

III. L'attività istituzionale e la struttura operativa.

La tradizionale attività di natura scientifica per la ricerca, sperimentazione, documentazione e divulgazione in materia di formazione professionale e delle politiche dell'impiego, con la connessa, fisiologica *assistenza tecnica* al Ministero del lavoro e alle Regioni (Legge 845/1978 e DPR 478/1973), si è in gran misura estesa alle iniziative comunitarie (Programmi *Occupazione, Now, Adapt, Leonardo da Vinci*, ecc.) nonché alla gestione delle risorse del FSE, per la quale il Ministero del lavoro ha assunto il ruolo di Amministrazione c.d. *capofila*.

In materia di formazione professionale e di politiche del lavoro e dell'istruzione gli eventi normativi costituiti dalla legge 196/1997 (c.d. *pacchetto Treu*) e dalla legge 59/1997 (c.d. *legge di delega Bassanini*) hanno avuto diretta influenza sull'attività e sugli impegni istituzionali dell'ISFOL. Il piano per il 1997 è stato articolato, circa l'assistenza tecnica al Ministero del lavoro per la gestione del FSE, in progetti "trasversali" ed aree di attività. Ai tradizionali progetti "trasversali" (certificazione, pianificazione e programmazione, formazione dei formatori, informazione e pubblicità) si sono aggiunti altri progetti concernenti l'analisi dei fabbisogni, il centro di documentazione specializzato per il FSE, l'analisi di sistema, la formazione e la transizione al lavoro, il mercato del lavoro e le politiche per l'impiego. l'osservatorio orientamento.

Questa multiforme attività ha prodotto, oltre a servizi nell'ambito della vera e propria *assistenza tecnica*, l'approntamento di modelli e tecnologie, attività seminariali, una gran congerie di documentazioni e pubblicazioni di rilevante importanza relative ad analisi, ricerche, banche dati.

Sono stati organizzati nel 1997 oltre una trentina di manifestazioni tecnico-scientifiche (convegni, incontri, tavole rotonde), nel quadro delle iniziative e programmi comunitari nonché dell'assistenza tecnica per il FSE.

Di particolare pregio le numerose pubblicazioni editate dall'Istituto, fra le quali spiccano il *"Rapporto ISFOL 1997 - Formazione e occupazione in Italia e in Europa"* e la rivista *"Osservatorio ISFOL"*. Sono da segnalare i risultati sulle rilevazioni e studi contenuti nel *"Rapporto"* in materia di *professioni ed analisi dei fabbisogni* nell'arco degli anni dal 1991 al 1997, nonché in materia di assistenza tecnica al FSE per la valutazione delle attività realizzate a fronte di quelle programmate.

IV. Gli organi

1. Il Consiglio di amministrazione ha tenuto, per l'esercizio 1997, tredici sedute. Per lo stesso esercizio il Comitato esecutivo ne ha tenute diciassette⁴.

L'attività dell'Organo deliberante ha riguardato anche le problematiche sopra descritte. Lo ha impegnato in particolar modo l'esame dei ritardi che hanno caratterizzato i finanziamenti, per quanto concerne sia il contributo ordinario da parte del Ministero del lavoro che i programmi di assistenza tecnica al FSE. Tali ritardi risentono - come si è precisato nella precedente relazione per il 1996 - della inadeguatezza dei vigenti procedimenti contabili, che ha causato notevole rallentamento nelle programmazioni annuali e nell'erogazione della spesa sin dal sessennio di attività 1988-1993.

Questa preoccupante situazione gestoria si è accentuata nel corso del 1997, facendo sì che nel mese di giugno l'ISFOL registrasse uno scoperto di cassa di ben 13 miliardi, ovviato con anticipazioni da parte della Banca cassiera. E' emblematico, al riguardo, che già in occasione dell'approvazione del consuntivo 1996, si è dovuta approvare una variazione straordinaria di bilancio per residui passivi risalenti al triennio 1993-95.

