131.274,55	117.417,01	83.999,19	64.445,86	85.897,55

Si evidenzia un notevole scostamento tra previsioni iniziali e definitive, per le entrate e per le spese, nonché l'incremento dei residui attivi e passivi.

La tabella successiva riporta i dati, comparati per il triennio 2003/2005 del rendiconto finanziario generale, relativi agli accertamenti e agli impegni.

RENDICONTO FINANZIARIO GENERALE

(in migliaia di euro)

	2003	2004	2005
ENTRATE			
Entrate correnti	76.201,88	78.942,23	83.606,96
Entrate in conto capitale	191,85	340,36	9,59
Entrate per partite di giro	7.831,61	8.598,39	33.652,42
Totale entrate	84.225,34	87.880,98	117.268,97
SPESE			
Spese correnti	74.562,88	86.259,05	83.666,24
Spese in conto capitale	979,08	1.600,88	98,35
Spese per partite di giro	7.831,61	8.598,39	33.652,42
Totale spese	83.373,57	96.458,32	117.417,01
Avanzo/disavanzo finanziario	851,77	-8.577,34	-148,04
Totale a pareggio	84.225,34	87.880,98	117.268,97

I dati finali evidenziano un minore disavanzo finanziario rispetto all'esercizio precedente, per effetto congiunto dell'incremento delle entrate correnti e della flessione delle spese corrispondenti.

Le tabelle che seguono espongono in dettaglio le entrate correnti e quelle in conto capitale raffrontate per il biennio 2004/2005, con il già segnalato incremento delle entrate correnti e l'ulteriore flessione di quelle in conto capitale (queste ultime ora di entità complessiva modesta).

ENTRATE CORRENTI

(in migliaia di euro)

	2004		2005	
	Importo	%	Importo	%
Entrate per trasferimenti correnti				
Trasferimenti da parte dello Stato:				
Contributo ex art. 22 L. 21/12/78 n. 845	7.745,22	9,8	7.900,94	9,5
Contributo fondo rotazione (art. 25 L. 21/12/78 n. 845)	19.986,11	25,3	38.607,97	46,2
Contributo M.L. Progetti UE	27,45	0,0	0,00	0,0
Trasferimenti da parte delle Regioni:				
Contributi Regionali ad attività di studio, ricerca ed A.T.	819,42	1,0	1.622,18	1,9
Trasferimenti da altri enti del settore pubblico:				
Contributi UE ad attività di A.T.	19.417,23	24,6	35.344,93	42,3
Contributi diversi	3.008,64	3,8	3,00	0,0
Contributi per attività a carico organismi terzi	27.898,77	35,3	79,90	0,1
Redditi e proventi patrimoniali:				
Interessi attivi su mutui, prestiti, depositi e c/c	13,03	0,0	37,48	0,0
Poste correttive e compensative spese correnti:				
Recuperi e rimborsi diversi	22,99	0,0	10,56	0,0
Entrate eventuali	3,37	0,0		0,0
TOTALE ENTRATE CORRENTI	78.942,23	100,0	83.606,96	100,0

ENTRATE IN CONTO CAPITALE

(in migliaia di euro)

	2004		2005	
	Importo	%	Importo	%
ENTRATE PER ALIENAZIONE DI BENI PATRIMONIALI, RISCOSSIONE DI CREDITI ACCENSIONE DI PRESTITI				
Alienazione di immobili, impianti, attrezzature				
Riscossione di crediti (Ina quote indennità anzianità)	328,17	96,4	0,08	0,8
Riscossione mutui edilizi D.P.R. 509/79	12,19	3,6	9,51	99,2
Accensione di prestiti		0,0	0,00	0,0
Totale entrate in conto capitale	340,36	100,0	9,59	100,0

Le tabelle successive espongono i dati, comparati per il biennio 2004/2005, delle spese correnti e di quelle in conto capitale.

