

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)
COREP Corso Trento 13, 10128 Torino – Tel. 011.197 03 730 – fax 011.564 51 10
E-mail: mapp@corep.it

7^a edizione: 2005-2006

Tesi di Master

Alessandra Rudino

Il sistema dei controlli nella gestione dei fondi interprofessionali:
Il caso di Fondimpresa

Sottoposta a:

Raffaella Zanelli

Incarico

APRI S.p.A.

Via Torino 95, Roma, Tel: 06/48298233

Tutor interno:

Giuseppe Andriolo

Torino, gennaio 2007

INDICE

INTRODUZIONE	pag. 3
CAPITOLO 1: BREVE INQUADRAMENTO DEL TEMA DELLA FORMAZIONE CONTINUA NELLE IMPRESE	pag. 4
CAPITOLO 2: I PROGRAMMI E GLI STRUMENTI DI FINANZIAMENTO NAZIONALI E COMUNITARI	pag. 6
2.1. IL FONDO SOCIALE EUROPEO	pag. 6
2.2. LEGGE 236/93	pag. 7
2.3. LEGGE 53/00	pag. 8
2.4. I FONDI INTERPROFESSIONALI	pag. 8
CAPITOLO 3: NATURA E CARATTERISTICHE GENERALI DEI FONDI INTERPROFESSIONALI	pag. 10
CAPITOLO 4: FONDIMPRESA	
4.1. CARATTERISTICHE GENERALI DI FONDIMPRESA	pag. 13
4.2. IL PROCESSO DI GESTIONE DI FONDIMPRESA	pag. 15
4.2.1. LA FASE STURT-UP	pag.16
4.2.2. IL SISTEMA DI MONITORAGGIO	pag. 16
4.3. LE PROCEDURE DI GESTIONE E CONTROLLO DELLE RISORSE EROGATE NELL'AMBITO DEI PROGRAMMI PISTE	pag. 17
4.3.1. LE PROCEDURE PER L'ACCESSO AI FINANZIAMENTI DEL FONDO	pag. 17
4.3.2. LA FASE A REGIME	pag. 18
4.4. IL SISTEMA DEI CONTROLLI DI FONDIMPRESA	pag.26
CAPITOLO 5: 5. FSE	pag. 29
5.1. TIPOLOGIE DI ATTIVITA'/OPERAZIONI COFINANZIABILI ATTRAVERSO IL F.S.E.	pag. 29
5.2. IL SISTEMA DI CONTROLLO DELL'FSE	pag. 29
5.3. IL SISTEMA DI MONITORAGGIO DEL FSE	pag.31
CAPITOLO 6: PUNTI DI FORZA E DEBOLEZZA DEL SISTEMA DI CONTROLLO DI FONDIMPRESA	pag.32
CAPITOLO 7: CONCLUSIONI	pag. 33

INTRODUZIONE

Il lavoro che ho svolto si è proposto lo scopo di informare nel complesso sui processi di controllo. Dal momento che il Committente non ha espresso una richiesta specifica sull'argomento della tesi ho deciso di approfondire il sistema dei controlli (inteso come sistema complessivo composto dalle procedure amministrative, contabili e didattiche) nella gestione dei fondi interprofessionali. Ho deciso di usare un approccio più descrittivo, data anche la complessità tecnica della materia.

Ho iniziato la tesi facendo un breve inquadramento del tema della formazione continua nelle imprese. La formazione ha un ruolo importante nella strategia europea per una maggiore occupazione e competitività, come documentato in una serie di risoluzioni della Comunità Europea.

In seguito ho analizzato brevemente il quadro normativo delle principali fonti di finanziamento alla formazione continua sono: il Fondo Sociale Europeo (che finanzia sia progetti di formazione continua che di educazione permanente), la Legge 236/93 e la legge 53/00, gli interventi messi in Atto dalle leggi nazionali per favorire la ri-collocazione e l'occupazione dei disoccupati a seguito di crisi e ristrutturazioni, ed i Fondi interprofessionali. I **Fondi interprofessionali** rappresentano la principale novità del sistema delle politiche per la formazione dei lavoratori ed è quella che, progressivamente, appare destinata ad assorbire la quota più ampia di risorse.

Queste derivano dal versamento, da parte delle imprese, di un contributo obbligatorio per la formazione dei lavoratori, pari allo 0,30% delle retribuzioni lorde dei propri dipendenti

Uno di questi fondi è FONDIMPRESA, cui la società di consulenza presso cui ho effettuato lo stage prestava assistenza tecnica. Ne ho spiegato il funzionamento attraverso la ricostruzione dello statuto, delle procedure di bando, la classificazione delle "regole" a seconda che riguardino l'accesso ai fondi, l'impiego e la programmazione, il controllo e la valutazione.

A questo punto ho illustrato il sistema di controllo utilizzato dalla società di consulenza presso cui ho effettuato lo stage nel corso dei sei mesi, l'APRI, una società che ha avuto il compito dal Ministero dei Lavori di effettuare i controlli sul corretto svolgimento dei corsi di formazione realizzati dalle aziende, e sulla regolarità delle dichiarazioni delle spese sostenute, che presta assistenza tecnica a FONDIMPRESA, uno degli undici fondi interprofessionali.

Successivamente ho analizzato la funzionalità del sistema di regole del FSE attualmente in vigore, per poter effettuare una comparazione tra i due sistemi di controllo e per realizzare una parte valutativa in cui evidenziare i punti di debolezza e di forza del sistema in uso da FONDIMPRESA.

Per concludere ho cercato di analizzare la possibile evoluzione dei sistemi di controllo, dimostrando che dovrebbero concentrarsi più su un lavoro di valutazione delle performance e sull'efficacia o meno dei corsi riguardo il raggiungimento degli obiettivi di aumentare la competitività delle nazioni e l'occupazione dei Paesi Europei.

1. BREVE INQUADRAMENTO DEL TEMA DELLA FORMAZIONE CONTINUA NELLE IMPRESE

L'internazionalizzazione dei mercati, i mutamenti nella divisione del lavoro, lo sviluppo inarrestabile delle nuove tecnologie e la conseguente richiesta di nuove figure professionali hanno messo i Paesi industrializzati di fronte alla grande questione della formazione continua. Le innovazioni che investono il processo produttivo a qualsiasi livello e settore sono tanto veloci da non seguire più i ritmi del semplice ricambio generazionale.

La formazione ha un ruolo importante nella strategia europea per una maggiore occupazione e competitività, come documentato in una serie di risoluzioni della Comunità Europea.

Alla base di questa strategia c'è l'assunzione che il settore privato – se lasciato a sé stesso – non sia in grado di garantire il livello ottimale di formazione, tale da eguagliare i costi ai benefici privati e sociali.

Negli ultimi 10 anni, il tasso di crescita medio annuo dell'economia italiana è stato pari al 1,7%, rispetto al 2,2% dell'area dell'euro e al 3,4% degli Stati Uniti. Tale dinamica è dovuta a diversi fattori, di tipo strutturale e non sempre connessi all'andamento dell'occupazione - per la quale del resto si sono registrati andamenti più che lusinghieri - e alla qualità della forza lavoro.

La qualità del fattore lavoro è una componente importante dell'andamento dell'economia nel lungo periodo in quanto favorisce l'introduzione di innovazioni, aumenta il tasso di partecipazione, allunga la vita lavorativa, consente dinamiche retributive sostenute e favorisce la domanda aggregata.

Da questo punto di vista, l'Italia lamenta un gap nei livelli e negli stessi processi di crescita del capitale umano: il livello medio di scolarità è inferiore alla media degli altri paesi avanzati (l'area OCSE), anche nelle classi di età più giovani, e la performance qualitativa degli studenti italiani per come evidenziato da recenti indagini internazionali è deludente, e profondamente differenziata all'interno del paese.

Solo un quinto dei lavoratori italiani partecipa ad attività formative rispetto ad una media europea del 40%; solo un quarto delle imprese realizza attività di formazione, rispetto ad una media europea del 60%.

In parte ciò dipende dalle caratteristiche strutturali del sistema produttivo italiano e dalla composizione della forza lavoro per titoli di studio: piccole imprese, che operano su mercati locali e producono beni a bassa intensità di innovazione hanno "strutturalmente" una bassa propensione all'investimento formativo; al contempo, una forza lavoro con una prevalenza di titoli di studio medio-bassi riduce le convenienze (sia per l'impresa che per il lavoratore) ad investire in formazione. Il rischio però è che il paese rimanga intrappolato in un circolo vizioso, in cui la bassa dotazione di capitale umano induca assetti produttivi poco innovativi, che poi a loro volta distolgono dall'investimento in capitale umano, col risultato finale di rimanere vincolati ad attività obsolete e poco competitive.

In questo contesto, le politiche pubbliche a favore della formazione dei lavoratori hanno un'ulteriore motivazione, di tipo "equitativo". L'intervento pubblico può in particolare sostenere la formazione di gruppi di lavoratori 'deboli' allo scopo di ridurre le disuguaglianze di reddito e di

prospettive professionali. Nel caso più favorevole la formazione di soggetti ‘deboli’ consente una riduzione delle disuguaglianze e, al tempo stesso, un miglioramento dell’efficienza.

L’investimento in formazione è diventato pertanto uno degli obiettivi strategici indicato dalle istituzioni comunitarie per il miglioramento dell’occupazione e della competitività in Europa.

All’interno del termine stesso di **formazione continua** ricadono una molteplicità di definizioni e di prassi che si sono andate via via strutturando nel corso degli anni. Una generica definizione individua la formazione continua come “la formazione ulteriore intrapresa da coloro che hanno già completato la formazione iniziale al fine di acquisire competenze e conoscenze ulteriori”.

Nello specifico del caso italiano, si tende a definire però formazione continua un sottoinsieme di questi interventi, ed in particolare quelli “in cui le competenze tecnico-professionali e quelle trasversali vengono acquisite sul posto di lavoro”, che permettono dunque di acquisire competenze immediatamente spendibili sul mercato del lavoro, oltre che nell’impresa in cui eventualmente già opera.

Tuttavia, negli interventi di politica pubblica genericamente definiti di formazione continua rientrano anche soggetti che, al momento dell’attività formativa, potrebbero aver perso una precedente occupazione.

La formazione continua, sia per le imprese che per il lavoratore, nasce da tre esigenze:

- un bisogno individuale di accesso permanente a nuove conoscenze e competenze professionali e di accrescere le conoscenze specializzate;
- una necessità economica di aggiornamento costante della professionalità a tutti i livelli (dimensione economica) nell’interesse sia delle imprese che dei lavoratori;
- un’esigenza sociale (dimensione sociale) di risposta positiva ai rischi di esclusione, disagio ed emarginazione, di sviluppare l’autonomia e il senso di responsabilità individuale.

La formazione continua si svolge in azienda o presso enti di formazione e permette ai lavoratori di sviluppare le proprie attitudini, arricchire le proprie competenze e migliorare le qualifiche tecniche e professionali.

Possono erogare formazione professionale tutti i soggetti pubblici e privati specificamente accreditati.

Un sistema di formazione continua articolato in politiche su base collettiva e a domanda individuale sembra potenzialmente in grado di soddisfare le esigenze formative di lavoratori con caratteristiche personali o di mercato del lavoro assai diverse.

In conclusione si possono sintetizzare in questo modo gli obiettivi della formazione continua:

- miglioramento della competitività dei sistemi produttivi;
- miglioramento della qualità del lavoro attraverso l’innalzamento della professionalità dei lavoratori occupati;
- prevenzione alla disoccupazione attraverso l’anticipazione delle innovazioni tecnologiche e produttive;
- sostegno dei processi di formazione lungo tutto l’arco della vita.

2. I PROGRAMMI E GLI STRUMENTI DI FINANZIAMENTO NAZIONALI E COMUNITARI

Le principali fonti di finanziamento alla formazione continua sono: il Fondo Sociale Europeo (che finanzia sia progetti di formazione continua che di educazione permanente), la Legge 236/93 e la legge 53/00, gli interventi messi in Atto dalle leggi nazionali per favorire la ri-collocazione e l'occupazione dei disoccupati a seguito di crisi e ristrutturazioni.

