

2008). 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 ed europei sulle politiche di coesione, dell'inclusione e sul mercato del lavoro.

L'attività istituzionale dell'ente è caratterizzata anche nel 2007 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.

Come già rilevato nella precedente relazione 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.

Si ribadisce, inoltre, che occorre 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. 3, c. 79, della L. 24/12/2007, n. 244 - legge finanziaria 2008 - per l'utilizzo di contratti di lavoro flessibile, nonché l'art. 46 del D.L. 25/6/2008, n. 112, convertito con L. 6/8/2008, n. 133 sugli incarichi, consulenze e collaborazioni).

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.

Occorre segnalare, peraltro, che l'ISFOL ha recentemente predisposto i provvedimenti relativi alla nuova dotazione organica dell'Istituto, in applicazione del piano triennale 2008/2010; tali provvedimenti non risultano ancora approvati dal Ministero vigilante. Per la gestione delle attività negoziali vengono applicate le linee guida approvate con determinazione direttoriale del 23/2/2004.

Si rivela che l'Istituto non ha segnalato per il 2007 le tipologie contrattuali adottate per l'affidamento delle attività esternalizzate con la distinzione tra

affidamento diretto, la trattativa privata e le gare pubbliche, comunicando solamente i dati complessivi delle convenzioni attive.

Si osserva, inoltre, che l'Istituto è ricorso per l'esternalizzazione delle attività istituzionali anche a contratti di appalto di servizi stipulati con varie società. Come già evidenziato nella precedente relazione, 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),¹⁸ nonché le norme sulla regolazione del lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni, previste dell'art. 36 del D.Legs. 30/3/2001, n. 165, ora sostituito dall'art. 3, c. 79, della Legge finanziaria 2008).

¹⁸ 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 e 2007/2013), sulla base di un Piano Operativo Nazionale (PON) e di Piani Operativi Regionali (POR) approvati dalla Commissione CE. L'ISFOL ha proseguito anche nell'anno in corso nel completamento dei piani finanziati per il periodo 2000/2006.

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-settentrionale¹⁹. 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 intervento²⁰.

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).

¹⁹ 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.

²⁰ 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.²¹

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.²²

Per l'Obiettivo 3 le procedure di erogazione dei finanziamenti sono indicate nel documento di complemento di programmazione al PON Azioni di Sistema²³, 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.²⁴

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

²¹ 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.

²² Nel precedente paragrafo sono stati indicati le iniziative e i programmi comunitari, i piani e progetti nazionali e internazionali che hanno impegnato l'attività dell'ISFOL nel 2007.

²³ Approvato con Decisione della Commissione Europea c (2000) 2079 del 21.9.2000.

²⁴ 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 2005-2006.²⁵

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, hanno posto nuove prospettive di ridefinizione sostanziale del quadro programmatico dell'attività dell'ISFOL per gli anni successivi alla conclusione del periodo 2000/2006.²⁶

Come già segnalato per il 2006 è stato elaborato un accurato e dettagliato piano di attività, 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.

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. 2007/2013), 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

²⁵ 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.

²⁶ 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.

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.

6. Analisi dei dati contabili

L'analisi dei dati contabili evidenzia anche nel 2007 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 forte decremento (v. voce ISFOL in tabella); per le sole attività per consulenze, ricerche e studi, gli impegni rappresentano il 30% nel 2006 e nel 2007 del totale della spesa per attività istituzionali, con una sostanziale invarianza, rispetto a un decremento del 10% del valore assoluto totale degli impegni.

La tabella seguente espone i dati complessivi e parziali relativi a detta attività nel biennio 2006/2007, 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. 2006		ES. 2007		Differ. Es. Prec.	Var. %
	Impegni	Residui	Impegni	Residui	Impegni	
Isfol	467.889	176.446	378.599	222.130	-89.290	-19%
Progetto speciale Leonardo	25.643.229	10.248.214	24.106.687	21.273.967	-1.536.542	-6%
Agenzia Naz. Leonardo	894.100	333.885	710.015	138.370	-184.085	-21%
Assistenza tecnica regioni	1.164.274	32.064	1.548.796	96.912	384.522	33%
Altri	1.746.394	489.150	1.651.450	656.738	-94.944	-5%
Equal	877.537	196.522	474.219	921	-403.318	-46%
Nec	153.657	37.074	169.635	50.575	15.978	10%
Progr. Azioni Sistema 2000/6	13.577.886	2.750.607	11.086.870	2.189.968	-2.491.016	-18%
TOTALE	44.524.966	14.263.962	40.126.271	24.629.581	-4.398.695	-10%

