

Determinazione n. 7/97**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 14 marzo 1997;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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 è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 1995, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Consigliere dott. Manlio Licari 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 per l'esercizio 1995;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del conto consuntivo - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perchè ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 1995 - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Licari

IL PRESIDENTE

f.to Coltelli

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE DEI LAVORATORI (ISFOL), PER L'ESERCIZIO 1995.

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Considerazioni generali. - 3. L'attività istituzionale e la struttura operativa. - 4. Gli organi. - 5. Il personale e la relativa spesa. - 6. Il bilancio di previsione e il conto consuntivo. 7. I risultati finanziari della gestione. - 8. Il conto economico. - 9. La situazione patrimoniale. - 10. La situazione amministrativa. - 11. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

I - Premessa

La gestione finanziaria dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) ha formato oggetto di referto fino all'esercizio 1994¹.

Con la presente relazione si riferisce, ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958 n. 259 e dell'art. 3 L. 14 gennaio 1994 n. 20, sui risultati del controllo svolto sulla gestione finanziaria dell'esercizio 1995, nonché sulle vicende di maggiore rilevanza verificatesi a data corrente.

Al controllo la Corte attende con un proprio magistrato delegato ai sensi dell'art. 12 della L. n. 259/1958.

¹ Da ultimo, per gli esercizi dal 1990 al 1993, vedasi relazione della Corte al Parlamento, in Atti Parlamentari XII Legislatura - Camera Deputati Doc. XV n. 57; per l'esercizio 1994 la relazione (determinazione n. 12/96 in data 27 febbraio 1996 di questa Sezione) è in corso di pubblicazione negli Atti Parlamentari.

II - Considerazioni generali

1. La cadenza annuale del referto di questa Corte implica una metodologia espositiva che doverosamente prescinda da inutili ripetizioni, e pertanto implica altresì la necessità del rinvio alle precedenti relazioni (in particolare le due ultime, citate in nota alla premessa) per quanto concerne, nella specie, le immutate problematiche di fondo² nonché i dati e le notizie già forniti sulle caratteristiche, la struttura e l'organizzazione dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL); pertanto, nei successivi paragrafi saranno evidenziate soltanto le modificazioni di qualche rilievo che risultino intervenute nell'ambito di un contesto già reso noto.

2. Tuttavia, per una più agevole ed immediata comprensibilità della presente relazione, va quanto meno rammentato che l'ISFOL è un Ente di diritto pubblico costituito con D.P.R. 30 giugno 1973 n. 478; inserito, con D.P.R. 1° aprile 1978 n. 249, nella categoria VI (Enti scientifici di ricerca e sperimentazione) della tabella allegata alla L. 20 marzo 1975 n. 70; classificato "di notevole rilievo" con D.P.C.M. 25 ottobre 1979; inserito nel Sistema Statistico Nazionale con D.P.C.M. 28 marzo 1994³; inserito nella tab. A di cui alla L. 29 ottobre 1984 n. 720, con D.P.C.M. 3 febbraio 1989 e pertanto assoggettato al regime della Tesoreria Unica; sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

² Tali problematiche riguardano l'opportunità, unanimemente avvertita, di una riforma complessiva del sistema della formazione professionale, anche in relazione alle esigenze ed influenze della Comunità Europea e con riguardo altresì ai rapporti fra lo Stato e le Regioni.

Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, non risultano ancora risolti i conflitti di attribuzione sollevati da due Regioni con riguardo a statuizioni del Ministro del lavoro e della previdenza sociale circa la determinazione dei costi ammissibili per le attività formative cofinanziate dal fondo sociale europeo (Atti di promovimento del giudizio innanzi la Corte Costituzionale, pubblicati in G.U. 1^ serie speciale n. 48 del 22 novembre 1995).

³ Anche per il triennio 1997-1999 il programma statistico nazionale (pubblicato in s.o. n. 236 alla G.U. n. 305 del 31 dicembre 1996) attribuisce all'ISFOL specifiche rilevazioni in materia di formazione professionale dei lavoratori.

3. Del pari, occorre evidenziare che i compiti tipici e basilari dell'ISFOL - in quanto, appunto, Ente scientifico di ricerca e sperimentazione - si sostanziano, in sintesi, nel trarre dalla propria attività di studio e di ricerca - sia pure secondo linee direttive concordate con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale - indicazioni di prospettiva ed elementi validi ai fini della valutazione, razionalizzazione, innovazione del sistema della formazione professionale dei lavoratori, e nell'offrire tali risultati ai soggetti decisionali perché essi possano fondare la propria azione su dati accertati e su fenomenologie e tendenze verificate.

