

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 64/2004.

LA CORTE DEI CONTI
IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 28 settembre 2004;

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 2002, nonché le annesse relazioni del Commissario Straordinario e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte dei Conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dott. Giorgio Putti 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 2002;

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 perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

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 2002 – 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.

ESTENSORE

Giorgio Putti

PRESIDENTE

Luigi Schiavello

Depositata in Segreteria il 1° ottobre 2004.

IL DIRIGENTE SUPERIORE

(Dr. Cataldo Potenzi)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO PER LO SVILUPPO
DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE DEI LAVORATORI (ISFOL)
PER L'ESERCIZIO 2002

S O M M A R I O

1. Premessa	<i>Pag.</i>	13
2. Considerazioni generali	»	13
3. L'attività istituzionale e la struttura organizzativa ...	»	15
4. Gli organi	»	20
5. Il personale e la relativa spesa	»	23
6. L'attività contrattuale	»	27
7. Il bilancio di previsione e il conto consuntivo	»	32
8. I risultati della gestione	»	32
9. La situazione amministrativa	»	36
10. Il conto economico	»	37
11. La situazione patrimoniale	»	39
12. Conclusioni	»	40

1. Premessa

La gestione finanziaria dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL) ha formato oggetto di referto sino all'esercizio 2001¹.

La presente relazione riferisce -ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20- sui risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'esercizio 2002 e sugli eventi di maggiore rilevanza verificatisi a data corrente.

Il controllo viene svolto dalla Corte con le modalità di cui all'art. 12 della legge n. 259/58.

2. Considerazioni generali

Il biennio in esame ha visto un completamento e uno sviluppo dell'attività svolta dall'Istituto e, parallelamente, un avvio a soluzione di alcuni problemi evidenziati nel periodo precedente, e peraltro richiamati nella precedente relazione; al tempo stesso, però, ha visto anche il permanere sul tappeto di altri problemi anch'essi segnalati nella precedente relazione.

Un primo, importante passo è rappresentato dal nuovo Statuto dell'Ente, firmato dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 19/03/2003 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 18/06/2003.

Il nuovo Statuto risponde in sostanza all'esigenza dell'Istituto di adeguarsi ai nuovi assetti delle politiche formative e del lavoro generati da un insieme di innovazioni strutturali che coinvolgono tutti gli attori, (a livello centrale, regionale e sub regionale), e tutti gli aspetti (istituzionali, funzionali, processuali e procedurali) , dei sistemi della formazione e del lavoro.

In particolare, si possono ricordare a questo riguardo:

- il peso del Fondo Sociale Europeo sulle politiche formative e del lavoro;
- la rideterminazione delle competenze e delle relazioni tra Stato e sistema delle autonomie locali;
- la nuova configurazione, in una visione sistemica, dei rapporti tra politiche e sistemi occupazionali e politiche e sistemi formativi;
- la riqualificazione dei sistemi formativi regionali sotto il profilo organizzativo;
- la riorganizzazione e l'ampliamento del quadro dell'offerta di formazione professionale nella logica del "life learning";
- un accentuato protagonismo della Pubblica Istruzione e dell'Istruzione Universitaria nel campo della formazione professionale.

Per governare un quadro di innovazioni così ampio e profondo, gli attori interessati a livello centrale (Ministero del Lavoro) e periferico (Regioni, Province, Enti locali) o rappresentativi dell'uno o dell'altro (Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni e

¹ Ultima relazione, per gli esercizi dal 1998 al 2001, in atti parlamentari – XIV Leg. – Doc XV, n. 113, trasmessa alla Presidenza il 19 novembre 2002.

Conferenza unificata di cui al Decreto legislativo 281/98), hanno la necessità di essere sostenuti da una sistematica e qualificata attività di consulenza ed assistenza tecnica: sistematica perché riguarda sia le politiche di formazione che quelle del lavoro e perché rivolta a tutti i soggetti interessati a tali politiche; qualificata, perché supportata da un'organica attività di ricerca e sperimentazione.

Il nuovo Statuto prospetta la fisionomia dell'Isfol come soggetto pubblico di ricerca a supporto dello Stato, delle Regioni e Province autonome e degli Enti locali.