Ulteriori cause di rallentamento della gestione sono da ricercare nella imprevedibilità, e al tempo stesso nell'urgenza, con cui gli incarichi di assistenza tecnica vengono conferiti dal Ministero del lavoro.

⁴

Il Consiglio di amministrazione è composto, oltre che dal Presidente e dal Direttore Generale, da diciotto componenti fra 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 Comitato esecutivo è composto, oltre che dal Presidente e dal Direttore Generale, da quattro membri scelti dal Consiglio di amministrazione nel suo seno (art. 6 DPR 478/1973).

L'Organo deliberante è stato, tra l'altro, ancora impegnato dalla problematica circa l'utilizzazione dell'unico cespite immobiliare figurante nel patrimonio dell'Istituto, quello di Albano, per il quale si imponeva da tempo una soluzione - nel lontano passato a lungo trascurata - che assicurasse comunque alla proprietà un risultato economico, come si è avuto modo di riferire nella precedente relazione. Tale risultato, a data odierna, è stato raggiunto con delibera del Consiglio d'amministrazione del 9 giugno 1999 sulla base di pareri tecnici forniti dal Ministero del tesoro e dal Ministero del lavoro.

La situazione, poi, dei ritardi nella utilizzazione delle risorse messe a disposizione dal FSE è stata fatta oggetto di particolari indagini e studi dallo stesso ISFOL. Il *"Rapporto 1998 - Formazione e occupazione in Italia e in Europa"*, nel prendere atto (pag.36) che il FSE finanzia oltre il 70% delle attività di formazione professionale realizzate in Italia, ha messo in luce un recupero della capacità di utilizzazione delle risorse, tanto che al 31 dicembre 1997 erano state impegnate: il 64,5% delle risorse disponibili per l'obiettivo 1, ma spese effettivamente il 29%; il 59,7% delle risorse disponibili per l'obiettivo 3, ma spese effettivamente il 31,5%; il 58,6% delle risorse disponibili per l'obiettivo 4, ma spese effettivamente il 20,4%⁵.

Al riguardo appare evidente come la maggior parte degli studi e delle rilevazioni ufficiali, non solo dell'ISFOL, circa la spesa per la formazione professionale e l'occupazione, resti ancora ancorata alla sola valutazione delle

⁵

Come è noto, l'obiettivo 1 del Fondo Sociale Europeo concerne gli interventi nelle Regioni del Mezzogiorno per promuoverne lo sviluppo e l'adeguamento strutturale, l'obiettivo 3 gli interventi diretti a promuovere occupazione sull'intero territorio nazionale, l'obiettivo 4 gli interventi sull'intero territorio nazionale per favorire l'adattamento dei lavoratori alle trasformazioni (reg. CEE n. 2084/93 del Consiglio del 20 luglio 1993, in G.U.C.E. L. 193 del 31 luglio 1993).

risorse finanziarie impiegate, a fronte dei risultati ottenuti in termini di acquisizioni di professionalità.

Non è stata, in definitiva, ancora sistematicamente affrontata dalle amministrazioni pubbliche coinvolte nella complessa problematica delle politiche di coesione relative ai fondi strutturali, la prioritaria e più urgente esigenza della valutazione di tali interventi (alla luce dei principi del *partenariato* e della *addizionalità*) in funzione dei risultati ottenuti, sia nel primo come nel secondo sessennio di attività, nelle singole aree regionali in termini di impatto socio-economico. Il che costituisce un grave ostacolo - comune non solo all'Italia - alla conoscenza dei risultati che l'ingente spesa delle risorse nazionali e comunitarie, relative ai fondi strutturali, ha avuto ai fini della soluzione delle problematiche dell'occupazione e del divario economico-produttivo fra le diverse aree regionali interessate.

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 per il 1995 e per il 1996.

Attualmente, infatti, anche per altri enti del comparto ricerca, i dipendenti godono di un'indennità di fine rapporto pari ai premi versati dal datore di lavoro, maggiorata degli incrementi che la capitalizzazione e gli investimenti delle somme accantonate presso l'INA hanno fruttato.

