Determinazione n. 61/2002

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 5 novembre 2002;

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 del Presidente della Repubblica n. 478 in data 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 conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1998 al 2001, nonchè le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti:

udito il relatore, Consigliere dott. Giorgio Putti 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'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) per gli esercizi dal 1998 al 2001;

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 dei conti consuntivi – 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, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1998 al 2001 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Istituto per lo svilppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE — IL PRESIDENTE

f.to Giorgio Putti — *f.to* Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'*ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE DEI LAVORATORI (ISFOL)* PER GLI ESERCIZI DAL 1998 AL 2001

SOMMARIO

1. Premessa. – 2. Considerazioni generali. – 3. L'attività istituzionale e la struttura operativa. – 4. Gli organi. – 5. Il personale e la relativa spesa. - *5.1.* Le missioni. – 6. L'aumento di spesa per l'ordinaria attività istituzionale e per l'accresciuta assistenza tecnica. - *6.1.* L'attività contrattuale. – 7. Il bilancio di previsione ed il conto consuntivo. – 8.I risultati finanziari della gestione. – 9. La situazione amministrativa. – 10. Il conto economico. – 11. La situazione patrimoniale. – 12. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

I. *Premessa*

La gestione finanziaria dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) ha formato oggetto di referto sino all'esercizio 1997.

La presente relazione - riferisce ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259 e dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 - sui risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli esercizi 1998, 1999, 2000 e 2001 e sugli eventi di maggiore rilevanza verificatisi a data corrente.

Il controllo viene svolto dalla Corte con le modalità dell'art. 12 della legge n. 259/1958.

II. *Considerazioni generali.*

L'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (costituito con D.P.R. 30 giugno 1973 n. 478) nell'ambito delle proprie competenze istituzionali e delle funzioni attribuitegli dalla legge 21 dicembre 1978 n. 845 (in materia di formazione professionale) –fornisce, fra l'altro- consulenza scientifica ed assistenza tecnica al Ministero del Lavoro nonché alle Regioni nel campo della formazione professionale.

Nell'ambito delle linee di tendenza europee, da ultimo ridisegnate nei programmi del 2000 e sino al 2006, l'ISFOL ha sinora ricoperto un ruolo importante. Del resto, l'esigenza di innalzare il livello di qualificazione dei lavoratori e di rendere più efficace la formazione risulta sempre più sentita.

Proprio per questo, ed in relazione ai mutati compiti svolti negli ultimi anni -che hanno evidenziato un esponenziale aumento di quelli di natura tecnico-operativa a fianco di quelli storicamente svolti, inerenti la ricerca- è stata più volte manifestata la necessità di un riordino della struttura dell'Istituto, che deve partecipare, anche, alla valutazione dell'offerta formativa.

Appare, altresì, evidente l'importanza di rendere compatibili ricerca e assistenza tecnica, anche alla luce dei principi del decentramento recentemente rafforzatisi all'interno dell'ordinamento nazionale per effetto della conclusione dell'iter normativo relativo a vecchi "pacchetti" delle politiche occupazionali e formative, pur risultando mantenuto il ruolo di indirizzo del Governo nazionale.

Gli anni dal 1998 al 2001 hanno visto il consolidarsi delle notevoli e complesse iniziative richieste all'Istituto. Così come segnalato nella precedente relazione, l'accresciuta mole di attività ha comportato per l'ISFOL una rilevante espansione delle strutture operative lasciando, peraltro, irrisolti alcuni problemi:

A) La riforma dello Statuto finalizzata – tenuto conto dei notevoli mutamenti intervenuti nelle funzioni dell'Ente – ad una sua più precisa collocazione nell'ambito degli organismi di settore.

B) La conseguente riorganizzazione delle strutture operanti nell'Istituto.

C) Il divario fra il numero dei dipendenti di ruolo e quello del personale assunto a termine, nonché il rilevante ricorso a collaborazioni esterne.

