

metodologico-organizzativo-operativo alla programmazione ed attuazione del POR 2000-2006.

- Il Quaderno dal titolo "AIUTACI AD AIUTARE", è una pubblicazione finalizzata a sensibilizzare l'opinione pubblica verso il mondo del sociale, realizzato dall'Osservatorio nazionale dell'Associazionismo, operante presso la DG per il volontariato l'associazionismo e le formazioni sociali. L'istituto ne deve curare la riproduzione.
- Il Progetto SPERIMENTAZIONE MODELLI FORMAZIONE CONTINUA LAVORATORI, promosso dalla Provincia di Milano e per il quale l'ISFOL offre assistenza tecnica, ha l'obiettivo di individuare un modello di finanziamento basato sulla misurazione dei risultati raggiunti da alcune imprese del mobile della Brianza a seguito di una specifica iniziativa di formazione.
- Il PROGRAMMA d'AZIONE per il RE-IMPIEGO di LAVORATORI SVANTAGGIATI – (P.A.R.I.), è finalizzato all'inserimento o re-inserimento nel mercato del lavoro di specifiche fasce di popolazione (lavoratori che non ricevono alcuna forma di sostegno al reddito o che sono percettori di ammortizzatori sociali), utilizzando tutte le strumentazioni rese disponibili dalla riforma del mercato del lavoro.
- Il PROGRAMMA PER IL SOSTEGNO E LO SVILUPPO DEI PERCORSI INTEGRATI DI INSERIMENTO SOCIO-LAVORATIVO DEI SOGGETTI CON DISTURBO PSICHICO riguarda la razionalizzazione, lo sviluppo e la messa a sistema dei processi di integrazione ricavati dalla analisi di buone prassi in cinque Regioni.
- il PROGRAMMA VISITE DI STUDIO, coordinato dal CEDEFOP, prevede la realizzazione di visite di studio da parte di esperti di formazione in ciascuno dei Paesi UE per uno scambio di conoscenze ed esperienze secondo metodiche di peer learning.
- Nell'ambito del progetto MODERNIZACIÓN PRODUCTIVA Y DESARROLLO SOCIOLABORAL PARA EL SECTOR PESQUERO l'ISFOL svolge attività di valutazione di un ciclo formativo rappresentato da tre corsi sviluppati dal C.I.F.-O.I.T. nell'ambito del Technical Programme for Employers' Activities (EMPACT), indirizzato alle organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro di 15 Paesi dell'America Latina.
- Il Progetto AT REGIONE LAZIO – COMPLETAMENTO E RIDEFINIZIONE DEL SISTEMA DI ACCREDITAMENTO è volto a fornire Assistenza e Policy indication all'Amministrazione regionale per la ridefinizione del modello regionale di accreditamento.

- Il Progetto AT REGIONE LAZIO – L’OFFERTA FORMATIVA NEL LAZIO è un progetto di ricerca finalizzato alla elaborazione di una mappatura dell’offerta di istruzione e formazione nella regione Lazio, articolata per le diverse tipologie di istruzione e formazione professionale e per le singole province.
- Il Progetto AT REGIONE CALABRIA – ACCREDITAMENTO si sostanzia in una Assistenza tecnica all’Amministrazione Regionale per il completamento delle procedure di accreditamento del sistema attualmente in essere e per la rivisitazione della normativa, del dispositivo tecnico nonché degli strumenti operativi e delle procedure gestionali ed informatiche attuali.
- Il Progetto europeo “SOUND PLANNING AND MANAGEMENT” ha come finalità quella di creare, gestire e animare una Comunità di Pratiche virtuale che consenta lo scambio di esperienze e buone pratiche tra responsabili europei di programmi e progetti Fse in materia di programmazione e gestione, con particolare attenzione al Project Cycle Management (PCM). Inoltre ai responsabili sono riservate opportunità di formazione in presenza e a distanza sul PCM e di partecipazione a workshop di capitalizzazione sull’applicazione del PCM.
- Il progetto DIFFUSIONE RISULTATI PROGETTO “ORIENTAONLINE” è finalizzato alla diffusione dei risultati delle ricerche sulle professioni sia mediante sito web che con supporti cartacei.
- Il Progetto CAMPAGNA 5 PER MILLE ha come oggetto la elaborazione di uno strumento informativo per diffondere la conoscenza sulla normativa del 5 per mille (prevista dalla Legge 23 dicembre 2005, n. 266 come opportunità di sostegno alle associazioni).
- Il Progetto CENTRO PER IL MEDITERRANEO ha come finalità l’implementazione di un centro multifunzionale in tema di sviluppo locale-globale presso l’ISFOL di Benevento. La multifunzionalità è rappresentata da attività di divulgazione scientifica e di ricerca e come sportello agenziale per soggetti istituzionali e sociali impegnati nello sviluppo locale.
- Il Progetto OCSE “RICONOSCIMENTO E VALIDAZIONE DELLE COMPETENZE – MODELLO PILOTA PER L’APPRENDIMENTO NON FORMALE ED INFORMALE” è una indagine nazionale che si propone l’obiettivo di rappresentare e comprendere in che modo il sistema sociale, educativo ed economico italiano stia affrontando il problema della valorizzazione e validazione delle competenze acquisite in contesti non formali ed informali.
- Il Progetto SISTEMA MONITORAGGIO FONDI PARITETICI INTERPROFESSIONALI si propone la realizzazione di un sistema permanente di monitoraggio delle attività