Considerato che - come in passato è stato rilevato - lo schema di detta polizza dovrebbe essere sottoposta alla preventiva approvazione dei Ministeri vigilanti, il regime della indennità di fine rapporto non può non conformarsi in futuro a quello vigente per il personale dello Stato e delle altre pubbliche

amministrazioni, fatti salvi i diritti quesiti del personale in servizio per quanto concerne le anzianità maturate.

Altra problematica che è stata portata all'attenzione dell'Organo deliberante è quella sorta a seguito della attività di assistenza tecnica, denominato "Progetto tecnostruttura" svolte d'intesa e nell'interesse primario delle Regioni, a seguito degli indirizzi rivolti, nel 1997, dal Ministero del lavoro nel quadro dello sviluppo e della omogeneizzazione del sistema di formazione professionale cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo.

Il costo di tale forma di assistenza tecnica per il biennio 1997/1998 è stato finanziato dal Ministero del lavoro, sulle disponibilità del FSE per il sessennio 1994/1999. L'ISFOL ha contribuito - sulla base di un protocollo d'intesa stipulato con il Presidente del coordinamento delle Regioni - a fornire attività e strutture di supporto all'iniziativa in conformità alle direttive ministeriali.

Nell'autunno del 1998 si è costituita fra alcune Regioni un'associazione denominata "Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo Sociale Europeo" avente finalità analoghe a quelle perseguite dal programma "Progetto tecnostruttura" di assistenza tecnica alle Regioni perseguita dall'ISFOL.

In seno al Consiglio di amministrazione sono emerse preoccupazioni in ordine ai rapporti ed alle varie implicazioni funzionali tra l'ISFOL e l'Associazione Tecnostruttura, tanto che lo stesso ISFOL ha precisato che il suo "Progetto di assistenza tecnica Tecnostruttura" è del tutto autonomo rispetto alla omonima iniziativa associativa sorta tra alcune Regioni e che esso avrà termine il 30 giugno 1999 in assenza di ulteriori direttive ministeriali in merito.

2. Il Collegio dei revisori ha tenuto, per la gestione 1997, sette sedute intervenendo puntualmente su tutte le illustrate più importanti problematiche.

Esso ha rilevato, in particolare, la situazione del ritardo nella erogazione all'ISFOL 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 quanto stabilito dalla giurisprudenza di questa Sezione.

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 un rapporto sull'attività dell'ISFOL nel 1997. Si rileva il fenomeno della preponderanza della consulenza e della assistenza tecnica sull'attività di ricerca, pur dandosi atto che quest'ultima ha mantenuto e, in certi casi, incentivato la sua incidenza grazie anche al finanziamento da parte del FSE.

Vengono segnalati i rischi di insufficienti maturazioni e rielaborazioni "autonome" su talune problematiche.

3. I compensi annui ed i gettoni di presenza per il Presidente, per i Consiglieri di amministrazione, per il Presidente del Collegio dei revisori - ed il solo gettone di presenza per il Magistrato della Corte dei conti - sono rimasti inalterati sino a tutt'oggi secondo il prospetto che segue:

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

Il trattamento economico annuo lordo del Presidente è così determinato:

Stipendio	88.163.084
Indennità int. speciale	<u>18.254.208</u>
Totale	106.417.292

V. Il personale e la relativa spesa**1. Trattamento economico annuo lordo del Direttore generale:**

Stipendio	136.916.659
Indennità integrativa speciale	17.661.703
Totale	154.578.368

2. La situazione del personale di ruolo dell'ISFOL risulta dal seguente prospetto che riporta, alla data del 31 dicembre 1997, la dotazione organica per livelli e profili, i posti ricoperti e le relative vacanze nonché i totali generali. Tale dotazione organica, che dal consuntivo 1996 risultava di 125 unità, è rimasta inalterata in ottemperanza alle disposizioni di cui all'art.22 della legge 23 dicembre 1994, n.724.

