

Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli
enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finan-
ziaria dell'ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA FOR-
MAZIONE PROFESSIONALE DEI LAVORATORI
(ISFOL) per l'esercizio 2012

Relatore: Consigliere Alessandra Sanguigni

Ha collaborato per l'istruttoria e l'analisi gestionale il dott. Alessandro Ortolani

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 29/2014**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 1° aprile 2014;

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;

visto il rendiconto 2012 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, Consigliere 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 per l'esercizio 2012;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa all'esercizio 2012 è risultato quanto segue:

1) L'assetto ordinamentale è stato di recente interessato da una rivisitazione della normativa dell'ente, in particolare in materia contrattuale, nell'ambito del Programma per la razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione e il contenimento della spesa ed è in corso un riesame del testo statutario.

2) È proseguito, fino a tutto il 2012, il regime di commissariamento iniziato dal luglio 2011. Il nuovo assetto degli organi, Presidente e Consiglio di amministrazione, si è concluso solo nel maggio 2013.

3) La dotazione organica è stata rideterminata, ai sensi del decreto-legge n. 95 del 2012 in diminuzione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 gennaio 2013, per cui è pari a 414 unità di personale.

4) Sono diminuiti (-28,99 per cento) i finanziamenti del Piano delle attività, che nel 2012 ammontano a 27,7 milioni di euro.

5) La gestione finanziaria chiude con un avanzo di 3 milioni di euro (accertamenti per 141 milioni di euro e impegni per 138 milioni di euro), la gestione economica chiude con un avanzo di 6.238 euro e il patrimonio netto ha raggiunto 5.829.401 euro.

6) Sono in via di soluzione, in linea con le conclusioni espresse da questa Corte nella precedente relazione, alcune problematiche, quali il ritardo da parte del Ministero vigilante nell'accreditamento del contributo istituzionale e la conseguente maturazione di interessi passivi connessi all'utilizzo delle risorse del Programma Leonardo al fine di sopperire alle carenze di liquidità; l'erronea contabilizzazione in partite di giro di significative poste di bilancio, emerse nell'analisi del triennio 2009-2011, peraltro riscontrate anche nell'analisi del 2012, e delle quali questa Corte aveva sottolineato l'anomalia, e la non correttezza di sistema e la necessità di adottare misure correttive.

7) In relazione alle risorse del Fondo Sociale Europeo- Programmazione 2000 2006, ed a seguito delle connesse verifiche amministrativo-contabili sulle certificazioni delle spese sostenute dall'Istituto, vi sono state decurtazioni rispetto agli importi rendicontati e certificati dall'ISFOL pari a 2,947 milioni, non ancora complessivamente notificati (i decreti di disimpegno pervenuti sono pari a 2,2 milioni di euro), a fronte di un importo rendicontato di 250 milioni.

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, 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 il rendiconto per l'esercizio 2012 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e dell'organo 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 il detto esercizio.

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 L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2012

SOMMARIO

PREMESSA. – CAPITOLO I – Quadro normativo e programmatico. – CAPITOLO II – Organi. – CAPITOLO III – L'assetto organizzativo. – 1. Organizzazione e organigramma dell'Istituto. – 2. Le risorse umane. – 3. Incarichi. – 4. Trasparenza valutazione e merito. – CAPITOLO IV – Attività istituzionale. – 1. Piano Triennale di attività. – 2. Partecipazione ad associazioni, fondazioni, società, consorzi e GEIE. – 3. Contenzioso. – CAPITOLO V – Sistema contabile, analisi economico-finanziaria e situazione patrimoniale. – 1. Situazione finanziaria. - 1.1. Partite di giro. - 1.2. Interessi passivi. - 1.3. Attività ispettive sulle certificazioni Fondo Sociale Europeo (FSE). – 2. Situazione amministrativa. – 3. Residui. - 3.1. Riaccertamento straordinario. - 3.2. Residui di stanziamento. – 4. Stato patrimoniale. – 5. Conto economico. - 5.1. Conto economico ri-classificato. – 6. Norme di contenimento della spesa pubblica. – Considerazioni conclusive. – Indice delle Tabelle. – Indice dei grafici. – Appendice.

PAGINA BIANCA

Premessa

Con la presente relazione si riferisce sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (ISFOL), per l'esercizio 2012, ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259 e sulle successive vicende più significative. L'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori è stato sottoposto al controllo della Corte dei Conti, con DPR 478/1973, che lo esercita con le modalità previste dall'art. 12 della legge n. 259 del 1958.

L'ultimo referto al Parlamento attinente gli esercizi 2009-2011, è stato reso con deliberazione n. 45/2013 del 24 maggio 2013 pubblicata in Atti Parlamentari Camera dei Deputati - XVII Legislatura - Doc. XV, n. 29.

Capitolo I - Quadro normativo e programmatico

La Corte, nella precedente relazione, alla quale si fa rinvio, si è diffusamente soffermata sul profilo generale, sul ruolo e sui compiti dell'ente, che vengono sinteticamente richiamati per gli elementi più significativi.

L'Ente, istituito nel 1973¹, confermato quale "ente di ricerca, dotato di indipendenza di giudizio e di autonomia scientifica, metodologica, organizzativa, amministrativa e contabile ... sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale"², è classificato tra gli "enti di notevole rilievo"³, è incluso nella categoria degli enti scientifici di ricerca e di sperimentazione⁴, è assoggettato al regime della tesoreria unica (tab. A della legge 29 ottobre 1984, n. 720) ed è inserito nell'elenco ISTAT degli enti ed istituzioni di ricerca compresi nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.

L'Ente realizza attività per lo sviluppo integrato dei sistemi della formazione, dell'orientamento, delle politiche del lavoro e 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 scientifica e metodologica al Ministero del lavoro e della previdenza Sociale anche per le azioni di sistema del Fondo Sociale Europeo (FSE); è altresì chiamato a svolgere attività di ricerca statistica nell'ambito del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN). Si rammenta, da ultimo, che è subentrato nella gestione delle attività del soppresso Istituto Affari Sociali (IAS) a decorrere dal 1° giugno 2010⁵. Con riferimento a ciò, si evidenzia che, nel corso del 2013, sono stati conferiti all'ISFOL ulteriori compiti di assistenza tecnica, monitoraggio e valutazione del Sistema nazionale di certificazione delle competenze (SNCC)⁶ e degli effetti della riforma del mercato del lavoro, di cui alla Legge n. 92 del 2012,

¹ D.P.R. n. 478/1973 "Costituzione dell'istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, con sede in Roma".

² Art. 10 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419 recante "Riordino del sistema degli enti pubblici nazionali, a norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997 n. 59".

³ d.P.C.M. 25 ottobre 1979, ai sensi dell'articolo 20 della legge 70 del 1975.

⁴ Cat. VI della tabella allegata alla legge 20 marzo 1975, n. 70

⁵ Ai sensi dell'articolo 7, comma 15 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, l'Istituto affari sociali (IAS) è soppresso e le relative funzioni e risorse sono state trasferite all'ISFOL.

⁶ Ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13 "Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze, a norma dell'articolo 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92.

nell'ambito di apposita Unità di Missione istituita presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali⁷. L'Istituto è, inoltre, titolare di incarichi conferiti da commissioni parlamentari⁸ e collabora stabilmente con la Commissione europea e con altri Organismi internazionali.

Il nuovo statuto dell'ISFOL è stato approvato con D.P.C.M. dell'11 gennaio 2011, ai sensi dell'art. 10 del D.lgs. n. 419/1999, su proposta del Ministro per lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze; attualmente è all'esame dei vertici dell'Istituto la revisione del medesimo.

Il Consiglio di Amministrazione, nell'ambito del Programma per la razionalizzazione degli acquisti della P.A e contenimento della spesa, ha approvato modifiche al Regolamento per le acquisizioni in economia di beni, forniture e servizi (delibera n. 18 del 12 novembre 2013, approvato dal Ministero vigilante in data 27 novembre 2013), al fine di un adeguamento alle novelle introdotte dal legislatore in ordine all'obbligo dell'uso del mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (Me.Pa.) per gli acquisti sotto soglia comunitaria (art. 7 del D.L. 52/2012 convertito dalla Legge 94/2012) ed all'obbligo di utilizzo delle Convenzioni Consip o, comunque, al rispetto del limite di prezzo praticato dalla Consip (D.L. 95/2012 convertito dalla Legge 135/2012).