2.1. IL FONDO SOCIALE EUROPEO

Il **Fondo Sociale Europeo** è uno dei più importanti strumenti finanziari dell'Unione Europea, nell'ambito delle politiche comunitarie la sua azione si esplica nello sviluppo e nel finanziamento di una serie di progetti volti allo sviluppo e alla promozione della coesione tra i diversi stati membri, nel quadro del Trattato di Roma siglato nel 1957, che sancì la nascita della Comunità Economica Europea.

Il compito del suddetto fondo è sostenere le misure volte a prevenire e a combattere la disoccupazione, sviluppare le risorse umane e favorire l'integrazione e il mercato del lavoro, al fine di promuovere un livello elevato di occupazione, la parità fra donne e uomini, lo sviluppo durevole e la coesione economica e sociale. Si tratta segnatamente di contribuire alle azioni avviate nell'ambito della strategia europea per l'occupazione e delle linee di orientamento per l'occupazione.

Il FSE deve intervenire in base alle priorità nazionali definite nei piani di azione nazionali per l'occupazione, decise dagli Stati membri. Al fine di migliorare l'efficacia delle azioni del FSE, i suoi interventi devono concentrarsi su un numero limitato di settori o di temi, sulle esigenze maggiori e sulle azioni più efficaci, tenendo conto delle valutazioni *ex ante* e nell'ambito dei settori di policy pertinenti.

Nell'ambito della formazione continua, il Fondo Sociale Europeo interviene attraverso interventi formativi, servizi alle persone e azioni cosiddette di sistema volte a rafforzare la capacità di governance dei soggetti coinvolti nell'implementazione della politica. Tali interventi sono realizzati in prevalenza attraverso le risorse di due specifiche misure di programmazione, D.1 e D.2, ma non esclusivamente dal momento che ulteriori misure di programmazione hanno visto occupati tra i loro destinatari.¹

Le linee di intervento su cui si snoda la sua azione si basano su una piattaforma di programmazione, risultato della collaborazione sinergica di diversi enti: i Ministeri competenti, la Commissione Europea, le Regioni e le parti sociali.

¹ . Si fa qui riferimento alla programmazione FSE 2000-2006. La nuova programmazione dei fondi strutturali articola in modo diverso gli interventi, individuando obiettivi e assi e non indicando misure specifiche. Ciò anche al fine di una maggiore flessibilità e integrazione degli interventi. Tuttavia risulta confermata anche nella nuova programmazione la priorità relativa alla crescita della qualità del lavoro attraverso politiche di "long life learning".

La fase appena conclusa che copriva l'arco temporale 2000-2006 è stata caratterizzata dall'adozione, da parte del Parlamento e del Consiglio Europeo, di nuovi regolamenti riguardo i fondi strutturali, con una conseguente ri-definizione degli obiettivi e delle strategie di intervento rispetto al passato. L'aspetto fondamentale di queste trasformazioni è lo *stretto legame* istituito *tra politiche occupazionali e FSE*, che comporta un considerevole ampliamento delle sue competenze, considerando il ruolo cardine assunto dallo sviluppo dell'**occupazione**, visto come **obiettivo prioritario nell'ambito della programmazione globale**.

Gli obiettivi prioritari di intervento dei Fondi Strutturali per il periodo 2000-2006 sono 3:

Obiettivo 1: promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni arretrate: Campania, Calabria, Puglia, Sardegna, Basilicata e Sicilia

Obiettivo 2: supporto ai fini della riconversione economica e sociale delle aree con difficoltà strutturali, comprende anche le zone che in passato rientravano nei vecchi Obiettivi 2 e 5b

Obiettivo 3: relativo allo sviluppo e all'adeguamento di nuovi sistemi di formazione professionale nell'ambito delle politiche relative all'istruzione, alla formazione e all'occupazione; inoltre prevede anche un intervento di tipo "orizzontale", vale a dire su tutto il territorio dell'Unione, al di fuori delle regioni considerabili per il nuovo obiettivo 1.

2.2. LEGGE 236/93

Attraverso la **Legge 236/93**- su cui peraltro permangono forti carenze informative circa l'utilizzo dei fondi e delle risorse- si è continuato a finanziare le attività di formazione continua gestite dalle Regioni e dalle autonomie locali, accentuando in questi ultimi anni l'attenzione su gruppi target specifici (in alcuni casi identificabili come soggetti deboli) e sviluppando un canale di finanziamento per la formazione a domanda individuale.

Nel corso del quinquennio 2001-2005, sono state stanziati risorse finanziarie a favore delle amministrazioni decentrate per 450 milioni di euro (il 20% al mezzogiorno). Nello stesso periodo, il Ministero del lavoro ha erogato circa 422 milioni di euro, di cui il 13% alle regioni meridionali. Poiché vi sono degli sfasamenti, anche rilevanti, tra il momento in cui le risorse vengono rese disponibili dall'amministrazione centrale e il momento in cui vengono trasferite alle regioni, una quota non trascurabile delle erogazioni dell'ultimo quinquennio risale in realtà a provvedimenti relativi ai periodi precedenti.

Per diversi anni la legge 236/93 ha rappresentato, accanto al FSE, l'unico canale di sostegno finanziario alle iniziative formative promosse dalle imprese per i propri lavoratori.

La strategia messa in atto dal Ministero del lavoro nasce con l'obiettivo di integrare e armonizzare le iniziative sostenute dagli altri canali di finanziamento, dando un deciso connotato sociale all'intervento, privilegiando tipologie di lavoratori poco coinvolte (e difficilmente coinvolgibili) nelle attività formative.

La scelta di individuare gruppi target parte dalla considerazione che vi è una presenza maggioritaria, tra i fruitori delle attività formative, di lavoratori 'forti', cioè con livelli di istruzione elevati e inseriti in imprese di grandi dimensioni; vi è poi una ricorsività nel tempo dei processi di formazione sugli stessi individui che, in molti casi, usufruirebbero di iniziative anche senza il sostegno pubblico.

Considerando inoltre che i potenziali beneficiari degli interventi finanziati dalla legge 236/93 (tutti i lavoratori dipendenti da imprese private) sono circa 12 milioni, si capisce come sia necessario intervenire in modo più mirato e selettivo, anche tenendo conto della limitatezza delle risorse messe a disposizione.

In considerazione di questa sostanziale omogeneità degli strumenti, a partire dal 2003, il Ministero del lavoro ha previsto che, nell'attuazione degli interventi, le amministrazioni dovessero "favorire l'integrazione con le omologhe azioni cofinanziate con il FSE e valorizzare le diverse linee del sostegno pubblico alla formazione continua tenendo conto del contestuale avvio dei Fondi interprofessionali". Parallelamente, ha teso a differenziare le strategie- in particolare nei confronti dei Fondi interprofessionali- per evitare eventuali duplicazioni di interventi sugli stessi gruppi di individui o di imprese. Sono dunque state date delle indicazioni circa i destinatari prioritari, assegnando il 70% delle risorse a gruppi di lavoratori (o di imprese) su cui la formazione aziendale tendenzialmente non incide.

In particolare, snaturando in parte le finalità della legge 236/93, il decreto di riparto del 2004 ha aggiunto tra i target prioritari anche i lavoratori in stato di disoccupazione per i quali l'attività formativa è propedeutica all'assunzione.

Il tentativo di promuovere politiche specifiche per avvicinare i soggetti più deboli alle iniziative formative risulta spesso difficoltoso, soprattutto laddove sono assenti alcune pre-condizioni in termini di capacità informativa sui territori, di analisi mirate sui target, di specifiche forme di accompagnamento e orientamento e, più in generale, di assenza di una politica di diffusione della cultura della formazione.

2.3. LEGGE 53/00

Ancor più specificamente indirizzati alla formazione a domanda individuale sono i fondi le risorse messe a disposizione dalla **legge 53/00**, per la quale nel periodo 2001-2004 sono stati erogati circa 25 milioni di euro, a cui si aggiungono i 20 milioni di euro erogati alle Regioni nel 2005. Ciò sta contribuendo a ri-bilanciare il sistema verso interventi a domanda individuale, nella prospettiva di una definizione di veri e propri diritti individuali alla formazione.

Nel corso del 2004 il Ministero del lavoro e il Ministero dell'economia hanno emanato, in breve successione, due provvedimenti di ripartizione delle risorse relative alla legge 53/00.

Complessivamente sono stati stanziati oltre 46 milioni di euro. Di questi, sono stati finora erogati dal Ministero alle Regioni 23,6 milioni di euro, per il 90% alle regioni del centro-nord. Le somme possono essere utilizzate dalle amministrazioni per il finanziamento delle due tipologie di iniziative previste dalla normativa, ovvero:

- Progetti di formazione che sulla base di accordi contrattuali prevedano quote di riduzione dell'orario di lavoro;
- Progetti di formazione presentati dai singoli lavoratori.

La seconda tipologia di progetti (quelli direttamente presentati dai lavoratori) viene preferita dalle amministrazioni, e una parte consistente dei finanziamenti vanno spesso a finanziarie i sistemi di formazione a domanda individuale sempre più complessi, integrati e diffusi che molte Regioni del centro-nord hanno da tempo strutturato. In tal senso si può ormai parlare di una parziale "specializzazione" della legge 53/00 a supporto delle politiche locali di formazione individuale attuate in particolare attraverso la concessione di voucher.

2.4. I FONDI INTERPROFESSIONALI

I pilastri principali che sorreggono la strategia europea a favore degli investimenti in capitale umano sono la rinnovata strategia di Lisbona ed il nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Per ciò che riguarda questo ultimo, nel corso del 2005 è stato modificato per tenere conto della necessità di integrare maggiormente politiche macroeconomiche di stabilizzazione con politiche principalmente microeconomiche, a favore della crescita economica nel lungo periodo. Le politiche pubbliche per la formazione dei lavoratori sono in massima parte, se non esclusivamente, basate su strumenti di erogazione finanziaria.

I **Fondi interprofessionali** rappresentano però la principale novità del sistema delle politiche per la formazione dei lavoratori ed è quella che, progressivamente, appare destinata ad assorbire la quota più ampia di risorse.

Queste derivano dal versamento, da parte delle imprese, di un contributo obbligatorio per la formazione dei lavoratori, pari allo 0,30% delle retribuzioni lorde dei propri dipendenti. La presenza di tale contributo obbligatorio non comporta, in capo alla singola impresa o addirittura al singolo lavoratore sulla cui retribuzione lorda il contributo è computato, una sorta di diritto al finanziamento di interventi formativi di una data entità (più o meno strettamente correlata al contributo), ché le risorse così definite sono poi governate in una logica mutualistica.

La singola impresa, comunque soggetta al contributo obbligatorio, può però oggi (a seguito della legge 388/2000) deciderne la destinazione, potendo in particolare lasciarlo nella diretta disponibilità pubblica (il che significa destinarlo a contribuire al cofinanziamento nazionale degli interventi del FSE, della legge 236/93 o di altri interventi di formazione) oppure indirizzarlo verso uno degli 11 Fondi interprofessionali costituiti bilateralmente dalle parti sociali e attualmente autorizzati ad operare.

Alle risorse “ordinarie” provenienti dalle decisioni di adesione delle singole imprese, si sono assommate risorse “straordinarie”, messe a disposizione dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS) per facilitare lo start-up dei nuovi organismi. Computando le une e le altre, i Fondi hanno così ad oggi ricevuto complessivamente quasi 560 milioni di euro, di cui 115 milioni come quota del finanziamento iniziale da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e 442 come contributo ordinario derivante dallo 0,30% delle retribuzioni versato dalle imprese aderenti e relativo al biennio 2004-2005.

Risulta poi che le imprese che hanno aderito ai Fondi sono mediamente più grandi rispetto all’universo delle imprese italiane e ancor più grandi tendono ad essere quelle che poi hanno sinora avuto accesso ai finanziamenti.