Il Decreto legislativo 29 ottobre 1999 n. 419 – che riordina il sistema degli enti pubblici nazionali, a norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997 n. 59 – all'art. 10 ha stabilito che:

1) L'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) è ente di ricerca, dotato di indipendenza di giudizio e di autonomia scientifica, metodologica,

organizzativa, amministrativa e contabile, ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

2) Lo statuto dell'ISFOL è approvato su proposta del Ministro vigilante e reca anche disposizioni di raccordo con la disciplina di cui al decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204, e con la disciplina dettata da altre disposizioni vigenti per gli enti di ricerca.

In ottemperanza a quanto prescritto dal richiamato art. 10 l'ente ha disposto la revisione del proprio statuto con delibera consiliare 07/02/2001 n. 01. Il documento è stato approvato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con proprio decreto del 27/04/2001.

Va, comunque, precisato che in seguito ad una nota istruttoria della Corte dei conti , il Ministro del lavoro e delle Politiche Sociali con decreto del 17/09/2001 ha disposto:

1) l'annullamento in autotutela – perché ritenuto illegittimo – del predetto decreto 27/04/2001 di approvazione del nuovo statuto dell'Istituto;
2) lo scioglimento degli organi di amministrazione;
3) la nomina di un Commissario Straordinario fino alla data del 31/01/2002, (nella persona dell'ex Presidente dell'ente). Termine questo poi prorogato sino al 31.12.2002

Al Commissario straordinario, oltre ai poteri degli organi disciolti, è stato attribuito il compito di elaborare una proposta di adeguamento dello Statuto ISFOL.

Allorché il nuovo testo sarà approvato potranno essere ridefinite le aree operative (attualmente previste in : due aree amministrative; otto aree di ricerca; alcune strutture di coordinamento delle attività connesse con la realizzazione dei programmi comunitari). Tale operazione consentirà di razionalizzare l'ordinamento dei servizi dell'Istituto, e di dare soluzione al secondo problema segnalato nel precedente punto B.

Il terzo problema attiene alla ordinata gestione delle risorse umane utilizzate dall'Istituto per il conseguimento delle attività. A fronte di una dotazione organica sostanzialmente sottodimensionata rispetto alle funzioni che è chiamato ad assolvere, l'ISFOL ha proceduto ad assunzioni di personale a termine, avvalendosi delle norme previste per gli enti di ricerca, nonché dell'art. 5 della legge 537/1993, con contratti di durata variabile da uno a cinque anni[1].

Tali assunzioni che nell'anno 1995 erano state di n. 41 unità, sono ascese a 112 nel 1996, a 127 nel 1997, a 183 nel 1998, a 177 nel 1999 ed a 168 nel 2000 ed a 315 nel 2001.

Una specifica segnalazione meritano alcuni ulteriori problemi che hanno interessato l'ISFOL in pregresso, e che tuttora permangono. L'accennato aumento esponenziale dei

[1] Nella legge finanziaria relativa all'es. 2001 (23 dicembre 2000 n. 388) è stato introdotto all'art. 118, un comma (14) che prevede: "nell'esecuzione di programmi o di attività, i cui oneri ricadono su fondi comunitari, gli enti pubblici di ricerca sono autorizzati a procedere ad assunzioni o ad impiegare personale a tempo determinato per tutta la durata degli stessi. La presente disposizione si applica anche ai programmi o alle attività di assistenza tecnica in corso di svolgimento alla data di entrata in vigore della presente legge".

compiti di natura tecnico-operativa ha difatti prodotto – nell'invarianza dell'assetto ordinamentale - numerosi effetti negativi, sul piano operativo e gestionale.

Gli anomali e complessi fenomeni emersi negli ultimi esercizi riguardano – come più oltre verrà precisato – sia il già rilevato assetto della composita forza lavoro utilizzata dall'Istituto per far fronte all'espletamento dei compiti aggiuntivi, sia il rallentamento dell'attività svolta e della relativa spesa e, talora, l'esigenza di una loro riprogrammazione: fenomeni questi cui si riconnette altresì l'accumularsi di ingenti residui, annualmente crescenti, mentre le disponibilità di cassa vengono a ridursi al minimo, alla fine di ogni esercizio, principalmente per il ritardo dei finanziamenti più consistenti,dando luogo ad un sistematico ricorso ad onerose aperture di credito con l'Istituto bancario cassiere.