SPESE CORRENTI

(in migliaia di euro)

	2004		2005	
	Importo	%	Importo	%
Spese per gli organi dell'Ente	205,93	0,2	253,05	0,3
Oneri per il personale in attività di servizio	17.158,23	19,9	16.958,65	20,3
Spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi	5.292,01	6,1	28.365,86	33,9
Spese per attività istituzionali	55.076,52	63,9	37.069,83	44,3
Trasferimenti passivi	118,29	0,1	950,40	1,1
Oneri finanziari	30,85	0,0	13,66	0,0
Oneri tributari	58,46	0,1	54,79	0,1
Poste correttive e compensative entrate correnti	8.318,76	9,6	0,00	0,0
TOTALE SPESE CORRENTI	86.259,05	100,0	83.666,24	100,0

SPESE IN CONTO CAPITALE

(in migliaia di euro)

	2004		2005	
	Importo	%	Importo	%
Acquisizione di immobilizzazioni tecniche	126,17	7,9	71,13	72,3
Concessioni di crediti ed anticipazioni	0,00	0,0	25,80	26,2
Indennità anzianità e similari al personale cess. servizio	1.474,71	92,1	1,42	1,4
Estinzione mutui ed anticipazioni	0,00	0,0		0,0
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	1.600,88	100,0	98,35	100,0

Si inverte il trend di lievitazione delle spese per attività istituzionali, che registrano una flessione; subiscono una diminuzione gli oneri per il personale mentre le spese per acquisto di beni e servizi registrano un incremento da 23,4 a 28,3

milioni di euro.²⁷ In flessione sono gli oneri finanziari, correlati alle anticipazioni bancarie richieste per il ritardo nella erogazione dei contributi.

Le spese in conto capitale registrano la flessione dell'importo erogato per indennità di cessazione dal servizio.

La tabella che segue espone la classificazione delle spese per funzionamento, interventi ed investimenti; (al netto di partite di giro e spese diverse); si evidenzia l'incremento delle spese per funzionamento e la flessione di quelle relative a interventi ed investimenti.

²⁷ Si richiama al riguardo l'attenzione sulla necessità dell'osservanza delle disposizioni di cui all'art. 1, c. 4, del D.L. n. 168/2004, convertito con L. n. 191/2004 e successive integrazioni, per quanto riguarda l'adozione dei parametri indicati nelle convenzioni per l'acquisto di beni e servizi. L'importo complessivo degli impegni per beni e servizi comprende anche una quota parte delle spese di funzionamento, accorpate secondo le indicazioni di cui al par. 5.1.

SPESE FUNZIONAMENTO-INTERVENTI -I INVESTIMENTI

(in migliaia di euro)

AREA	2004				2005			
	Funzionamento	Interventi diversi	Investimenti	Totale	Funzionamento	Interventi diversi	Investimenti	Totale
01. Direzione Amministrativa	35.820,73	45.011,98	1.490,54	82.323,25	24.170,10	1.060,48	96,93	25.327,51
02. Ministero del Lavoro e Politiche sociali	422,11	0,00	5,37	427,48	3.874,62	4.313,39	0,00	8.188,01
03. Politiche e sistemi formativi	295,31	81,29	2,45	379,05	10.988,48	31.091,10	1,42	42.081,00
04. Progetto speciale Leonardo	2.364,65	196,71	59,28	2.620,64	3.712,29	135,78	0,00	3.848,07
05. Progetto speciale Equal	1.980,65	0,00	43,24	2.023,89	1.752,14	0,00	0,00	1.752,14
06. Servizio statistico e coord. Banche dati	0,00	0,00	0,00	0,00	262,56	145,69	0,00	408,25
07. Valutazione programmi e sviluppo risorse umane	85,61	0,00	0,00	85,61	564,33	391,81	0,00	956,14
08. Organi istituzionali	0,00	0,00	0,00	0,00	253,05	0,00	0,00	253,05
Totale	40.969,06	45.289,98	1.600,88	87.859,92	45.577,57	37.138,25	98,35	82.814,17

Le spese per gli Organi dell'ente per l'esercizio 2004 sono ricomprese tra le spese di funzionamento dell'area Direzione Amministrativa

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)

	2004		2005	
CASSA inizio esercizio		12.702,70		14.560,30
Riscossioni in c/competenza	43.077,55		37.620,49	
" in c/residui	35.158,51		32.992,73	
		78.236,06		70.613,22
Pagamenti in c/competenza	55.502,98		56.423,14	
" in c/residui	20.875,48		27.576,05	
		76.378,46		83.999,19
CASSA fine esercizio		14.560,30		1.174,34
Residui attivi es. precedenti	22.341,95		24.025,70	
" " dell'esercizio	44.803,44		79.648,47	
		67.145,39		103.674,17
Residui passivi es. precedenti	22.843,98		24.903,68	
" " dell'esercizio	40.955,35		60.993,86	
		63.799,33		85.897,54
Avanzo d'amministrazione		17.906,36		18.950,97

La parte vincolata dell'esercizio 2004 ammonta a euro 1.179.619,00

La parte vincolata dell'esercizio 2005 ammonta a euro 11.656.871,83 (comprende le partite previste dalle norme vigenti)

L'avanzo finale presenta un incremento del 5,8% per effetto soprattutto del forte incremento dei residui attivi; si registra la diminuzione delle riscossioni sia in conto competenza che in conto residui ed un incremento dei pagamenti.