3. NATURA E CARATTERISTICHE GENERALI DEI FONDI INTERPROFESSIONALI

Art. 118 della 388/2000

“1. Al fine di promuovere, in coerenza con la programmazione regionale e con le funzioni di indirizzo attribuite in materia al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, lo sviluppo della formazione professionale continua, in un’ottica di competitività delle imprese e di garanzia di occupabilità dei lavoratori, possono essere istituiti, per ciascuno dei settori economici dell’industria, dell’agricoltura, del terziario e dell’artigianato, nelle forme di cui al comma 6, fondi

paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua, nel presente articolo denominati "fondi". Gli accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale possono prevedere la istituzione di fondi anche per settori diversi (...) I fondi finanziano piani formativi aziendali, territoriali o settoriali concordati tra le parti sociali, nella misura del 100 per cento del progetto nelle aree depresse di cui all'obiettivo 1 del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999 e nella misura del 50 per cento nelle altre aree. Ai fondi afferiscono, progressivamente e secondo le disposizioni di cui al presente articolo, le risorse derivanti dal gettito del contributo integrativo stabilito dall'articolo 25, quarto comma, della legge 21 dicembre 1978, n. 845, e successive modificazioni, relative ai datori di lavoro che aderiscono a ciascun fondo. (...)"

L'art 118 della Legge 388 del 23 dicembre 2000 (come modificato dall'art. 48 della Legge 289 del 2002) ha riorganizzato il sistema nazionale della formazione continua attraverso l'istituzione dei Fondi paritetici interprofessionali nazionali che finanziano, parzialmente o totalmente, piani formativi aziendali, territoriali settoriali o individuali, volti alla promozione della formazione continua nei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario, dell'artigianato ed in altri settori emanando avvisi pubblici per la presentazione dei progetti.

I Fondi interprofessionali sono finanziati mediante l'attribuzione del contributo integrativo, previsto dall'art. 25 della Legge n. 845/78 versato all'INPS unitamente alla contribuzione per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria dai datori di lavoro aderenti ai Fondi medesimi.

I Fondi Paritetici Inteprofessionali nazionali per la formazione continua sono organismi di natura associativa promossi dalle organizzazioni di rappresentanza delle Parti Sociali attraverso specifici Accordi Interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

In Italia la Legge 845/78 stabiliva che tutte le imprese versassero all'INPS la quota dello 0,30% del monte salari dei propri dipendenti.

Nel 2000, con la riforma del Sistema della Formazione Continua (Legge 388/00) è **stato stabilito che la quota dello 0,30% del monte salari dei dipendenti delle imprese aderenti ai Fondi Interprofessionali, unitamente ai contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria dei datori di lavoro costituisce la fonte di finanziamento dei Fondi stessi nella fase a regime del sistema.**

I Fondi si finanziano, pertanto, attraverso il versamento del contributo obbligatorio da parte delle imprese che liberamente decidono di aderire. Ogni impresa può aderire ad un solo Fondo per i lavoratori e ad uno solo per i dirigenti.

I datori di lavoro devono chiedere all'INPS di trasferire il contributo ad uno dei Fondi Paritetici Interprofessionali, che provvede così a finanziare le attività formative per i lavoratori delle imprese aderenti. I fondi si attengono al criterio della re-distribuzione delle risorse versate dalle aziende aderenti a ciascuno di essi.

L'attivazione dei Fondi é concessa al rilascio di autorizzazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previa verifica della conformità alle finalità, dei criteri di gestione, degli organi e delle strutture di funzionamento dei Fondi medesimi e della professionalità dei gestori.

Ad oggi il Ministero del lavoro ha autorizzato, con proprio Decreto, undici Fondi Paritetici Interprofessionali. Di questi, due ciascuno si riferiscono all'industria e al terziario; uno ciascuno all'artigianato, agli enti ecclesiastici, alla cooperazione, agli studi professionali; tre Fondi infine sono specifici per i dirigenti.

I Fondi fino a oggi costituiti e autorizzati, rappresentativi di una larga parte del mondo delle imprese e dei lavoratori, sono:

Tab. 8 - Gli 11 Fondi Paritetici Interprofessionali attualmente autorizzati ad operare

Fondo Paritetico Interprofessionale	Soggetti interessati	Organizzazioni Promotrici
Fon.Coop Fondo per la formazione continua nelle imprese cooperative	Lavoratori della Cooperazione	A.G.C.I.; Confcooperative; Legacoop; Cgil; Cisl; Uil
Fon.Ter Fondo per la formazione continua del terziario	Lavoratori del Terziario; comparti del turismo, distribuzione e servizi	Confesercenti; Cgil; Cisl; Uil
Fond.E.R. Fondo per la formazione continua negli enti ecclesiastici, associazioni, fondazioni, cooperative, imprese e aziende di ispirazione religiosa	Lavoratori degli enti ecclesiastici, e di associazioni, fondazioni, cooperative, imprese e aziende di ispirazione religiosa	Agidae; Cgil; Cisl; Uil
Fondimpresa Fondo per la formazione continua delle imprese associate a Confindustria	Lavoratori dell'Industria	Confindustria; Cgil; Cisl; Uil
Fondir Fondo per la formazione continua dei dirigenti del terziario	Dirigenti del Terziario; comparti del commercio-turismo-servizi, creditizio-finanziario, assicurativo e logistica-spedizioni-trasporto	Confcommercio; Abi; Ania; Confetra; Fendac; Federdirigenticredito; Sinfub; Fidia
Fondirigenti Fondo per la formazione continua dei dirigenti delle aziende produttrici di beni e servizi	Dirigenti dell'Industria	Confindustria; Federmanager
Fondo Artigianato Formazione Fondo per la formazione continua nelle imprese artigiane	Lavoratori dell'Artigianato e della piccola e media impresa	Confartigianato; Cna; Casartigiani; Cgil; Cisl; Uil; Clai
Fondo Dirigenti PMI Fondo dei dirigenti delle piccole e medie imprese industriali	Dirigenti della piccola e media impresa industriale	Confapi; Federmanager
Fondo Formazione PMI Fondo per la formazione continua nelle PMI	Lavoratori delle piccole e medie imprese industriali	Confapi; Cgil; Cisl; Uil
Fondoprofessioni Fondo per la formazione continua negli studi professionali e nelle aziende ad essi collegate	Lavoratori degli Studi professionali e di aziende ad essi collegate	Consilp; Confprofessioni; Confedertecnica; Cipa; Cgil; Cisl; Uil
For.Te. Fondo per la formazione continua del terziario	Lavoratori del Terziario; comparti del commercio-turismo-servizi, creditizio-finanziario, assicurativo e logistica-spedizioni-trasporto	Confcommercio; Abi; Ania; Confetra; Cgil; Cisl; Uil

Fonte: elaborazioni MLPS

Come evidenziato dalla tabella sopra riportata, il raggio di azione di ciascun Fondo riflette lo spazio operativo delle organizzazioni datoriali promotrici e quindi anche l'ambito tradizionale delle intese di livello interconfederale.

Dal punto di vista delle rappresentanze dei lavoratori, i tre sindacati maggiormente rappresentativi (CGIL-CISL-UIL) sono firmatari degli accordi di tutti gli 8 Fondi per i lavoratori. Va tenuto poi conto che solo Fon.coop ha costituito una sezione apposita relativa ai Dirigenti.

La distribuzione delle adesioni tra i diversi Fondi ha seguito una logica ‘associativa’ più che settoriale: in genere la maggior parte delle imprese ha aderito al Fondo promosso dalla sua organizzazione di riferimento.

Considerando che la dimensione media delle imprese italiane si aggira sui 7 lavoratori, si evidenzia come il sistema dei Fondi nel suo complesso sia sbilanciato sulle imprese di maggiori dimensioni.

A partire dalla seconda metà del 2004 i Fondi hanno iniziato ad emanare i primi Avvisi per la raccolta di Piani di formazione aziendali, settoriali, territoriali e individuali da finanziarie.

Ciascun Fondo ha seguito logiche e strategie di intervento differenti fissando priorità e individuando quote di finanziamento specifiche in relazione alle esigenze espresse sia a livello settoriale, che territoriale. L’ampiezza e la tipologia dei beneficiari coinvolti negli interventi ha chiaramente risentito di tali strategie, rendendo poco percorribile un raffronto diretto tra i Fondi.

I Piani formativi approvati e finanziati coinvolgono circa il 2,4% delle imprese aderenti e il 4,9% dei lavoratori. Sui dati di ciascun Fondo influisce in primo luogo la quantità di risorse messe in campo (cioè, la somma delle risorse stanziare dagli Avvisi, a cui si aggiungono le integrazioni successive a fronte di una domanda eccedente gli stanziamenti iniziali, e il contributo privato), ma anche, per quanto riguarda le imprese, le strategie di aggregazione della domanda.

4. FONDIMPRESA

4.1. CARATTERISTICHE GENERALI DI FONDIMPRESA

Fondimpresa, è il fondo di natura privatistica che consente a tutte le aziende italiane l'accantonamento di una parte dei contributi versati da utilizzare per la formazione e l'aggiornamento di tutti i propri dipendenti.

Il fondo comprende un bacino di imprese pari a circa 113.000 unità e di lavoratori pari a circa 4.200.000 unità, dettagliato per ambito territoriale.

Gli scopi e le attività del Fondo in questione sono disciplinati dalla legge e ordinati nello Statuto e nel Regolamento dello stesso. Fondimpresa non ha fini di lucro ed opera a favore di tutte le aziende che ad essa decidano di versare il contributo dello 0,30%.

FONDIMPRESA finanzia piani formativi aziendali, territoriali, settoriali, anche compresi quelli in materia di igiene e sicurezza sui luoghi di lavoro, concordati tra le parti sociali in coerenza con la programmazione regionale e con le funzioni di indirizzo attribuite in materia al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

I Piani formativi aziendali, territoriali, settoriali e personali contengono un programma di azioni formative che rispondono alle esigenze degli stessi di migliorare la competitività delle imprese e l'occupabilità dei lavoratori coinvolti; sono concordati e sottoscritti dalle rappresentanze delle imprese e dei lavoratori. In assenza delle rappresentanze di questi ultimi, i piani formativi sono sottoscritti dalle organizzazioni di Confindustria, Cgil, Cisl e Uil che operano nel territorio nei quali opera l'impresa interessata.

L'obiettivo principale di Fondimpresa è rendere semplice ed accessibile alle aziende (anche quelle di piccole dimensioni) e ai lavoratori, l'utilizzo della formazione, leva indispensabile per favorire l'innovazione e lo sviluppo.

Nel contesto generale di transizione ad un nuovo modello di "economia della conoscenza", basato cioè sulla centralità del know-how nello sviluppo della capacità competitiva delle imprese, Fondimpresa si impegna a sostenere la manutenzione e lo sviluppo delle competenze.

Nell'ambito di un quadro di riferimento comunitario europeo in cui la dinamica dell'apprendimento è ormai basata sul concetto di "lifelong learning" (formazione permanente), l'attività di Fondimpresa contribuisce in Italia alla diffusione di una cultura del valore della formazione.

FONDIMPRESA, si articola a livello territoriale nella rete degli Organismi Bilaterali Regionali (OBR).

Gli OBR hanno la funzione di promuovere, verificare la conformità ai requisiti di ammissibilità stabiliti dal Consiglio d'Amministrazione e monitorare i piani formativi ivi compresi quelli in materia di igiene e sicurezza sul lavoro, fornendo a FONDIMPRESA un rapporto trimestrale delle attività svolte; essi effettuano visite a campione, finalizzate a monitorare lo svolgimento della formazione effettuata, sulla base di modalità e criteri definiti dal Consiglio di Amministrazione di FONDIMPRESA.

Codesti piani sono presentati dalle imprese in forma singola o associata all'Organismo Bilaterale Regionale; nel caso in cui partecipano più imprese, ciascuna di esse presenta il proprio piano di formazione il cui costo a carico di fondimpresa non può eccedere il 70% del proprio credito formativo (ammontare dello 0,30% versato).

