

Determinazione n. 69/98

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza del 24 luglio 1998;

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;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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 è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 1996, 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, dottor Glauco de Seta 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 1996;

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 1996 - 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 Glauco de Seta

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE DEI LAVORATORI (ISFOL) PER L'ESERCIZIO 1996.

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. L'aumento di spesa di personale e la sua copertura. - 7. L'aumento di spesa per l'ordinaria attività istituzionale e per l'accresciuta assistenza tecnica. - 8. Il bilancio di previsione ed il conto consuntivo. - 9. I risultati finanziari della gestione. - 10. La situazione amministrativa. - 11. Il conto economico. - 12. La situazione patrimoniale. - 13. Conclusioni.

PAGINA BIANCA

I. Premessa

La gestione finanziaria dell'Istituto per la formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) ha formato oggetto di referto sino all'esercizio 1995.¹

La presente relazione, redatta ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259 e dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, evidenzia i risultati del controllo esercitato sulla gestione finanziaria dell'esercizio 1996 e sugli eventi di maggiore rilevanza verificatisi a data corrente.

Il controllo viene condotto dalla Corte mediante un proprio magistrato delegato ai sensi dell'art. 12 della legge 259/1958.

¹ Ultima relazione, per l'esercizio finanziario 1995, in Atti Parlamentari - Camera dei Deputati, Doc.XV, n.41, trasmessa alla Presidenza il 23 aprile 1997.

II. Considerazioni generali

1. L'anno 1996 ha comportato per l'ISFOL variazioni di gran rilievo rispetto ai precedenti 1994 e 1995, in quanto esso è stato positivamente contrassegnato dalla fine dell'anomala situazione di commissariamento - fatta oggetto di censura nelle due precedenti relazioni - e dalla ricostituzione degli ordinari organi di amministrazione.

Questa normalizzazione organizzatoria ha costituito la premessa per una ripresa dell'attività istituzionale dell'Ente nella pienezza dei suoi poteri d'amministrazione ed ha coinciso con un ulteriore ampliamento del complesso di compiti e di missioni da assolvere, anche se la struttura particolarmente ampia e rappresentativa dell'Organo deliberante per un verso, ed una sperequata ripartizione di funzioni tra quest'ultimo ed il Comitato esecutivo per l'altro, hanno talvolta condizionato la tempestiva decisionalità nella soluzione delle problematiche gestorie.

Di fatto tale normalizzazione si è realizzata circa alla metà dell'anno 1996 ed ha posto all'attenzione degli organi di governo dell'Istituto la cennata inadeguatezza della normativa statutaria di cui al Decreto Presidenziale istitutivo 30 giugno 1973, n. 478.

2. L'originaria dimensione strutturale e funzionale conferita all'ISFOL dalla normativa di cui al citato DPR n. 478/1973, quale Ente per le ordinarie consulenza scientifica ed assistenza tecnica del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e delle Regioni nel vasto campo della formazione professionale, si è andata negli anni progressivamente accrescendo ed ha di

fatto resi permanenti, per un arco di tempo che scavalca la fine del secolo, una serie importante di attività tecnico-scientifiche ed operative.

La legge-quadro sull'istruzione professionale 21 dicembre 1978, n. 845 ha mantenuto, a distanza di un ventennio, la sua validità convogliando ed armonizzando le linee guida della Costituzione verso il sistema della c.d. *formazione continua*, rivelatasi storicamente come indefettibile risposta alle varie e mutevoli esigenze del mondo del lavoro e dell'occupazione, e che è divenuto altresì l'obiettivo principale dei Fondi strutturali, oggi principalmente perseguito dal Fondo sociale europeo.

L'ISFOL si è collocato, in questo evolversi nazionale ed europeo della formazione professionale, come istituzione pubblica di garanzia a livello scientifico e tecnico-operativo, per il supporto dell'Amministrazione statale e delle Regioni, nonché dell'Autorità sovranazionale Unione Europea.

Pertanto, lo stesso inserimento dell'ISFOL nella *Categoria VI° (Enti scientifici di ricerca e sperimentazione* della tabella allegata alla legge 20 marzo 1975, n. 70) potrebbe essere suscettibile di riconsiderazione alla luce di nuove valutazioni di segno politico che ne colgano il ruolo effettivamente assunto².

Si pone, in altri termini, per questo Ente innanzitutto il problema della qualificazione giuridico-istituzionale della sua ormai continua collaborazione nei confronti del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, quando l'attuale posizione "stabilmente ausiliare" dell'Ente stesso, per quanto concerne l'attività c.d. di *assistenza tecnica*, ne postulerebbe una più realistica ed

² L'ISFOL è stato inserito nella tabella A di cui alla legge 29 ottobre 1984, n.720 con DPCM 3 febbraio 1989 ed è perciò assoggettato al regime della tesoreria unica. Anche per il triennio 1997-1999 il programma statistico nazionale affida ad esso specifiche rilevazioni in materia di formazione professionale dei lavoratori.

appropriata configurazione: come non ha mancato di sottolineare il precedente referto che ha ravvisato la possibile trasformazione dell'Istituto in Agenzia tecnica.

L'art. 19 della legge n. 845 del 1978 dispone 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"*. Il che, se da un lato sottolinea la fondamentale, bivalente posizione dell'Istituto sia quale ente di ricerca e sperimentazione scientifiche nel campo delle problematiche connesse al mondo del lavoro, sia di supporto per i compiti di assistenza tecnica, pone dall'altro all'attenzione del Parlamento e del Governo la definizione del ruolo di tali attività nel futuro scenario di tipo federalistico delle autonomie regionali ³.

In tale prospettiva può emergere prioritariamente la rilevanza della funzione di natura pubblica sinora svolta con l'attività di assistenza tecnica, che attiene all'esercizio di funzioni, di volta in volta, programmatiche, di controllo e certificatorie di norma rimesse ad un soggetto pubblico. Trattasi invero di

³ La Corte costituzionale ha risolto, con sentenza n.93 in data 26 marzo-11 aprile 1997 (in G.U. - 1° Serie speciale - n.16 del 16 aprile 1997), il conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni sollevato dalle Regioni Umbria e Marche in ordine ad alcune circolari emanate dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale in materia di *costi ammissibili* per le attività formative cofinanziate dal FSE e di programmi operativi multiregionali (POM) nonché di *progetti di carattere innovativo nel campo della formazione professionale*. La Corte, nel dichiarare cessata la materia del contendere circa i costi ammissibili, a seguito di successiva circolare del Ministero, che ha chiarito come le disposizioni di indirizzo e coordinamento fossero da riferire unicamente ai POM a titolarità dello stesso Ministero, ha ritenuto l'infondatezza del ricorso in ordine al secondo motivo, affermando che spetta allo Stato (e per esso al Ministero del lavoro) assumere le iniziative di attuazione dei programmi operativi multiregionali approvati dalla Commissione europea, venendo così a supplire alla carenza di fonti normative nazionali circa tali attività.

compiti di supporto a funzioni ministeriali e regionali in relazione agli interventi del Fondo sociale europeo ⁴.

D'altra parte la auspicabile nuova definizione giuridico-formale della collocazione e delle funzioni dell'ISFOL costituisce oggi la indispensabile premessa per ovviare ad una serie di problematiche gestorie - come quella relativa alla sperequata ripartizione della forza lavoro utilizzata, alla tempestività dei finanziamenti, alla conseguente efficienza ed economicità della spesa - che vengono più oltre illustrate.

⁴ Sia il Ministero del lavoro che le Regioni hanno provveduto a regolamentare con propri atti il c.d. *rapporto di assistenza tecnica*, che è giuridicamente - come è noto - un rapporto di committenza pubblica specifica di tipo *non contrattuale* (ai sensi della Dir.92/50/CEE). Esso può riguardare, a seconda dei casi, la programmazione degli interventi di formazione professionale, la gestione e l'attività di rendicontazione o monitoraggio degli stessi in raccordo con le Agenzie del lavoro. Costituiscono inoltre "assistenza tecnica" la collaborazione prestata ai competenti Organi ministeriali in materia di approntamento dei criteri e modalità di erogazione delle risorse del FSE (Programmi Operativi Multiregionali - POM; la preselezione dei progetti presentati ai fini della loro *ammissibilità*) nonché l'ausilio offerto ai Comitati di valutazione di nomina ministeriale e ai Comitati di sorveglianza previsti dal regolamento FSE; infine i compiti di ricerca, analisi e studio di metodologie diversi da quelli svolti dall'ISFOL in via istituzionale, come l'elaborazione di *standard* formativi, l'organizzazione di convegni e seminari, l'elaborazione e la pubblicazione di manuali di contenuto tecnico scientifico o divulgativo ad uso degli operatori in materia di formazione professionale. Nei confronti delle Regioni in particolare l'assistenza tecnica si esplica nella fase di elaborazione dei piani annuali e pluriennali delle attività previste dalla legge 845/1978 e dalle leggi regionali; in certi casi nell'attività di revisione dei rendiconti. L'attività di assistenza tecnica viene effettuata - come si è accennato - anche a supporto di Organi sovranazionali, come l'Unione Europea, nella periodica elaborazione di documenti di "valutazione" dell'andamento del Fondo sociale europeo.

III. L'attività istituzionale e la struttura operativa

1. L'ISFOL ha proseguito nel corso del 1996 - ed in forza degli impegni ed obiettivi scaturiti dall' *"Accordo per il lavoro"* sottoscritto dal Governo il 24 settembre 1996 - l'adempimento dei suoi fondamentali compiti di ricerca e studio sulla professionalità richiesta dalla dinamica della domanda e dell'offerta di lavoro; di programmazione e progettazione formativa; di sperimentazione didattica e realizzazione di programmi multimediali; di documentazione sulle politiche dell'impiego e sulle metodologie di formazione e orientamento dei lavoratori ⁵.

2. Sono del pari proseguite - e con crescente mole - le tradizionali ed ordinarie attività di assistenza tecnica al Ministero del lavoro e della previdenza sociale e alle Regioni. L'ISFOL ha inoltre assolto all'incarico di *"struttura nazionale di assistenza tecnica"* per le iniziative comunitarie *Occupazione e Adapt*, per il *Fondo Sociale Europeo* (obiettivi 1, 3, 4), per la *valutazione* delle attività del FSE nonché di *"istanza nazionale di coordinamento"* del programma comunitario *Leonardo Da Vinci*.

⁵ Ulteriori impulsi all'attività di ricerca dell'ISFOL sono venuti dalla c.d. *legge Treu* 24 giugno 1997, n.196 e dalle prospettive aperte nel quadro di decentramento alle Regioni di compiti dello Stato previsto dalla c.d. *legge Bassanini* 15 marzo 1997, n.59. La normativa delegata (D.Lgs. 31 marzo 1998, n.112) prevede il supporto dell'ISFOL alle Regioni per una relazione annuale al Parlamento sull'andamento dell'attività di formazione professionale e l'ulteriore attuazione dell'art.17 della legge di delega, che affida all'Istituto il compito di promuovere il "Fondo professionale per la formazione continua".

In collaborazione col Ministero della pubblica istruzione l'ISFOL svolge poi attività di assistenza tecnica per il *programma Socrates/Lingua* e per l'azione E "Progetti educativi congiunti" per l'apprendimento linguistico.

Per adempiere tutti questi compiti comunitari, che lo vedranno impegnato almeno sino al 1999, l'Ente ha dovuto riorganizzare e potenziare le due aree amministrative e le otto aree di ricerca (suddivise, queste ultime, in ulteriori sette strutture di coordinamento dei programmi comunitari).

In particolare i programmi di assistenza tecnica finanziati dall'U.E. hanno comportato per l'ISFOL l'incarico della realizzazione di diverse azioni, in proprio o con la collaborazione del Ministero del lavoro o di altri soggetti, nonché di diversi progetti con l'esplicita autorizzazione ministeriale ad assunzioni di personale a termine.

Il 1996 ha visto l'Ente particolarmente impegnato nell'organizzazione di numerosi convegni ed incontri e nella intensa e varia attività editoriale di notiziari, rassegne, periodici, documentazione e studi, fra cui il fondamentale volume "*Rapporto nazionale di valutazione del Fondo Sociale Europeo 1994-1995*", particolarmente apprezzato dalla Commissione Europea, nonché l'annuale "*Rapporto ISFOL*".

3. Tale incremento di compiti e missioni ha posto più volte all'attenzione del Consiglio d'amministrazione le seguenti problematiche:

a) - Riforma della normativa statutaria di cui al DPR istitutivo 478/1973, ai fini di una più agile e razionale gestione dell'Ente ⁶;

⁶ L'art.5 del DPR istitutivo 478/1973 affida al Consiglio d'amministrazione le più importanti delibere (regolamento organico, modifiche statutarie, ecc.); fra queste la delibera dei regolamenti interni per l'organizzazione degli uffici e per l'amministrazione

b) - Anomalia del numero dei dipendenti di ruolo (85 unità) per l'espletamento dei compiti sia amministrativi che tecnico-scientifici, a fronte della quantità di personale assunto a tempo determinato (112 unità) nel corso del 1996, sia pure nell'ottemperanza della relativa normativa;

c) - Affidamento - per fronteggiare l'esigenza crescente ed indifferibile indotta dai diversi compiti di assistenza tecnica - di incarichi precari (mediamente della durata di un semestre) di collaborazione a ricercatori ed esperti esterni, mediante contratto privatistico di prestazione professionale, nonché di ricorrenti commesse a ditte e società per prestazioni e servizi di rilevante contenuto tecnico-scientifico ⁷;

d) - Incertezza sulla forma giuridica dell'affidamento stesso, segnatamente in relazione alla individuazione della responsabilità della scelta del soggetto affidatario, attesa da un lato l'obiettiva esigenza di chiarire sistematicamente fra loro le normative applicabili e tenuto conto, dall'altro, del

e la contabilità. Il successivo art.6 deferisce al Comitato esecutivo taluni atti propedeutici alle delibere del Consiglio ed i principali provvedimenti relativi al personale, prevedendo inoltre con "norma aperta" che esso eserciti le funzioni demandategli dai regolamenti interni per l'organizzazione degli uffici e per l'amministrazione e la contabilità approvati dal Consiglio d'amministrazione.

⁷ A norma del D.Lgs. 17 marzo 1996, n.157, per gli acquisti e forniture di ogni genere inferiori al tetto di 200.000 ECU, l'Ente può utilizzare le tradizionali procedure concorsuali (asta, licitazione, appalto-concorso), i servizi in economia, la *trattativa privata*. Quest'ultima è ammessa tra l'altro, ai sensi dell' art. 61, comma 1, punti 2) e 5) del DPR 696/1979, per *l'acquisto di beni, per servizi e lavori che una sola impresa può adeguatamente fornire o per beni garantiti da privativa industriale ovvero per studi, ricerche e sperimentazioni a persone o ditte aventi alta competenza tecnica e scientifica*. Nei casi indicati ai punti 1, 4 e 8 devono essere interpellate *più imprese, in numero comunque non inferiore a tre*.