L'incremento dell'avanzo, come già segnalato, è correlato alla maggiore consistenza dei residui attivi 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, oltrechè al fondo rinnovi contrattuali.

Si deve, inoltre, provvedere ad ulteriore riaccertamento dei residui pregressi non ancora contabilizzati, al fine di determinare la reale consistenza dell'avanzo di amministrazione.

Si è già segnalato che sono stati calcolati per il 2005 i residui di stanziamento, che costituiscono, peraltro, residui impropri, in quanto riferibili a partite non ancora impegnate.

8.4 Il conto economico

I dati della tabella che segue espongono i risultati del conto economico relativo all'esercizio 2005, comparati con quelli dell'esercizio precedente, sia pure per approssimazione, in quanto ricavati dal conto consuntivo 2004, adottato in via sperimentale.

CONTO ECONOMICO

(in migliaia di euro)

<u>VALORE DELLA PRODUZIONE</u>	2004	2005
Proventi prestazioni e servizi	33.473,09	47.276,51
Variazione rimanenze	1,07	-140,66
Altri ricavi	2,56	10,56
Totale valore della produzione	33.476,72	47.146,41
<u>COSTI DELLA PRODUZIONE</u>		
Spese per gli Organi dell'Ente	163,80	252,95
Spese materie prime e di consumo	1.207,28	181,99
Spese servizi	22.347,47	23.107,62
Spese godimento beni di terzi	3.339,90	3.362,03
Spese per il personale	18.914,17	17.111,97
Ammortamenti e svalutazioni	126,51	97,03
Variazione rimanenze	-36,04	19,24
Accantonamento rischi	11,00	19,22
Oneri diversi di gestione	60,13	92,68
Totale costi della produzione	46.134,22	44.244,73
Differenza tra valore e costi della produzione	-12.657,50	2.901,68
<u>PROVENTI E ONERI FINANZIARI</u>		
Interessi attivi	35,49	108,27
Interessi e altri oneri finanziari	-40,41	-20,67
Totale proventi e oneri finanziari	-4,92	87,60
<u>PROVENTI E ONERI STRAORDINARI</u>		
Proventi plusvalenze da alienazioni	21,16	1.565,72
Oneri straordinari	-30,44	-11.916,52
Sopravvenienze attive e insussistenze passive	657,57	3.552,49
Sopravvenienze passive e insussistenze attive	-410,46	-10.252,82
Ttotale proventi e oneri straordinari	237,83	-17.051,13
Risultato prima delle imposte	-12.424,59	-14.061,85
Imposte sul reddito dell'esercizio	1,22	1,22
Disavanzo dell'esercizio	-12.423,37	-14.060,63

Il risultato finale evidenzia il trend negativo già segnalato nell'esercizio precedente, (per il 2004 il disavanzo economico era di migliaia di € 12.425,81) con un incremento del disavanzo.

A tale risultato conduce soprattutto l'incremento delle uscite relative agli oneri straordinari (acconti ricevuti dal Ministero negli esercizi precedenti) e alle sopravvenienze passive (riaccertamento residui attivi).

Non risulta esattamente indicata la contabilizzazione delle sopravvenienze attive per i residui passivi riaccertati con il provvedimento già segnalato.

8.5 La situazione patrimoniale

La tabella successiva espone i dati relativi alla situazione patrimoniale dell'Istituto, relativa all'esercizio 2005, anch'essa confrontabile con quella dell'esercizio precedente per approssimazione.

SITUAZIONE PATRIMONIALE

(in migliaia di euro)

