

Determinazione n. 38/99**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 18 giugno 1999;

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 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;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 1997;

nonchè l'annessa relazione 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 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 1997;

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 bilancio - 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 bilancio per l'esercizio 1997 - 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 1997.

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 per l'ordinaria attività istituzionale e per l'accresciuta assistenza tecnica. - 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 la formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) ha formato oggetto di referto sino all'esercizio 1996¹.

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 1997 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 n. 259/1958.

¹ Ultima relazione, per l'esercizio finanziario 1996, in Atti Parlamentari - XIII Leg. - Doc. XV, n. 147, trasmessa alla Presidenza il 28 agosto 1998.

II. Considerazioni generali

1. L'Istituto per la formazione professionale dei lavoratori persegue - a norma del Decreto Presidenziale istitutivo 30 giugno 1973, n. 478 e della legge - quadro sull'istituzione professionale 21 dicembre 1978, n. 845 - la consulenza scientifica e l'assistenza tecnica al Ministero del lavoro e della previdenza sociale nonché alle Regioni nel vasto campo della formazione professionale.

L'anno 1997 ha registrato per l'ISFOL un notevole ampliamento del complesso di compiti e missioni ad esso affidati, che se hanno in pari misura impegnato la sua struttura operativa, vedono ancora non risolte le seguenti problematiche di fondo:

a) - definizione della collocazione istituzionale dell'Ente nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, che tenga conto delle funzioni sino ad oggi divenute prevalenti (c.d. *assistenza tecnica*) e che eccedono di gran lunga il raggio d'azione di un ente di ricerca;²

b) - riforma dell'Istituto che realizzi il modello organizzatorio proprio dei soggetti che debbono conciliare una ampia rappresentatività di categorie sociali, a livello propositivo e programmatico, con l'esigenza di snellezza ed efficienza degli organi di gestione a livello esecutivo;

c) - persistente 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 (127 unità), sia pure

² L'inserimento dell'ISFOL nella Categoria VI° (Enti scientifici di ricerca e sperimentazione della tabella allegata alla legge 20 marzo 1975, n.70) appare oggi solo parzialmente rispecchiare la sua dimensione operativa. L'Istituto è peraltro compreso nella Tab.A di cui alla legge 29 ottobre 1984, n.720 ed è 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.

nell'ottemperanza della relativa normativa, nonché dell'ampio ricorso ad incarichi precari di collaborazione ad esperti esterni e all'affidamento a ditte e società di prestazioni e servizi di contenuto tecnico-scientifico;

d) - valutazione, in conseguenza delle cennate problematiche, delle circostanze ed elementi che in varia misura condizionano e limitano l'espletabilità delle funzioni.

Procedendo nell'esame di questi quattro grandi ordini di problematiche, tra loro in definitiva reciprocamente connesse, potrà cogliersi il senso del presente referto per le possibili, più pertinenti soluzioni che il Parlamento, il Governo e gli Organi di vertice dell'Istituto vorranno approntare nella auspicata prospettiva della ottimale attività di quest'ultimo.

2. Gli auspici e i voti formulati per una soluzione politica della prima problematica, concernente la collocazione dell'ISFOL nell'ambito delle pubbliche amministrazioni non hanno sinora sortito concrete realizzazioni - come si è segnalato anche nella precedenti relazioni per gli anni 1995, e 1996 - e ciò ha indubbiamente inciso negativamente sull'andamento della gestione. Tale rallentamento della operatività è da imputare prevalentemente allo sperequato dualismo di funzioni da esso espletate (ricerca scientifica e, rispettivamente, attività amministrativa di supporto espletata con l'*assistenza tecnica*) soprattutto nei confronti dell'Unione Europea per la gestione del Fondo Sociale Europeo e delle altre iniziative comunitarie.

L'ISFOL è attualmente articolato in due aree amministrative e otto aree di ricerca nonché in ulteriori strutture di coordinamento dei programmi comunitari.