formative programmate e finanziate dai Fondi paritetici interprofessionali che consenta di rilevare le caratteristiche dei Piani e degli interventi formativi finanziati e le caratteristiche delle imprese e dei lavoratori in essi coinvolti.

- Il Progetto ASSOCIA, finanziato dal Fondo Nazionale d'intervento per la lotta alla droga, intende promuovere ed allargare lo spazio di creazione e di partecipazione dei giovani attraverso il sostegno e il finanziamento di iniziative promosse dai giovani per i giovani.

Per la gestione dell'Esercizio 2006 si evidenziano quali momenti di particolare importanza dal punto di vista istituzionale, gestionale ed operativo, la formalizzazione dell'istituzione della Sede Isfol di Benevento con Delibera del Consiglio di Amministrazione n. 2 del 3 febbraio 2006 e l'approvazione del Piano Triennale 2007-2009 con Delibera del Consiglio di Amministrazione n. 13 del 9 ottobre 2006.

Come già precisato, l'Istituto ha proceduto nelle attività preliminari per la 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'Istituto ha segnalato di aver provveduto ad erogare nell'Esercizio 2006 le competenze derivanti all'applicazione del CCNL del Comparto Ricerca, annualità 2002-2005 anche in assenza delle risorse aggiuntive richieste al Ministero del lavoro per la corresponsione degli arretrati stipendiali nonché per l'applicazione degli incrementi stabiliti a regime dal nuovo Contratto, atteso che l'accantonamento previsto a norma di legge sul "Fondo rinnovi contrattuali" è risultato insufficiente per gli oneri effettivi.

Si segnalano gli atti più rilevanti adottati con riguardo alla gestione ed all'organizzazione dell'Istituto: a seguito delle dimissioni volontarie del Direttore in carica si è proceduto alla nomina del nuovo Direttore generale, formalizzata con Delibera n. 2 del 20 febbraio 2007; è stato inoltre approvato il documento riguardante l'istituzione di una procedura comparativa per il conferimento di incarichi esterni, ai sensi dell'art. 32 della Legge 4 agosto 2006 n. 248" con Delibera n. 3 del 20 febbraio 2007, integrata con Delibera n. 7 del 13/4/2007.

Per tale ultimo documento la Sezione concorda con quanto hanno osservato il Consigliere delegato della Corte dei conti ed il sostituto del delegato, soprattutto con riferimento ai poteri discrezionali conferiti all'Amministrazione in misura maggiore di quelli consentiti dai criteri di trasparenza ed imparzialità nonché per

l'indeterminatezza dei criteri di valutazione dei candidati all'iscrizione all'Albo degli scrutinandi.

Con delibera del C.d.A. del 21/3/2007 è stato approvato il Regolamento per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari; al riguardo la Sezione concorda con il Consigliere delegato della Corte dei conti che ha rilevato che lo stesso appariva "prima facie" di contenuto estremamente ridotto e privo di un esaustivo adeguato sviluppo.