L'osservazione delle caratteristiche peculiari del contesto italiano, confermate anche dagli esiti delle indagini sui fabbisogni professionali e formativi svolte nell'ambito della bilateralità, mette in evidenza un insieme di esigenze strutturali, da tenere opportunamente in considerazione ai fini della definizione delle linee di indirizzo strategico del fondo interprofessionale.

Un primo aspetto di rilievo è la necessità di sostenere la capacità di riproduzione del patrimonio di conoscenze e competenze che caratterizzano i sistemi produttivi. Ciò agendo sia a livello di singole imprese che di sistemi produttivi territoriali, filiere, catene di fornitura e settori. I rischi di un impoverimento del capitale di sapere accumulato nel tempo appaiono in particolare evidenti per le aziende di piccole dimensioni e per i comparti/territori interessati da situazioni di immaturità o di difficoltà verso il mercato globale.

Un secondo aspetto è la necessità di sostenere l'innovazione delle competenze, con riferimento sia ai contenuti tecnologici che manageriali diffusi. Si evidenziano qui due tipi di esigenze:

- risposta a dinamiche esogene (evoluzione dei fattori produttivi, normativi e di mercato), rispetto ai quali le imprese vengono sollecitate a rendere coerente il proprio sistema di competenze professionali;
- risposta ad esigenze endogene di qualificazione dei modelli produttivi, legate alla transizione da logiche funzionali (in cui cioè la divisione del lavoro si presenta forte) a logiche di processo (in cui prevalgono le esigenze di coordinamento e di integrazione fra le diverse risorse).

Un terzo aspetto, anch'esso legato al mutamento dei modi di produrre, è la necessità di rispondere e prevenire le situazioni di possibile precarietà cognitiva dei lavoratori. Esse possono discendere tanto da aspetti di flessibilità quanto da situazioni di immobilità professionale che si possono verificare in contesti poveri dal punto di vista delle possibilità di apprendimento (come i casi di riconversione professionale).

Il Fondo stesso appare come un soggetto interessato da un bisogno di definizione e sviluppo di una specifica e distintiva capacità di analisi, progettazione, valutazione ed organizzazione secondo logiche di gestione della conoscenza, nel rapporto fra istanza nazionale ed articolazione a rete sui territori, come nell'esercizio delle relazioni fra i soggetti di rappresentanza che lo costituiscono.

Un tema centrale è in questo senso la creazione di condizioni favorevoli ad un significativo rafforzamento dell'investimento in formazione. Si rileva una lettura prevalente della *formazione* come *costo derivante* più che da aspetti culturali, *da condizioni oggettive di scarsa efficacia degli interventi*.

Proprio per formare "al massimo" i soggetti attuatori che effettueranno i corsi di formazione Fondimpresa prima di dare il via alle attività organizza dei seminari a proprie spese in cui esplicita tutti i passaggi in cui si articolerà l'iter del finanziamento e in che cosa consisteranno i vari tipi di controllo che verranno effettuati durante il "percorso".

Fondimpresa ha promosso così una serie di Programmi di Preminente Interesse Settoriale e Territoriale - PISTE - con le seguenti finalità:

- Rispondere a priorità di innovazione dei sistemi di competenze e delle prassi formative nelle imprese a livello settoriale/territoriale;
- Coinvolgere un numero rilevante di imprese dello stesso settore o con problematiche comuni, presenti in diverse regioni;
- Rispondere a priorità di sviluppo industriale competitivo e dell'occupazione;
- Affrontare situazioni di crisi o emergenza (mobilità, immigrati, pari opportunità, over 45,);
- Elaborare piani formativi integrati che affrontino contestualmente i temi connessi al potenziamento del sistema professionale delle imprese e quelli connessi alla salute e sicurezza dei lavoratori e della salvaguardia dell'ambiente circostante l'impresa in relazione

alle tecnologie di prodotto e di processo adottati nei diversi contesti aziendali. In questo quadro Piste potrà comprendere anche piani formativi connessi all'adozione, da parte delle imprese di codici e standard relativi alla Responsabilità sociale delle imprese.

I programmi, elaborati nell'ambito delle linee di indirizzo fissate da Fondimpresa in collaborazione con i settori e/o i territori interessati, saranno promossi e monitorati dalle agenzie territoriali.

Oltre a costituire una risposta ad esigenze comuni tra settori e territori, i progetti PISTE sono stati uno strumento per mettere a punto i meccanismi di governo del sistema Fondimpresa nella sua articolazione nazionale e regionale; per progettare e sperimentare gli strumenti di supporto all'elaborazione dei piani formativi; per mettere a punto i servizi necessari a livello locale alle imprese e per avviare i sistemi di controllo di gestione e di monitoraggio delle attività.

4.2. IL PROCESSO DI GESTIONE DI FONDIMPRESA

4.2.1. LA FASE STURT-UP

L'attività di Fondimpresa ha preso avvio con una fase cosiddetta di start up, nel corso della quale il Fondo ha promosso una serie di Programmi di Preminente Interesse Settoriale e Territoriale – PISTE.

I progetti PISTE, rappresentano lo strumento per mettere a punto i meccanismi del sistema Fondimpresa nella sua articolazione nazionale e regionale e per avviare i sistemi di controllo di gestione e monitoraggio delle attività che presiedono la fase a regime.

Fondimpresa ha voluto rispondere in codesto modo alla domanda d'innovazione della formazione nelle imprese a livello settoriale e territoriale.

In questa *fase di start up* i programmi si sono rivolti a tutte le imprese italiane dello stesso settore o con problematiche comuni, anche quelle non aderenti a Fondimpresa.

Nella fase di gestione ordinaria del Fondo, invece, sono stati finanziati solo ed esclusivamente i Piani Formativi presentati dalle imprese aderenti. I programmi PISTE riservano, inoltre, particolare attenzione alla necessità di interventi nell'area del Mezzogiorno.

Le attività finalizzate alla realizzazione dei Piani formativi, possono essere svolte:

- a) direttamente dalle aziende beneficiare per i propri dipendenti,
- b) da organismi accreditati secondo le normative regionali,
- c) da soggetti attuatori dei Piani Formativi individuati nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria sulle attività formative, avuto riguardo alle procedure di evidenza pubblica ed alla possibilità di affidamenti diretti mediante ricorso alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, ove ne ricorrano le condizioni (art.1, comma 1, D.Lgs.n.157 del 17 marzo 1995), ovvero mediante meccanismi di selezione che ne assicurino la tra-sparenza (ad esempio, tramite la richiesta di tre preventivi);
- d) da soggetti individuati secondo criteri preventivamente concordati d'intesa con il Ministero per Le Politiche Sociali per la realizzazione di ulteriori percorsi formativi sperimentali di tipo trasversale e di carattere straordinario.

4.2.2. IL SISTEMA DI MONITORAGGIO

Il Sistema di monitoraggio di Fondimpresa è progettato in rispondenza alle disposizioni del D.I. del 29 aprile 2003, a quanto previsto dalla circolare del Ministero del Lavoro n. 36 del 18 novembre 2003 ed alle indicazioni contenute nel documento “Nota sulle finalità e le caratteristiche del sistema di monitoraggio” distribuito il 19 dicembre 2003.

In applicazione della disciplina ministeriale, il sistema garantisce - nella cosiddetta “prima fase” - la raccolta e l’elaborazione del set di variabili definito nella circolare n.36 e la trasmissione semestrale (il 30 giugno ed il 31 dicembre di ogni anno) delle variabili aggregate previste da sei tabelle prestabilite.

Fondimpresa, essendo già costituito alla data di emanazione del D.I. del 23.4.2003, ha effettuato il primo invio il 30 giugno 2004.

Nel passaggio alla cosiddetta “seconda fase”, il sistema si è adeguato in relazione alle indicazioni intervenute da parte del Ministero.

Obiettivi e articolazione del sistema

Il “Sistema di monitoraggio di prima fase” di Fondimpresa è configurato in modo tale da assicurare la rilevazione dei dati, la loro elaborazione e la presentazione delle informazioni richieste dal Ministero, al fine di contribuire in modo sostanziale alle esigenze di conoscenza e trasparenza delle attività del Fondo.

Il Sistema fornisce informazioni circa:

- 1 l’impiego delle risorse finanziarie - limitatamente ai finanziamenti erogati dal Ministero per il c.d. “start up” - complessivamente utilizzate da Fon-dimpresa, distinte nelle tre categorie di spesa previste:
 - a. spese per attività di gestione;
 - b. spese per attività propedeutiche e connesse alla realizzazione dei Piani formativi;
 - c. spese per attività finalizzate alla realizzazione dei Piani formativi;

articolate in:

- d. risorse trasferite dal MLPS;
 - e. risorse erogate (spese) da Fondimpresa;
 - f. risorse rendicontate da Fondimpresa al MLPS.
2. le attività realizzate attraverso i Piani formativi realizzati;
 3. il numero e le caratteristiche dei destinatari della formazione.

Il Sistema consente l’elaborazione delle tre tipologie di indicatori previsti:

- fisici, attraverso la rilevazione delle variabili relative:
 - a. ai piani formativi realizzati;
 - b. ai soggetti che hanno avuto accesso ai Fondi;
 - c. ai lavoratori coinvolti nella formazione;
- finanziari secondo quanto precedentemente indicato;

- procedurali, attraverso la rilevazione delle varie fasi che caratterizzano il processo di attuazione, assumendo quale unità minima di rilevazione il progetto/piano formativo e trasmettendo al MLPS le variabili aggregate richieste.

Metodologie per l'attività di monitoraggio

Il Sistema è alimentato sia attraverso la rilevazione sistematica, ricorrente e codificata delle variabili relative ai progetti/piani formativi, sia mediante il collegamento con i dati di contabilità e del Sistema di controllo interno.

Le variabili relative ai progetti/piani formativi vengono rilevate mediante la predisposizione di apposite schede la cui compilazione è di competenza dei soggetti attuatori dei piani e delle imprese destinatarie della formazione erogata. Le schede vengono predisposte tenendo conto delle indicazioni fornite nel documento “Nota sulle finalità e le caratteristiche del sistema di monitoraggio” e dalle linee guida fornite dal Ministero.²

Il Sistema prevede modalità di classificazione e archiviazione delle informazioni in grado di aggregare i dati sia in termini di progetto/piano formativo che in termini di destinatari (imprese/lavoratori).

Fondimpresa assicura il rispetto della disciplina contenuta nel Codice in materia di protezione dei dati personali (D. Lgs. 196/2003) nel trattamento di tutti i dati acquisiti.

4.3. LE PROCEDURE DI GESTIONE E CONTROLLO DELLE RISORSE EROGATE NELL'AMBITO DEI PROGRAMMI PISTE

4.3.1. LE PROCEDURE PER L'ACCESSO AI FINANZIAMENTI DEL FONDO

Le procedure per l'accesso ai finanziamenti nella fase “start up” sono state elaborate in conformità a quanto previsto nella circolare n. 36/2003, prevedendo un'apposita procedura di valutazione che, così come nella fase a regime, garantirà la qualità delle scelte e la loro coerenza rispetto agli obiettivi statutari ed alle distribuzioni territoriali. Le modalità secondo cui saranno individuati i soggetti che realizzeranno le attività previste dai piani, come richiesto nella circolare citata, sono illustrate nel seguito.

I progetti si aggiudicano le risorse tramite una gara pubblica che individua i gestori che hanno il compito di coordinare le azioni formative destinate ai lavoratori impiegati in imprese aggregate su scala territoriale e/o settoriale, sulla base di criteri esplicitati nel bando stesso. I

². Il documento “Nota sulle finalità e caratteristiche dei sistemi di monitoraggio” è stato distribuito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali il 19 Dicembre del 2003 e le linee guida fornite dal Ministero il 15 Gennaio 2004 danno le indicazioni necessarie per cui il sistema dei controlli è costituito dall'insieme delle attività e strumenti volti a garantire che le risorse gestite dal fondo vengano utilizzate in modo efficiente, regolare e conforme ai principi di sana gestione finanziaria.

programmi prevedono più parti aggiudicate mediante procedure ristrette a soggetti giuridici in possesso di requisiti che ne assicuravano l'idoneità.