Il precedente referto ha messo in luce come la funzione, di volta in volta programmatica, di monitoraggio e valutazione svolta attraverso il rapporto di *assistenza tecnica*, specialmente in ordine alle risorse erogate dal Fondo Sociale Europeo, ha comportato l'innegabile garanzia che a queste attività conferisce la responsabilità propria del soggetto pubblico. Si è tuttavia evidenziato come l'affidamento ad un ente di ricerca di una mole sempre crescente di veri e propri compiti operativi aveva indotto, sin dall'inizio del secondo piano quinquennale di attività del FSE (1994-1999), un nuovo e sempre crescente fabbisogno di forza lavoro non fronteggiabile con le limitate dotazioni organiche di questa tipologia di enti, incise dalle generali restrizioni apportate da tempo alla spesa per il lavoro pubblico. E malgrado il comparto degli enti di ricerca si avvantaggi della possibilità di ricorrere a limitati incrementi della propria forza lavoro.³

In definitiva, deve prendersi atto che l'asse di intervento dell'ISFOL si è in questi ultimi anni spostato piuttosto verso le attività di consulenza e assistenza che non verso quelle strettamente di ricerca.

3. La riforma della struttura dell'Istituto non ha del pari avuto sinora attuazione, malgrado siano state in varie occasioni presentate e discusse, in

³

Possibilità di assunzioni a termine di personale, entro prefissati limiti, sono offerte dal DPR 12 febbraio 1991, n.171 (art.23), dal CCNL per il quadriennio 1994-1997, approvato con provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 giugno 1996 per i soli profili ascritti ai livelli professionali dal 4° al 10°, nonché dalla legge finanziaria per il 1994 in data 24 dicembre 1993, n.537 (art.5, comma 26 senza previsione di limiti e per l'attuazione di programmi comunitari finanziati dall'Unione Europea). Incarichi precari di collaborazione esterna sono consentiti, poi, dalla legge 20 marzo 1975, n.70 (art.6), dal DPR 16 ottobre 1979, n.696, dalla legge 28 febbraio 1987, n.56 (art.8, comma 6).

seno all'Organo deliberante linee propositive variamente articolate intorno a due principali ipotesi: la trasformazione dell'ISFOL in ente pubblico di ricerca strumentale, cioè finalizzata agli obiettivi istituzionali dello sviluppo della formazione professionale e delle politiche del lavoro sulla base della rideterminazione delle funzioni che la legge n.59 del 1997 assegna allo Stato e alle Regioni in tali aree; ovvero una più radicale ridisegnazione dell'Ente nel quadro di una concomitante riforma strutturale e funzionale del Ministero del lavoro, quale "*braccio operativo agenziale*" del Ministero stesso.

Quali che siano le soluzioni che Parlamento e Governo vorranno privilegiare, sembra in ogni caso non eludibile l'esigenza - pure emersa e discussa - di ovviare alla attuale pletoricità del Consiglio d'amministrazione, assicurando la dimensione rappresentativa e concertativa con un organo collegiale di indirizzo e sorveglianza e conferendo snellezza ed efficienza alla gestione con un esecutivo dal limitato numero di componenti dotati di professionalità eminentemente amministrative.

4. Il terzo gruppo di problematiche riflette la composita e sperequata composizione della forza lavoro utilizzata. Accanto ad una dotazione organica che si rivela in pratica insufficiente, ma che dovrebbe istituzionalmente assicurare l'espletamento di tutti i compiti propri di un Ente pubblico, l'ISFOL deve procedere ogni anno ad assunzioni di personale a termine - ai sensi dell'art.23 del DPR 171/1991 (e succ. mod. e int.) nonché dell'art.5 della legge 537/1993 - di durata variabile da uno a cinque anni, ma in genere quinquennale. Tali assunzioni, che nell'anno 1995 erano state contenute in n.41 unità, sono ascese a n.112 unità per il 1996 ed a n. 127 unità per il 1997.