Riguardo alle complessive attività sopra esposte sono state fornite anche alcune indicazioni quantitative utili per la valutazione della gestione. Sono stati comunicati dati analitici relativi alle convenzioni (n.91) stipulate nel 2006 per un importo complessivo di 22,1 milioni di euro (i dati sono distinti anche per area, programmi di iniziativa comunitaria, ricerche, seminari, progetti vari). Sono state adottate n. 907 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, e successive modifiche, per le convenzioni relative all'acquisto di beni e servizi (adozione parametri CONSIP), volti a garantire dati obiettivi di comparazione con determinati parametri di valori di prezzo-qualità.

Occorre, inoltre, segnalare la pubblicazione dell'annuale rapporto ISFOL per l'anno 2006, presentato al Parlamento (già seguito, nel frattempo, dall'edizione per il 2007). 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 un'analisi degli scenari europei per quanto riguarda la formazione permanente e la programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2007/2013, considerazioni sulle politiche formative alla luce degli indirizzi nazionali e della programmazione regionale, sull'occupazione, le politiche del lavoro e i sistemi di welfare.

L'attività istituzionale dell'ente è caratterizzata anche nel 2006 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, oltretutto all'assunzione di personale a tempo determinato, come si è già visto, anche a professionalità esterne, acquisite con contratti di collaborazione professionale, ovvero con convenzioni stipulate con enti di ricerca.

Entrambi tali strumenti, che presentano aspetti 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).

Al riguardo si richiama quanto già deliberato da questa Sezione nella relazione sull'esercizio 2005 della gestione dell'ISFOL, in cui si è rilevata la illegittimità della procedura di proroga degli incarichi di collaborazione esterna per l'esercizio 2007, e della conseguente disapplicazione dell'art. 32 della L. 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 riferimento alla nomina di dirigenti di provenienza esterna.

Si segnala, inoltre, che con deliberazione del C.d.A. del 20/9/2004 erano già 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 è stato successivamente aggiornato, come già riferito, con delibere del C.d.A. in data 20 febbraio e 13 aprile 2007.

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, mentre le gare pubbliche registrano valori modesti.

Si osserva, inoltre, che l'Istituto ricorre per l'esternalizzazione delle attività istituzionali anche a contratti di appalto di servizi stipulati con varie società. Tale forma di affidamento appare come interposizione fittizia nell'esplicazione di attività lavorativa corrispondenti a mere prestazioni di lavoro, (già vietate dall'art. 1 della L. 1369/1960, ora abrogato), e da ritenersi non consentite dalle disposizioni della L. 10/9/2003, n. 276 e successive modifiche (v. in particolare, al riguardo, le norme relative alla somministrazione di lavoro e all'appalto "genuino" di servizi: artt. 2, 29 e 84),¹⁷ nonché le norme sulla regolazione del lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni, previste dall'art. 36 del D.Legs. 30/3/2001, n. 165, ora sostituito dall'art. 3, c. 79, della Legge finanziaria 2008).

¹⁷ Con la legge 24/12/2007, n. 247 è stato abolito il contratto di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato, previsto dal titolo III, capo I, del d.legs. 10/9/2003, n. 276.

5.1 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-settentrionale¹⁸. Secondo le linee di sviluppo del piano operativo 2006 l'attuazione dei PON obiettivo 1 obiettivo 3 impegna oltre il 77% 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 intervento¹⁹.

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).

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.²⁰

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 con i conseguenti rimborsi delle erogazioni debitamente corrisposte. 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 Sistema²¹, 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 attuatore ²².

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 PON 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

²⁰ E' pendente istruttoria presso il Ministero del lavoro (DGPOF) per l'accertamento di eventuali ritardi, riprogrammazioni e disimpegno automatico nella gestione dei fondi strutturali FSE assegnati all'ISFOL.

²¹ Approvato con Decisione della Commissione Europea c (2000) 2079 del 21.9.2000.