di cui incarichi di consulenza e collaborazioni

ATTIVITA'	ES. 2006		ES. 2007		Differ. Es. Prec.	Var. %
	Impegni	Residui	Impegni	Residui	Impegni	
Isfol	186.907	2.520	15.127	7.581	-171.780	-92%
Agenzia Naz. Leonardo	387.155	39.062	509.018	24.005	121.863	31%
Assistenza tecnica regioni	1.164.274	32.064	1.421.634	44.150	257.360	22%
Altri	1.061.666	65.816	713.352	103.415	-348.314	-33%
Equal	513.475	4.943	471.752	921	-41.723	-8%
Nec	97.045	8.032	111.491	8.397	14.446	15%
Progr. Azioni Sistema 2000/6	9.954.849	464.872	8.888.513	703.957	-1.066.336	-11%
TOTALE	13.365.371	617.309	12.130.887	892.426	-1.234.484	-9%

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 la notevole flessione degli impegni per l'attività del programma EQUAL.

Si raccomanda ancora 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.²⁷

La tabella successiva espone i contributi erogati a favore dell'ente nel biennio 2006/2007 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 2007 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 2007 una notevole contrazione dei contributi relativi ai fondi strutturali (azioni di sistema) come effetto anche dell'avvio a conclusione e del trascinarsi dei fondi relativi al periodo 2000/2006.

Una diminuzione registra altresì il volume dei residui attivi, che segnano peraltro valori assoluti rilevanti,²⁸ mentre si evidenzia una flessione del rapporto con i corrispondenti accertamenti (da 1,25 a 0,63).

²⁷ 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.

²⁸ Su tale aspetto dei risultati contabili si riferisce nel seguito della trattazione.

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CONTRIBUTI COMUNITARI	Es. 2006		Es. 2007	
	Accertamenti	Residui	Accertamenti	Residui
A) Fondi erogati tramite Fondo di Rotazione:				
<u>Ministero del Lavoro:</u>				
Europass	128.500,00	73.700,00	120.000,00	69.227,37
Programma EQUAL	1.444.823,00	1.515.344,00	943.447,81	320.097,61
Leonardo II AN	2.484.138,00	1.405.500,00	1.007.548,76	540.048,76
Progr. Azioni di Sistema 2000-2006	18.971.243,00	35.944.848,00	17.605.319,22	16.687.444,48
Contratti				
Consigliere parità	0,00	444.007,00	0,00	0,00
Fondi paritetici	300.000,00	300.000,00	1.200.000,00	643.800,00
OCSE	300.000,00	210.000,00	0,00	0,00
Orientaonline	518.500,00	259.250,00	0,00	0,00
Centro Mediterraneo	800.000,00	800.000,00	0,00	0,00
Reference Point Nazionale su qualità nell'istruz.			30.000,00	6.000,00
Monitoraggio tematico			6.500,00	1.300,00
Progr. AT formaz. Lav. Italiani paesi extra UE			329.600,00	329.600,00
Programma Comunitario Visite di studio			62.400,00	12.480,00
Progr. "EQF Network Testing"	800.000,00	800.000,00	175.000,00	19.000,00
TOTALE (A)	25.747.204,00	41.752.649,00	21.479.815,79	18.628.998,22
B) Fondi erogati direttamente dalla U.E. per:				
<u>Ministero del Lavoro:</u>				
Nec Europass	120.000,00	48000	120.000,00	48000
Programma EQUAL	1.295.132,00	1.365.653,00	943.447,80	320.097,62
Progr. Azioni di Sistema 2000-2006	19.738.907,00	34.214.139,00	14.212.524,15	13.298.629,40
Programma Leonardo Mobilità	16.467.000,00	6.586.800,00	12.939.215,00	4.007.180,00
Leonardo II AN	1.202.954,00	574.274,00	927.766,44	63.766,44
EURES	0,00	0,00	0,00	0,00
U.E. Centro Risorse	0,00	0,00	0,00	0,00
Programma Leonardo - Procedura B Progetti pilota	9.176.229,00	7.683.006,00	11.167.471,50	2.582.040,40
<u>Contratti con l'U.E.:</u>				
Contratto VC/2006/0618 "Pathways to work ..."	0,00	0,00	270.000,00	216.000,00
Progr. Piattaforma Europea "Sound planning and ..."	0,00	0,00	99.150,87	99.150,87
TOTALE (B)	48.000.222,00	50.471.872,00	40.679.575,76	20.634.864,73
TOTALE GENERALE (A+B)	73.747.426,00	92.224.521,00	62.159.391,55	39.263.862,95