Mentre negli Enti del comparto ricerca e nelle Università i dipendenti a termine costituiscono generalmente una aliquota ridotta, rispetto alla dotazione organica, presso l'ISFOL la proporzione è venuta ad invertirsi nel 1996 e nel 1997 in forza degli accresciuti compiti di assistenza tecnica conferiti in questi anni dall'Unione Europea. La circostanza che la piena copertura finanziaria di questa aggiuntiva forza lavoro non gravi sull'ordinario *budget* dell'Istituto, ma sia sostenuta dal Committente sovranazionale, non vale ad eliminare l'obiettivo anomalia del fenomeno, ove si tenga anche conto della entità di ulteriori incarichi precari conferiti ogni anno a ricercatori ed esperti esterni per altre tipologie di assistenza tecnica.

Nella precedente relazione si era rilevata una diffusa incertezza sulle varie forme di affidamento delle collaborazioni e consulenze in parola, attesa l'obiettivo difficoltà di chiarire e stabilire sistematicamente le normative applicabili, specialmente in occasione del ricorso alla *trattativa privata* per lavori e servizi di rilevante contenuto tecnico scientifico (Legge n.70/1975; DPR n.509/1979 (artt.7 e 37); DPR n.696/1979 (art.61); legge n.56/1987 (art.8, comma 6).

L'ISFOL ha elaborato un progetto per l'approntamento di un nuovo ed aggiornato regolamento circa tali affidamenti, ma a data corrente non si è ancora pervenuti alla definitiva approvazione anche a causa di rilievi interlocutori formulati dai Ministeri vigilanti.

5. Deve ora farsi cenno del quarto ordine di problematiche generali che hanno interessato l'ISFOL nel corso del 1997, e sino a tutt'oggi, circa il carico

complessivo di funzioni da esso espletabili in termini ottimali e gli inconvenienti evidenziatisi sul piano concreto della gestione.

L'anomalo e complesso fenomeno presentatosi negli ultimi esercizi riguarda - come più oltre verrà precisato - sia l'assetto della composita forza lavoro utilizzata dall'Istituto per far fronte all'espletamento dei compiti aggiuntivi, sia il rallentamento dell'attività di erogazione della spesa e, talora, la conseguente esigenza di riprogrammazione della stessa: fenomeni che hanno comportato l'accumularsi di ingenti residui attivi, annualmente crescenti, mentre le disponibilità di cassa venivano a ridursi al minimo, alla fine di ogni esercizio, per il ritardo dei finanziamenti più consistenti, così comportando un sistematico ricorso ad onerose aperture di credito con l'Istituto bancario cassiere.

E' infatti di tutta evidenza che una notevole mole di incarichi scientifici ed operativi conferiti all'ISFOL ad esercizio molto inoltrato non può obiettivamente essere espletata in tempi brevi: ciò che non è stato previsto né programmato finisce inevitabilmente per tradursi, oltre che in una turbativa nell'ordine delle priorità, in limiti alla completa utilizzazione di risorse tardivamente acquisite. Non ultima, tra le cause dell'artificioso rigonfiamento dell'avanzo di amministrazione alla fine di ogni esercizio, dovuto a minori erogazioni a fronte degli impegni, una certa inefficienza di fondo del procedimento contabile di finanziamento sia per quanto concerne la quota comunitaria che, più segnatamente, quella nazionale.

Per ovviare ai vari inconvenienti di cui sopra in data 6 agosto 1997 è stato sottoscritto dal Ministero del lavoro (Ufficio Centrale Orientamento e formazione Professionale dei Lavoratori - UCOPFL) e dall'ISFOL un protocollo d'intesa per l'assistenza tecnica al Fondo Sociale Europeo che

prevede una serie di scadenze e di impegni tra le parti al fine di pervenire, entro la fine di ogni anno, al tempestivo approntamento del programma di assistenza tecnica relativo all'anno successivo.