Per quanto riguarda le modalità operative, poi, il nuovo Statuto riafferma il paradigma istituzionale "ricerca - assistenza tecnica", quest'ultima intesa come "supporto tecnico - scientifico" (per attività con connotazioni di innovatività e trasferibilità, o per erogare servizi informativi - formativi avanzati, o per attività di alta formazione).

Un altro aspetto del nuovo Statuto riguarda poi l'esigenza di adeguare la fisionomia dell'Istituto alle nuove norme che regolano il sistema degli enti pubblici nazionali, in generale, e di quelli di ricerca, nello specifico.

Accanto a questi fatti, indubbiamente positivi, restano però ancora irrisolti, come accennato, alcuni altri problemi, primo fra i quali la gestione delle risorse umane utilizzate per lo svolgimento dell'aumentato volume di attività conseguente ai nuovi incarichi conferiti all'Isfol dalla Commissione Europea, attraverso il Ministero del Lavoro: questi infatti, se da un lato hanno notevolmente aumentato le entrate finanziarie e consentito quindi una più forte capacità di spesa, dall'altro, accrescendo fortemente la mole di lavoro, hanno comportato l'esigenza di nuove risorse umane, con conseguenti nuove assunzioni di personale a tempo determinato.

Si ricorda infatti che, a seguito della programmazione FSE 2000/2006 e dei conseguenti affidamenti all'Isfol, a fronte della esiguità di personale di ruolo, furono nel 2001 assunte a tempo determinato (fino al 2006) 315 unità di nuovo personale; cifra che si è leggermente ridotta nei due anni successivi scendendo a 309 nel 2003.

Il crescente volume di attività dell'Isfol può essere documentato anche da un dato quantitativo, vale a dire l'incremento del numero delle Disposizioni del Direttore Generale che autorizzano impegni di spesa per lo svolgimento delle attività di ricerca e di assistenza tecnica, di seminari e convegni, gruppi di lavoro, ecc.: per tutte, infatti, si calcola un aumento generalizzato, tra 2002 e 2003, compreso tra il 40% e il 50%.

Più nel dettaglio, gli atti formali del Direttore Generale sono stati 726 nel 2003, rispetto a 494 nel 2002 e 476 nel 2001; la loro ripartizione per oggetto è la seguente:

Affidamenti esterni di attività di ricerca, assistenza tecnica e sperimentazione	144
Incarichi di collaborazione	312
Seminari, convegni, gruppi di studio	147
Amministrazione, gestione, servizi vari	111
Altri	12

Un'ultima osservazione di carattere generale va fatta sulla situazione di cassa, strutturalmente in sofferenza a causa dei ritardi che si registrano nel trasferimento di risorse da parte del Ministero: circostanza, questa, che riguarda tanto i rimborsi per le attività di assistenza tecnica del FSE, quanto e soprattutto il contributo istituzionale (non di rado quest'ultimo viene erogato nel secondo semestre dell'anno successivo a quello di riferimento).

Con riferimento ai trasferimenti legati alle attività di Assistenza Tecnica da parte del Ministero del Lavoro, va evidenziato che tali ritardi vanno aggiunti ai tempi tecnici relativi al passaggio degli atti di liquidazione dal Ministero del Lavoro al Ministero dell'Economia e Finanze, e da quest'ultimo alla Tesoreria Provinciale della Banca d'Italia.

Le carenze del procedimento di finanziamento - sia per la quota comunitaria, sia e soprattutto per quella nazionale - concorrono al rigonfiamento dell'avanzo di amministrazione; dal canto loro le disponibilità di cassa estremamente ridotte danno luogo ad un sistematico ricorso ad onerose anticipazioni con l'Istituto bancario cassiere.

La situazione di cassa tuttavia appare relativamente meno grave nel secondo semestre 2003, a seguito di una maggiore tempestività, rispetto al passato, dei trasferimenti di risorse finanziarie da parte del Ministero del Lavoro.

3. L'attività istituzionale e la struttura organizzativa

Come già si è avuto modo di osservare nella precedente relazione, il processo evolutivo che ha interessato il mondo delle politiche del lavoro e della formazione (ed alcuni connotati del quale sono stati richiamati nelle considerazioni generali), cui si aggiunge, più recentemente, l'ampliamento della sfera di attività generato dal nuovo Statuto, ha in parte modificato la fisionomia organizzativa dell'Istituto ed il suo approccio operativo.

Per quanto riguarda la fisionomia organizzativa occorre ricordare che, accanto alle Aree di ricerca - che costituiscono l'intelaiatura organizzativa formale e consolidata dell'Istituto - negli ultimi anni operano la Struttura di Assistenza Tecnica al Fondo Sociale Europeo, la Struttura Nazionale di Supporto per l'Iniziativa Comunitaria Equal e l'Istanza Nazionale di Coordinamento per il Programma Comunitario Leonardo da Vinci e di assistenza tecnica per il programma Europass.

Si ricorda ancora che, accanto alle Aree o alle suddette Strutture ha preso poi forma particolare di autonomia una serie di Progetti e Attività che si caratterizzano per una specifica area tematica (Ambiente, Formazione Continua, Analisi dei Fabbisogni, Orientamento, Osservatorio sull'Inclusione Sociale, Politiche Sociali, Pari Opportunità, Assistenza Tecnica alle Regioni), oppure organizzativa o specialistica (Sistemi informativi autorizzati, Centro di Documentazione Specializzato, ecc.); si tratta di attività che, sul piano organizzativo, hanno assunto la veste di vere e proprie Unità Operative, con relativo responsabile e numerosi addetti.

Per quanto riguarda il nuovo procedimento l'Isfol ha adottato un nuovo modo di operare: un nuovo modo in cui le due dimensioni (ricerca-assistenza), non si rapportano più secondo lo schema dicotomico (ricerca e sperimentazione da una parte e assistenza e consulenza dall'altra), o quello circolare (la ricerca offre contributi all'assistenza tecnica che successivamente propone input alla ricerca), ma secondo concomitanti ed interagenti modalità di relazione (l'assistenza tecnica comporta l'elaborazione e l'adozione di modelli e soluzioni prototipali).

Quest'ultima circostanza viene peraltro accentuata dalla nuova programmazione 2000-2006 del FSE (in particolare per il PON Obb. 1 e 3): questa, infatti, ed i relativi "complementi di programmazione", impegnano più direttamente l'Isfol sulle cosiddette "Azioni di Sistema", vale a dire sulla definizione e messa a punto di interventi destinati ad un migliore funzionamento delle attribuzioni e delle offerte regionali in tema sia di formazione che di politiche per l'impiego, e che si connotano come interventi caratterizzati da una forte e diffusa attività sperimentale.

Questa nuova formula ha consentito all'Isfol di acquisire non solo commesse per supportare la formazione professionale, ma anche la collaborazione in ambiti operativi "non tradizionali" (ad esempio, il monitoraggio e l'assistenza tecnica all'allestimento, da parte delle Regioni, dei nuovi servizi per l'impiego) e l'avvio di collaborazioni con nuovi partners istituzionali quali: Ministero dell'Istruzione (relativamente alle tematiche dell'obbligo formativo, dell'istruzione e formazione tecnica superiore, dell'educazione degli adulti); Ministero dell'Economia - Ragioneria Generale dello Stato (per il monitoraggio nazionale FSE); Ministero dell'Ambiente (per il "Sistema informativo Anfora", offerta formativa ambientale e impatto sul mercato del lavoro); Dipartimento degli Affari Sociali (per il progetto "Socializzazione e creatività giovanile"), Dipartimento delle Pari Opportunità (per il Progetto - quadro "Misure a favore dell'impiego, dell'autoimpiego e dell'imprenditorialità femminile").

Relativamente agli aspetti professionali, va ricordata l'assistenza tecnica fornita a Ministero del Lavoro e Regioni per l'elaborazione e la produzione di modelli in materia di certificazione delle competenze, analisi dei fabbisogni, valutazione delle politiche e dei sistemi.

Accanto a questi mutamenti di carattere generale, e che in definitiva testimoniano la nuova "collocazione istituzionale" dell'Isfol, vanno segnalati alcuni interventi ed iniziative che, prendendo le mosse dal nuovo Statuto, tentano di avviare un processo di miglioramento e