Tali fenomeni appaiono in parte originati anche dalla notevole mole di incarichi - scientifici ed operativi- conferiti all'ISFOL ad esercizio molto inoltrato, e non espletabili entro la sua chiusura. D'altra parte l'assegnazione di incarichi in corso d'anno non può non incidere negativamente sulla programmazione e nell'ordine delle priorità, riducendo le possibilità di compiuta utilizzazione delle risorse, soprattutto se tardivamente acquisite.

Né vanno ignorate le carenze del procedimento contabile di finanziamento – sia per la quota comunitaria -, sia e soprattutto per quella nazionale -che concorrono al rigonfiamento dell'avanzo di amministrazione, essendo i pagamenti impediti dal tardivo trasferimento delle risorse.

E' da rilevare che la sottoscrizione nel 1997, tra il Ministero del Lavoro e l'ISFOL di un protocollo d'intesa per l'assistenza tecnica al Fondo Sociale Europeo - che prevedeva una serie di scadenze ed impegni fra le parti al fine di pervenire entro la fine di ogni anno, al tempestivo approntamento del programma di assistenza tecnica relativo all'anno successivo - non ha sinora prodotto gli auspicati effetti positivi.

III. *L'attività istituzionale e la struttura operativa*

A seguito del processo evolutivo che ha interessato la formazione professionale, coinvolgendo tutte le variabili del sistema (prodotti, processi, soggetti, relazioni), per realizzare la sua tradizionale attività di ricerca, sperimentazione, documentazione ed assistenza tecnica l'ISFOL ha in parte modificato la sua fisionomia organizzativa ed il suo approccio operativo, allargando, peraltro, lo spettro delle collaborazioni istituzionali.

Per quanto riguarda la fisionomia organizzativa, occorre ricordare che, accanto alle Aree di ricerca – che costituiscono l'intelaiatura formale e consolidata dell'Istituto –negli ultimi cinque anni hanno operato le Strutture di Assistenza Tecnica al Fondo Sociale Europeo, le Strutture Nazionali di Supporto alle Iniziative Adapt ed Occupazione e l'Istanza Nazionale di Coordinamento del Programma Leonardo da Vinci.

Dal 1995 il Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale ha affidato all'ISFOL l'incarico di Struttura Nazionale di Assistenza Tecnica per le iniziative Occupazione e Adapt, per il FSE (ob. 1, 3, 4), per la valutazione delle attività di Fondo Sociale Europeo e di Istanza Nazionale di Coordinamento del Programma Comunitario Leonardo da Vinci. Inoltre l'ISFOL, in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, ha svolto attività di Assistenza Tecnica per il Programma Socrates/Lingua e in particolare per l'azione E "Progetti educativi congiunti per l'apprendimento linguistico".

Le attività di assistenza tecnica nell'ambito del FSE, rivolte prevalentemente al Ministero del Lavoro, ma anche alle Regioni e ai soggetti proponenti , si sono articolati, sotto il profilo organizzativo ed operativo, in due linee principali di intervento: le aree organizzative (Unità di coordinamento; Monitoraggio) ed i progetti trasversali (Analisi dei Fabbisogni; Informazione e Pubblicità; Certificazione; Formazione Formatori; Formazione e transizione al mondo del lavoro; Mercato del lavoro e politiche dell'impiego; Formazione Continua ecc.).

La nuova programmazione 2000-2006 relativa all'utilizzazione del FSE, ed in particolare il Programma Operativo Nazionale (P.O.N.) degli ob. 3 e 1 ed i relativi complementi di programmazione, impegnano più direttamente l'ISFOL sulle cosiddette "Azioni di Sistema", vale a dire sulla definizione e messa a punto di interventi destinati ad un migliore funzionamento delle attribuzioni e delle offerte regionali in tema sia di formazione che di politiche per l'impiego.