DOTAZIONE ORGANICA AL 31.12.1997

Tab. 1

Livelli	PROFILI PROFESSIONALI	Dotazione organica	Posti ricoperti	VACANZE
I	Dirigente Generale	0	0	0
II	Dirigente 1 Fascia	1	1	0
III	Dirigente	1	1	0
		2	2	0
I	Dirigente di Ricerca	8	2	6
II	Primo Ricercatore	22	20	2
III	Ricercatore	21	17	4
		51	39	12
I	Dirigente Tecnologo	1	0	1
II	Primo Tecnologo	1	0	1
III	Tecnologo	1	1	0
		3	1	2
IV	Funzionario Amm.ne	5	4	1
V	Funzionario Amm.ne	4	1	3
		9	5	4
IV	C.T.E.R.	10	8	2
V	C.T.E.R.	6	6	0
VI	C.T.E.R.	4	0	4
		20	14	6
V	Collaboratore di Amm.ne	5	2	3
VI	Collaboratore Amm.ne	4	4	0
VII	Collaboratore Amm.ne	5	3	2
		14	9	5
VI	Operatore Tecnico	2	2	0
VII	Operatore Tecnico	2	0	2
VIII	Operatore Tecnico	3	2	1
		7	4	3
VII	Operatore Amm.ne	4	2	2
VIII	Operatore Amm.ne	2	1	1
IX	Operatore Amm.ne	2	1	1
		8	4	4
VIII	Ausiliario Tecnico	5	3	2
IX	Ausiliario Tecnico	2	2	0
X	Ausiliario Tecnico	1	0	1
		8	5	3
IX	Ausiliario Amm.ne	2	1	1
X	Ausiliario Amm.ne	1	0	1
		3	1	2
	totali	125	84	41

3. L'entità delle vacanze (n.41 unità del personale di ruolo, considerata anche la riduzione di organico di cui sopra), la posizione di fuori ruolo presso altre Amministrazioni pubbliche di n.4 dipendenti nonché l'ampliamento dell'attività di assistenza tecnica a programmi comunitari ed al Fondo Sociale Europeo, hanno determinato il ricorso ad ulteriori assunzioni a termine di personale di varie qualifiche.

Da rilevare, peraltro, che l'Ente ha provveduto ad avviare le procedure per la graduale copertura dei 41 posti vacanti in organico. Con delibera consiliare in data 9 giugno 1999 sono stati indetti concorsi pubblici per n. 4 unità nel profilo di ricercatore, 2° livello professionale, n. 1 unità nel profilo di collaboratore di amministrazione, 7° livello professionale, n. 1 unità nel profilo di operatore tecnico, 8° livello professionale.

L'Ente si è avvalso complessivamente, nel corso del 1997, di n.85 dipendenti di ruolo, compreso il Direttore generale, e di n.127 dipendenti a termine, distinti per qualifiche nella tabella che segue:

Tab. 2

Direttore Generale	n.	1		
<u>Personale di ruolo</u>			<u>Personale a termine</u>	
Dirigente I° fascia	n.	1		
Dirigente	n.	1		
I° livello professionale	n.	2		
II° livello professionale	n.	20		
III° livello professionale	n.	18	III° livello professionale	n. 49
IV° livello professionale	n.	12	IV° livello professionale	n. 17
V° livello professionale	n.	9	V° livello professionale	n. 7
VI° livello professionale	n.	6	VI° livello professionale	n. 30
VII° livello professionale	n.	5	VII° livello professionale	n. 17
VIII° livello professionale	n.	6	X Livello	n. 7
IX° livello professionale	n.	4		
Totale	n.	85	Totale	n. 127

4. Le spese per le 85 unità di personale di ruolo e per le 127 unità di personale a tempo determinato sono esposte nel prospetto che segue, a raffronto con quelle complessive del precedente esercizio:

SPESE PER IL PERSONALE (Cat. 2*)

