

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE DEI LAVORATORI (ISFOL) per gli esercizi 2009, 2010 e 2011

Relatore: Primo Referendario Alessandra Sanguigni

Ha collaborato per l'istruttoria e l'analisi gestionale la dott.ssa Anna Maria Antonuccio

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 45/2013**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 24 maggio 2013;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419;

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

visti i bilanci del suddetto Ente, nonché le annesse relazioni degli organi amministrativi e di revisione, trasmesse alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Primo Referendario Alessandra Sanguigni e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente degli esercizi 2009-2010-2011;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa agli esercizi 2009-2010-2011 è risultato che:

1. l'Istituto è stato posto in regime di commissariamento a seguito della decadenza automatica degli organi, prevista dal nuovo Statuto, dal luglio 2011, sino al 7 gennaio 2013. Le continue proroghe hanno vanificato la collegialità nelle funzioni di indirizzo, programmazione, decisionali e di valutazione dei risultati. Questa Corte ha evidenziato profili di commistione fra soggetto vigilato e soggetto vigilante, per la nomina, nel 2012, a commissario straordinario, del Segretario generale del Ministero del Lavoro;

2. la nomina del Presidente dell'Istituto è avvenuta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 57 adottato in data 6 dicembre 2012, con efficacia dall'8 gennaio 2013. Contestualmente alla nomina del Presidente, non è stato nominato il Consiglio di Amministrazione: ciò ha comportato un blocco istituzionale, non avendo peraltro il Presidente i poteri di commissario straordinario. Con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, in data 22 febbraio 2013, è stato costituito il nuovo Consiglio di Amministrazione, ma sono stati nominati solo tre dei quattro componenti previsti dallo Statuto. L'ultimo, pur

formalmente individuato, non è stato nominato contestualmente, per dubbi sulla compatibilità della nomina con lo *status* di dipendente pubblico;

3. l'Istituto per far fronte a carenze di liquidità, determinate dai tempi di erogazione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del contributo istituzionale, ha fatto ricorso ad anticipazioni bancarie ed ha attinto al conto fruttifero, ove sono depositate le risorse comunitarie dell'Agenzia Leonardo da Vinci. Nello specifico, nell'ultimo quinquennio, la tardività degli accreditamenti del contributo ha comportato la necessità di ricorrere sia ad anticipazioni bancarie a titolo oneroso dal 2006 al 2012, che hanno generato interessi passivi per complessivi euro 1.033.223,43 sia all'utilizzo forzoso delle risorse comunitarie, con interessi per euro 961.614,56, per un totale di euro 1.994.547,99. Si sottolinea la necessità che l'Ente ed il Ministero vigilante pongano in essere ogni iniziativa utile a ridurre nel tempo l'entità di detta posta negativa, pur constatando che il meccanismo di tesoreria descritto ha caratteri di vincolatività e, comunque, riscontrando una tendenza in diminuzione successivamente al 2011;

4. la rilevante consistenza delle partite di giro è attribuibile all'impropria contabilizzazione sia della gestione delle azioni decentralizzate del programma Agenzia Leonardo da Vinci, sia dell'anticipazione bancaria. L'allocazione nelle partite di giro di tali poste contabili appare impropria alla luce di quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 97 del 2003. Si raccomanda di adottare ogni opportuna iniziativa per garantire correttezza e trasparenza contabile;

5. nell'esercizio 2012 è stato effettuato un riaccertamento straordinario dei residui per gli esercizi dal 2006 al 2010, che ha comportato l'eliminazione di residui passivi, per un importo di euro 4.764.098,10 e di residui attivi per un importo pari ad euro 17.431.257,55;

6. il risultato di amministrazione ha avuto un incremento di circa il 100 per cento (da 13,4 milioni di euro nel 2009 a 27,3 milioni di euro nel 2011);

7. il patrimonio netto al 31 dicembre 2011 si è attestato a 5,8 milioni di euro, con incremento del 75 per cento dal 2008 (3,3 milioni di euro);

8. il risultato economico è in flessione dal 2008 registrando, nel 2010, un notevole disavanzo, ma tornando positivo nel 2011;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge 21 marzo 1958, n. 259, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei bilanci d'esercizio – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, con le considerazioni di cui in parte motiva, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i bilanci per gli esercizi 2009-2010-2011 corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) per i detti esercizi.