Dall'esercizio all'esame, peraltro, sono stati conferiti all'ISFOL, dal Ministro del lavoro, più rilevanti compiti di "assistenza tecnica", connessi alla partecipazione italiana a talune iniziative comunitarie nonché ad obiettivi del Fondo sociale europeo: di ciò si dirà più ampiamente nel successivo paragrafo, mentre va qui, in sede di considerazioni generali, subito evidenziato che l'attribuzione di rilevanti ed assorbenti compiti per lo più esecutivi, destinati a protrarsi nel tempo ed implicanti ingerenza della stessa Autorità vigilante, è profondamente innovativa, comportando, in definitiva, una prevalenza di funzioni tipiche piuttosto di un'Agenzia tecnica del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Per contro, non può omettersi di considerare che anche da tale ultima attività l'ISFOL può trarre dati ed esperienze utili ai fini della ricerca scientifica, cosicché soltanto in un prossimo futuro sarà possibile valutare le effettive conseguenze derivanti dall'espansione della funzione di "assistenza tecnica" e la conciliabilità di tale espansione con l'attuale natura e struttura dell'Ente, ancorché - com'è noto - l'attribuzione all'ISFOL di compiti di "assistenza tecnica" trovi fondamento normativo nell'art. 19 L. 21 dicembre 1978, n. 845, laddove è disposto che "nell'esercizio delle rispettive funzioni in materia di formazione professionale, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e le Regioni hanno facoltà di avvalersi dell'assistenza tecnica dell'ISFOL".

III - L'attività istituzionale e la struttura operativa

1. La tradizionale attività di ricerca e di divulgazione dell'Istituto è proseguita nei modi consueti: convegni, seminari, incontri negli ambiti nazionale e dei rapporti internazionali e con la Comunità Europea; presentazione del "Rapporto annuale"; attività editoriale⁴; attività di documentazione e sviluppo di banche-dati; attività di studio e ricerca relativamente a temi specifici⁵.

In prospettiva, tale attività appare suscettibile di più puntuali indirizzi e di conseguente verifica dei risultati concreti, in coerenza con gli obiettivi e gli impegni di cui all'"Accordo per il lavoro" sottoscritto dal Governo e dalle parti sociali il 24 settembre 1996, larga parte del quale attiene appunto, com'è noto, alle problematiche ed alle attività inerenti alla formazione professionale: in tale ottica, l'auspicabile partecipazione di uno o più rappresentanti dell'ISFOL al "Gruppo di studio e di lavoro" presso il "Comitato di Ministri per le politiche della formazione connesse con le politiche per il lavoro" (istituito con il D.P.C.M. 18 novembre 1996, pubblicato in G.U. n. 290 dell'11 dicembre 1996) potrà concretarsi in apporti essenziali, anche al fine di evitare possibile duplicazione dell'attività di studio e di referto.

2. Con note n. 272 del 1° marzo 1995 e n. 24561 del 27 marzo 1995 (allegate alla presente relazione) il Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale ha conferito all'ISFOL - per la prevista durata (pluriennale) dei Programmi e delle Iniziative Comunitarie - specifici incarichi, rispettivamente, per:

- a) la "costituzione di strutture di animazione e di assistenza tecnica della partecipazione italiana alle Iniziative Comunitarie OCCUPAZIONE, ADAPT ed ai FONDI STRUTTURALI OBIETTIVI n. 1, 3 e 4";
- b) la "costituzione di strutture di animazione e di assistenza tecnica della partecipazione italiana al Programma Comunitario "Leonardo da Vinci".

Le direttive ministeriali opportunamente sanciscono, al riguardo,:

⁴ Rivista bimestrale "Osservatorio ISFOL" e collane editoriali "Quaderni di formazione" e "Strumenti e ricerche".

⁵ Analisi delle professioni e dei fabbisogni formativi; standard formativi; certificazione delle formazione acquisita; qualità dell'offerta formativa e sue forme caratteristiche (con particolare riferimento al sistema regionale di formazione professionale); politiche occupazionali e formative in campo ambientale; formazione a distanza etc. (vedasi, per maggiori ragguagli, la relazione dell'Amministrazione allegata alla presente relazione).

- il principio dell'autonomia delle predette strutture rispetto all'organizzazione funzionale dei servizi dell'Istituto;
- il principio dell'autonomia amministrativa della gestione delle risorse ad esse pertinenti;
- la sussistenza, in capo al Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, di poteri di coordinamento, guida, indirizzo e sorveglianza delle suddette attività, implicanti che tutte le iniziative debbano essere preventivamente concordate con il Ministero stesso, mediante appositi piani operativi di assistenza tecnica.

La costituzione di tali strutture - cui si riconnette l'espansione dell'entità del bilancio dell'ISFOL - ha comportato - nell'esercizio all'esame e, in parte, anche nel successivo esercizio 1996 - l'affitto di nuovi locali, l'acquisto di arredi, l'assunzione di personale a termine e l'attribuzione di incarichi di collaborazione esterna; nel complesso - come emerge in dettaglio dall'allegata relazione dell'Ente al consuntivo 1995 - la struttura operativa dell'ISFOL, quale attualmente funzionante, risulta incrementata di sei strutture di coordinamento dei programmi comunitari (Now; Horizon; Youth Start; Leonardo da Vinci; Fondo Sociale Europeo ob. 1,3 e 4; valutazione F.S.E. ob. 1 e 3), le quali svolgono i compiti conferiti all'Istituto con le citate allegate note ministeriali (esemplificando: predisposizione di bandi per l'attuazione dei programmi operativi; diffusione e promozione delle iniziative tramite seminari, pubblicazioni ed apertura di sportelli informativi; assistenza ai promotori; monitoraggio; diffusione dei risultati conseguiti; creazione di banche dati etc:)⁶.