Tab. 3

Denominazione di spesa	ESERCIZIO 1996			ESERCIZIO 1997				
	Personale di ruolo (86 UNITA')	Pers.le tempo determinato (112 UNITA')	TOTALE	Personale di ruolo (85 UNITA')	Pers.le tempo determinato (127 UNITA')	TOTALE	Differenza + o -	Variazione percentuale
Stipendi ed altri assegni fissi	4.266.087.308	2.658.967.308	6.925.054.616	4.375.544.612	4.788.223.670	9.163.768.282	2.238.713.666	32,32
Fondo miglior. eff.nza/inden/straord.	458.400.000	323.370.241	781.770.241	542.000.000	1.048.162.793	1.590.162.793	808.392.552	104,00
Missioni Nazionali	152.000.311	279.769.150	431.769.461	103.998.663	398.800.357	502.799.020	71.029.559	16,30
Missioni Estere	177.103.901	400.129.891	577.233.792	185.500.000	579.093.679	764.593.679	187.359.887	33,00
Indennità e spese trasferimenti	0	0	0	0	0	0	0	0
Oneri previdenziali	1.474.131.548	985.913.339	2.460.044.887	1.670.000.000	2.148.589.330	3.818.589.330	1.358.544.443	81
Corsi per il personale	11.807.840	0	11.807.840	1.790.000	1.290.000	3.080.000	-8.727.840	-73,19
Altri oneri (Mensa)	141.167.400	123.538.320	264.705.720	134.951.224	207.559.926	342.511.150	77.805.430	29,40
Contributi attività culturali	17.692.500	0	17.692.500	16.987.000	0	16.987.000	-705.500	-3,98
Sussidi	15.630.000	0	15.630.000	9.990.000	0	9.990.000	-5.640.000	-36,08
Borse di studio figli studenti	9.750.000	0	9.750.000	7.200.000	0	7.200.000	-2.550.000	-26,15
Contributi su prestiti medio termine	17.102.301	0	17.102.301	19.975.895	0	19.975.895	2.873.594	16,79
Indennità anzianità	434.956.351	157.849.440	592.805.791	740.160.625	347.285.000	1.087.445.625	494.639.834	83,44
TOTALE	7.175.829.460	4.929.537.689	12.105.367.149	7.808.098.019	9.519.004.755	17.327.102.774	5.221.735.625	43,1

Rispetto al 1996 l'aumento (+43,1%) delle spese complessive (+L.5.221.735.625) si ricollega, per la parte più consistente:

- al fondo miglioramento efficienza, indennità varie e lavoro straordinario (+808.322.552), quasi raddoppiato e dovuto in pari misura all'accresciuto contingente di personale a tempo determinato;
- all'indennità di anzianità (+494.639.834);
- agli oneri previdenziali (+1.358.544.443);
- alle missioni estere (+187.359.887);
- a stipendi e altri assegni fissi (+2.238.713.666);
- agli oneri mensa (+77.805.430).

A fronte di tali incrementi di spesa - che per il personale a tempo determinato è totalmente a carico dei fondi comunitari, come si preciserà più avanti - è da registrare una diminuzione della spesa per corsi vari (-8.727.840), riguardante in prevalenza il personale di ruolo.

5. L'onere medio individuale della spesa di personale viene calcolato tenendo conto soltanto degli stipendi ed altri assegni fissi, dei compensi per lavoro straordinario ed incentivi, dell'indennità di missione e degli altri oneri previdenziali ed assistenziali a carico dell'Ente (con esclusione peraltro dell'importo relativo all'indennità di fine rapporto):

<u>Denominazione spesa personale di ruolo</u>	<u>Importi anno 1997</u>
Stipendi ed altri assegni fissi.	L. 4.375.544.612
Fondo miglioramento efficienza e lavoro straord.	L. 542.000.000
Missioni all'interno ed estero	L. 289.498.663
Oneri assist. e previdenziali	L. 1.670.000.000
	<u>L. 6.877.043.275</u>
Numero dipendenti ai fini della media 85*	
Onere medio individuale	<u>L. 80.906.392</u>

L'onere medio individuale se determinato sul totale delle spese per il personale di ruolo, comprensive dell'indennità di anzianità di L. 740.160.625, è pari a L. 7.808.098.019 e sale a L. 91.859.977.