L'ESTENSORE

f.to Alessandra Sanguigni

IL PRESIDENTE

f.to Ernesto Basile

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE DEI LAVORATORI (ISFOL) PER GLI ESERCIZI 2009, 2010 E 2011

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Contesto di riferimento: quadro normativo e programmatico. – 2. Attività istituzionale. – 3. Profili organizzativi. - *I.* Organi. - *II.* Struttura amministrativa ed organigramma. - *III.* Dotazione organica. - *IV.* Valutazione. – 4. Sistema contabile, analisi economico finanziaria e situazione patrimoniale. - *I.* Conto consuntivo: *a)* Esposizione e analisi dei dati – Indicatori di bilancio; *b)* Spesa del personale; *c)* Incarichi; *d)* Contenzioso; *e)* Partite di giro; *f)* Interessi passivi; *g)* Attività ispettive sulle certificazioni Fondo Sociale Europeo (FSE). - *II.* Situazione amministrativa. - *III.* Residui: *a)* Residui propri; *b)* Riaccertamento straordinario; *c)* Residui di stanziamento. - *IV.* Stato patrimoniale e conto economico: analisi e indicatori: *a)* Stato patrimoniale; *b)* Conto economico riclassificato. – 5. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

Premessa

Con la presente relazione si riferisce sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL), per gli esercizi 2009-2010-2011, ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259 e sulle successive vicende più significative. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 478 del 30 giugno 1973 prevede la sottoposizione dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori al controllo della Corte dei Conti: il controllo viene svolto dalla Corte con le modalità previste dall'art. 12 della legge n. 259 del 1958.

L'ultimo referto al Parlamento attiene all'esercizio 2008 ed è stato reso con deliberazione n. 96/2010 del 23 novembre 2010 pubblicata in Atti Parlamentari Camera dei Deputati – XVI legislatura – Doc XV, n. 252.

1. Contesto di riferimento: quadro normativo e programmatico

L'ISFOL è un Ente pubblico appartenente al comparto degli Enti Pubblici di Ricerca e sperimentazione di cui all'art. 9 della Legge 9 maggio 1989, n. 168. Istituito nel 1973 con il D.P.R. n. 478, per guidare la prima fase di decentramento regionale delle competenze in materia di formazione professionale, disciplinata nella legge quadro n. 845/1978, dal 1979 fa parte degli "Enti di notevole rilievo" (DPCM in G.U. 334 del 7/12/1979). E' stato trasformato, con l'art. 10 del D.lgs. n. 419/1999, in ente di ricerca, "dotato di indipendenza di giudizio e di autonomia scientifica, metodologica, organizzativa, amministrativa e contabile"; l'ente è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

È inserito nella categoria degli Enti scientifici di ricerca e di sperimentazione (cat. VI della tabella allegata alla legge 20 marzo 1975, n. 70) ed è assoggettato al regime della tesoreria unica (tab. A della legge 29 ottobre 1984, n. 720); fa parte degli enti inseriti nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, individuate annualmente nell'apposito provvedimento dell'ISTAT, anche ai fini dell'applicazione delle misure di contenimento della spesa pubblica.

L'Ente realizza attività per lo sviluppo dei sistemi della formazione, dell'orientamento, delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, nell'ottica della loro integrazione e del miglioramento dell'occupabilità delle persone. Relativamente a tali finalità, svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione, informazione e valutazione, consulenza ed assistenza tecnica e fornisce supporto tecnico-scientifico al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Svolge attività di ricerca statistica perché è parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) e prende parte ai Circoli di Qualità, contribuendo allo sviluppo della qualità della statistica pubblica.

Dal 1980 svolge il ruolo di supporto all'attività del Ministero vigilante e di assistenza metodologica e scientifica per le Azioni di sistema del Fondo Sociale Europeo-FSE. Inoltre, è titolare di incarichi attribuiti dal Parlamento e collabora stabilmente con organismi ed istituzioni comunitarie ed internazionali.