Accanto alle Aree e alle Strutture di assistenza tecnica negli ultimi anni si è data poi una forma particolare di autonomia a progetti ed attività che si caratterizzano per riferimento ad una specifica area tematica (ambiente, formazione continua, assistenza tecnica alle Regioni e Provincie Autonome, osservatorio sull'inclusione sociale, pari opportunità), oppure

specialistica (Centro di documentazione specializzato), ovvero organizzativa (Sistemi informativi automatizzati), e per un rilevante volume di attività.

Per quanto riguarda l'operatività, l'ISFOL ha adottato una metodica in cui le due dimensioni, ricerca e assistenza, non si rapportano più secondo lo schema dicotomico (ricerca e sperimentazione da una parte e assistenza e consulenza dall'altra), o quello circolare (la ricerca offre contributi all'assistenza tecnica che successivamente propone input alla ricerca), ma secondo concomitanti ed interagenti modalità di relazione.

Quest'ultima circostanza viene peraltro accentuata dalla nuova programmazione 2000-2006 del FSE: infatti, le ricordate "Azioni di Sistema" si connotano come interventi che presuppongono una forte e diffusa attività sperimentale.

Questa formula secondo l'ISFOL - ha consentito l'acquisizione di commesse per supportare il governo nella formazione professionale, e la richiesta di collaborazione in ambiti operativi "non tradizionali" (ad esempio, il monitoraggio e l'assistenza tecnica all'allestimento, da parte delle regioni, dei nuovi servizi per l'impiego) e l'avvio di collaborazioni con nuovi partners istituzionali quali: Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (relativamente alle tematiche dell'obbligo formativo, dell'istruzione e formazione tecnica superiore, dell'educazione degli adulti); Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato (per il monitoraggio nazionale FSE); Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio (per il "Sistema informativo Anfora", offerta formativa ambientale e impatto sul mercato del lavoro); Dipartimento degli Affari Sociali (per il progetto "Socializzazione e creatività giovanile"), Dipartimento delle Pari Opportunità (per il Progetto-quadro "Misure a favore dell'impiego, dell'autoimpiego e dell'imprenditorialità femminile").

All'attività di ricerca, sperimentazione ed assistenza tecnica si affianca poi la diffusione dell'innovazione attraverso un'attività informativo-documentale: (seminari, incontri di animazione tematici o territoriali, pubblicazioni, bollettini, rassegne, *news letter* ecc. relativi ad analisi, ricerche, banche dati).

Fra le pubblicazioni vanno ricordate l'annuale Rapporto ISFOL (Formazione ed occupazione in Italia ed in Europa), la rivista bimestrale Osservatorio ISFOL, le due collane editoriali d'Istituto Strumenti e Ricerche e Quaderni di formazione e, infine, le Collane specifiche relative al Fondo Sociale Europeo, alle Iniziative Comunitarie Occupazione ed Adapt, al Programma Comunitario Leonardo da Vinci.

IV. *Gli organi*

Il Consiglio di Amministrazione[2] si è dato carico di recepire le disposizioni del D.L.vo 3 marzo 1993 n. 29 che razionalizza l'organizzazione delle amministrazioni pubbliche.

L'iter di recepimento del richiamato D.L.vo 29/1993 ha avuto inizio nel 1997 allorché lo stesso Organo deliberante ha adottato in data 8 maggio la delibera n. 62. A seguito di osservazioni e precisazioni sollevate dal Ministero del Lavoro, di concerto con quello del Tesoro, l'Istituto ha riformulato il testo del provvedimento ed in data 25 febbraio 1998 il Consiglio di Amministrazione ha adottato la deliberazione n. 13 che gli Organi di vigilanza hanno approvato in data 22 giugno 1998.