85

(*) il numero comprende:

1 - Direttore Generale

84 - Dipendenti di ruolo

<u>Denominazione spesa personale a termine</u>	<u>Importi anno 1997</u>
Stipendi ed altri assegni fissi.	L. 4.788.223.670
Fondo miglioramento efficienza e lavoro straord.	L. 1.048.162.793
Missioni all'interno ed estero	L. 977.894.036
Oneri assist. e previdenziali	L. 2.357.439.256
	<u>L. 9.171.719.755</u>

Numero dipendenti ai fini della media 122, nel quale confluiscono in media, ed in relazione alle decorrenze delle assunzioni, le n. 127 unità assunte a termine.

L'onere medio individuale, considerata l'indennità di anzianità per il personale a termine di L. 347.285.000, è pari a L. 9.519.004.755

122

ed è di L. 78.024.630.

Se, infine, si computano insieme il personale di ruolo e quello a termine (127 unità) la formula è:

$$\frac{17.327.102.774}{207*} = 83.705.811 \text{ (- 11,73\% circa rispetto al 1996) .}$$

(*) Il numero comprende:

- 1 - Direttore Generale
- 84 - Dipendenti di ruolo
- 122 - Unità anno di personale a termine come sopra calcolate.

Il costo unitario risulta notevolmente ridotto, rispetto a quello del solo personale di ruolo, perchè comprensivo delle spettanze delle unità a termine, di entità notevolmente inferiore.

La spesa complessivamente erogata per il personale di ruolo ed a tempo determinato, che nel 1996 era di L. 12.105.367.149, è aumentata a L. 17.327.102.774 nel 1997, come risulta dal seguente prospetto:

Tab. 4 Denominazione di spesa	Esercizio 1996	Esercizio 1997
	86 unità di ruolo 112 unità tempo determinato	85 unità di ruolo 127 unità tempo determinato
Stipendi ed altri assegni fissi	6.925.054.616	9.163.768.282
Fondo miglior. eff.nza/inden/straord.	781.770.241	1.590.162.793
Missioni Nazionali	431.769.461	502.799.020
Missioni Estere	577.233.792	764.593.679
Indennità e spese trasferimenti	0	0
Oneri previdenziali	2.460.044.887	3.818.589.330
Corsi per il personale	11.807.840	3.080.000
Altri oneri (Mensa)	264.705.720	342.511.150
Contributi attività culturali	17.692.500	16.987.000
Sussidi	15.630.000	9.990.000
Borse di studio figli studenti	9.750.000	7.200.000
Contributi su prestiti medio termine	17.102.301	19.975.895
Indennità anzianità	592.805.791	1.087.445.625
TOTALE	12.105.367.149	17.327.102.774

In dipendenza poi degli accresciuti compiti istituzionali ed incarichi comunitari, la spesa per il solo personale assunto a tempo determinato è aumentata per il 1997 a L. 9.519.004.765, come risulta dal prospetto di cui alla Tab. 3.

Il considerevole aumento della spesa registratosi nel 1997 per il personale a tempo determinato - destinatario degli stessi istituti contrattuali, economici e giuridici delle corrispondenti qualifiche del personale di ruolo (Comparto degli Enti ed Istituzioni di ricerca di cui al citato DPCM n.593/1993) - è dovuto al fatto che, a differenza degli anni 1995 e 1996, in cui le assunzioni erano state scaglionate per lo più nel secondo semestre, per il 1997 esse hanno coperto l'intero arco dell'anno comportando un maggior carico di spesa per retribuzioni ed oneri riflessi.

Tale maggiore spesa ha trovato copertura negli ingenti contributi comunitari erogati per singoli programmi e per attività di assistenza tecnica e varie (per un totale di L. 38.522.504.500 erogati per il tramite del Ministero del lavoro o direttamente dall'U.E., come di seguito riportati: