

Determinazione n. 24/2009**LA CORTE DEI CONTI
IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 24 aprile 2009;

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 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;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2007, 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, Presidente di Sezione Benito Caruso 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 l'esercizio 2007);

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, 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 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 il conto consuntivo per l'esercizio 2007 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Istituto per lo sviluppo 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

f.to Benito Caruso

IL PRESIDENTE

f.to Mario Alemanno

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 2007

SOMMARIO

1. Premessa. – 2. Ordinamento ed organi. – 3. Il personale. - 3.1. Spese per il personale. – 4. L'organizzazione interna. – 5. Attività dell'Istituto. - 5.1. I programmi comunitari e il ruolo dell'ISFOL. – 6. Analisi dei dati contabili. – 7. Convenzioni e collaborazioni esterne. – 8. La gestione economico-finanziaria. - 8.1. Il bilancio. - 8.2. I risultati della gestione. - 8.3. La situazione amministrativa. - 8.4. Il conto economico. - 8.5. La situazione patrimoniale. - 8.6. Attività del Collegio dei revisori. – 9. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

1. Premessa

La gestione finanziaria dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) ha formato oggetto di referto al Parlamento sino all'esercizio 2006¹

Con la presente relazione si riferisce sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente per l'esercizio 2006, ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259 e sulle più significative vicende recenti riguardo l'attività dell'Istituto.

Il controllo viene svolto dalla Corte con le modalità previste dall'art. 12 della legge n. 259 del 1958.

¹ Adottato con deliberazione della Sezione controllo enti n. 25 del 17/3/2008 e trasmessa al Parlamento in data 19 marzo 2008 (v. Atti parlamentari XV Leg. Doc XV, n. 193).

2. Ordinamento ed organi

L'Istituto per la formazione professionale dei lavoratori, costituito con D.P.R. 30 giugno 1973, n. 478, è stato disciplinato, in relazione ai compiti istituzionali, con legge 21 dicembre 1978, n. 845, che ha regolato i compiti specifici di ricerca ed assistenza tecnica, svolti con una attività operativa diretta e con funzioni di ausilio e collaborazione nei confronti di altri organi istituzionali, che si occupano del settore della formazione professionale dei lavoratori.

I compiti dell'Istituto si sono progressivamente ampliati, e trovano un punto di riferimento nella collaborazione con il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, (ora del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali), che eroga annualmente un contributo ordinario per l'attività ed il funzionamento dell'Istituto, nel quadro della programmazione per la ricerca scientifica, elaborato annualmente con il Documento di programmazione economica e finanziaria, del programma nazionale per la Ricerca e dei Programmi operativi nazionali², cofinanziati con interventi comunitari a carico del Fondo Sociale Europeo e del FESR. Le norme fondamentali che regolano il sistema organizzativo e i finanziamenti della formazione professionale sono costituite dalla legge quadro 21.12.1978, n. 845, dalla legge 16.4.1987, n. 183 (per il coordinamento delle politiche nazionali con gli atti normativi comunitari) e dalla legge 19.7.1993, n. 236 (che ha convertito il D.L. 20.5.1993, n. 148), che disciplina i finanziamenti a carico del Fondo per la formazione professionale. Il D.Legs 5.6.1998, n. 204 ha previsto le disposizioni programmatiche per la politica nazionale per la ricerca scientifica e tecnologica;³ l'ISFOL è inserito nella categoria degli Enti scientifici di ricerca e di sperimentazione (cat. VI della tabella allegata alla legge 20.3.1975, n. 70) ed è assoggettato al regime della tesoreria unica (v. tab. A della legge 29.10.1984, 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 (v. art. 1, c.5, della L.F. 2005, 30/12/2004, n. 311).

Con il D.Legs. 20.10.1999, n. 419, che ha provveduto al riordinamento degli enti pubblici istituzionali, sono stati ridefiniti il ruolo e la configurazione giuridica

² PON Azioni di Sistema, PON Assistenza tecnica ed Azioni di Sistema, approvati dalla Commissione C.E. per il periodo 2000/2006.

³ Tale politica si inquadra, a livello comunitario nel programma quadro delle attività della ricerca (v. al riguardo, per il prossimo settimo programma quadro Comunitario il documento del Consiglio UE, nella posizione comune (CE) n.27/2006, pubblicato in G.U. CE. 2006/c 301 E/01).

dell'ISFOL quale ente di ricerca, dotato di indipendenza di giudizio e di autonomia scientifica, metodologica, organizzativa, amministrativa e contabile e sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (art. 10). Il nuovo Statuto dell'Ente, è stato adottato con DPCM 19.3.2003 (pubblicato sulla G.U. del 18.6.2003).

Lo Statuto ha regolato l'ordinamento dell'ISFOL in relazione alle finalità ed ai compiti istituzionali, all'organizzazione ed al funzionamento, con la determinazione delle competenze degli organi di indirizzo e di gestione e la previsione delle linee generali dell'ordinamento contabile.

Con D.P.C.M. del 23/11/2007 (pubblicato nella G.U. del 4-1-2008), sono state definite le funzioni di vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale sull'ISFOL, che prevedono anche un'azione di verifica sull'efficacia e l'efficienza della gestione dell'ente oltrechè di indirizzo di carattere generale.

Si può riassuntivamente affermare che le nuove finalità assegnate all'Istituto evidenziano un'ampia sfera di attribuzioni, nel campo dell'attività di studio, ricerca, sperimentazione, consulenza ed assistenza tecnica, che, facendo riferimento al quadro di Programmazione nazionale, si articola in iniziative e progetti rivolti sia ad istituzioni pubbliche che private, perseguiti anche con accordi di partenariato e finanziamenti (questi prevalenti) pubblici e privati.

Il nuovo ruolo rafforzato dell'Ente, operante nel settore istituzionale della formazione, delle politiche sociali e del lavoro, al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione, al miglioramento delle risorse umane, all'inclusione sociale e allo sviluppo locale (in collaborazione con le Autonomie locali), costituisce un particolare impegno per l'Istituto, che, fruendo di una collaudata esperienza nel settore di competenza, è stato considerato come punto di riferimento per operare nel campo economico e sociale delle risorse umane.

La gestione dell'Esercizio 2007 ha avuto, nel corso dell'anno alcuni momenti di particolare importanza dal punto di vista istituzionale, gestionale ed operativo.

In particolare, nel corso del 2007, i provvedimenti che hanno caratterizzato la gestione dell'Istituto sono stati:

- Nomina del Direttore Generale dell'Istituto con Delibera del Consiglio di Amministrazione n. 2 del 20 febbraio 2007;
- Approvazione del regolamento per il trattamento dei Dati Sensibili e Giudiziari in attuazione del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, con Delibera del Consiglio di Amministrazione n. 4 del 21 marzo 2007;

- Istituzione di una procedura comparativa per il conferimento di incarichi esterni ai sensi dell'art. 32 della Legge 4 agosto 2006, con Delibera del Consiglio di Amministrazione n. 7 del 13 aprile 2007;
- Deliberazione del "Bilancio di Previsione Esercizio 2008", entro i termini statutari, con Delibera n. 12 del 30 ottobre 2007.

Va infine ricordato, che l'Istituto ha proceduto nella messa a regime delle attività legate al Controllo di gestione, Controllo Strategico e Valutazione dei Dirigenti in base ai criteri stabiliti dal Regolamento di Organizzazione vigente e alla luce dei principi normativi generali in materia. Con Determina del Direttore Generale n. 657 del 5 dicembre 2007 è stato altresì bandito un Concorso per due posti di Dirigente Amministrativo per coprire le vacanze in organico.

Il C.d.A. dell'ISFOL ha approvato in data 9.10.2006 il nuovo piano triennale 2007/2009 per la definizione delle linee programmatiche di attività nel medio periodo con riferimento ai compiti assegnati dallo Statuto, agli obiettivi dei PON e dei programmi comunitari e alle risorse finanziarie ed umane disponibili nel triennio. Si tratta di un piano ampio ed articolato, che deve ricevere graduale applicazione nel quadro della programmazione finale del finanziamento comunitario e per le linee operative del nuovo programma di riferimento. In particolare per il 2007 è stato adottato un piano annuale ricollegabile al quadro gestionale previsto e sono state determinate le risorse umane e finanziarie occorrenti nonché gli orientamenti strategici delle direttive di azione per l'Istituto, sul cui adempimento si riferisce oltre (v. par. 5).

