

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 76/2008.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 4 novembre 2008;

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 del Presidente del Consiglio dei ministri 8 settembre 2003 con il quale l'Istituto superiore per la prevenzione e sicurezza del lavoro (ISPESL) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 2 e 3 della predetta legge n. 259 del 1958;

vista la propria determinazione n. 78 del 25 novembre 2003 con la quale questa Sezione ha disciplinato, nei confronti dell'Ente, le modalità di esecuzione degli adempimenti prescritti dalla medesima legge;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 2004-2007, nonché le annesse relazioni del Direttore Generale 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 Adolfo Teobaldo De Girolamo 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 superiore per la prevenzione e sicurezza del lavoro per gli esercizi 2004-2007;

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 dei conti consuntivi – corredati 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 i conti consuntivi per gli esercizi 2004-2007 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE

Adolfo De Girolamo

PRESIDENTE

Mario Alemanno

Depositata in Segreteria il 20 novembre 2008.

IL DIRIGENTE

(dott. Giuliana Pecchioli)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO SUPERIORE PER LA PRE-
VENZIONE E SICUREZZA SUL LAVORO PER GLI ESERCIZI 2004-2007

S O M M A R I O

Premessa	Pag.	13
1 – Il processo evolutivo dell'ISPESL ed il quadro norma- tivo di riferimento	»	14
2 – Il ruolo dell'ISPESL e la ricerca sanitaria	»	19
3 – Gli organi e la struttura	»	22
3.1. La configurazione degli organi ed i compensi	»	22
3.2. La struttura centrale e periferica	»	28
4 – Le risorse umane ed i costi	»	30
5 – Gli incarichi di studio e le consulenze	»	39
6 – Il processo di informatizzazione	»	41
7 – L'attività istituzionale dell'ISPESL. Programmazione e verifica dei risultati	»	42
7.1. Profili di attività istituzionale	»	42
7.2. Attività di programmazione ed esercizio dei poteri ministeriali di vigilanza, controllo e indirizzo	»	46
8 – I risultati contabili della gestione	»	49
8.1. Il bilancio, l'ordinamento contabile e la gestione in generale	»	49
8.2. Il rendiconto finanziario	»	54
8.3. La situazione patrimoniale	»	65
8.4. La situazione amministrativa	»	67
8.5. La gestione dei residui	»	69
9 – Considerazioni conclusive	»	72

PAGINA BIANCA

Premessa

La Corte riferisce al Parlamento, in attuazione dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto superiore per la prevenzione e sicurezza del lavoro (ISPESL) per gli esercizi 2004-2007, fornendo, altresì, dati ed elementi sugli aspetti più significativi, fino a data corrente.

L'Istituto è stato dichiarato ente sottoposto al controllo della Corte dei conti, ai sensi degli artt. 2 e 3 della predetta legge n. 259 del 1958, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 settembre 2003. Con determinazione n. 78 del 25 novembre 2003 questa Sezione ha disciplinato, nei confronti dello stesso, le modalità di esecuzione degli adempimenti prescritti dalla medesima legge.

Il referto della Corte riguarda il periodo nel quale si è avviata ed in parte realizzata la riforma - voluta dall'art. 9 del D.Lgs. n. 419 del 1999 (Riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali, a norma degli articoli 11 e 14 della Legge 15 marzo 1997, n. 59) - con atti organizzativi adottati in attuazione del D.P.R. 4 dicembre 2002 n. 303, con cui è stato emanato il Regolamento di organizzazione dell'Istituto.

1. Il processo evolutivo dell'Istituto superiore per la prevenzione e sicurezza del lavoro ed il quadro normativo e programmatico di riferimento

L'Istituto superiore per la prevenzione e sicurezza del lavoro (ISPESL), istituito con D.P.R. 31 luglio 1980, n. 619 - in forza della delega contenuta nell'art. 23 della legge 833/78 ed a seguito della soppressione dell'Ente Nazionale Prevenzione Infortuni (ENPI) e dell'Associazione nazionale per il controllo della Combustione (ANCC) disposta dalla legge suddetta - nasce come organo tecnico-scientifico, centro nazionale di informazione, documentazione, ricerca e sperimentazione del Servizio Sanitario Nazionale, alle dipendenze del Ministro della Sanità (poi Ministero della Salute¹).

Svolge la propria attività in materia di tutela della salute e della sicurezza e del benessere nei luoghi di lavoro anche nei confronti di organismi pubblici e privati e delle imprese - su richiesta degli stessi - e provvede anche all'esame e formulazione di proposte sulle questioni generali relative alla salute e alla sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro.

Effettua attività di ricerca scientifica, di normazione e di consulenza in materia di prevenzione e sicurezza del lavoro, nonché di natura tecnico-scientifica connessa alle competenze dello Stato in materia di prevenzione e sicurezza del lavoro.

L'ISPESL espleta, altresì, la funzione statale di omologazione dei prodotti industriali, nonché il controllo di conformità dei prodotti industriali di serie al tipo omologato, anche tramite i Dipartimenti periferici dislocati su tutto il territorio nazionale, per effetto delle previsioni di cui al D.L. 30 giugno 1982, n. 390, convertito con modificazioni nella legge 12 agosto 1982 n. 597.

Il D.Lgs. 30 giugno 1993, n. 268, con cui si è provveduto al riordinamento dell'Istituto, gli ha attribuito ulteriori compiti, con un ampliamento delle attività istituzionali nel settore della ricerca, della certificazione, dell'assistenza alle imprese, della formazione e dell'informazione.