3. L'attività istituzionale dell'ISFOL - ivi compresa quella di "assistenza tecnica" - si svolge anche mediante il conferimento, all'esterno, di incarichi di collaborazione a persone professionalmente qualificate ed a società operanti nei settori di ricerca.

Riemergono, in proposito - anche per la puntuale attenzione posta al riguardo dal nuovo Consiglio di Amministrazione - le note problematiche con-

⁶ Dettagliate notizie sull'attività di assistenza tecnica, con riguardo ai singoli programmi ed agli obiettivi del FSE, sono fornite, fra l'altro, dal Bollettino INO-ISFOL (in particolare nel numero 3 del marzo 1996); vedasi anche F. Bussi, L'Assistenza tecnica questa sconosciuta, in Osservatorio ISFOL n. 3/1996 pag. 250-257. In particolare, la struttura di valutazione FSE ha prodotto nell'ottobre del 1996, un primo tempestivo rapporto nazionale di valutazione del Fondo Sociale Europeo 1994-1995.

cernenti la necessità di precisare ulteriormente criteri e limiti di esercizio della discrezionalità, al fine di assicurare la massima trasparenza delle relative scelte spesso operate "intuitu personae" o mediante il ricorso a trattativa privata⁷.

4. Sia con riguardo al necessario completamento della struttura organizzativa dell'Ente sia in relazione a quanto evidenziato nel precedente punto 3), debbesi nuovamente sottolineare l'essenzialità (peraltro riconosciuta dall'Ente stesso) della costituzione di un ufficio di controllo interno o "nucleo di valutazione" (a norma dell'art. 20 D.L.vo 3 febbraio 1993 n. 29, nel testo sostituito dell'art. 6 D.L.vo 18 novembre 1993 n. 470), dalla cui attività potranno, fra l'altro, trarsi dati oggettivi da porre a fondamento del ricorso a collaborazioni esterne, nei casi in cui ciò risulti effettivamente indispensabile.

Va pertanto sollecitata l'adozione delle relative iniziative, rinnovandosi la censura per il ritardo, già formulata nel precedente referto.

⁷ Il Collegio dei revisori non ha mancato, periodicamente (da ultimo, con verbale n. 5 del 1996) di sottolineare anch'esso l'evidenziata necessità.

IV - Gli organi

1. L'anomala situazione di commissariamento dell'Ente - già come tale censurata dalla Corte nelle due precedenti relazioni - risalente al 9 maggio 1994 (ed incongruamente motivata con riferimento alla mera necessità della nomina del nuovo Presidente, a seguito della scadenza del precedente incarico non prorogabile), si è protratta per l'intero esercizio all'esame ed è venuta meno soltanto nel gennaio 1996, con la nomina del Presidente e con la successiva ricostituzione del Consiglio di Amministrazione (rispettivamente, con il D.P.R. 24 gennaio 1996 e con il decreto ministeriale 19 marzo 1996).

2. Il Collegio dei revisori, durante detta gestione commissariale, ha tenuto undici riunioni ai fini, per lo più, degli adempimenti essenziali (verifiche di cassa; esame di note di variazione al bilancio preventivo; esame del conto consuntivo); più sistematico e comunque adeguatamente formalizzato avrebbe dovuto essere, per contro, l'esame delle delibere commissariali, essendo venuta meno - per la mancanza, appunto, degli organi collegiali di gestione - la possibilità per i componenti del Collegio dei revisori di assistere ed intervenire in sede di adozione delle delibere.

Al riguardo, va ribadito quanto la Corte ha già avuto occasione di affermare, e cioè che i provvedimenti dell'Ente (specie i più rilevanti) devono essere esaminati dall'organo interno di controllo nelle proprie riunioni, e che tale esame deve concludersi con la formulazione collegiale delle eventuali osservazioni.

3. Durante l'esercizio 1995, l'assegno corrisposto al Commissario straordinario (L. 105.217.284 annue lorde) nonché i compensi ai componenti del Collegio dei revisori non hanno subito modificazioni rispetto all'anno precedente; così pure sono rimasti immutati i compensi previsti (ma ovviamente non erogati, stante la situazione di commissariamento dell'Ente) per i componenti degli organi collegiali, nonché il gettone di presenza, ove spettante, in base alla normativa vigente ed imm modificata.

Il seguente prospetto raffronta l'entità di tali compensi con quelli incrementati peraltro a decorrere dal 1° gennaio 1996⁸.

Compenso a.l. e gettone di presenza	Per l'anno 1995	Dal 1° gennaio 1996
Consigliere di amministrazione	1.440.000	1.680.000
Presidente Collegio revisori	3.120.000	4.200.000
Revisori	2.340.000	3.120.000
Gettone di presenza per Consiglieri, Revisori e Magistrato della Corte dei conti	39.000	60.000

⁸ Nota del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. UCOFPL/VI/6366 del 20 dicembre 1995.