Non è stata ancora adottata una valida griglia delle funzioni obiettivo, necessaria per determinare i parametri e le misurazioni, su cui valutare a consuntivo il conseguimento dei risultati programmati per la gestione.

Con DPCM del 1° agosto 2008 è stato confermato per un quadriennio il Presidente dell'Ente; il nuovo Consiglio di amministrazione è stato ricostituito con D.M. del 5.8.2008; questo si compone, oltreché del Presidente, di otto membri, di cui 4 nominati su designazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 3 su designazione della Conferenza dei presidenti delle regioni e uno su designazione del MUR, per la durata di un quadriennio.

Il Collegio dei revisori, ricostituito con decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale del 13 ottobre 2004, si compone del Presidente nominato su designazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di un membro effettivo e uno supplente designati dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e di un membro effettivo designato dalla Conferenza Unificata di cui al d.legs. n. 281 del 1997. I membri del Collegio, che durano in carica per un quadriennio, sono

nominati tra gli iscritti all'albo dei revisori contabili o tra persone in possesso di specifiche professionalità.

Con decreto del Ministero del Lavoro del 29/1/2008 è stato nominato il nuovo Presidente del C.d.R. in sostituzione del precedente, dimissionario, con durata fino alla scadenza del quadriennio del C.d.A. in carica.

L'ordinamento dell'Istituto è stato completato con l'adozione del regolamento interno per l'organizzazione ed il funzionamento dell'ente, approvato dal Consiglio di amministrazione dell'ente nella riunione del 20 settembre 2004 e con il regolamento di amministrazione, finanza e contabilità, approvato dal Consiglio nella stessa seduta, e quindi da parte del Ministero vigilante. Si segnala, in particolare, la prevista separazione dell'attività di ricerca e di consulenza tecnico-scientifica da quella amministrativa, sottoposte rispettivamente alla valutazione di un apposito Comitato per la valutazione dell'attività scientifica (non ancora operativo) e della struttura preposta alla valutazione e controllo strategico.

Il regolamento di amministrazione, finanza e contabilità è sostanzialmente ispirato alla disciplina prevista dal D.P.R. 27.2.2003, n. 97, che riguarda l'ordinamento contabile degli enti pubblici. Esso regola in particolare gli strumenti di programmazione e il loro procedimento di formazione nel quadro delle previsioni economico-finanziarie, la gestione finanziaria, la rendicontazione ed il sistema dei controlli sulla gestione.

Il regolamento di organizzazione prevede, oltrechè i principi organizzativi generali, la definizione delle funzioni di indirizzo e programmazione strategica, le attribuzioni del Direttore Generale, le funzioni di coordinamento, controllo e gestione dell'attività amministrativa, articolate per Macroaree ed Aree, le strutture ed i servizi relativi alle attività di interesse generale (Servizio statistico, banca dati, valutazioni dei programmi e sviluppo delle risorse, comunicazioni istituzionali, Ufficio stampa); esso è stato parzialmente attuato nel corso del 2005 e si avvia alla definitiva applicazione. Modifiche al regolamento sono state adottate dal C.d.A. con deliberazione del 3/10/2007. Su tali modifiche ha formulato delle osservazioni il Ministero vigilante; chiarimenti appaiono necessari anche su talune disposizioni (v. art. 4, c. 2, per quanto riguarda i pareri del C.d.R. sui provvedimenti per i quali è previsto l'obbligo di comunicazione alla Corte dei conti).

Nel corso dell'esercizio considerato sono state adottate varie deliberazioni da parte del C.d.A., concernenti l'assetto ordinamentale e organizzativo dell'Istituto (v. oltre par. 5).

La tabella che segue espone i compensi corrisposti nel triennio 2005/2007 agli organi istituzionali dell'Istituto e al Direttore Generale, per stipendi, indennità di carica e gettoni di presenza.⁴

⁴ A seguito delle intervenute dimissioni del Direttore Generale in carica il C.d.A., con deliberazione n, 2 del 20/2/2007, ha nominato il nuovo Direttore Generale.