È di rilievo considerare che, come previsto anche dal D.P.R. 18 aprile 1994, n. 441, recante il primo regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Istituto², l'attività di ricerca scientifica svolta dall'ISPESL è finanziata con quota-parte dell'1% del Fondo sanitario nazionale previsto dall'art.

¹ Il Ministero della Salute, in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 376, della Legge n. 244 del 2007 (finanziaria 2008) è confluito nel Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.

² Emanato in attuazione dell'art 2, comma 2, del menzionato decreto legislativo n. 268/93.

12, comma 2, del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (e successive modifiche) distinta in ricerca corrente e finalizzata.

Momento fondamentale per l'attuale connotazione dell'Istituto, come per altri enti di ricerca, è stata la disposizione normativa recata dall'art. 9 del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 419 (Riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali, a norma degli articoli 11 e 14 della Legge 15 marzo 1997, n. 59), in virtù della quale è stato esercitato da parte del Governo il previsto potere regolamentare che ha consentito il passaggio dell'Istituto medesimo nell'ambito degli enti pubblici, svincolandolo dal rapporto di dipendenza dal Ministero della Salute; ciò è avvenuto con l'emanazione del D.P.R. 4 dicembre 2002 n. 303 recante il regolamento di organizzazione dell'Istituto, per effetto del quale l'ISPESL, divenuto ente pubblico di ricerca, viene definito centro di riferimento nazionale di informazione, documentazione, ricerca, sperimentazione, controllo e formazione in materia di tutela della salute e della sicurezza e benessere nei luoghi di lavoro, ed è dotato di autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e contabile, sotto la vigilanza (non più alle dipendenze) del Ministro della Salute.

Avvalendosi del potere attribuito dall'art. 13³ del predetto D.P.R. 4 dicembre 2002, n. 303, l'ISPESL ha adottato una serie di atti regolamentari, fra i quali meritano menzione:

- il Decreto Presidente ISPESL 22 aprile 2005 (Regolamento concernente la disciplina e le modalità dell'attività brevettuale);
- il Decreto Presidente ISPESL 22 aprile 2005 (Regolamento recante norme concernenti la stipula di convenzioni, contratti e accordi di collaborazione e per la costituzione o partecipazione a consorzi, fondazioni o società dell'ISPESL);
- il Decreto Presidente ISPESL 22 aprile 2005 (Regolamento concernente le modalità per il conferimento di borse di studio);
- il Decreto Presidente ISPESL 22 aprile 2005 (Regolamento concernente le modalità per il conferimento di incarichi di collaborazione per l'attuazione dei programmi di ricerca);
- il Decreto Presidente ISPESL 22 aprile 2005 (Regolamento concernente l'istituzione di un sistema di controlli interni);
- il Decreto Presidente ISPESL 5 ottobre 2006 (Regolamento recante norme per strutture e personale);

³ La norma dispone anche che i regolamenti di contabilità sono soggetti all'approvazione del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; i regolamenti concernenti l'organizzazione e il personale sono soggetti all'approvazione del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica; tutti gli altri regolamenti sono soggetti alla sola approvazione del Ministro della sanità.

- il Decreto Presidente ISPESL 10 aprile 2007 (Regolamento recante norme per l'acquisto di beni e servizi e forniture);
- il Decreto Presidente ISPESL 10 aprile 2007 (Regolamento recante norme di amministrazione e contabilità).

Di particolare rilievo il provvedimento di aggiornamento del tariffario ISPESL, adottato con decreto del Presidente dell'Istituto 7 luglio 2005, che stabilisce le tariffe per i servizi resi dall'ISPESL nello svolgimento delle attività istituzionali.

Tale decreto, ulteriormente adeguato e rivisto, potrebbe rappresentare, ove effettivamente applicato, una proficua fonte di finanziamento per l'Ente, diversamente da quanto è accaduto negli anni di riferimento, nei quali, prevalentemente per il frequente e reiterato ricorso a deroghe, pur previste dall'art. 1 del tariffario, non si sono registrate significative entrate.

Dalla considerazione della sequenza temporale dei sopracitati atti regolamentari, emerge il notevole ritardo con il quale l'Ente ha proceduto agli adempimenti organizzativi cui era tenuto.

E ciò vale soprattutto per quello relativo al sistema contabile, intervenuto solamente nel 2007, pur in presenza di una azione sollecitatoria di cui risultano essersi fatti carico sia il collegio dei revisori che il Ministero della Salute⁴. Ne è conseguito che, per gli esercizi sui quali si riferisce, il bilancio è stato redatto in termini finanziari, pur con riguardo, in parte, ai principi ed agli schemi di bilancio allegati al D.P.R. n. 97 del 2003, in quanto, nel periodo, erano ancora in corso di definizione le procedure per l'attivazione della contabilità analitica, economica e patrimoniale, presupposto necessario per la predisposizione della situazione patrimoniale e l'elaborazione del conto economico.

Il nuovo sistema di bilancio – indubbiamente di maggiore significatività per l'ente nella sua nuova connotazione – dovrebbe avere applicazione solamente a far tempo dall'esercizio 2008.

Sempre in tema di successione temporale degli atti, può ancora notarsi che il ricordato regolamento concernente norme per l'acquisto di beni e servizi emanato nel 2007 ha evidentemente avuto riguardo alla normativa preesistente al nuovo codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163) e quindi risulta essere già parzialmente obsoleto, come notato anche dal collegio dei revisori.

⁴ In particolare, risulta che il Ministero della Salute ha attivato una serie di incontri con i vertici e dirigenti dell'ente, al fine di accelerare l'attività regolamentare dell'ente stesso ed appianare eventuali problematiche.