Il vigente Regolamento di Amministrazione, finanza e contabilità dell'Istituto, adottato nel 2008 con deliberazione n. 11/2008, non è ancora stato aggiornato con le disposizioni previste dal D.lgs. 31 maggio 2011, n. 91, concernente l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche.

Per ciò che concerne il Regolamento per la partecipazione ad associazioni, fondazioni, società, consorzi e G.E.I.E., adottato con deliberazione del C.d.A. n. 17 del 25 novembre 2011, si fa rinvio al paragrafo dedicato, per gli approfondimenti in merito all'adesione dell'ISFOL ad associazioni. Infine, con la delibera n. 1 del 2 maggio 2013 del Consiglio di Amministrazione, è stato adottato il Regolamento per il rimborso spese degli organi statutari, che definisce criteri e modalità di corresponsione del trattamento di viaggio, alloggio e dei relativi rimborsi spese degli organi dell'Ente.

⁷ Ai sensi dell'articolo 5 del Decreto legge 28 giugno 2013 n. 76 "Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti", convertito in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, L. 9 agosto 2013, n. 99.

⁸ Da ultimo si rinvia a Camera dei Deputati, XI Commissione Lavoro Pubblico e Privato. Indagine conoscitiva sulle misure per fronteggiare l'emergenza occupazionale, con particolare riguardo alla disoccupazione giovanile. Audizione del 19 giugno 2013 del Presidente dell'ISFOL.

Capitolo II - Organi

Sono organi dell'Istituto, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, dello Statuto, 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 previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, sentite le Commissioni parlamentari, dura in carica quattro anni ed è rinnovabile una sola volta⁹. L'attuale Presidente è stato nominato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 dicembre 2012 - registrato alla Corte dei Conti l'8 gennaio 2013 per la durata di un quadriennio.

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".

Con riferimento alle vicende connesse all'entrata in vigore del nuovo Statuto (quali la decadenza automatica degli organi, il commissariamento e le sue numerose proroghe) si è già ampiamente riferito nella relazione pregressa, alla quale si rinvia¹⁰. Il regime di commissariamento è perdurato anche per il 2012. In merito, si ribadiscono le perplessità esposte nella relazione precedente in ordine alla commistione fra soggetto vigilato e soggetto vigilante, relative alla nomina del Segretario generale del Ministero vigilante¹¹. Nel 2013, l'Istituto è stato interessato

⁹ Il Presidente ha la rappresentanza legale, sovrintende l'andamento dell'Istituto promuovendone la strategia, assicurandone l'unità d'indirizzo e ai rapporti istituzionali a livello nazionale, comunitario e internazionale. Il Presidente, per svolgere le proprie attività e i compiti assegnati, si avvale di appositi uffici e servizi quali la segreteria, l'ufficio stampa, il servizio rapporti istituzionali e l'ufficio legale e contenzioso.

¹⁰ Dal luglio 2011, nelle more della costituzione dei medesimi, è stato disposto il commissariamento, più volte prorogato per tutto l'esercizio 2012. Ai sensi del D.M. 2 luglio 2012 e dell'art. 12 comma 90, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, è stata disposta la proroga, con effetto retroattivo e con decorrenza 22 dicembre 2011, del regime commissariale dell'Istituto attraverso la nomina del Segretario generale del Ministero del Lavoro. La nomina del Presidente dell'Istituto è avvenuta con D.P.C.M. 6 dicembre 2012 n.57, con efficacia dall'8 gennaio 2013.

¹¹ Ai sensi del DPR 144/2011, concernente la riorganizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, spettano al Segretariato generale le funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo, mentre alla

dall'avvicendamento di un nuovo Commissario e dalla nomina del Presidente. In data 22 febbraio 2013, sono stati nominati i nuovi componenti del Consiglio di Amministrazione che è divenuto operativo in data 2 maggio 2013, con la nomina dell'ultimo componente.

Il Collegio dei revisori, disciplinato dall'art. 9 dello Statuto, è composto da un presidente designato dal MEF e da due membri effettivi, designati rispettivamente dal Ministro del Lavoro e politiche sociali e dalla Conferenza Unificata. Con Decreto del 9 novembre 2011 è stato rinnovato per un quadriennio fino all'8 novembre 2015. Nel 2012 il Collegio si è riunito complessivamente 8 volte.

Gli emolumenti lordi erogati agli organi nel 2012 sono stati ridotti conformemente alle previsioni dell'art. 6, comma 3 della Legge 122/2010 e successive modifiche, nella misura del 10%.

Il Comitato di Consulenza scientifica, è disciplinato dall'art. 8 dello Statuto, nel quale si prevede che venga nominato, nel rispetto del principio di pari opportunità tra uomini e donne, con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali e sia composto da tre membri che rimangono in carica per quattro anni con una sola eventuale riconferma. 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 generale; c) svolge attività consultiva e istruttoria su richiesta del Consiglio di amministrazione e del Direttore generale. La partecipazione al Comitato da parte dei membri è senza spese e non comporta oneri a carico del bilancio dell'Istituto. Alla data attuale il Comitato non è stato istituito né è stata adottata la regolamentazione dello stesso.

Ai sensi dell'articolo 5 dello Statuto dell'ISFOL, il compenso del presidente, nonché gli emolumenti e i gettoni dei componenti del consiglio di amministrazione e del collegio dei revisori sono determinati con decreto del Ministro 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.

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 13 della legge 419/1999 e tenuto conto della Direttiva 9 gennaio 2001, che ha fissato i criteri per la determinazione del compensi degli organi di amministrazione degli enti ed organismi pubblici, con il Decreto interministeriale 29/segr/2008, sono stati determinati gli emolumenti annui lordi ed è stato previsto un "Gettone di Presenza". Detti emolumenti, a seguito delle

riduzioni del 10% disposta dalla legge 266/2005 e del 10% ai sensi dell'articolo 6, comma 3, della legge 122/2010, sono attualmente fissati in euro 18.589,50 per i membri del Consiglio di Amministrazione, in euro 18.176,00 per il Presidente del Collegio dei Revisori dei conti e in euro 15.147,00 per i membri del Collegio dei Revisori dei conti. Il gettone di presenza è attualmente di euro 90 a seduta.

Con decreto ministeriale 22 agosto 1980 è stata stabilita l'indennità di carica annua lorda del Presidente dell'Istituto, rideterminata nel 2009 in circa 113.000 euro pari al trattamento economico iniziale del Direttore generale dell'Ente maggiorato del 20%. Detto emolumento, a seguito della riduzione del 10% disposta dall'articolo 6, comma 3, della legge 122/2010 è pari ad euro 101.699,88.

Con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 7 del 14 maggio 2009 è stata approvata e sottoposta al Ministero vigilante la proposta di rideterminazione del compenso del Presidente dell'Istituto in euro 146.175,00, da definirsi mediante l'adozione di un successivo decreto interministeriale, che allo stato non risulta essere stato adottato.

Per effetto di quanto disposto dall'articolo 9 comma 3 della legge 122/2010, al Commissario, nominato per l'intero esercizio 2012 e già titolare di incarico di livello dirigenziale generale di Segretario generale presso il Ministero vigilante, non sono state applicate le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione di una quota dell'importo derivante dall'espletamento dell'incarico aggiuntivo presso l'ISFOL.

La tabella che segue espone il totale degli impegni per gli organi dell'Ente negli esercizi 2011 e 2012, distinte in compensi al Presidente/Commissario, ai componenti del Consiglio di amministrazione e del collegio dei revisori dei conti, ed in spese per il funzionamento dell'OIV. La flessione della spesa (-70per cento) è connessa all'assenza del Consiglio di amministrazione per tutto il 2012.