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 2005 al 2007, le Determine aventi ad oggetto collaborazioni registrano valori in progressiva flessione; le convenzioni per ricerca e assistenza tecnica, secondo le indicazioni delle seguenti tabelle,²⁹ registrano un analogo andamento.

DETERMINE EMESSE

Tipologia	Valore assoluto			Percentuale su totale determine		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Collaborazioni	386	266	184	48,7	30,1	24,6
Convenzioni per Ricerca e A. T.	131	91	49	16,6	10,3	6,6
<i>Totale</i>	<i>517</i>	<i>357</i>	<i>233</i>	<i>65,3</i>	<i>40,4</i>	<i>31,2</i>

Tale andamento ha comportato negli anni 2005/2006, maggiori impegni finanziari, 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; la tendenza si inverte nell'anno 2007, nel quale alla flessione del numero delle determine emesse corrisponde una diminuzione complessiva degli impegni finanziari del 49,79%.

²⁹ Il totale delle determine, comprese quelle per collaborazioni e convenzioni, è stato nel 2006 di 907 unità e nel 2007 di 746.

IMPEGNI CONVENZIONI E COLLABORAZIONI

Anno	Collaborazioni	Variazione %	Convenzione per ricerca e A. T.	Variazione %	Impegno totale	Variazione %
	Impegno		Impegno			
2005	14.471.066	-	7.624.597	-	22.095.663	-
2006	13.365.371	-7,64	22.109.416	189,97	35.474.787	60,55
2007	16.029.535	19,93	1.784.157	-91,93	17.813.692	-49,78

Nella tabella che segue, relativa all'esercizio 2007, sono esposti, per le singole Unità operative, per Uffici e progetti, i dati relativi alle risorse umane (interne ed esterne) e l'impegno finanziario relativo alle collaborazioni corrispondenti alle Unità operative. I dati sono confrontabili con la tabella già pubblicata nella relazione dell'esercizio precedente, per il 2006, e registrano una flessione degli impegni complessivi del 6,9%.

Il numero complessivo dei dipendenti impiegati passa da 384 a 300 unità, nel 2007, mentre quello dei collaboratori ed esperti passa da 866 a 636 nel 2007.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Risorse umane e finanziarie 2007 per Unità Operativa ed Uffici