Viene data maggiore attenzione ai piani formativi integrati che mirano al potenziamento del sistema professionale delle imprese e, allo stesso tempo, alla salvaguardia della salute e sicurezza dei lavoratori. E inoltre a quelli che dimostrano maggiore interesse verso i codici e gli standard relativi alla responsabilità sociale delle aziende, e in particolare alla tutela dell'ambiente.

I requisiti necessari per l'ammissibilità delle domande di gara sono l'accordo fra le parti sociali per identificare gli obiettivi formativi che il progetto intende trarre, una comprovata disponibilità delle imprese interessate a partecipare alle attività di formazione ed ad assumersi gli obblighi derivanti da tale impegno.

Le attività del Fondo vengono indirizzate dall'Osservatorio Nazionale della Formazione Continua, istituito presso il Ministero del lavoro. L'Osservatorio esprime pareri e valutazioni riguardo le attività svolte dal Fondo, avvalendosi dell'assistenza tecnica dell'ISFOL (Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori).

4.3.2. LA FASE A REGIME

In Funzione del ruolo svolto dal Ministero del Lavoro, per la *fase a regime*, il sistema di controllo e monitoraggio deve rispondere alle esigenze di trasparenza indicate dal Ministero del lavoro e alle esigenze di controllo del processo interne a Fondimpresa.

Impresa e sindacati devono concordare i piani formativi da presentare che dovrebbero servire a migliorare la competitività delle aziende e l'occupabilità dei lavoratori.

Nella fase a regime Fondimpresa promuove e finanzia piani formativi a beneficio delle aziende che decidono di versare al fondo il contributo dello 0,30% istituito dall'articolo 25 della legge 845/78. I datori di lavoro effettuano il versamento all'INPS, che poi provvede al trasferimento.

Nella fase cosiddetta a regime, i Piani vengono presentati dalle imprese in forma singola o associata all'Organismo Bilaterale Regionale. L'erogazione del finanziamento da parte di Fondimpresa avviene entro 30 giorni dall'approvazione della relazione finale sull'attività formativa, tramite bonifico bancario, sul conto corrente comunicato dall'impresa al Fondo al momento della presentazione del Piano.

Le aziende che vogliono, in forma singola o associata, realizzare attività formative in proprio, possono richiedere il finanziamento dei Piani formativi concordati, anche pluriennali, nel limite massimo del 70% del contributo annualmente versato e trasferito dall'INPS, sempre che il valore del progetto superi però almeno del 50% la quota di cui si chiede il finanziamento.

Il Piano formativo consiste in un progetto compilato secondo il formulario predisposto da Fondimpresa che comprende:

- titolo del Piano formativo
- localizzazione dell'intervento formativo
- specificazione del rapporto del Piano con i fabbisogni formativi dell'azienda, del settore o del territorio di riferimento
- finalità generali del piano: azioni, contenuti, obiettivi
- risultati previsti
- destinatari della formazione
- risorse utilizzate (coordinatori, tutor, docenti, esperti, società e strutture esterne...)

- strumenti, attrezzature e materiale didattico
- modalità e parametri con cui i proponenti valutano i risultati.

Il Piano include anche il preventivo dei costi.

L'istruttoria delle proposte viene realizzata da Fondimpresa anche con gli OBR. Il Fondo comunica per iscritto al responsabile del progetto l'esito dell'istruttoria entro 45 giorni lavorativi dal ricevimento.

La valutazione viene effettuata in base a criteri di conformità ai requisiti previsti da Statuto, Regolamento e delibere del CdA di Fondimpresa, ovvero:

- che l'azienda sia associata al Fondo e sia in regola con i versamenti
- che il presentatore sia un'azienda, in forma singola o associata ad altre aziende
- che nel Piano sia indicato il responsabile del progetto
- che siano state individuate le eventuali strutture esterne di cui il proponente si avvale per la realizzazione del Piano
- che il Piano sia stato concordato fra le parti sociali.

L'attività formativa prevista dal progetto deve essere avviata entro 30 gg. dalla notifica dell'approvazione del finanziamento, pena la revoca d'ufficio del finanziamento concesso.

Le azioni formative devono concludersi entro i tempi indicati nel piano, salvo una sola eventuale e motivata richiesta di proroga, da presentare a Fondimpresa o agli OBR entro due mesi prima della scadenza del piano. Il richiedente deve inoltre confermare per iscritto la data di inizio e di conclusione delle attività.

Per presentare un piano formativo, le aziende sono tenute ad inviare a Fondimpresa o all'OBR competente, un plico contenente l'originale ed una copia della "Proposta di piano formativo" redatta secondo l'apposito formulario. Una copia del piano deve invece essere inviata all'indirizzo di posta elettronica specifica dei piani formativi presso Fondimpresa. Qualora si tratti di un piano formativo a cui partecipino più imprese (aziendale aggregato, territoriale, settoriale), ciascuna impresa deve compilare il formulario, facendo riferimento al titolo del Piano al quale aderisce.

L'azienda può presentare i propri Piani di formazione in qualunque momento dell'anno; l'adesione ai fondi è fissata entro il mese di luglio e la relativa decorrenza dal successivo mese di gennaio.

Le aziende che ricevono l'approvazione del Piano da parte di Fondimpresa devono predisporre ed inviare entro 30 giorni dalla data di conclusione dell'attività formativa una relazione sugli esiti dell'intervento, corredata del relativo rendiconto finanziario e redatta secondo l'apposito modulo. L'originale ed una copia della "Relazione sull'attività formativa" deve pervenire a Fondimpresa presso la sede a Roma.

Nei punti seguenti sono sintetizzate le principali fasi per la gestione ed il controllo delle attività finanziate da Fondimpresa nell'ambito dei programmi PISTE.

I. Programmazione e valutazione ex ante dei Programmi

Il Consiglio di Amministrazione delega il Direttore generale ed il Responsabile delle Attività Formative di elaborare delle idee progettuali per l'utilizzo delle risorse assegnate a Fondimpresa per la formazione continua. Con l'ausilio degli uffici interni ed avvalendosi di consulenti esterni il DG ed il RAF (Responsabile delle Attività Formative) predispongono una proposta di avviso contenente linee programmatiche e finanziarie da sottoporre al CdA.

A seguito della delibera di approvazione, il CdA incarica il DG ed il RAF di avviare la procedura di gara. L'avviso ed i relativi allegati vengono pubblicati integralmente sul sito di Fondimpresa mentre l'estratto dell'avviso viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale e sui maggiori quotidiani nazionali, preventivamente individuati e deliberati dal CdA.

I Soggetti attuatori trasmettono a Fondimpresa i progetti da valutare che vengono sottoposti ad una verifica di ammissibilità da parte di un nucleo tecnico interno che riferisce il proprio giudizio al CdA, il quale ne ratifica l'operato, adottando la relativa delibera di ammissione al giudizio di merito.

La valutazione di merito dei progetti ammessi viene affidata dal CdA ad una Commissione di Valutazione.

L'esito della valutazione viene riportato in appositi verbali contenenti una proposta di graduatoria che diviene definitiva con successiva deliberazione del CdA.

II. Comunicazione della graduatoria e del finanziamento concesso nell'ambito degli Avvisi di start up

Il CdA approva, con apposita delibera, la graduatoria dei Programmi ammessi a finanziamento.

A seguito di tale delibera, il DG provvede, mediante comunicazione scritta, a comunicare ai soggetti che le rispettive proposte progettuali sono risultate ammesse precisando il valore del finanziamento e richiedendo, ove previsto, l'esplicita costituzione dell' Nucleo Interno di Assistenza Tecnica (ATI).

L'elenco dei progetti ammessi viene inoltre pubblicato sul sito di Fondimpresa.

III. Sottoscrizione della convenzione-regolamento per la gestione delle attività.

La documentazione predisposta dal SA viene trasmessa al Responsabile del Nucleo Interno di Assistenza Tecnica (RATI) per la sottoscrizione da parte del SA della convenzione-regolamento, che precisa le modalità con cui il piano verrà gestito.

Tale documentazione è sottoposta al controllo da parte del Nucleo Interno di Assistenza Tecnica ed è costituita dalla documentazione formale relativa al proponente, dalla documentazione relativa al budget ed alle spese sostenute e dall'eventuale scheda di dettaglio del progetto esecutivo.

La griglia di progettazione esecutiva, ove presentata e per le parti differenti o integrative rispetto al formulario presentato, viene istruita dal Nucleo Interno di Assistenza Tecnica per la valutazione di coerenza e, in caso di valutazione negativa, inviata al RAF.

Qualora il risultato dell'analisi della progettazione esecutiva, da parte del RATI, evidenziasse anomalie, il RAF (di concerto con il DG) provvede a notificare al SA i rilievi emersi invitando lo stesso a modificare/integrare al più presto la documentazione trasmessa.

La sottoscrizione della convenzione-regolamento per la gestione delle attività finanziate da parte del SA può avvenire:

- presso la sede di Fondimpresa, con la presenza del rappresentante del SA munito dei necessari poteri di firma
- a distanza

Comunque, tutta la documentazione deve essere siglata e firmata dal rappresentante del SA; altra copia della stessa documentazione è firmata da Fondimpresa e consegnata al SA.

Per la sottoscrizione della documentazione a distanza è prevista una procedura specifica.

IV. Richiesta ed erogazione del primo acconto

A seguito della sottoscrizione della convenzione-regolamento per la gestione delle attività, il SA può richiedere l'erogazione del primo acconto, pari al 30% del finanziamento concesso. Tale richiesta deve essere corredata dalle note di addebito di pari importo, dai riferimenti bancari e dalla relativa fideiussione a copertura dell'intera somma anticipata con relativa autentica di firma. Il RATI verifica la correttezza del testo della fideiussione e del relativo importo e la presenza della autentica di firma. La documentazione così controllata viene inviata al RAF che ne prende visione, appone la propria firma e la trasmette al RAM (Responsabile amministrativo), per la verifica della correttezza formale e sostanziale e la successiva predisposizione del bonifico e delle relative scritture contabili. La disposizione di bonifico diviene definitiva con l'approvazione del DG ed operativa con la firma congiunta del Presidente e del Vice-Presidente. Il bonifico erogato dal RAM in via telematica viene da questi trascritto su un elenco che viene consegnato, periodicamente al DG ed al CdD (Comitato di Direzione), per consentire il monitoraggio delle risorse erogate.

Il DG, su specifica richiesta, trasmette al CdA l'elenco dei bonifici effettuati ai SA fino a quel momento.

V. Comunicazioni relative all'avvio delle attività

La progettazione esecutiva delle singole azioni formative e non formative, ove non definita in occasione della stipula della convenzione-regolamento, può essere fatta successivamente. In tal caso, il SA trasmette al RATI la progettazione esecutiva delle azioni. La comunicazione, da parte del SA al RATI, dell'avvio delle azioni formative, deve avvenire, pena l'eventuale revoca del finanziamento, in base alle tempistiche stabilite nel relativo avviso. Resta comunque onere del SA trasmettere al RATI i calendari delle azioni specifiche e l'elenco degli allievi.

Il RATI provvede ad analizzare la coerenza della progettazione esecutiva delle azioni rispetto alla progettazione approvata e a dare riscontro dei relativi risultati al RAF che, se positivi, comportano l'applicazione della regola del silenzio assenso. In caso di valutazione negativa, invece, si procede a richiedere al SA ulteriori dettagli ed il conseguente perfezionamento della documentazione con le medesime modalità indicate in precedenza.

VI. Imputazione dei dati di monitoraggio tramite software

Il SA provvede all'imputazione dei dati di monitoraggio fisico, finanziario e procedurale mediante il software gestionale. La trasmissione deve avvenire nel rispetto della tempistica prevista dal Manuale di gestione e controllo. Il RATI opera l'aggiornamento delle informazioni e ne segue l'andamento.