²² 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.

n. 183/1987) ed il successivo rimborso delle quote dei contributi comunitari e statali per il periodo 2005-2006.²³

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, EUROPASS), che sono stati istituiti su decisione del Consiglio U.E. (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). L'EUROPASS, programma comunitario relativo al quadro unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze, trae origine dalla Decisione 2241/2004/EC del Parlamento europeo e del Consiglio, a seguito della quale è stato attivato presso l'ISFOL il Centro nazionale Europass, con una dotazione complessiva di 240.000 Euro per il 2006 (a carico per il 50% della Commissione UE, del Ministero del Lavoro (20%) e del Ministero dell'Istruzione).

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 istituzionali²⁴.

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. par. 5, Attività).

²³ Da segnalare è altresì la decisione della Commissione UE del 2/3/2005 (in G.U.C.E., L/81/25 del 18-3-2006), che dichiara l'illegittimità degli aiuti concessi dall'Italia con il D.M. 173/2001, in attuazione dell'art. 118, c. 9, della L. 388/2000, limitatamente ai contributi per oneri pregressi relativi a rimborso di debiti degli enti di formazione (ed altri oneri connessi) operanti nella Regione Piemonte, per violazione dell'art. 88 del trattato UE.

²⁴ Per più estese considerazioni sull'attuazione e sulla verifica dei risultati dei programmi di iniziativa comunitaria, si consulti la Relazione annuale 2005 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.

Altri 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 parità (art. 9 D.legs. 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.²⁵

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 25.5.2001.²⁶

²⁵ Per altri provvedimenti v. le indicazioni alla fine di questo paragrafo.

²⁶ 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,

L'Istituto ha trasmesso 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 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 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.

Nel Piano Triennale 2006-2008 (approvato dal C.d.A. in data 28/10/2005) sono analizzate le prospettive delle riduzioni in termini di risorse umane e finanziarie conseguenti al nuovo assetto costituzionale e al decentramento dei compiti formativi alle Regioni.²⁷

E' stato elaborato un accurato e dettagliato piano di attività per il 2006, con determinazione delle risorse umane e finanziarie impegnate, con prevalenza in attuazione dei due P.O.N. Azioni di Sistema (obiettivo 3) e Azioni di sistema ed assistenza tecnica (ob. 1), oltre i già descritti programmi comunitari e convenzioni.

In particolare sono state previste risorse finanziarie per 49,88 milioni di euro e risorse umane per complessive 383 unità di personale, di cui 306 a tempo determinato. Manca peraltro un riscontro a consuntivo del grado di realizzazione del piano.

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.

²⁷ 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 (Progress) 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.

Per ciò che attiene alla futura attività che concerne i fondi strutturali per il periodo 2007/2013 occorre tenere conto delle direttive CIPE del 15/7/2005 (attuazione delle linee guida per l'impostazione del Quadro strategico nazionale) e del 22/12/2006 (approvazione della proposta del Q.S.N. 2007/2003), emesse in attuazione della decisione del Consiglio UE del 6/10/2006/702/CE) e del Regolamento del Consiglio n. 1083/2006 dell'11/7/2006 per i FSE, FESR e Fondo di coesione, che vedono impegnate risorse assegnate all'Italia per 28,81 miliardi di euro in conto Fondi strutturali.

Le nuove risorse assegnate per i tre obiettivi di azione (convergenza, competitività regionale ed occupazione e cooperazione territoriale) sono erogate in base a Piani operativi nazionali, regionali e di cooperazione territoriale, nel quadro di una politica unitaria, comunitaria e regionale, determinata con direttive del Comitato nazionale di coordinamento e del Gruppo di coordinamento strategico e per la cooperazione territoriale. In tale assetto assumono particolare rilevanza le assegnazioni di risorse alle regioni (v. fra l'altro i seguenti decreti di assegnazione: DGPOF Ministero del lavoro del 27/12/2006; MEF del 27/9/2007 (contributo 2% Fondo di rotazione), MEF 27/9/2007 (contributi FESR); Ministero del lavoro 29/12/2005 (riparto Fondo nazionale consiglieri di parità). In tale nuova prospettiva devono essere riprogrammati anche i compiti e le risorse assegnati all'ISFOL per la gestione dei fondi strutturali UE.