<u>ATTIVO</u>	2004	2005
Immobilizzazioni materiali		
- Immobili	561,41	561,41
- Imp. Attrezzature e macchinari	1.923,30	1.982,62
- Fondo amm.to terreni e fabbricati	-426,85	-443,69
- Fondo amm.to attrezza. e mobili	-1.607,50	-1.687,69
Totale immobilizzazioni materiali (a)	450,36	412,65
Immobilizzazioni finanziarie		
- Crediti diversi	179,85	179,85
- Depositi presso Ina per TFR	7.074,86	7.846,76
Totale immobilizzazioni finanziarie (b)	7.254,71	8.026,61
Crediti finanziari diversi (c)	372,91	260,84
Totale immobilizzazioni (a+b+c)	8.077,98	8.700,10
Attivo circolante		
Rimanenze (d)	200,04	40,14
Residui attivi		
- Crediti verso lo Stato e altri sogg. Pubblici	38.393,25	41.398,66
- Crediti tributari	2,41	1,25
- Crediti verso altri	38,19	188,99
Totale residui attivi (e)	38.433,85	41.588,90
Disponibilità liquide		
- depositi bancari e postali	14.586,21	1.175,07
- liquidità presso uff. postale per spediz.	1,07	2,84
Totale disponibilità liquide (f)	14.587,28	1.177,91
Totale attivo circolante (d+e+f)	53.221,17	42.806,95
Ratei e risconti attivi	9,28	538,84
TOTALE ATTIVO	61.308,43	52.045,89
<u>PASSIVO</u>		
Patrimonio netto		
- Fondo di dotazione	805,67	805,67
- Altre riserve	25.288,35	25.288,35
- Avanzi/Disavanzi economici a nuovo	1.351,42	-11.074,39
- Avanzo/Disavanzo econ. dell'esercizio	-12.425,81	-14.063,07
Totale patrimonio netto	15.019,63	956,56
Fondo rischi e oneri	11,00	30,22
Fondo per indennità di anzianità	7.074,86	7.846,76
Residui passivi		
- Debiti per acconti < 12 mesi		10.712,08
- Debiti verso fornitori < 12 mesi	7.165,69	3.483,27
- Debiti tributari e previdenziali	5,18	65,04
- Debiti verso iscritti, soci e terzi	28.431,60	25.520,50
- Debiti verso lo Stato e Enti pubblici	2.268,89	1.951,08
- Debiti diversi	1.331,58	1.429,05
Totale residui passivi	39.202,94	43.161,02
Ratei e risconti passivi	0,00	51,33
TOTALE PASSIVO	61.308,43	52.045,89

Il risultato finale registra un patrimonio netto pari ad € 956.561,6, notevolmente inferiore a quello dell'esercizio precedente.

Si evidenzia la mancata indicazione nella nota integrativa dei criteri di conciliazione tra scritture finanziarie e partite economiche, in particolare per quanto riguarda i residui attivi/crediti e quelli passivi/debiti.

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.

Risultano contabilizzati interessi passivi per € 3.676,05 nella situazione relativa alla consistenza di Cassa, che registra un decremento finale di 13.410 migliaia di euro.

9. Il Collegio dei revisori

Il Collegio dei revisori ha tenuto nel 2005 n.12 riunioni, esaminando il bilancio consuntivo 2004 e quello preventivo 2005; l'esame del consuntivo 2005 è stato effettuato, come già indicato, nell'aprile 2006; sono state esaminate le note di variazione al bilancio ed eseguite le prescritte verifiche di cassa, evidenziando, fra l'altro, la necessità di una sollecita erogazione del contributo ordinario annuale al fine di evitare gli oneri finanziari conseguenti.

Si è stabilito un utile confronto nel corso dell'attività gestionale con il Consiglio di Amministrazione, costituendo così un valido riferimento per approfondire le attività gestionali dell'Istituto e suggerire le necessarie correzioni o integrazioni.

Nel corso dell'attività di revisione il Collegio ha rilevato e segnalato, fra l'altro, le seguenti criticità e alcuni profili di necessario approfondimento:

necessità di osservare rigorosamente le direttive in materia di consulenze ed incarichi esterni, anche in relazione alla doverosa comunicazione al Collegio;

necessità di determinare con esattezza l'importo relativo al salario accessorio dovuto al personale dipendente; di aggiornamento tempestivo del preconsuntivo di gestione del bilancio; di riaccertamento puntuale e tempestivo dei residui (anche al fine di determinare l'esatta consistenza dell'avanzo di amministrazione); di considerare distintamente la gestione dei residui di stanziamento rispetto a quelli di competenza; di verificare la congruità della consistenza complessiva del personale dipendente, anche in relazione alle previsioni contenute nel piano triennale 2006/2008.

Il Collegio ha inoltre effettuato nel corso dell'esercizio ispezioni individuali e collettive, riscontrando e segnalando le seguenti criticità:

necessità della comunicazione delle determinazioni indicate dall'art.1, c.9, della legge n.191 del 2004; di completare l'adozione del Sistema Contabile previsto dal D.P.R. n.97/2003, anche ai fini del controllo di gestione condotto sulla base della contabilità analitico-economica; di dare seguito alle osservazioni contenute nella relazione annuale della Corte dei conti; di appostare in bilancio appositi accantonamenti prudenziali in vista dell'esito delle controversie in corso di cui è parte l'Istituto; di rispettare i limiti di spesa previsti dalle norme finanziarie; di dare attuazione alle norme sul controllo interno di gestione e sulla razionalizzazione organizzativa dell'Istituto.

Si osserva, al riguardo, che non è stata trasmessa una relazione sul controllo di gestione da parte del Servizio di controllo interno.

L'ente ha comunque trasmesso le determinazioni relative a incarichi, consulenze e collaborazioni, anche in adempimento a quanto prescritto dalle leggi finanziarie 2005 e 2006.

10. Conclusioni

L'Istituto ha curato durante l'esercizio 2005 l'attuazione dei programmi istituzionali attinenti all'attività di analisi, studio e azione operativa nel settore della formazione professionale, anche con funzioni di collaborazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e come organizzazione di riferimento 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.

L'avvio del nuovo assetto ordinamentale ha consentito di affrontare i nuovi problemi che si pongono per l'attivazione di un adeguato ciclo di programmazione dell'attività istituzionale anche in vista delle nuove prospettive, che si aprono per la configurazione del nuovo ordinamento costituzionale, che rafforza il ruolo delle Regioni nello stesso settore di impegno dell'Ente.

E' ormai operativo il sistema costituito dal nuovo regolamento di contabilità e di amministrazione, che insieme con quello di organizzazione e funzionamento dell'Istituto hanno attuato il nuovo ordinamento di bilancio e di contabilità economico-finanziaria; taluni ritardi, peraltro, si sono riscontrati in settori, avviati ora verso la definizione (istituzione dell'Ufficio di controllo interno, completamento dell'organico).

La necessità di rispettare i rigorosi limiti di contenimento della spesa, per effetto delle direttive di politica economica, in particolare quelli relativi 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, aveva determinato nel precedente esercizio problemi di criticità sul piano organizzativo e operativo, che hanno inciso anche sulla gestione dell'esercizio in esame. L'Istituto deve ancora 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; l'utilizzazione di tali risorse, improntata ai principi dell'esternalizzazione dei servizi (outsourcing), costituisce un profilo di criticità in relazione alle esigenze di programmazione nel lungo periodo, nonché per ciò che attiene alla formazione di esperienze professionali interne, stabili ed adeguate al nuovo ruolo assunto dall'Istituto, tenuto a programmare le proprie attività in coerenza con i nuovi piani di intervento comunitario; al riguardo è carente, peraltro, una comparazione costi/benefici e costi personale interno/personale esterno, con riferimento ai parametri di produttività.

Rimane inoltre ancora da completare l'assetto organizzativo con 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, anche con rapporto di lavoro autonomo, in coerenza con i principi della nuova organizzazione dell'ente e nel rispetto delle norme collettive contrattuali e comunitarie), nonché del regolamento per la tutela della privacy, previsto dal D.Legs. n. 196 del 2003.

Sul piano contabile occorre rilevare la sussistenza di notevoli residui, concernenti gli accertamenti e gli impegni per le attività istituzionali, anche dopo le delibere di riaccertamento dei residui attivi e passivi pregressi; sussiste al riguardo la necessità dell'accertamento delle reali cause del progressivo accumulo di tali poste contabili, connesse a stanziamenti pluriennali, per le quali è in corso apposita istruttoria anche al fine di escludere la sussistenza di eventuali ritardi nell'esecuzione dei programmi di attività; le necessarie verifiche avrebbero dovuto essere eseguite da parte del Servizio di controllo interno.

Il problema è correlato anche con l'esigenza di una programmazione per funzioni-obiettivo, che trovi puntuale riferimento nelle previsioni contabili di bilancio, la cui mancanza non consente la piena valutazione a consuntivo dell'efficienza, dell'economicità e dell'efficacia della gestione²⁸.

Particolare attenzione deve 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 anche 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, l'art. 7, c. 6, del D.Legs. 30.3.2001, n. 165 e, da ultimo, l'art. 32 del D.L. n. 223/2006, convertito con L. 248/2006).

²⁸ La relazione del Direttore Generale sul piano di attività 2006, anche in rapporto all'organizzazione dell'ente, contiene utili elementi al riguardo e può costituire un valido supporto per determinare le funzioni obiettivo, il budget assegnato, le risorse umane disponibili nonché per l'elaborazione di appositi parametri di valutazione dei risultati.