VII. Richiesta di rimodulazione da parte del SA o proposta di rimodulazione da parte di Fondimpresa

Le richieste di rimodulazione sottoposte ad approvazione dei Programmi Piste formulate dal SA sono istruite dal RATI e deliberate dal RAF, che ne dà comunicazione al SA. In caso di rimodulazioni non richieste dal SA ma imposte dalle evidenze di monitoraggio, le stesse sono

portate all'esame del DG per i conseguenti atti e alla conoscenza del CdD che esprime il proprio parere.

VIII. Gestione delle visite preliminari di Assistenza Tecnica e redazione dei report di visita

Tali visite sono concordate con la società di Assistenza Tecnica Esterna, cui è stato affidato l'incarico di controllo e di "compliance", ovverosia di verifica del rispetto delle disposizioni contenute nel Manuale di Gestione e Controllo e nelle Linee Guida per la rendicontazione ed il controllo.

Tale intervento viene svolto in sede di avvio del progetto formativo ed ha la finalità di verificare la corretta impostazione delle strutture operative e degli strumenti di gestione amministrativa delle azioni formative da parte dei SA, al fine di prevenire il verificarsi di criticità e di analizzare tempestivamente eventuali problematiche.

L'organizzazione delle visite avviene, sulla base di quanto rilevato dal RATI a seguito dell'analisi dei dati di monitoraggio ricevuti dal SA, in occasione di un incontro preliminare collegiale convocato dal RAF con il RATI e con il RATE.

Il RATE provvede a definire un calendario di visite, preliminarmente concordato con i SA, che viene formalmente approvato dal RAF.

Il RATE trasmette una comunicazione formale ai SA, e per conoscenza al RAF, relativa alla data di realizzazione della verifica ed alle modalità operative di svolgimento della stessa.

Realizzata la visita preliminare, il RATE inoltra al RATI ed al RAF il verbale descrittivo delle attività svolte.

In caso di rilievi particolarmente significativi, il DG, su proposta del RATI e del RAF, provvede a trasmettere una comunicazione formale al SA.

IX. Realizzazione report semestrali per il Ministero del Lavoro

Nel rispetto della Circolare del Ministero del Lavoro n.36/03, il RATI estrae dal sistema di monitoraggio gestionale i dati finanziari, fisici e procedurali relativi ai programmi Piste e predisporre semestralmente dei report riepilogativi dello stato di avanzamento degli stessi. I report sono convalidati dal RAF che provvede a trasmetterli al RAM, il quale, dopo aver provveduto all'inserimento dei dati finanziari connessi alle spese di natura propedeutica e gestionale, li invia al DG per la successiva deliberazione del CdA.

I report semestrali vengono trasmessi dal DG al Ministero del Lavoro entro il 30 del mese successivo a quello di riferimento e secondo quanto previsto dalla Circolare ministeriale n.36/03.

X. Predisposizione situazioni economico-finanziarie trimestrali per il CdA

Con cadenza trimestrale il RAM predisporre le situazioni economico-finanziarie concernenti le spese di natura propedeutica, gestionale e formativa (qualora già sostenute). Tali informazioni vengono trasmesse al DG che ne prende visione e provvede a riportarle in sede di approvazione del CdA.

XI. Richiesta ed erogazione del secondo acconto e invio della certificazione intermedia

Il SA può richiedere l'erogazione del 2° acconto a seguito della trasmissione della seguente documentazione:

- relazione sullo stato di avanzamento intermedio;
- schede di monitoraggio finanziario aggiornate;
- certificazione delle spese sostenute (pari al valore del primo acconto). In particolare il SA fornisce gli elenchi per voce di spesa dei giustificativi;
- fideiussione bancaria o assicurativa pari all'importo richiesto;
- nota di addebito.

Il RATI trasmette copia della relazione sullo stato di avanzamento intermedio e la relativa certificazione al RATE per le attività di competenza.

Il RATI verifica il testo della fideiussione (corrispondenza del testo rispetto a quello indicato da Fondimpresa, correttezza dell'importo e autentiche di firma) e la relazione di avanzamento intermedia (coerenza dell'avanzamento dichiarato con le comunicazioni di avanzamento fisico e procedurale precedentemente fornite). La documentazione viene inviata al RAF, che appone la propria firma per presa visione e invia la fideiussione e la nota di addebito al RAM che, verificata la correttezza formale della documentazione, procede alla predisposizione del bonifico e alle relative scritture contabili. La disposizione di bonifico diviene definitiva con l'approvazione del DG ed operativa con la firma congiunta del Presidente e del VicePresidente.

Il bonifico erogato dal Ram, in via telematica, viene trascritto su uno specifico elenco che viene consegnato, periodicamente al DG ed al CdD, per consentire il monitoraggio delle risorse erogate.

Il DG, su specifica richiesta, trasmette al CdA l'elenco dei bonifici effettuati ai SA fino a quel momento.

XII. Gestione delle visite in itinere e redazione dei report di visita

Tale visita ha come scopo la verifica, da parte del Nucleo Esterno di Assistenza Tecnica, delle modalità di applicazione delle previsioni operative e degli strumenti di gestione definiti in sede di impostazione ed avvio del programma finanziato. Tale verifica è mirata, principalmente, a rilevare eventuali criticità di sistema sulle quali sarà basata l'analisi dei rischi finalizzata a definire le procedure di campionamento per il controllo finale delle azioni finanziate.

L'organizzazione delle visite avviene, sulla base di quanto rilevato dal RATI a seguito dell'analisi dei dati di monitoraggio ricevuti dal SA, in occasione di un incontro preliminare collegiale convocato dal RAF con il RATI e con il RATE.

Il RATE provvede a definire un calendario di visite, preliminarmente concordato con i SA, che viene formalmente approvato dal RAF.

Il RATE trasmette una comunicazione formale ai SA, e per conoscenza al RAF, relativa alla data di realizzazione della verifica ed alle modalità operative di svolgimento della stessa.

Realizzata la visita in itinere, il RATE inoltra al RATI ed al RAF il verbale descrittivo delle attività svolte.

In caso di rilievi particolarmente significativi, il DG, su proposta del RATI e del RAF, provvede a trasmettere una comunicazione formale al SA.

XIII. Comunicazioni relative al termine delle attività

Entro il termine dello svolgimento delle attività formative o non formative, così come previsto dalla convenzione, il SA è tenuto a trasmettere a Fondimpresa la dichiarazione di chiusura delle stesse.

XIV. Rendicontazione finale

Entro i termini previsti dal Manuale di gestione e controllo dei Programmi Piste, il SA invia la rendicontazione finale a Fondimpresa.

La rendicontazione finale del SA viene, obbligatoriamente, accompagnata da una dichiarazione di conformità al manuale di Gestione e Controllo ed alle scritture contabili rilasciata da un revisore dei conti o da un società di revisione iscritto al Registro dei Revisori contabili tenuto presso il Ministero di grazia e giustizia.

Tale revisore dovrà effettuare le verifiche sul totale dei costi rendicontati.

Il RAF trasmette la documentazione relativa alla rendicontazione finale al RATI ed al RATE. Il primo verifica, attraverso il software di monitoraggio, la coerenza rispetto alle informazioni di avanzamento fisico, procedurale e finanziario comunicate dal SA via web.

XV. Gestione delle visite finali e redazione dei report di visita

La visita finale comporta lo svolgimento, da parte del Nucleo di Assistenza Tecnica Esterna, delle procedure di controllo sulla spesa dichiarata a rendicontazione finale del Programma dal SA, mediante rilascio di dichiarazione sostitutiva di atto notorio ai sensi del DPR 445/2000, e certificata dal revisore contabile o da un società di revisione iscritto al Registro dei Revisori contabili tenuto presso il Ministero di grazia e giustizia.

Il Nucleo di Assistenza Tecnica Esterna, tenuto conto dell'analisi effettuata in sede di visita in itinere e del livello di affidabilità amministrativa attribuito al SA (con riferimento anche ai singoli partecipanti ad ATI/ATS/RTI), provvede alla selezione statistica dei campioni di controllo per ciascun programma finanziato.

Le dimensioni del campione potranno essere, ulteriormente, estese in funzione delle eccezioni che verranno riscontrate in sede di verifica finale, potendo raggiungere anche il 100 per cento delle spese rendicontate, ove ritenuto necessario. Eventuali discordanze di giudizio (esempio: giudizio senza eccezioni espresso dal revisore contabile del soggetto attuatore e attribuzione di un livello di rischio elevato da parte del Nucleo di Assistenza Tecnica Esterna) sono analizzate caso per caso anche mediante la verifica del lavoro svolto dal revisore contabile del soggetto attuatore.

L'organizzazione delle visite avviene in occasione di un incontro preliminare collegiale convocato dal RAF con il RATI e con il RATE.

Il RATE provvede a definire un calendario di visite, preliminarmente concordato con i SA, che viene formalmente approvato dal RAF.

Il RATE trasmette una comunicazione formale ai SA, e per conoscenza al RAF, relativa alla data di realizzazione della verifica ed alle modalità operative di svolgimento della stessa.

Realizzata la visita finale, il RATE inoltra al RATI ed al RAF il verbale descrittivo delle attività svolte.

XVI. Richiesta ed erogazione del saldo finale e invio della rendicontazione finale

Il saldo del finanziamento sarà erogato da Fondimpresa al SA a seguito della presentazione ed approvazione della rendicontazione finale. Contestualmente si procederà allo svincolo della seconda fideiussione, mentre la prima, pari al 30% del valore del programma approvato, resterà accesa fino alla approvazione della rendicontazione di Fondimpresa da parte del Ministero del Lavoro e, comunque, non oltre due anni dalla data di approvazione da parte di Fondimpresa della rendicontazione finale del SA.

Il RAF trasmette copia della relazione finale predisposta dal RATE al DG che provvede a comunicare per iscritto al SA l'importo riconosciuto del rendiconto finale nonché le eventuali differenze, a credito o a debito, da liquidare.

Sulla base del rendiconto finale approvato e comunicato al SA, il RAM predispone le relative operazioni contabili e finanziarie a saldo.

4.4. IL SISTEMA DEI CONTROLLI DI FONDIMPRESA

La funzione di controllo amministrativo non deve essere intesa come attività meramente ispettiva ma, in linea di principio, come fase del processo di realizzazione del progetto formativo tesa alla rilevazione della correttezza formale e sostanziale della rendicontazione predisposta dai Soggetti Attuatori, ed inoltre di prevenzione e tempestiva correzione delle problematiche eventualmente emergenti in fase di preparazione ed esecuzione delle azioni formative.

L'attività di verifica della rendicontazione si propone di riscontrare il rispetto da parte dei Soggetti Attuatori dei seguenti principi cardine di riferimento:

- adozione di una contabilità distinta o di una codificazione contabile adeguata così da poter identificare agevolmente tutte le spese e gli atti riferibili alle azioni finanziate;
- rendicontazione delle sole spese ammissibili ossia:
 - pertinenti al progetto formativo;
 - effettivamente sostenute;
 - riferite temporalmente al periodo di validità dell'intervento;
 - legittime, ossia conformi in generale alle norme comunitarie e nazionali;
 - correttamente documentate;
 - correttamente classificate nelle voci di spesa indicate nel piano dei conti predisposto da Fondimpresa;
 - rendicontate conformemente alla modulistica prevista;
 - registrate conformemente alla normativa civilistica e fiscale nella contabilità e negli altri registri obbligatori;
 - ricomprese nei limiti di preventivo approvato e dei parametri fissati per voce di spesa e per singolo esborso.

Articolazioni del controllo

Dal punto di vista temporale, l'attività di controllo può essere suddivisa in:

- Visita preliminare di assistenza tecnica;
- Visita in itinere;
- Visita finale.

L'effettuazione delle predette attività è tempificata e pianificata di concerto con Fondimpresa.

Visita preliminare di assistenza tecnica

Tale intervento viene svolto in sede di avvio del progetto formativo ed ha la finalità di consentire la corretta impostazione delle strutture operative e degli strumenti di gestione amministrativa delle azioni formative da parte dei Soggetti Attuatori.