Trattamento economico annuo lordo del Direttore generale:

	2005	2006	2007
Stipendio	124.493,07	124.493,07	112.043,82
dal 5.8.2006		112.043,82	

Trattamento economico annuo lordo del Presidente

	2005	2006	2007
Indennità di carica	125.555,52	112.999,92	112.999,92

	2005	2006	2007
	Pro capite	Pro capite	Pro capite
Consigliere di amministrazione	867,65	780,84	780,84
Presidente Collegio revisori	2.169,12	1.952,28	1.952,28
Revisori	1.626,84	1.464,16	1.464,16
Gettone di presenza per Consiglieri, Revisori e Magistrato della Corte dei conti	30,99	27,89	27,89

In base all'art.10 comma 5 dello Statuto Isfol, il compenso del Presidente e la retribuzione del Direttore Generale nonché gli emolumenti e i gettoni dei Consiglieri di Amministrazione e del Collegio dei Revisori, sono determinati con Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze sulla base di eventuali direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri.

3. Il personale

La nuova dotazione organica del personale dell'Istituto è stata approvata con deliberazione del Consiglio di Amministrazione del 29.12.2004; la stessa ha ricevuto un'approvazione per decorso dei termini dai Ministeri vigilanti, ai sensi dell'art. 3, c. 2 dello Statuto dell'ISFOL e comprendeva n. 125 dipendenti di ruolo; successivamente gli organi di indirizzo dell'Istituto hanno predisposto la revisione delle dotazioni, da adottare nel rispetto dei principi dettati dalle norme in vigore in particolare per quanto riguarda l'invarianza della spesa.⁵ Si ricollega a tale esigenza anche quella della nomina dei Dirigenti responsabili di Macro Area, oggetto di esame da parte del Consiglio di Amministrazione con deliberazione del 16.12.2004.⁶

Con delibera del C.d.A. del 15/3/2006 è stato modificato l'art.12, comma 5, del regolamento di organizzazione dell'ISFOL nel senso di limitare a uno solo il posto di responsabile di Macroarea conferibile a personale di provenienza esterna; sulla regolarità di tale delibera si è pronunciata favorevolmente la Sezione del controllo enti di questa Corte nell'adunanza del 4/7/2006; a tale pronuncia si rinvia per le motivazioni ivi esposte.⁷

La tabella successiva riporta il quadro del personale in organico e in servizio. Con la stessa è stata data attuazione al disposto dell'art. 34 della legge n. 289 del 2002 e al successivo art. 1, c. 93, della Legge finanziaria per il 2005, n. 311 del 2004, depauperando peraltro l'area dei dirigenti di ricerca a vantaggio di quelli della dirigenza amministrativa.⁸

⁵ Vedi art. 34 della legge 27.12.2002, n. 289; d.legs. 30.3.2001, n. 165 e successive modifiche; Circolare della Presidenza del Consiglio di Ministri n. 1/04 del 4.3.2004.

⁶ Le deliberazioni adottate al riguardo del C.d.A. nelle sedute del 20 settembre e del 6 ottobre 2004 sono state in un primo tempo sospese dal Presidente dell'Istituto, a seguito delle osservazioni formulate dal Ministero vigilante e dal Magistrato delegato al controllo della Corte dei conti, anche in relazione ai problemi connessi con la rideterminazione dei nuovi posti di dirigente in organico, alle prescrizioni riguardanti il conferimento delle nomine ed ai problemi più oltre segnalati.

⁷ Sulla vicenda della revoca della nomina dei due dirigenti di Macroarea, con il trattamento economico di Dirigente di 1^a fascia, v. quanto riferito nella precedente relazione sull'esercizio 2005.

⁸ Si segnala che nel corso dell'istruttoria per la verifica dell'applicabilità dell'art.22 bis del D.L. 4.7.2006, n.223, convertito con L. 4.8.2006, n.248 per la riduzione della spesa per gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale è intervenuta la L.F. 27.12.2006, n.296, (art.1, c.577) che ha previsto che l'adozione dell'apposito emanando DPCM deve disciplinare i criteri applicativi del citato art. 22bis.