Unità Operativa	RISORSE UMANE							IMPEGNO FINANZIARIO
	DIPENDENTI				ESTERNI			Collaborazioni
	Ricercatori e Tecnologi	CTER	Altro	Totale	Collaboratori	Esperti	Totale	
Progetto ambiente	2			2	4		4	141.396
Area analisi dei fabbisogni professionali e dell'evoluzione tecnologica e organizzativa	3	3	2	8	1	2	3	52.067
Area analisi e valutazione delle politiche per l'occupazione	7	3	2	12	24	1	25	389.347
Area valutazione dei programmi e delle politiche di sviluppo delle risorse umane	8	1	3	12	18	2	20	497.914
Assistenza tecnica Regioni e P. A.				0			0	
Centro sviluppo locale Benevento				0			0	
Ufficio controllo di gestione e valorizzazione delle risorse umane	1	4	1	6	4		4	135.358
Ufficio controllo interno				0			0	
Direzione amministrativa	3	7	52	62	22	2	24	643.420
Direzione Generale				0	68	7	75	2.109.242
Progetto speciale Equal	3	11	4	18	13		13	491.457
Progetto Flai Lab	1			1	1		1	30.192
Progetto osservatorio inclusione sociale				0	3	3	6	138.829
Area politiche ed offerte per la formaione continua	6	2	1	9	13	3	16	536.119
Area politiche ed offerte per la formazione iniziale e permanente	14	11	1	26	15	3	18	244.754
Area politiche per l'orientamento	3			3	14		14	286.884
Area politiche sociali e delle pari opportunità	4	2		6	22	4	26	801.738
Presidenza				0	6		6	198.279
Progetto pari opportunità	3	1		4	6	3	9	174.037
Progetto speciale Leonardo da Vinci Crno				0	3		3	14.132
Progetto speciale Leonardo da Vinci	10	9	5	24	16		16	496.717
Area ricerca sui sistemi del lavoro	10	4	1	15	21	3	24	580.351
Area risorse strutturali e umane dei sistemi formativi	10	10	5	25	42	20	62	1.426.037
Area risorse strutturali e umane dei sistemi formativi (accreditamento)				0	99	45	144	3.860.014
Area risorse strutturali e umane dei sistemi formativi (Spf on line)				0	44	13	57	1.106.739
Segreteria di supporto agli organi collegiali		2		2			0	
Segreteria particolare del Presidente	2	2	1	5			0	
Segreteria particolare della Direzione Generale	1		2	3			0	
Servizio statistico e di coordinamento delle banche dati	2	1		3	4		4	99.479
Area sistemi e metodologie per l'apprendimento	3	2	1	6	12	7	19	491.750
Area sistemi locali e integrazione delle politiche	4	5	3	12	11	5	16	363.019
Struttura di valutazione e controllo strategico e rapporti istituzionali	5	2	3	10	1		1	10.161
Ufficio di supporto alle amministrazioni centrali, regionali e locali	2	1		3	11	3	14	372.768
Ufficio per la comunicazione Istituzionale	5	3	3	11	10		10	297.536
Ufficio servizi per l'utenza e relazioni con il pubblico	3	5	4	12	2		2	39.800
Ufficio stampa								
Personale in aspettativa senza assegni								
Personale comandato e distaccato presso altre P. A.								
Personale distaccato c/o MLPS - D. G. del mercato del lavoro								
Personale distaccato c/o MLPS - D. G. per le politiche per l'orientamento e per la formazione								
Totale generale	115	91	94	300	510	126	636	16.029.535

Si è riferito nella precedente relazione che il C.d.A. dell'Isfol, con deliberazione del 30/10/2007, nell'approvare il bilancio preventivo dell'Istituto per l'esercizio 2008, ha fra l'altro provveduto a definire i criteri per la stabilizzazione del personale a tempo determinato, per concorso, ai sensi del comma 519 della L.F. 2007, ed all'attivazione delle procedure concorsuali ex comma 529 della stessa L.F. 2007 del personale collaborativo a contratto (n. 249 posti). Su tali deliberazioni ha fatto constare le sue osservazioni contrarie il Consigliere delegato al controllo, anche in sede di riunione del C.d.R. del 26/10/2007, motivate dalla mancanza di coordinamento tra le due operazioni riguardanti il personale a t.d. e i co.co.co., talché questi ultimi andrebbero comunque a confluire, con concorso, nella dotazione già destinata, in sede di determinazione del fabbisogno complessivo di personale, al personale a t.d.; con una dotazione complessiva di personale dipendente non corrispondente né alle direttive adottate per la determinazione del fabbisogno stesso né alle effettive esigenze di personale, atteso che per l'Istituto, dopo il "trascinamento" dei programmi di attuazione dei Fondi strutturali 2000/2006, si prevedeva la riduzione della dotazione finanziaria 2007/2013 anche in corrispondenza delle nuove attribuzioni di risorse alle regioni³⁰ (v. il successivo par. 7). Il Presidente dell'ISFOL, nella riunione del C.d.A. del 30/10/2007, replicando alle suddette osservazioni, aveva preannunciato, fra l'altro, la richiesta di un'apposita Conferenza dei servizi al Ministero vigilante al fine di convalidare l'indirizzo seguito al riguardo dall'Istituto; tale conferenza non ha successivamente avuto luogo. Nella riunione del Collegio dei revisori del 10/11/2008, in sede di esame del bilancio di previsione per l'esercizio 2009, il Consigliere delegato ha confermato le osservazioni già formulate per l'esercizio 2006 circa la determinazione del fabbisogno di personale, confermando che comunque appare necessario, in sede di attuazione della misure relative alle risorse umane occorrenti, considerare indisponibili i posti del personale a tempo determinato transitato nel ruolo degli stabilizzandi. A tutt'oggi non risulta che il Ministero vigilante abbia approvato i provvedimenti adottati al riguardo dell'Istituto. Lo stesso Consigliere delegato, nella riunione del Collegio dei revisori del 26/3/2008, aveva confermato le osservazioni critiche già formulate in occasione dell'approvazione del piano triennale 2008/2010 da parte del Consiglio di Amministrazione dell'ISFOL, in particolare per quanto concerne la determinazione del fabbisogno di personale.