In esecuzione della predetta delibera - che individua e determina le funzioni degli organi di governo dell'Ente (Presidente, Consiglio di Amministrazione e Comitato Esecutivo) nonché di quelli di gestione (Direzione Generale e Dirigenti) - al Direttore Generale, in quanto titolare del coordinamento nell'attuazione dei programmi e delle direttive definite ai sensi del 2° comma dell'art. 27 del richiamato decreto legislativo, sono state conferite le funzioni previste dall'art. 16.

La stessa delibera prevede, inoltre, l'attribuzione ai dirigenti e ricercatori delle funzioni previste dall'art. 17 dello stesso decreto legislativo, anche se precisa che alla Direzione, stante le difficoltà organizzative, è stato conferito il mandato di attuare tutti gli istituti connessi, con la dovuta gradualità.

Lo stesso Consiglio, poi, nella riunione del 15 luglio 1998 si è espresso affinché – nelle more della riorganizzazione delle aree dell'Istituto – il Direttore Generale esercitasse entrambe le funzioni previste dagli articoli 16 e 17 del decreto.

In conseguenza della divisione dei poteri fra gli organi di governo e quelli di gestione il Consiglio di Amministrazione, nonché il Comitato Esecutivo non sono stati più chiamati a deliberare sugli atti di gestione dell'Ente.

Ciò spiega la riduzione - rispetto agli esercizi precedenti - del numero delle sedute tenute dai due organi a partire dall'anno 1998.

Il Consiglio di Amministrazione è stato interessato anche alla problematica relativa alla modifica della polizza assicurativa INA inerente al trattamento di fine rapporto del personale, già segnalata nelle precedenti relazioni.

---

[2] Il consiglio di amministrazione è composto, oltre che dal Presidente e dal Direttore Generale, da diciotto componenti tra cui i rappresentanti delle parti sociali,esperti nominati dalle Regioni, i rappresentanti del Ministero del Lavoro e del personale (art.3 DPR 478/1973).

Il Collegio dei Revisori ha tenuto, nel triennio, 8, 9 e 6 sedute, intervenendo su tutte le più importanti problematiche.

Esso ha rilevato, in particolare, la situazione del ritardo nell'erogazione dei contributi, a partire da quello ministeriale; ha ribadito l'esigenza di contenimento del ricorso a collaborazioni esterne nei limiti dello stretto necessario, richiamando in proposito la giurisprudenza di questa Sezione.

I compensi annui ed i gettoni di presenza per i Consiglieri di amministrazione, per il Collegio dei revisori – ed il solo gettone di presenza per il Magistrato della Corte dei conti - sono rimasti invariati sino a tutt'oggi nei seguenti importi:

- Consigliere di amministrazione Lit. 1.680.000
- Presidente Collegio dei revisori Lit. 4.200.000
- Revisori Lit. 3.150.000
- Gettone di presenza per Consiglieri, Revisori e Magistrato della Corte dei conti Lit. 60.000

Il compenso annuo lordo del Presidente per ciascuno degli esercizi considerati ammonta a Lit. 127.138.068=.

Il Nucleo interno di valutazione previsto dal D.Lgs. 29/1993, costituito nel settembre 1997 (Del. Cons. n. 99 del 17 settembre 1997), ha reso diversi rapporti sull'attività dell'ISFOL. Tra questi merita ricordare: la valutazione dei consuntivi dell'attività di ricerca e assistenza tecnica; le analisi valutative riguardanti le convenzioni e collaborazioni attivate dall'Istituto, la sperimentazione dei Dipartimenti, le missioni effettuate dal personale; l'avvio di uno studio finalizzato all'impostazione di un modello di valutazione dei Dirigenti dell'Istituto.

V. *Il personale e la relativa spesa*

La situazione del personale di ruolo dell'ISFOL risulta dal seguente prospetto dal quale si desume che la dotazione organica è rimasta inalterata in ottemperanza alle disposizioni di cui all'art. 22 della legge 23 dicembre 1994, n. 724.