I POR sono in corso di approvazione da parte della Commissione UE, mentre sono stati approvati il P.O. Governance e Azioni di Sistema per l'intervento FSE 2007/2013 per l'obiettivo Convergenza (Decisione Commissione del 21-11-2007) per l'importo massimo di 207,14 milioni di euro, e il P.O. Azioni Sistema FSE 2007/2013 per l'obiettivo Competitività regionale e occupazione (Decisione Commissione del 21/11/2007) per l'importo massimo di 28,6 milioni di euro.

6. Analisi dei dati contabili

L'analisi dei dati contabili evidenzia la prevalenza del Programma Leonardo, che ha superato l'attività istituzionale basata sull'erogazione di cofinanziamenti (Azioni di Sistema 2000/2006). L'attività finanziata dal Ministero del Lavoro registra un incremento (v. voce ISFOL in tabella); per le sole attività per consulenze, ricerche e studi, gli impegni rappresentano il 28,2%% nel 2005 e il 30% nel 2006 del totale della spesa per attività istituzionali, con un incremento di circa il 2%.

La tabella seguente espone i dati complessivi e parziali relativi a detta attività nel biennio 2005/2006, 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. 2005		ES. 2006		Differ. Es. Prec.	Var. %
	Impegni	Residui	Impegni	Residui	Impegni	
ISFOL	278.718	127.641	467.889	176.446	189.171	68%
LEONARDO	23.958.286	9.735.939	25.643.229	10.248.214	1.684.943	7%
LEONARDO AG. NAZ.	932.268	151.712	894.100	333.885	-38.168	-4%
ASS. TEC. REGIONI	1.210.849	47.410	1.164.274	32.064	-46.575	-4%
ALTRI	1.367.864	295.831	1.746.394	489.150	378.530	28%
EQUAL	565.086	128.353	877.537	196.522	312.451	55%
NEC	165.106	111.118	153.657	37.074	-11.449	-7%
Progr. Azioni Sistema 2000/6	17.820.425	7.083.278	13.577.886	2.750.607	-4.242.539	-24%
T O T A L E	46.298.602	17.681.282	44.524.966	14.263.962	-1.773.636	-4%

di cui incarichi di consulenza e collaborazioni:

ATTIVITA'	ES. 2005		ES. 2006		Differ. Es. Prec.	Var. %
	Impegni	Residui	Impegni	Residui	Impegni	
ISFOL	78.099	22.973	186.907	2.520	108.808	139%
LEONARDO AG. NAZ.	751.903	33.718	387.155	39.062	-364.748	-49%
ASS. TEC. REGIONI	1.207.849	44.410	1.164.274	32.064	-43.575	-4%
ALTRI	664.085	71.876	1.061.666	65.816	397.581	60%
EQUAL	379.501	15.882	513.475	4.943	133.974	35%
NEC	44.967	1.638	97.045	8.032	52.078	116%
Progr. Azioni Sistema 2000/6	9.967.797	868.955	9.954.849	464.872	-12.948	0%
T O T A L E	13.094.201	1.059.452	13.365.371	617.309	271.170	2%

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.

Si evidenzia anche il notevole incremento degli impegni per l'attività del programma EQUAL.

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.²⁸

La tabella successiva espone i contributi erogati a favore dell'ente nel biennio 2005/2006 dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e direttamente dall'U.E..

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

Si rileva la notevole diminuzione nel 2006 dei contributi di co-finanziamento e per convenzioni erogati dal Ministero sul Fondo di rotazione nonché dei contributi erogati dall'U.E..

I dati complessivi evidenziano nel 2006 una notevole contrazione dei contributi relativi ai fondi strutturali (-19%) come effetto anche della conclusione del sessennio 2000/2006.

Una diminuzione registra altresì il volume dei residui attivi, che segnano peraltro valori assoluti rilevanti,²⁹ mentre si evidenzia un incremento del rapporto con i corrispondenti accertamenti (da 1,01 a 1,25).

²⁸ Per quanto attiene alla considerazione dei parametri ottimali nell'acquisto di beni e servizi si segnalano le nuove disposizioni previste dal comma 449 della L.F. 2007.

²⁹ Su tale aspetto dei risultati contabili si riferisce nel seguito della trattazione.

CONTRIBUTI COMUNITARI	Es. 2005		Es. 2006	
A) Fondi erogati tramite Fondo di Rotazione:				
<u>Ministero del Lavoro:</u>	Accertamenti	Residui	Accertamenti	Residui
Europass	120.000,00	100.000,00	128.500,00	73.700,00
Programma EQUAL	1.100.000,00	1.414.785,00	1.444.823,00	1.515.344,00
Leonardo II AN	1.862.765,00	484.076,00	2.484.138,00	1.405.500,00
Progr. Azioni di Sistema 2000-2006	34.125.198,00	42.294.626,00	18.971.243,00	35.944.848,00
Contratti				
Consigliere parità	0,00	0,00	0,00	444.007,00
Fondi paritetici	0,00	0,00	300.000,00	300.000,00
OCSE	0,00	0,00	300.000,00	210.000,00
Orientaonline	0,00	0,00	518.500,00	259.250,00
Centro Mediterraneo	0,00	0,00	800.000,00	800.000,00
TOTALE (A)	37.207.963,00	44.293.487,00	24.947.204,00	40.952.649,00
B) Fondi erogati direttamente dalla U.E. per:				
<u>Ministero del Lavoro:</u>				
Nec Europass	120.000,00	113.813,00	120.000,00	48000
Programma EQUAL	1.100.000,00	1.543.602,00	1.295.132,00	1.365.653,00
Progr. Azioni di Sistema 2000-2006	32.305.453,00	41.119.812,00	19.738.907,00	34.214.139,00
Programma Leonardo Mobilità	13.927.000,00	5.725.427,00	16.467.000,00	6.586.800,00
Leonardo II AN	1.819.481,00	1.018.200,00	1.202.954,00	574.274,00
EURES	0,00	44.399,00	0,00	0,00
U.E. Centro Risorse	0,00	16.462,00	0,00	0,00
Programma Leonardo X PROCEDURA B	10.031.286,00	4.012.512,00	9.176.229,00	7.683.006,00
<u>Contratti con l'U.E.:</u>				
Rete Europea TTNET	0,00	108.779,00	0,00	0,00
UNIV BREMA-HPSE-CT-2001-60035	0,00	31.591,00	0,00	0,00
IST TAGLIACARNE-HPSE CT-2001-00098	0,00	8.947,00	0,00	0,00
ACADEMUS EVORA-HPSE-CT-2001-00074	0,00	21.898,00	0,00	0,00
UE HPHA-CT-2000-0051-Partner In Brema	0,00	21.924,41	0,00	0,00
SEMINARIO TIVOLI 24-29 SETTEMBRE 2002	0,00	42.756,00	0,00	0,00
2004-001 22ACTH	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE (B)	59.303.220,00	53.830.122,41	48.000.222,00	50.471.872,00
TOTALE GENERALE (A+B)	96.511.183,00	98.123.609,41	72.947.426,00	91.424.521,00

7. 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 2004 al 2006, le Determine aventi ad oggetto collaborazioni registrano valori in progressiva flessione; le convenzioni per ricerca e assistenza tecnica, secondo le indicazioni delle seguenti tabelle,³⁰ registrano un analogo andamento.

NUMERO DETERMINAZIONI EMESSE

Tipologia	Valore assoluto			Percentuale su totale determine		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Collaborazioni	406	386	266	44,7	48,7	30,1
Convenzioni per Ricerca e A. T.	194	131	91	21,4	16,6	10,3
<i>Totale</i>	<i>600</i>	<i>517</i>	<i>357</i>	<i>66,1</i>	<i>65,3</i>	<i>40,4</i>

Tale andamento ha comportato negli anni, maggiori impegni finanziari dell'Istituto, nonostante la flessione del numero delle determine emesse, 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 2006 è di circa 35 milioni di euro); il 37,7% di tale importo riguarda le collaborazioni e il residuo 62,3% le convenzioni per ricerca e assistenza tecnica (con un rapporto reciproco percentuale in diminuzione per le collaborazioni rispetto all'esercizio precedente).

³⁰ Il totale delle determine, comprese quelle per collaborazioni e convenzioni, è stato nel 2006 di 907 unità.