Tale attività consente di condividere con il Soggetto Attuatore le linee guida per una corretta gestione amministrativa e rendicontazione delle azioni formative, prevenendo il verificarsi di criticità e analizzando tempestivamente eventuali problematiche.

In tale fase potranno essere oggetto di esame:

- Il progetto esecutivo, il preventivo finanziario e i calendari delle azioni formative e non formative;
- Le eventuali modificazioni al programma che comportino richiesta di rimodulazione o comunicazione a Fondimpresa;
- Lo status giuridico del Soggetto Attuatore e dei soggetti correlati o assimilati e gli eventuali vincoli (associativo, societario, consortile o di altra natura) fra gli stessi intercorrenti;
- La formalizzazione dei rapporti fra i soggetti indicati al punto precedente;
- Le procedure organizzative e di coordinamento amministrativo predisposte dai partecipanti al programma;
- L'eventuale previsione di deleghe a terzi di particolari attività, la loro notificazione, autorizzazione, formalizzazione e le modalità di documentazione dei rapporti;
- Lo schema di rendiconto analitico e la modulistica di natura gestionale di cui si prevede l'adozione;
- La documentazione atta a supportare ciascuna tipologia di spesa con riferimento al piano dei conti predisposto da Fondimpresa;
- I criteri di ripartizione ed imputazione contabile dei costi indiretti (es. costi generali) e dei costi comuni a più azioni formative;
- I criteri di determinazione del costo del lavoro relativo al personale interno impegnato nel programma;
- I criteri di determinazione e documentazione del costo orario relativo agli allievi frequentanti i corsi;
- Le modalità di raccolta e presentazione della documentazione e la localizzazione delle verifiche;
- Le autocertificazioni, rilasciate dal legale rappresentante del Soggetto Attuatore secondo le formalità previste sensi dal DPR 445/2000, attestanti l'idoneità ai sensi di legge dei locali e delle attrezzature all'attività svolta (nel caso di attività svolte presso locali di terzi sarà cura del Soggetto Attuatore effettuare i relativi accertamenti od ottenere idonee attestazioni dagli stessi);
- La dotazione di attrezzature e di immobili, il titolo e le modalità di acquisizione, la documentazione e le modalità di determinazione dei costi da inserire nel rendiconto;
- Il contenuto, le modalità di validazione, compilazione e controllo dei registri didattici utilizzati;
- Gli obblighi contabili ed il regime fiscale del Soggetto Attuatore.

Accanto alla formazione in aula, sono previste le modalità della formazione a distanza, del training on the job, del coaching, dell'action learning, dell'affiancamento e dell'attività seminariale.

In sede di visita preliminare possono essere esaminati, in particolare, i seguenti aspetti:

- Modalità previste di erogazione della formazione;
- Servizi offerti (tutoring, mentoring);
- Previsione di test di verifica e loro documentazione;
- Tipologia e modalità di documentazione dei costi specifici sostenuti;
- Caratteristiche della piattaforma tecnologica con particolare riferimento alla sua idoneità a monitorare, tracciare e registrare lo svolgimento delle attività formative ed alla relativa reportistica;
- Modalità di acquisizione della piattaforma tecnologica e criteri di imputazione dei costi al programma;
- Modalità di istituzione, contenuto e modalità di compilazione dei registri d'aula e/o delle schede individuali;

Viene infine compilata la relazione riportante le conclusioni raggiunte e le prescrizioni suggerite su quanto effettivamente preso in esame.

Visita in itinere

Tale visita ha come scopo la verifica delle modalità di applicazione delle previsioni operative e degli strumenti di gestione definiti in sede di impostazione ed avvio del programma finanziato.

Inoltre, allo scopo di ottenere gli elementi necessari alla valutazione del rischio che il sistema amministrativo approntato dal Soggetto Attuatore possa generare errori e consentire la rendicontazione di spese non ammissibili e/o non correttamente documentate, vengono indagati approfonditamente i seguenti aspetti:

- Organizzazione amministrativa approntata dal Soggetto Attuatore, ed in particolare dal capofila, per l'acquisizione dei flussi documentali ed informativi necessari alla corretta rendicontazione delle spese;
- Regolamentazione operativa finalizzata alla gestione e documentazione dei corsi ed alla rendicontazione messa in atto fra i partecipanti organizzati in entità associative;
- Procedure di verifica esistenti per il controllo preventivo e successivo della documentazione prodotta dai componenti il Soggetto Attuatore ad opera del capofila o di entità a ciò delegate;
- Natura giuridica e regime fiscale ed obblighi contabili correlati dei componenti il Soggetto Attuatore;
- Struttura, organizzazione e sistema contabile dei componenti il Soggetto Attuatore;
- Sistemi di contabilità specifica di programma adottati dai componenti del Soggetto Attuatore e loro idoneità a supportare la rendicontazione del programma finanziato;
- Procedure di controllo interno messe in atto per garantire l'inerenza delle spese al programma e per consentire la quadratura dei dati della contabilità specifica con la contabilità generale;
- Curricula dei componenti il Soggetto Attuatore ed altri elementi necessari a valutare l'esperienza del Soggetto Attuatore nella gestione e rendicontazione di programmi formativi soggetti a finanziamento pubblico o comunitario;
- Eventuale esame del bilancio e della contabilità del Soggetto Attuatore da parte di un revisione contabile indipendente.

A conclusione della verifica possono essere indirizzate al Soggetto Attuatore le prescrizioni ritenute necessarie per l'eventuale rettifica di scelte operative non ritenute conformi alla corretta gestione e rendicontazione del programma finanziato o che nella pratica applicazione abbiano evidenziato problematiche non individuate in sede di visita preliminare.

Vengono inoltre segnalate problematiche significative emerse in sede di verifica delle attività in aula aventi impatto sul riconoscimento delle spese rendicontate.

Qualora le verifiche in aula siano effettuate nel corso di altre visite o nell'ambito di interventi mirati esclusivamente a tale scopo, i risultati raggiunti vengono evidenziati in una specifica relazione.

Il complesso delle informazioni acquisite e dei test effettuati in questa fase consente di pianificare la portata delle verifiche amministrative da attuare in sede di verifica finale.

In particolare devono essere individuate le eventuali carenze dell'organizzazione e delle strutture amministrative coinvolte nella gestione e rendicontazione del programma allo scopo di effettuare interventi mirati e di definire il campione statistico da applicare alle spese rendicontate in sede di verifica finale.

Visita finale

Tale visita ha come scopo la formale effettuazione della verifica contabile amministrativa sulle spese rendicontate.

Di conseguenza, tale fase comporta lo svolgimento delle procedure di controllo sulle spese rendicontate tenuto conto delle verifiche svolte in sede di effettuazione della visita in itinere ed in particolare dell'affidabilità attribuita all'organizzazione amministrativa del Soggetto Attuatore.

Le risultanze della verifica in itinere consentono di determinare il livello di affidabilità amministrativo-contabile del Soggetto Attuatore, di identificare le aree di attenzione sulle quali opportunamente concentrare le verifiche amministrative e di definire il livello di rischio attribuito al programma finanziato.

Tale processo consente di intervenire in sede di verifica finale avendo pianificato preliminarmente le aree di intervento e determinato, secondo metodi statistici, l'estensione del campione delle transazioni da sottoporre a verifica.

Le risultanze dei riscontri effettuati in sede di verifica finale potranno comportare, se ritenuto necessario, l'estensione del campione delle verifiche inizialmente pianificato anche fino al 100% delle spese rendicontate.

Preliminarmente, deve essere acquisita l'attestazione di conformità al manuale di gestione e controllo ed alle scritture contabili da parte di un revisore contabile o di una società di revisione; è compito del revisore fornire ai verificatori documentazione dell'iscrizione al Registro dei Revisori Contabili (d.lgs. n. 88 del 27/01/1992) e le opportune attestazioni del possesso dei requisiti di indipendenza nei confronti del soggetto che conferisce l'incarico..

A tale scopo il revisore contabile deve sottoporre a verifica la totalità delle spese rendicontate tenendo conto delle regole di rendicontazione e controllo predisposte da Fondimpresa.

Eventuali discordanze di giudizio (esempio: giudizio senza eccezioni espresso dal revisore contabile del Soggetto Attuatore a fronte dell'attribuzione di un livello di rischio elevato o del riscontro di eccezioni in sede di verifica finale) vengono analizzate caso per caso anche mediante verifica del lavoro svolto dal revisore contabile del Soggetto Attuatore.

Le conclusioni raggiunte vengono riportate nell'apposita relazione finale.

5. FSE

5.1. TIPOLOGIE DI ATTIVITA'/OPERAZIONI COFINANZIABILI ATTRAVERSO IL F.S.E.

Le attività finanziabili dal FSE possono essere riassunte nelle seguenti **TIPOLOGIE**:

- **AIUTI ALLE PERSONE**, nella quale è compresa ogni attività formativa in senso lato ed i servizi di orientamento/accompagnamento alla formazione ed al lavoro;
- **RAFFORZAMENTO SISTEMI** (formativo, scolastico, del lavoro), in cui ricomprendere il supporto ai Soggetti dell'offerta formativa, scolastica, ecc., nonché le attività di ricerca;
- **ASSISTENZA TECNICA**, con ciò ricomprendendo i servizi strumentali all'Amministrazione.

5.2. IL SISTEMA DI CONTROLLO DELL'FSE

I Lineamenti generali per il controllo ordinario del FSE sono stati sviluppati seguendo i criteri contenuti nella "Metodologia per l'Audit dei sistemi di gestione e di controllo" della Commissione Europea (versione Novembre 2003), allo scopo di delineare il "tracciato" dei controlli in coerenza con la metodologia utilizzata dagli "auditors" della Commissione Europea.

Il Sistema dei controlli svolge contemporaneamente due funzioni chiave:

- a. cumula i risultati dei controlli all'interno di un quadro unico riepilogativo;
- b. connette il processo di controllo ordinario con quello superiore.

Il Sistema dei controlli, così, prima ancora di assumere un significato quale unificatore tra le molteplici Autorità di Gestione di uno Stato, assume significato all'interno della stessa Autorità di Gestione, coprendo l'obbligo coordinativo delle procedure di controllo e al tempo stesso il bisogno di presentare i risultati complessivi (POR o PON) alle autorità superiori del controllo.

I criteri presi in esame riguardano le modalità di verifica dell'ammissibilità della spesa, degli aspetti procedurali, della pista di controllo, delle modalità di affidamento dei contributi, del Sistema Informativo e della metodologia dell'analisi del rischio.

L'attuale sistema di controllo si basa su regole uniformi valide per tutti gli Stati Membri; tuttavia, nell'applicazione esecutiva, queste regole sono tradotte in modalità spesso diverse in relazione ai diversi ordinamenti istituzionali ed alle differenti realtà amministrative.

Le norme di applicazione dovrebbero essere legate alle condizioni specifiche degli Stati Membri, il che consentirebbe di organizzare i livelli nazionali e regionali della governance in modo coerente con il contesto statale.

La suddivisione dei controlli per natura logistica (in loco e documentale) agevola la programmazione delle azioni di controllo e consente di ottenere le informazioni necessarie ai fini della valutazione.

Se da un'operazione FSE (Progetto) vengono estratti i risultati del controllo (Indicatori), dall'insieme di operazioni (Popolazione omogenea per MISURA) vengono ottenuti i risultati complessivi dei controlli sulla stessa popolazione (Indici). La trasformazione dei risultati dei controlli sui progetti singoli in risultati di controllo sui "sottoprogrammi" richiede una attenzione metodologica che oltrepassa le finalità dei lineamenti generali.

Emergono diverse categorie logiche nel sistema di controlli:

1. *Funzioni del controllo*: le funzioni e i correlati adempimenti sono di competenza concorrente dei due organi del controllo AdG e AdP.

Vi è una competenza esclusiva: l'Autorità di Gestione o di pagamento tiene la contabilità degli importi da recuperare.