L'Ente è dotato di proprio Statuto, approvato con D.P.C.M. dell'11 gennaio 2011, ai sensi dell'art. 10 del D.lgs. n. 419/1999.

A decorrere dal 1° giugno 2010, l'ISFOL è subentrato nella gestione delle attività del soppresso Istituto Affari Sociali.

2. Attività istituzionale

L'Istituto predispone un piano triennale di attività, aggiornabile annualmente, con cui determina obiettivi, priorità e risorse, umane e finanziarie, per l'intero periodo, tenuto conto anche dei programmi di ricerca dell'Unione europea e delle esigenze di coordinamento con le attività di supporto e assistenza tecnica svolte dall'Istituto.

Il piano e gli aggiornamenti annuali sono adottati con delibera del Consiglio di amministrazione e sono la risultante di più piani, programmi e progetti operativi, con finalità, fonti finanziarie e committenze diverse, nonché fenomeni programmatori fortemente differenziati.

Da ultimo si pone in luce che l'ente ha varato, nel febbraio 2011, il piano triennale che persegue l'ulteriore sviluppo dell'ISFOL, sia sul piano scientifico che organizzativo.¹ Nel 2012 l'Istituto ha deciso di non intraprendere la nuova prevista informatizzazione di notevole peso finanziario, in ordine alla quale anche il Collegio dei revisori aveva avanzato perplessità.

Lo spettro operativo dell'ISFOL è definito dallo Statuto e si riassume in politiche del lavoro, politiche della formazione e politiche dell'inclusione sociale. Ciò si traduce in azioni di sistema, attività di ricerca e attività di assistenza tecnica e di supporto consulenziale o di divulgazione di risultati.

La tabella indica sinteticamente il piano delle attività per il triennio in esame, per tipologia di finanziamento: FONDO SOCIALE EUROPEO-FONDO DI ROTAZIONE (PON "Azioni di sistema" Competitività e PON "Governance e Azioni di sistema" Convergenza); COMMISSIONE EUROPEA/FONDI NAZIONALI; FINANZIAMENTI INTERNAZIONALI; FONDI NAZIONALI; FONDI REGIONALI; FONDI PROVINCIALI; FONDI PRIVATI. Come si evidenzia, l'ammontare dei finanziamenti è in espansione nel triennio considerato. Risulta preponderante nel triennio l'attuazione dei Programmi Operativi Nazionali (sono in aumento, infatti, i finanziamenti a carico del FSE e del fondo di rotazione passati da € 24.739.711 ad € 34.303.497).²

¹ Sono state implementate le scelte strategiche e il modus operandi, in riferimento alla fase di produzione, (dando avvio anche ad un processo di revisione delle indagini) e a quella di "post-produzione" (diffusione, disseminazione, supporto tecnico-scientifico), anche attraverso il potenziamento della componente digitale nei processi di produzione e condivisione delle conoscenze.

² Nel 2011, l'88% circa dei finanziamenti in termini finanziari, è riferibile al PON "Azioni di sistema" Competitività e PON "Governance e Azioni di sistema" Convergenza. Nel triennio la consistenza percentuale di questa tipologia, sul totale dei finanziamenti, appare in lieve crescita. Nel 2010 l'aspetto del volume finanziario ha rappresentato l'86% delle risorse del Bilancio d'Istituto, al netto delle risorse del fondo istituzionale e dei residui di stanziamento del Bilancio 2009, nonché delle entrate del soppresso IAS. Nel 2009 rappresentava l'82%.

Solo il 6% circa, nel 2011, piuttosto stabile dal 2009, riguarda l'attività di assistenza tecnica ai 3 Programmi comunitari: Programma comunitario LEONARDO DA VINCI, Programma comunitario EUROPASS e Programma comunitario CRNO EUROGUIDANCE ITALY. Gli altri piani e progetti, di cui tre facevano capo allo ex IAS, sono di minor peso finanziario di quelli precedentemente considerati e, comunque, subiscono un decremento percentuale di circa 3 punti nel triennio, pur essendo stabile l'importo finanziario.