³⁰ Con l'art. 2, c. 519 della L.F. 2008 si è provveduto ad elevare il contributo ordinario annuale a favore dell'ISFOL di 25 milioni di euro per l'anno 2008 e di 30 milioni di euro annui dal 2009 per le funzioni istituzionali nonché per il completamento dei processi di stabilizzazione previsti dalla L.F. 2007, nel rispetto dei requisiti previsti dall'art. 1, c. 519, della medesima legge.

Si segnala, inoltre, che con D.P.C.M. del 16/11/2007 (pubblicato nella G.U. del 17/1/2008) in attuazione di quanto disposto dall'art. 1, c. 520, della legge finanziaria 2007, relativo alla stabilizzazione ed assunzione del personale degli enti di ricerca, l'ISFOL è stato autorizzato all'assunzione di n. 9 unità di personale.

8. La gestione economico-finanziaria

8.1. Il bilancio

L'Istituto ha già adottato dal 2005 il sistema di contabilità e di bilancio previsto dal DPR n.97 del 2003, per gli enti pubblici non economici, confermato per l'esercizio 2007, 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, oltrechè secondo le classificazioni contabili per titoli, U.P.B. e categorie.

Il bilancio preventivo per l'esercizio 2007 è stato approvato dal C.d.A. il 27/10/2006; contestualmente alla formulazione di numerose osservazioni il Collegio dei revisori aveva espresso parere favorevole all'approvazione del bilancio, richiamando l'attenzione degli organi amministrativi dell'Istituto sulla necessità di adeguarsi ai rilievi formulati. La Corte condivide al riguardo le osservazioni del Consigliere delegato, che ha richiamato l'attenzione, in sede di Collegio dei revisori, su numerose criticità, in particolare per i seguenti profili: necessità di evidenziare il criterio di calcolo della quota vincolata del fondo per rinnovi contrattuali; di verificare l'applicabilità dell'art. 22 bis della legge n. 248/2006 per il Direttore Generale dell'Istituto; di allegare i provvedimenti di riaccertamento dei residui e di riconciliare detti residui con i corrispondenti dati economici di debiti e crediti; di allegare al bilancio la relazione dell'Ufficio di controllo interno; di vigilare sull'andamento del disavanzo di Cassa, e di riconsiderare le risorse disponibili per le attività istituzionali, in coerenza con la necessaria rideterminazione del contributo ordinario, anche in relazione alle grandezze economico - finanziarie relative al Piano triennale 2007/2009.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha espresso parere favorevole per l'approvazione del bilancio preventivo.

Nel corso dell'esercizio sono state adottate, inoltre, n. 4 note di variazione al bilancio preventivo, che, previo esame da parte del Collegio dei revisori, sono state approvate dai Ministeri vigilanti, in quanto non sono stati riscontrati elementi tali da alterare l'equilibrio del bilancio dell'ente.

Il conto consuntivo dell'esercizio 2007 è stato approvato nei termini dal Consiglio di Amministrazione dell'ISFOL in data 15.5.2008; sullo stesso ha espresso parere favorevole il Collegio dei revisori nella riunione del 21.5.2008 ed è poi