Vi sono, poi, le funzioni "separate" che implicano specifiche obbligazioni per ciascuna Autorità. Il caso più significativo è quello che attribuisce all'Autorità di Pagamento il potere di controllare l'AdG, funzionalmente sovraordinando l'AdP nella gerarchia dei controlli.

L'altro caso di specifica funzionalità dell'AdG è previsto a proposito dell'obbligo di verificare la sussistenza degli elementi del controllo ed allo stesso tempo di l'AdG è tenuta anche a informare l'AdP in merito alle procedure del controllo adottate.

In questo quadro organizzativo dei controlli, rientrano anche le disposizioni per gli Stati Membri. Nel caso dell'Italia, l'Ispettorato per i Rapporti con l'Unione Europea (Ministero dell'Economia) svolge il ruolo prevalente su tutta la struttura dei controlli, nazionale e regionale. L'IGRUE indirizza l'attività dei controlli delle istituzioni, informa la Commissione sull'organizzazione dei controlli ed effettua i controlli di sistema.

Accanto all'AdG e all'AdP, si affiancano altre tre funzioni del controllo:

- a. il controllo dell'efficacia dei sistemi di controllo;
- b. il controllo a campione sulle operazioni;
- c. il controllo della dichiarazione conclusiva.

2. *Oggetti del controllo*: la normativa definisce alcuni riferimenti generali.

Esistono due categorie del controllo:

- a. fornitura dei beni e dei servizi;
 - b. veridicità della spesa e relativa ammissibilità;
- alle quali si aggiunge il rispetto e la conformità alle norme comunitarie e nazionali.

Vengono inoltre precisate le modalità di verifica (in loco), gli adempimenti (registrazione degli esiti dei controlli e delle misure prese in ordine alle discrepanze) e le fasi del controllo.

La base dei controlli deriva dall'insieme dei controlli pubblici ai vari livelli della gestione del FSE (da quello comunitario a quello locale).

Da questi controlli minimi comuni, inizia la procedura necessaria per realizzare il sistema dei controlli di ogni AdG, il cui passaggio iniziale è costituito dalla definizione del protocollo di dati, indispensabile per raccogliere il dato sui controlli e calcolare i relativi indicatori.

Ogni Ufficio di Controllo delle AdG potrà disporre così di un "quadro di controllo" utile per comparare le varie performance degli interventi sul proprio territorio e darne una valutazione.

Il Sistema dei controlli svolge contemporaneamente due funzioni chiave:

- a. cumula i risultati dei controlli all'interno di un quadro unico riepilogativo;
- b. connette il processo di controllo ordinario con quello superiore.

In seguito alla "Riforma dei controlli" del 1993, si è giunti alla conclusione che il "controllo sugli atti" deve essere integrato da un controllo sui "risultati" e soprattutto nasce la convinzione che la verifica di tutta la documentazione della spesa è "impossibile" (perché gli atti accessivi

comprendono la contabilità regionale e quella nazionale e perché gli atti strumentali -autorizzazioni, attestazioni, etc - si aggiungono all'universo da controllare), "vana" (perché il controllo, sempre documentale, consiste nella "caccia all'errore" nel confronto fra documenti) e soprattutto "errata" (perché il controllo documentale non può verificare se un fatto documentato è vero).

Una possibile soluzione ai fini della semplificazione dei controlli è quella di "far proprie le risultanze contabili" delle attività sottoposte a controllo, già controllate da altri uffici pubblici (i quali rispondono dell'esattezza del proprio operato)". Appropriarsi dei risultati del controllo altrui diventa un potere e non un limite del controllo e non preclude l'acquisizione di documenti o la programmazione di ispezioni dirette.

Da questi passaggi si deduce che il controllo ordinario è "intermedio", in quanto si pone esattamente tra il controllo interno del Beneficiario Finale (ente che realizza l'intervento FSE e diventa così il "gestore" dei Fondi Comunitari e soggetto dipendente dal rapporto gestorio con la Pubblica Amministrazione) e il controllo che altre Autorità del Controllo esercitano sull'Autorità di Gestione, titolare del controllo ordinario (come l'Autorità di Pagamento, se si rimane allo stesso livello di competenza, oppure l'Unità Audit del FSE, se si vuole risalire ai livelli superiori).

5.3. IL SISTEMA DI MONITORAGGIO DEL FSE

Ci sono dei punti simili al controllo del FSE e quelli di FONDIMPRESA spiegati precedentemente.

I controlli effettuati dal FSE sono di tre tipi:

- Il controllo economico finanziario su progetti cofinanziati FSE si basa sulla contabilità dei costi del progetto nell'ambito della contabilità del soggetto attuatore. Implica il riscontro del rispetto dei principi contabili, della corrispondenza dei costi rendicontati con quelli registrati nella contabilità ed esposti nel bilancio di esercizio. Implica inoltre il controllo a campione sui documenti elementari di costo e sulle relative quietanze, nonché sulla ripartizione dei costi indiretti su tutte le attività gestite in base a criteri equi e verificabili.
- Il Controllo di Conformità: la conformità risulta determinata dal rispetto/non rispetto di una norma, di una disposizione, e quindi, presuppone la predeterminazione delle disposizioni rispetto alle quali si chiede/si impone agli operatori/beneficiari finali il rispetto.
- Il Controllo di Regolarità dell'esecuzione: rappresenta l'area di controllo più complessa. La finalità di questo controllo è quella di accertare il raggiungimento della popolazione destinataria e la corretta realizzazione dei servizi, formativi e non formativi cofinanziati dal FSE. Codesta finalità si collega al controllo della sana gestione finanziaria, con una particolare attenzione all'efficacia, intesa come Output o raggiungimento degli obiettivi alla cadenza finale del progetto. Esclusi da questo controllo, sono pertanto le verifiche dopo la fine del progetto che vengono meglio inquadrate nell'azione valutativa.

La pianificazione dei controlli e la conseguente organizzazione temporale vengono modulate nei tre momenti: all'avvio del progetto, in itinere ed alla conclusione intensificando alcune tipologie di controllo in alcune fasi specifiche e programmando le verifiche in loco partendo dai risultati dell'analisi del rischio.

Il processo di controllo si conclude con la previsione degli effetti del controllo, per i quali si rende necessario definire un collegamento con il sistema di prescrizioni e di meccanismi di autotutela (e

più in generale con un sistema sanzionatorio) e con un sistema di indicatori di performance degli enti.

6. PUNTI DI FORZA E DEBOLEZZA DEL SISTEMA DI CONTROLLO DI FONDIMPRESA

In seguito all'intervista effettuata ad alcuni soggetti attuatori resi disponibili ad esprimere i loro giudizi sono convenute ad alcune possibili distinzioni di alcuni punti di forza e di debolezza del sistema di controllo messo in atto da Fondimpresa.

Come punto di forza è stato indicato da tutti il fatto che ad ogni soggetto attuatore sia stata assegnata una tutor, la quale è la referente per qualsiasi chiarimento di cui si possa avere bisogno. Hanno valutato positivamente il fatto, pertanto, che ci si possa rivolgere sempre alla stessa persona, la quale sappia "la storia" del soggetto stesso, i problemi, e tutto quanto serve esser a conoscenza, senza dover ogni volta "partire dalla preistoria", è un fatto positivo. Non in tutti i Fondi, o comunque in tutti gli attori che danno finanziamenti, hanno questo servizio a disposizione.

Qualcuno però ha inserito questo servizio come punto di debolezza in quanto ritiene le tutor non molto competenti, non sempre sanno dare le risposte appropriate alle domande poste o danno le informazioni idonee.

Altro punto di forza è stato segnalato il fatto che prima dell'inizio delle attività di finanziamento siano stati organizzati dei convegni per esplicitare ed istruire i SA riguardo le attività che si sarebbero andate a svolgere, riguardo le procedure di controllo che sarebbero state messe in atto durante l'iter procedurale e gli strumenti che sarebbero stati usati per monitorare le attività in svolgimento.

Inoltre hanno ritenuto utile il sistema di monitoraggio mensile delle azioni valide/non valide per verificare quante azioni di quelle programmate in quel determinato mese siano state realizzate o meno. E' uno strumento utile infatti, sia a Fondimpresa per controllare quale sia lo stato di lavoro riguardo a quello ipotizzato, e utile anche alle aziende stesse per sapere in quali attività siano un po' più carenti nella realizzazione e dunque quali contromisure debbano prendere.

Il sito informativo di FONDIMPRESA è funzionale sia per la consultazione che per l'immissione dei dati.

I punti di debolezza invece sembrano essere il mancato dialogo tra Fondimpresa e l'azienda in ATE che fornisce assistenza ai soggetti attuatori. Infatti, spesso uno dei due referenti dava delle disposizioni all'azienda che contrastavano con quanto richiesto dall'altro; e tutto questo poteva portare scompiglio nel normale svolgimento del lavoro.

Per quanto riguarda il campionamento dei documenti in oggetto di verifica sembrano essere poco chiare le regole dei controlli effettuati sui giustificativi di spesa durante le verifiche in loco alle aziende. L'ATE non dà disposizioni precise sui documenti oggetto di esame; pertanto capita spesso che durante le verifiche non si disponga di tutte le "carte" necessarie per la chiusura delle verifiche.

Un'ultima carenza è relativa alla flessibilità dei tempi previsti di consegna delle documentazioni richieste; difficilmente vengono rispettate le scadenze fissate in precedenza. Per di più la comunicazione della modifica dei tempi viene comunicata in tempi troppo brevi per permettere alle aziende di preparare la documentazione richiesta.

7. CONCLUSIONI

Prendendo in esame i risultati ottenuti in questi anni di programmazione sembra che si possa modificare qualcosa a livello di decentramento delle decisioni per semplificare e rendere più flessibile e la gestione, ridurre la burocrazia, rafforzando gli strumenti di sorveglianza, controllo e valutazione.

In tal modo si potrebbe porre al centro dell'azione il conseguimento di risultati di sviluppo e non la produzione e l'imposizione di regole formali per controllare il rispetto a livello finanziario della realizzazione dei progetti.

Ovviamente i controlli a livello di gestione finanziaria è bene che continuino, ma bisognerebbe dare maggiore autonomia agli Stati membri. Questi ultimi devono lavorare seguendo i principi della coerenza, trasparenza e garanzia della struttura complessiva del sistema di controllo dei Fondi. Ogni Stato membro dovrà assicurare un minimo di controlli effettuati da Autorità nazionali.

Tutto questo però, continua a riferirsi bene o male ai controlli effettuati finora, che si concentrano maggiormente sul rispetto della conformità delle spese, tralasciando l'aspetto a mio parere più incisivo in materia di politiche pubbliche.

Dovrebbero dare maggior attenzione al soddisfacimento o meno del target.

Ci si dovrebbe interessare maggiormente al dare una valutazione in merito all'efficacia o meno di questi corsi di formazione, verificare se sono stati raggiunti gli obiettivi preposti e se i fruitori della politica abbiano avuto giovamenti o meno in seguito a codesti corsi.

Per poter effettuare questo tipo di ricerca bisognerebbe dunque analizzare i risultati delle operazioni realizzate finora e andando ad intervistare parte dei diretti interessati o comunque parte di soggetti che hanno le possibilità di giudicare l'operato svolto fino al momento del controllo. In questo modo si verificherebbe la capacità di raggiungere i risultati previsti attraverso un'analisi degli output ottenuti, non tanto di una analisi ex-post.

Verificare la soddisfazione dei destinatari, non per giudicare le singole tipologie di corsi o attività ma per rendersi conto di quali tipologie si discostano maggiormente da quanto previsto.

E' difficile realizzare un'analisi di codesto tipo e potrebbe essere anche rischiosa in quanto se non venissero usati gli indicatori giusti si rischierebbe di ottenere risultati che potrebbero "servire a poco."

In definitiva dovrebbero passare da un sistema di controllo ad uno di monitoraggio, che dia dati più complessivi.

La macchina dei controlli, infatti, dà giudizi più a livello finanziario ed economico, lasciando da parte ed il tempo che trova alla valutazione in merito alla questione più importante da sottolineare, cioè a quella dell'efficacia o meno dei corsi.