Altri fenomeni programmatori hanno riguardato le attività di assistenza tecnica prestata dall'ISFOL.

FINANZIAMENTI DEL PIANO DELLE ATTIVITÀ								
	2011	% su tot	2010	% su tot	2009	% su tot	2008	% su tot
FONDO SOCIALE EUROPEO-FONDO DI ROTAZIONE	34.303.497,17	87,84%	31.790.468,33	86,25%	24.739.710,71	82,36%	26.671.416,46	77,60%
COMMISSIONE EUROPEA/FONDI NAZIONALI	2.341.380,00	6,00%	2.435.430,00	6,61%	2.394.050,00	7,97%	2.091.083,00	6,08%
FINANZIAMENTI INTERNAZIONALI	458.920,27	1,18%	526.906,88	1,43%		0,00%		0,00%
FONDI NAZIONALI	1.933.131,58	4,95%	1.736.107,40	4,71%	2.184.125,29	7,27%	2.373.278,00	6,91%
FONDI REGIONALI	10.000,00	0,03%	257.000,00	0,70%	485.000,00	1,61%	3.130.471,73	9,11%
FONDI PROVINCIALI	0	0	0	0	20.833,34	0,07%	32.500,00	0,09%
FONDI PRIVATI	6.480,00	0,02%	0	0	213.271,96	0,71%	71.049,00	0,21%
Totale	39.053.409,02		36.859.869,68		30.036.991,30		34.369.798,19	
progetti ex IAS - fondi nazionali			1.225.445,80	3,22%				
Tot. ISFOL- IAS			38.085.315,48					

In relazione al committente, si pone in evidenza che, nel 2011, le Amministrazioni centrali hanno contribuito al finanziamento delle attività dell'Istituto per l'89% circa. Le amministrazioni regionali-provinciali hanno commissionato lo 0,03% e le Istituzioni comunitarie il 6,3%. La tipologia degli altri soggetti riveste ancora un valore di scarso significato finanziario. Anche nel 2010 circa il 90% di finanziamento era pervenuto dalle amministrazioni centrali; poco più del 9% era connesso a finanziamenti della Commissione europea con cofinanziamenti nazionali. E' stato scarso il rilievo finanziario di altri committenti. Per il 2009 il 94% circa era riconducibile alle amministrazioni centrali ed il 6% alla Commissione europea.

Occorre ancora segnalare, fra le attività espletate dall'ISFOL, che è stato pubblicato il Rapporto Orientamento 2011. Il lavoro, rappresenta l'esito finale di una ricerca durata tre anni, che si è posta un duplice obiettivo, da una parte "ricostruire la fotografia della domanda e dell'offerta di orientamento in Italia" e, dall'altra, "sollecitare un rinnovamento culturale su questo argomento", anche attraverso una banca dati on line - l'Archivio Nazionale dell'Orientamento-.

3. Profili organizzativi

I. Organi

L'articolo 7, comma 2, del nuovo Statuto contempla, quali organi: il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Comitato di consulenza scientifica ed il Collegio dei revisori dei conti.

Il Presidente, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, dura in carica quattro anni ed è rinnovabile una sola volta.

Il Consiglio di amministrazione, i cui componenti sono stati ridotti da 8 a 4 dal nuovo Statuto, dura in carica quattro anni ed è composto dal Presidente e da quattro membri di comprovata esperienza scientifica e professionale nei settori di attività dell'ente, nominati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di cui due designati dallo stesso Ministro del lavoro e delle politiche sociali, due dalla Conferenza dei presidenti delle regioni provenienti dagli assessorati regionali competenti nelle materie oggetto di attività dell'Istituto e uno dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.³

Dall'entrata in vigore del nuovo Statuto conseguiva la decadenza automatica degli organi e la seguente nomina dei nuovi organi, entro i successivi 60 giorni. Dal luglio 2011, nelle more della costituzione dei medesimi, è stato disposto il commissariamento, più volte prorogato fino al 7 gennaio 2013, ovvero fino alla nomina del Presidente dell'Istituto, avvenuta con D.P.C.M. n. 57 adottato in data 6 dicembre 2012, con efficacia dall'8 gennaio 2013⁴. Le continue proroghe, in disparte ogni valutazione in ordine al merito della *governance* dell'ente, hanno vanificato la collegialità nelle funzioni di indirizzo e programmazione, decisionali e di valutazione dei risultati. Il commissario straordinario, nella più recente proroga, prevista dall'art. 12,

³ Si rileva una parziale antinomia in ordine alle disposizioni dello statuto che disciplinano la nomina degli organi. Infatti, lo statuto prevede che il Presidente sia nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le commissioni parlamentari e che duri in carica quattro anni e sia rinnovabile una sola volta. Prevede, contestualmente, che il consiglio di amministrazione duri in carica quattro anni e che sia composto dal presidente e da quattro membri di comprovata esperienza scientifica e professionale nei settori di attività dell'ente, nominati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di cui due designati dallo stesso Ministro del lavoro e delle politiche sociali, due dalla Conferenza dei presidenti delle regioni provenienti dagli assessorati regionali competenti nelle materie oggetto di attività dell'Istituto, e uno dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Alla luce di quanto sopra espresso si evidenzia una distonia tra il numero delle designazioni (cinque) ed i componenti da nominare (quattro) oltre il Presidente per la cui nomina è prevista una diversa procedura.

⁴ Il citato DPCM è stato sottoposto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti e registrato in data 8 gennaio 2013.

comma 90, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, che ha confermato retroattivamente⁵, a decorrere dal 22 dicembre 2011, il regime di commissariamento, è un dirigente generale in servizio presso il Ministero: si tratta, nello specifico, del Segretario generale del Ministero del Lavoro. Sussistono, al riguardo, in punto di diritto, profili di commistione fra soggetto vigilato e soggetto vigilante.

Con la nomina del Presidente si è venuto a creare, tuttavia, un blocco istituzionale, non essendo ancora stato nominato il Consiglio di amministrazione ed essendo cessati i poteri commissariali. Con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, in data 22 febbraio 2013, è stato costituito il nuovo Consiglio di amministrazione con la nomina di soli tre componenti. Il quarto componente, pur individuato, non è stato nominato contestualmente, per dubbi circa la compatibilità con lo status di dipendente pubblico. La nomina si è perfezionata con il Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali in data 15 aprile 2013.

Il Collegio dei revisori, disciplinato dall'art.9 dello Statuto, è stato nominato con D.M. del 22 aprile 2009 e in tale esercizio ha tenuto 12 riunioni. Nel 2010 si è riunito 10 volte. Nel 2011 il Collegio dei revisori è decaduto a far data dal 18 luglio 2011, ai sensi dell'art. 16, comma 1, del nuovo Statuto e, successivamente, è stato prorogato. Solo con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in data 13 settembre 2011, è stato nominato un Collegio straordinario dei revisori dei conti, ai sensi dell'art.19 del decreto legislativo 30 giugno 2011 n. 123. Con Decreto del 9 novembre 2011 è stato nominato l'attuale Collegio in carica. L'organo si è riunito 8 volte nel 2011.

Gli emolumenti lordi erogati agli organi nel 2011 sono stati ridotti ai sensi della Legge n. 78/2010 nella misura del 10% rispetto al D.I. 29/segr/2008 del 14 febbraio 2008.

Il Comitato di consulenza scientifica, disciplinato dall'art. 8 dello Statuto, è costituito da tre membri, dura in carica quattro anni ed i componenti possono essere riconfermati una sola volta. Esercita le seguenti funzioni: a) formula al direttore il parere sul piano triennale e l'aggiornamento annuale dei piani di ricerca; b) esprime parere obbligatorio e non vincolante sui programmi proposti dal direttore; c) svolge attività consultiva e istruttoria su richiesta del Consiglio di amministrazione e del Direttore generale. Non comporta oneri a carico del bilancio dell'Istituto.

⁵ La conferma della precedente nomina a commissario straordinario, ad opera del citato art.12, comma 90, è riconducibile anche al fatto che il decreto di nomina del 22 dicembre 2011 non era stato comunicato alle Camere, nonostante la trasmissione fosse prevista dalla legge n. 14 del 1978.