

È in definitiva da ritenere che gli evidenziati ritardi nell'attuazione del D.P.R. 4 dicembre 2002 n. 303, recante il regolamento di organizzazione dell'Istituto, abbiano avuto effetti negativi anche sull'attività e sull'organizzazione dell'Istituto nella nuova connotazione di ente pubblico di ricerca; l'ISPESL solamente a partire dal 2006 ha iniziato ad avere una compiuta e nuova disciplina regolamentare a livello di configurazione strutturale e amministrativo-contabile, mentre, negli anni precedenti, ha continuato ad operare, nella sostanza, nell'assetto organizzativo pregresso di cui al citato D.P.R. 441/94.

È ancora da aggiungere che funzioni e connotazione dell'ISPESL sono state di recente oggetto di rimodulazione normativa da parte del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81, di attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, di delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, che, all'art. 9, commi 5 e 6, sugli Enti pubblici aventi compiti in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, ha, tra l'altro precisato che l'ISPESL: *a) svolge e promuove programmi di studio e ricerca scientifica e programmi di interesse nazionale nel campo della prevenzione degli infortuni, e delle malattie professionali, della sicurezza sul lavoro e della promozione e tutela della salute negli ambienti di vita e di lavoro; b) interviene nelle materie di competenza dell'Istituto, su richiesta degli organi centrali dello Stato e delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nell'ambito dei controlli che richiedono un'elevata competenza scientifica. Ai fini della presente lettera, esegue, accedendo nei luoghi di lavoro, accertamenti e indagini in materia di salute e sicurezza del lavoro; c) è organo tecnico-scientifico delle Autorità nazionali preposte alla sorveglianza del mercato ai fini del controllo della conformità ai requisiti di sicurezza e salute di prodotti messi a disposizione dei lavoratori; d) svolge attività di organismo notificato per attestazioni di conformità relative alle Direttive per le quali non svolge compiti relativi alla sorveglianza del mercato; e) è titolare di prime verifiche e verifiche di primo impianto di attrezzature di lavoro sottoposte a tale regime; f) fornisce consulenza al Ministero della salute, agli altri Ministeri e alle regioni e alle province autonome in materia salute e sicurezza del lavoro; g) fornisce assistenza al Ministero della salute e alle regioni e alle province autonome per l'elaborazione del Piano sanitario nazionale, dei piani sanitari regionali e dei piani nazionali e regionali della prevenzione, per il monitoraggio delle azioni poste in essere nel campo salute e sicurezza del lavoro e per la verifica del raggiungimento dei livelli essenziali di assistenza in materia; h) supporta il Servizio sanitario nazionale, fornendo informazioni, formazione, consulenza e*

assistenza alle strutture operative per la promozione della salute, prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro; i) svolge, congiuntamente ai servizi di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro delle ASL, l'attività di vigilanza sulle strutture sanitarie del Servizio sanitario nazionale; l) effettua il raccordo e la divulgazione dei risultati derivanti dalle attività di prevenzione nei luoghi di lavoro svolte dalle strutture del Servizio sanitario nazionale; m) partecipa alla elaborazione di norme di carattere generale e formula pareri e proposte circa la congruità della norma tecnica non armonizzata ai requisiti di sicurezza previsti dalla legislazione nazionale vigente; n) assicura la standardizzazione tecnico-scientifica delle metodiche e delle procedure per la valutazione e la gestione dei rischi e per l'accertamento dello stato di salute dei lavoratori in relazione a specifiche condizioni di rischio e contribuisce alla definizione dei limiti di esposizione; o) diffonde, previa istruttoria tecnica, le buone prassi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera v); p) coordina il network nazionale in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, in qualità di focal point italiano nel network informativo dell'Agenzia europea per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; q) supporta l'attività di monitoraggio del Ministero della salute sulla applicazione dei livelli essenziali di assistenza relativi alla sicurezza nei luoghi di lavoro.

Nel prendere atto dei molteplici, ed in parte nuovi, compiti che la norma affida all'ISPESL e che richiedono inevitabilmente un maggiore notevole impegno da parte degli Organi di vertice e dello stesso personale, sia ai fini del completamento della riforma organizzativa in corso, sia nell'attuazione dei nuovi obblighi normativi, la Corte fa riserva di riferire nella prossima relazione sugli effetti della nuova disciplina, con riguardo alla situazione dell'ISPESL, sotto il profilo organizzativo e funzionale.

2. Il ruolo dell'ISPESL e la ricerca sanitaria

Come già detto, parte primaria dell'attività istituzionale dell'ISPESL riguarda il rapporto di collaborazione con il Ministero della salute, il Governo e le Regioni, ai fini dell'elaborazione ed attuazione della programmazione sanitaria.

L'Istituto fornisce, altresì, consulenza ai medesimi soggetti istituzionali in materia di tutela della salute; svolge direttamente attività di ricerca scientifica nell'ambito delle materie previste dal Piano Sanitario Nazionale (PSN), promuove programmi di studio e di ricerca, anche in collaborazione con le strutture del Servizio Sanitario Nazionale, e sperimentazioni cliniche e sviluppi tecnologici di avanguardia, in collaborazione con gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e le aziende ospedaliere; stipula convenzioni, contratti ed accordi di collaborazione con enti, istituti ed organismi pubblici o privati, nazionali ed internazionali.

Giova rammentare che le norme che originariamente hanno disciplinato la materia della ricerca sono state principalmente introdotte dalla legge 833 del 1978 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) e successivamente dall'art. 12 del D.Lgs. 502 del 1992 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della L. 23 ottobre 1992, n. 421) e dall'art. 12 bis aggiunto dal D.Lgs. 229 del 1999 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della L. 30 novembre 1998, n. 419).

Quest'ultima disposizione, allo scopo di meglio raccordare gli obiettivi della ricerca nazionale con quelli previsti dal PSN, stabilisce che la ricerca sanitaria trova collocazione in un apposito programma di ricerca previsto dal PSN, predisposto a sua volta tenendo conto anche degli obiettivi definiti nel Programma nazionale per la ricerca di cui al D.Lgs. n.204/1998⁵ ed alla cui realizzazione concorrono tutte le pubbliche amministrazioni istituzionalmente investite di compiti attinenti all'attività di ricerca, ivi compreso l'ISPESL.

Il programma di ricerca sanitaria è elaborato, sentita la Commissione nazionale per la ricerca sanitaria, dal Ministero della Salute, che propone anche le iniziative da inserire nella programmazione della ricerca scientifica nazionale di cui al citato D.Lgs. n.204/1998. Il programma è adottato dallo stesso Ministro della Salute, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, entro sei mesi dalla data

⁵ Il D.Lgs. 5.06.1998 n. 204 (Disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica, a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera d), della L. 15 marzo 1997, n. 59) istituì per tale finalità il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca cui è subentrata l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca, costituita ai sensi dell'art. 2, comma 138, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286. Di tali atti non trovano applicazione per l'ISPESL le disposizioni in tema di coordinamento e valutazione della ricerca scientifica nazionale.

di entrata in vigore del Piano sanitario nazionale. La norma stabilisce, altresì, che anche tale programma ha validità triennale e che è finanziato da una quota pari all'1% del Fondo sanitario.

In tale contesto normativo, un ruolo importante è demandato alla predetta Commissione nazionale per la ricerca sanitaria, di cui all'art. 2, comma 7, del D.Lgs. 30 giugno 1993, n. 266⁶, istituita con D.M. 13 settembre 1997, cui spetta di formulare proposte in ordine al programma di ricerca sanitaria ed alle iniziative da inserire nel più vasto ambito della predetta ricerca scientifica nazionale; e ciò al fine di contribuire al perseguimento dell'obiettivo di una più accentuata razionalizzazione delle procedure e di un più efficace coordinamento dell'intera attività di ricerca, svolta dagli organismi tecnico-scientifici del Servizio sanitario nazionale.

Dal disegno del sistema sanitario nazionale, così sommariamente delineato, - nel quale risulta affermato il ruolo di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo assegnato al Ministero della Salute in materia di spesa sanitaria - viene, quindi, posta chiaramente l'esigenza che l'indicazione delle risorse necessarie per il perseguimento degli obiettivi della ricerca scientifica sia preceduta da una accurata azione di programmazione e da un'attenta valutazione dei risultati raggiunti.

In tale sistema dovrebbe inserirsi anche l'ISPESL, ai fini di una proficua utilizzazione delle proprie risorse e di un efficace svolgimento del proprio ruolo, in modo coordinato e coerente con gli altri Organismi ed Istituzioni del settore.

È da notare, al riguardo, che sulla complessiva attività dell'ISPESL la Corte ha già avuto modo di riferire⁷, in sede di esercizio del controllo sullo stesso quale organo del Ministero della Salute, ponendo in luce carenze - da parte dell'Amministrazione centrale e dell'Istituto - nel percorso programmatico, di finanziamento e di verifica dei risultati nel settore della ricerca, con conseguenti ritardi e disfunzioni nell'attività.

Può essere utile osservare, con riguardo all'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) istituita ai sensi dell'art. 2, comma 138, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, che, pur non essendo assoggettato l'ISPESL ai poteri di coordinamento dell'Istituzione⁸, vi sarebbe sempre la possibilità di fruire delle attività di opportuno coordinamento della medesima, in virtù della previsione di cui all'art. 1, comma 3, del

⁶ Fino all'istituzione della suindicata Commissione, gli adempimenti ad essa demandati hanno continuato ad essere svolti da quella scientifica biomedica, di cui all'art. 23 del D.P.R. n. 617/80.

⁷ Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato:delibere n. 65/98 e n. 6/2002/G.

⁸ Cfr. precedente nota 5.

Regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia, adottato con D.P.R. 21 febbraio 2008, n. 64. La norma prevede che le attività dell'Agenzia disciplinate nel regolamento "possono essere svolte, sulla base di apposite convenzioni stipulate tra il Ministro e gli altri Ministri vigilanti, in tutto o in parte, anche nei confronti degli enti di ricerca non sottoposti alla vigilanza esclusiva del Ministero".

L'ISPESL, per parte sua, evidenzia di aver mirato, dal 2002 in poi attraverso atti programmatori, a razionalizzare e massimizzare l'utilizzazione delle risorse destinate alla ricerca scientifica, diminuendo nel contempo il rischio della frammentazione e della polverizzazione dei progetti, e migliorando il settore, nella sua globalità, così da elevare anche la qualità della vita e della salute collettiva.

Dell'effettivo raggiungimento di risultati di tal fatta, dopo la trasformazione dell'Istituto in ente di ricerca, non è possibile ancora trarre conferme – come si vedrà meglio in prosieguo – dall'analisi dei dati della gestione, anche per la mancanza di una significativa rappresentazione economica della stessa e di valutazioni da parte degli uffici chiamati al controllo strategico e di gestione.

3. Gli Organi e la struttura

3.1 - La configurazione degli organi ed i compensi

Nel periodo di gestione considerato nel referto rimangono in vigore, fino al 2006, le norme sul funzionamento e l'organizzazione dell'ISPESL dettate dal D.P.R. 441/1994, nei limiti della loro compatibilità con le nuove disposizioni del citato D.P.R. 303/2002, in quanto, come già detto, solamente con decreto del 5 ottobre 2006 è stato emanato il regolamento relativo all'organizzazione dell'Istituto a livello di strutture e personale, ivi compresa la definizione degli uffici dirigenziali di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che sono stati determinati nel numero massimo di quindici uffici di livello dirigenziale e due uffici di livello dirigenziale generale.

Dal 2003 si è avviato comunque un processo di innovazioni nella politica istituzionale dell'ISPESL a livello di organi statutari.

Tali interventi di riorganizzazione previsti dalla normativa hanno investito l'intera ossatura degli organi dell'Istituto e hanno teso a determinare – secondo gli intenti dichiarati dall'Istituto – un rinnovato impianto strutturale, con il fine ultimo di semplificare le procedure di governo dell'ente e di promuoverne l'azione e la competitività in adesione ad una moderna concezione dell'intervento pubblico a sostegno della salute.

Ai sensi del "Regolamento di organizzazione dell'ISPESL", adottato con D.P.R. del 4 dicembre 2002 n. 303, l'Istituto si articola nei seguenti organi e strutture: Presidenza, Consiglio di amministrazione, Direzione generale, Comitato scientifico, Collegio dei revisori, strutture tecnico-scientifiche e amministrative centrali e strutture territoriali.

Con l'insediamento degli organi dell'ISPESL, avvenuto nel 2003, si è formalmente realizzata la trasformazione dello stesso da Organo dello Stato ad ente di diritto pubblico.

Il Presidente dell'Istituto è titolare di un complesso di attribuzioni: ha la rappresentanza legale dell'Ente, convoca e presiede il Consiglio di amministrazione, il Comitato scientifico e stabilisce l'ordine del giorno delle sedute; sovrintende all'andamento dell'ente e vigila sul corretto funzionamento delle strutture, assicurandone l'unità operativa e di indirizzo; sentito il direttore generale, assegna i dirigenti agli uffici di livello dirigenziale generale; sentito il Consiglio di amministrazione, conferisce gli incarichi di direzione delle strutture tecnico-scientifiche; predispone, con la collaborazione degli uffici interessati e sentito il Comitato scientifico, il piano triennale da sottoporre al Consiglio di amministrazione; valuta l'attività delle strutture tecniche dell'Istituto.

L'attuale Presidente è stato nominato, per cinque anni, con decreto del Presidente della Repubblica del 1° aprile 2003, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Salute⁹.

Al Presidente è attribuita una indennità di carica, ai sensi degli artt. 5, 6 e 11 del citato D.P.R. n. 303 del 2002, che è stata determinata nella misura annua lorda di Euro 130.380, con decreto del Ministro della Salute di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze in data 8 ottobre 2007¹⁰.

È da notare che con DPCM 28 aprile 2008, su proposta del Ministro della salute, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera q, del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419, considerata la intervenuta scadenza degli Organi ordinari (Presidente e Consiglio di amministrazione) nonché l'approssimarsi del termine ultimo del regime "prorogatio" (coincidente con la data del 15 maggio 2008) in cui gli stessi operavano, sono stati nominati un Commissario straordinario, nella persona del Presidente, ed un sub-commissario, nella persona del Direttore, con i poteri di cui all'art. 19, comma 1, del D.P.R. 4 dicembre 2002, n. 303.

Il Consiglio di amministrazione, la cui composizione e compiti sono regolati dagli artt. 6 e 7 del D.P.R. 303/2002, adotta gli indirizzi e i programmi annuali e pluriennali di attività, su proposta del Presidente, sentito il Comitato scientifico; delibera il bilancio preventivo e consuntivo, nonché le variazioni ai bilanci; delibera la pianta organica dell'Istituto e ogni relativa variazione di fabbisogno del personale; elabora i piani di assunzione del personale; approva gli accordi di collaborazione con organismi italiani e stranieri sia pubblici che privati, sentito, se del caso, il parere del Comitato scientifico; delibera tutti i regolamenti.

Per il periodo che rileva, il Consiglio è stato nominato con decreto del Ministro della salute 28 marzo 2003¹¹, per la durata in carica di cinque anni; è composto dal Presidente e da otto componenti così individuati, a norma dell'art. 6 del D.P.R. citato: tre esperti "*designati dal Ministro della sanità*"; tre esperti "*designati dalla Conferenza unificata Stato-regioni*"; un esperto "*designato dal Ministro della ricerca scientifica*"; un esperto "*designato dall'Associazione nazionale dei comuni italiani*".

Ai singoli componenti del Consiglio di amministrazione è corrisposto un compenso annuo lordo stabilito in € 28.435 a.l. nel già citato decreto

⁹ La nomina è disciplinata dal comma 1 dell'art. 5 del D.P.R. n. 303/2002.

¹⁰ Sulle misure degli emolumenti si era già pronunciata la Presidenza del Consiglio dei Ministri con nota del 1 giugno 2004 n. 7608, conformemente alla direttiva del Presidente Consiglio dei Ministri 9 gennaio 2001 ed alla relativa circolare n. DICA/4993/IV 1.1.3 del 29 maggio 2001 sulle modalità applicative concernenti la procedura di determinazione dei compensi dei componenti di organi di amministrazione e di controllo degli enti ed organismi pubblici.

¹¹ È stata fatta riserva di integrarne la composizione con la designazione di un esperto indicato dalla Conferenza Stato-Regioni.

interministeriale dell'8 ottobre 2007. Il gettone di presenza è stato determinato nella misura lorda di € 103,00.

A tali importi, così come a quelli spettanti agli altri organi collegiali di seguito indicati, è stata applicata, a decorrere dal 1° gennaio 2006, la riduzione automatica del 10 %, rispetto alla data del 30 settembre 2005, in ossequio al disposto del comma 58, dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Il Collegio dei revisori è composto da tre membri effettivi ed un supplente, nominati con decreto del Ministro della salute, di cui uno designato dal Ministro dell'economia e delle finanze, e dura in carica tre anni¹². L'incarico di Presidente del Collegio, la cui scelta non è specificamente disciplinata dal D.P.R. n. 303 del 2002, viene conferito, sulla base della specifica e documentata professionalità, dallo stesso decreto ministeriale di nomina dell'Organo.

Il Collegio provvede al riscontro degli atti di gestione e della loro regolarità e conformità alle norme di leggi e regolamenti, accerta la regolare tenuta dei libri e delle scritture contabili, effettua le verifiche di cassa e compie ogni altro atto inteso ad accertare la regolarità dell'attività dell'ISPESL. I componenti del Collegio possono partecipare, senza diritto di voto, alle sedute del Consiglio di amministrazione.

L'Organismo, costituito dapprima con decreto del Ministro della salute in data 7 marzo 2003, è stato rinnovato con decreto del Ministro della salute in data 10 marzo 2006, per un ulteriore triennio.

Il compenso per il Presidente del Collegio è stato stabilito, con il citato decreto interministeriale 8 ottobre 2007 nella misura di 25.022 euro a. l.; quello per i membri effettivi è pari ad euro 20.852; quello per il membro supplente è stato determinato in euro 4.170. Il gettone di presenza per il Collegio dei revisori è rimasto stabilito nella predetta misura lorda di 103 euro.

Il Direttore generale partecipa con voto consultivo alle sedute del Consiglio di amministrazione; attua i provvedimenti del Consiglio di amministrazione; formula indicazioni programmatiche, sulla base di quanto previsto dal Consiglio di amministrazione, per la predisposizione del bilancio e dei relativi atti; cura la ricognizione di fabbisogni, programmandone la realizzazione sulla base delle richieste, tenendo conto delle risorse del bilancio; individua le risorse finanziarie da assegnare, su proposta del Presidente, agli uffici amministrativi e tecnici; adotta gli atti relativi alla gestione dell'Istituto, che non sono di competenza specifica del Presidente o dei vari dirigenti, approva l'indizione delle procedure

¹² La composizione e la nomina sono disciplinati dall'art. 11 del D.P.R. 4 dicembre 2002 n. 303.

concorsuali in materia di servizi, lavori e forniture che superino la soglia comunitaria.

Il Direttore generale è nominato, ai sensi dell'art 8 del D.P.R. n. 303 del 2002, con decreto del Ministro della salute, su proposta del Presidente, ed è scelto tra persone laureate di larga, provata e documentata esperienza di direzione in materia di gestione e amministrazione. Il rapporto di lavoro è regolato con contratto di diritto privato di durata massima quinquennale.

Il Direttore generale in carica è stato nominato con DM del 16 maggio 2003, per un quinquennio a decorrere dalla data del citato DM.

Il trattamento economico annuo, definito con contratto di lavoro individuale, è stato stabilito in misura corrispondente al trattamento economico fondamentale del direttore di un ufficio di livello dirigenziale generale maggiorato del 30%, con l'aggiunta delle quote di retribuzione di posizione e di risultato di livello più elevato corrisposte su base annua nell'Istituto.¹³

L'Amministrazione ha precisato di non aver applicato agli emolumenti spettanti al Direttore le riduzioni di cui ai commi 58, 59 e 60 della legge 266/2005, con riguardo anche a quanto affermato nella circolare n. 28 del 14 giugno 2006 del Ministero dell'Economia e delle Finanze¹⁴, "trattandosi nella fattispecie di Organo monocratico ed essendovi stretta correlazione tra gli emolumenti fissi e variabili corrisposti per il CCNL alla dirigenza di livello generale in servizio in Istituto ed il compenso del Direttore Generale a carattere specificamente retributivo".

Il Direttore Generale, negli anni di riferimento che costituiscono una fase di transizione al nuovo sistema di contabilità¹⁵, si connota quale unico centro di responsabilità ed ha provveduto a distribuire le risorse economiche ai vari dirigenti generali.

Il Comitato scientifico esprime parere su tutte le convenzioni e progetti di ricerca con istituzioni, enti e organismi nazionali ed internazionali sia pubblici che privati; svolge attività di consulenza in ordine ai piani e programmi di attività che il Presidente e il Consiglio di amministrazione ritengono di trasmettere; esprime parere sulle materie di studio e ricerca per le quali assegnare le borse di studio; esprime annualmente pareri obbligatori sull'attività delle strutture

¹³ Gli impegni per un maggiore importo che risultano assunti nell'esercizio 2007 si riferiscono a competenze arretrate da corrispondere.

¹⁴ La circolare n. 28 del 14 giugno 2006 del Ministero dell'Economia e delle Finanze ha interpretato il disposto normativo nel senso che sono da ridurre del 10% i compensi dovuti in base ai provvedimenti legislativi, regolamentari e amministrativi ai componenti degli Organi collegiali operanti nelle pubbliche amministrazioni e negli enti da queste controllate. Nella medesima circolare viene specificato che "la riduzione opera anche nei confronti degli organi monocratici i cui compensi o parte di essi hanno natura indennitaria e non prettamente retributiva".

¹⁵ Il nuovo sistema, che prenderà compiuta forma solo con l'attuazione del regolamento di contabilità del 2007, prevede Centri di responsabilità nonché responsabili della gestione delle UPB.

tecniche nelle quali è articolato l'ISPESL sulla base di criteri che il Comitato determina all'inizio dell'insediamento e che può mutare per motivate considerazioni; esprime parere sulla parte concernente la ricerca del piano triennale di attività; esprime parere sui regolamenti relativi alla costituzione delle strutture organizzative tecnico-scientifiche dell'Istituto; esprime altresì parere su ogni altro argomento che il Presidente ritenga di sottoporgli.

Il Comitato, composto di persone esperte nelle materie di competenza dell'Istituto, secondo quanto disposto dall'art. 9 del D.P.R. 12 dicembre 2002 n. 303, è costituito: dal Presidente; da otto esperti, anche stranieri, su proposta del Presidente ISPESL; da tre esperti designati dalla Conferenza unificata Stato-regioni; da dieci esperti *"in rappresentanza, rispettivamente, tre del Ministero della Salute, uno del Ministero dell'Istruzione dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, uno del Ministero dell'ambiente, uno del Ministero delle attività produttive, uno del Ministero degli affari esteri, uno del ministero del lavoro, uno del ministero dell'interno e uno del ministero delle politiche agricole e forestali"*.

Il Comitato è stato costituito, per un triennio, con decreto del Ministero della salute in data 19 febbraio 2003 con riserva di essere integrato per taluni dei componenti. Alle integrazioni si è provveduto successivamente con DM del 25 febbraio 2004 e con DM del 30 luglio 2004 e 11 gennaio 2006.

Il compenso per i componenti esterni del Comitato scientifico è stato determinato, dapprima provvisoriamente, con delibera del CDA dell'Istituto n. 2 del 25/07/2003, nella misura di Euro 20.000, mentre il gettone di presenza per tutti i componenti del suddetto Comitato scientifico è stato fissato in euro 300, per giornata di seduta.

Con decreto del Ministero della salute adottato di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze in data 30 marzo 2007, sulla base di specifico parere reso dal MEF con nota n. 0138781 del 17 ottobre 2005, sono state ritenute congrue e stabilite definitivamente le seguenti misure: per il compenso a.l. euro 5.164; per il gettone di presenza 180 euro lordi a seduta.

Dal decreto presidenziale del 5 ottobre 2006 sono, poi, previsti Uffici di diretta collaborazione con gli organi statutari: gli uffici di diretta collaborazione del Presidente; gli Uffici di staff del direttore generale. Tali unità funzionali vengono costituite verso la fine del 2007.

Per quel che concerne il sistema dei controlli interni, è da prendere atto che, pur essendo il medesimo previsto dal predetto D.P.R. n. 303 del 2002, è solo con Decreto presidenziale del 22 aprile 2005 (Regolamento concernente

l'istituzione di un sistema di controlli interni) che sono stati istituiti i servizi per il controllo di gestione e per il controllo strategico.

Il controllo strategico è affidato ad un Collegio (Nucleo strategico di valutazione) che è posto alle dipendenze dello stesso Consiglio di amministrazione, al quale riferisce direttamente in ossequio all'art 13 del D.P.R. 303/2002, composto da Presidente e tre membri ai quali viene attribuito un compenso che non può superare il 70% degli emolumenti del collegio dei revisori dei conti. Tale collegio, risulta dagli atti, essersi dedicato in particolare a verificare lo stato di attuazione dei programmi di ricerca previsti dal Piano di attività 2005/2007¹⁶, nonché l'attività svolta dai Dipartimenti dell'Istituto.

In merito al controllo di gestione, l'Istituto evidenzia che, in attesa dell'approvazione dell'apposito regolamento sui centri di costo, i medesimi sono stati individuati in via provvisoria, dal Direttore Generale, con delibera del 9 settembre 2004, per avere un quadro gestionale puntuale e monitorato dell'Istituto. È, quindi, lo stesso Direttore Generale che si è occupato del controllo di gestione.

Al fine comunque di permettere la crescita della cultura della gestione sono state anche promosse attività formative, teorico-pratiche, destinate al personale dell'Istituto che hanno contribuito alla rilevazione dei flussi economico-finanziari dei singoli centri di costo.

¹⁶ L'Istituto rappresenta che, anche alla luce delle indicazioni fornite dal suddetto Collegio, il Piano di attività è stato rimodulato sì da renderlo più aderente alle linee strategiche del Consiglio di Amministrazione e compatibile con le risorse a disposizione.

3.2 - La struttura centrale e periferica

La nuova organizzazione dell'Istituto è prevista dal ricordato Regolamento per l'organizzazione strutturale e la disciplina del rapporto di lavoro di cui al decreto presidenziale del 5 ottobre 2006. Fino all'adozione ed all'attuazione di tale atto la disciplina organizzativa è rimasta quella di cui al D.P.R. 18 aprile 1994 n. 441, concernente l'organizzazione, il funzionamento e le attività inerenti l'ISPESL, con le modifiche di immediata applicazione introdotte dal D.P.R. 303/2002.

L'organizzazione tecnico-scientifica dell'Istituto si è articolata, fino al 2006, in sei dipartimenti centrali scientifici (igiene del lavoro; medicina del lavoro; tecnologie di sicurezza; insediamenti produttivi ed interazione con l'ambiente; omologazione e certificazione; documentazione, informazione e formazione) e trentasei dipartimenti periferici.

Per effetto del ricordato regolamento 5 ottobre 2006 i dipartimenti centrali sono ridotti a 5 (con soppressione del dipartimento documentazione formazione e informazione); i periferici sono ridefiniti quali Agenzie territoriali e sono ridotti a 20, anche se si è previsto che, nelle more della riorganizzazione dei servizi a livello regionale, le attuali unità organiche non sedi di Agenzia territoriale continuino a svolgere la loro attività in base all'organizzazione attuale.

I Dipartimenti scientifici sono strutture tecnico-scientifiche aventi il fine di realizzare, gestire e sviluppare attività omogenee di ricerca, controllo, consulenza e formazione nel quadro delle funzioni istituzionali attribuite all'Istituto ed in conformità agli obiettivi programmatici individuati.

Le sedi territoriali curano soprattutto l'attività di omologazione di prodotti ed impianti, coordinate dalla struttura centrale. Tramite i Dipartimenti centrali, spesso presenti con i loro rappresentanti, alle riunioni degli organismi europei, (comitati tecnici CEN, Commissione europea apparecchi a pressione ecc.) i dipartimenti periferici sono costantemente aggiornati sull'evoluzione normativa in materia. Provvedono, comunque, anche ad altri compiti istituzionali. In particolare assicurano il contributo tecnico, con propri esperti, nei Gruppi di Lavoro per l'attività degli accertamenti tecnici relativa alla Sorveglianza del Mercato per le Direttive (Macchine ed Ascensori) per le quali sono in corso Convenzioni con il Ministero delle Attività Produttive e vari rapporti istituzionali con i Ministeri interessati.

L'organizzazione amministrativa dell'Istituto si articola in tre dipartimenti centrali amministrativi (dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse economico-finanziarie e del personale, dipartimento informatico-

statistico, dipartimento relazioni esterne e servizi comuni di supporto alle aree di ricerca «Casilina» e «Monteporzio»), organizzati in 12 unità funzionali. Anche tale struttura viene ad essere modificata ad opera del decreto del 5 ottobre 2006: si creano due strutture denominate “area processi organizzativi” e “area amministrativo contabile” che acquisiscono valenza formale solo nell’arco del 2007 e si connotano quali uffici di livello dirigenziale generale¹⁷.

Nell’ambito dell’Istituto, operano anche i Centri Ricerca dell’Area Casilina e di Monteporzio, nonché i più recenti di Lamezia Terme, Parma, Pavia.

Si sostanziano in Centri di Studio, Ricerca, Formazione, Consulenza e Assistenza con funzione di polo per quelle aree, specie in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro, e dovrebbero costituire un punto di riferimento per gli operatori che prestano la loro attività presso le sedi locali del Servizio Sanitario Nazionale, per le strutture periferiche delle Amministrazioni dello Stato, nonché per tutto il personale che opera nelle piccole e medie imprese in tali aree d’Italia.

Assumono rilievo le recenti attività intraprese dall’Istituto per la creazione di nuovi Centri, quali quello di Pisa, di Bologna ovvero altro in collaborazione con la Fondazione Don Gnocchi, nonché la previsione di un ampliamento del Centro di Parma, con lo sviluppo di una nuova sezione dedicata al settore tecnologico.

Nel prendere atto delle iniziative, la Corte rappresenta la necessità che le stesse siano attentamente e prudentemente considerate in tutte le loro implicazioni, in quanto la costituzione di nuove strutture, con gli inevitabili costi connessi, può essere ammessa solamente ove sia determinata da comprovate esigenze istituzionali.

¹⁷ Artt. 22 e 25 del D.P. 5 ottobre 2006.

4. Le risorse umane ed i costi

I rapporti di lavoro dei dipendenti dell'Istituto per la prevenzione e sicurezza del lavoro sono disciplinati dalle disposizioni del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, da quelle del capo I, Titolo II, del libro V del codice civile, dalle leggi sui rapporti di lavoro dell'impresa, nonché da quelle del vigente contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto delle Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione.

La programmazione del fabbisogno del personale, con l'indicazione delle assunzioni da compiere e della loro cadenza temporale, è compresa nel piano triennale di attività previsto dall'art. 14 del D.P.R. n. 303 del 2002 - e sul quale si riferisce in prosieguo - adottato dal Presidente, su conforme delibera del Consiglio di amministrazione, ed inviato, per l'approvazione, al Ministro della Salute.

Gli organici del personale, sulla base del piano triennale, sono determinati dal Consiglio di amministrazione.

Con decreto del Presidente dell'Istituto 22 aprile 2005, su deliberazione del Consiglio di amministrazione del 27 dicembre 2004, in ottemperanza a quanto previsto dell'art. 13, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica 303/2002, si sono regolate le modalità di conferimento degli incarichi temporanei e delle altre forme contrattuali di collaborazione a tempo determinato per l'attuazione dei programmi di ricerca.

In generale è previsto che l'Istituto possa ricorrere ad assunzioni di personale temporaneo secondo tipologie contrattuali previste dalla normativa vigente e da disposizioni del contratto collettivo di lavoro di settore, per esigenze relative all'attività e al buon andamento della gestione, secondo gli indirizzi e nei limiti di spesa fissati dal Consiglio di amministrazione.

Per esigenze connesse all'attuazione di programmi, progetti per il miglioramento dei servizi, contratti, convenzioni ed accordi di collaborazione per lo svolgimento di attività di ricerca e per particolari compiti istituzionali, il direttore generale può affidare, anche mediante selezione pubblica per titoli e colloquio, incarichi temporanei di collaborazione a soggetti in possesso del curriculum formativo attestante una comprovata qualificazione professionale idonea per lo svolgimento delle predette attività.

Il direttore generale può anche conferire incarichi, per temporanee ed oggettive carenze di determinate figure professionali all'interno dell'amministrazione, ad esperti di provata competenza e qualificazione professionale, determinando preventivamente durata, luogo, oggetto e compenso

della collaborazione ai sensi del decreto legislativo n. 165/2001, art. 7, comma 6. Nel caso di esperti scientifici, il conferimento avviene su proposta del presidente dell'Istituto.

Per esigenze connesse a specifici problemi ed attività, caratterizzati dalla necessità di provvedere tempestivamente e con particolari professionalità, possono essere conferiti incarichi per prestazioni professionali occasionali a soggetti in possesso di adeguata esperienza, per lo svolgimento della specifica prestazione oggetto dell'incarico¹⁸.

La dotazione organica del personale - che si riporta nella tabella A che segue - è stata originariamente stabilita in 1.520 unità con decreto interministeriale del 21 novembre 1991. È stata, poi, rideterminata, ai sensi dell'art. 1, comma 93, della legge n.311 del 2004 (legge finanziaria 2005), con deliberazione n. 6/05 del 28 aprile 2005, con una diminuzione del 9,4%, in 1.377 unità. Da ultimo, nel corso del 2007 con delibera n.8/2007 del 7 agosto 2007 è stata fissata in 1.385 unità.

Tabella A

**DOTAZIONI ORGANICHE DELL'ISTITUTO SUPERIORE
PREVENZIONE E SICUREZZA DEL LAVORO**

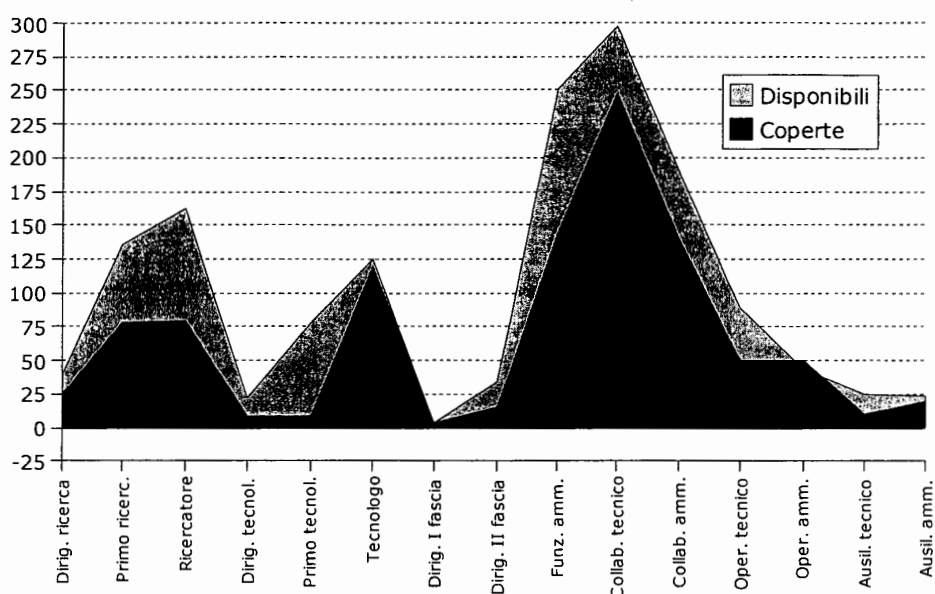
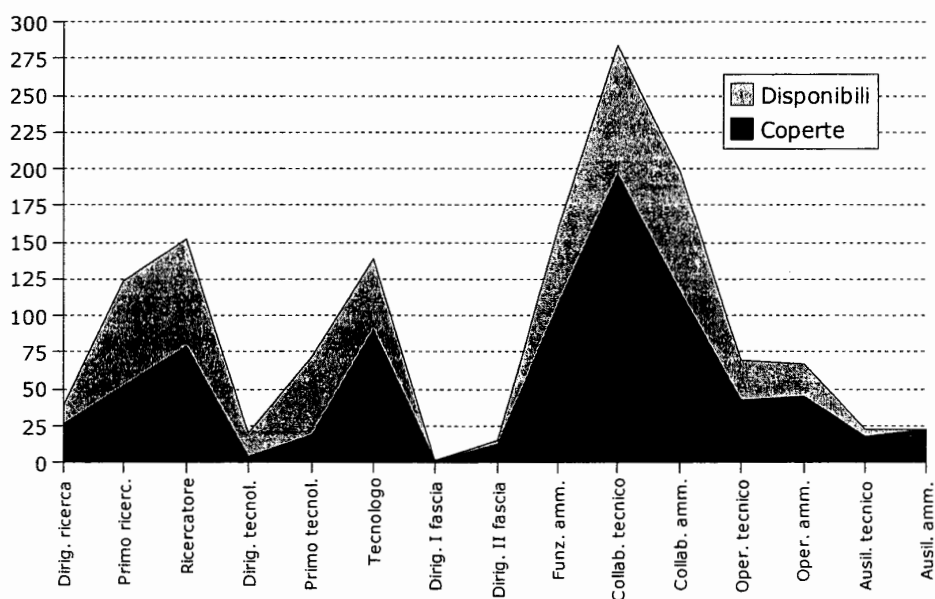
Profilo Professionale	Dotazioni organiche 2003/2004 (*)	Dotazioni organiche 2005/2006 (**)	Dotazioni organiche 2007 (***)
Dirigente di ricerca	40	38	38
Primo ricercatore	135	124	124
Ricercatore	163	152	152
Dirigente tecnologo	22	20	20
Primo tecnologo	78	72	72
Tecnologo	125	139	139
Dirigente di prima fascia	3	2	2
Dirigente di seconda fascia	34	15	15
Funzionario di amministrazione (IV-V livello)	251	190	160
Collaboratore tecnico enti ricerca (IV-V-VI livello)	298	284	284
Collaboratore di amministrazione (V-VI-VII livello)	189	170	198
Operatore tecnico (VI-VII-VIII livello)	89	59	69
Operatore amministrativo (VII-VIII-IX)	44	67	67
Ausiliario tecnico (VIII-IX livello)	25	22	22
Ausiliario amministrativo (IX livello)	24	23	23
Totale	1.520	1.377	1.385

(*) Decreto interministeriale 21/11/1991

(**) La dotazione organica è stata rideterminata, ai sensi dell'art. 1, comma 93, della legge finanziaria 2005, n. 311/2004, con deliberazione del Direttore Generale n. 6/05 del 28 aprile 2005.

(***) Delibera n. 8 del 7 agosto 2007.

¹⁸ L'incarico, della durata massima di sessanta giorni, è adottato con provvedimento del direttore generale ed è disciplinato con un contratto di diritto privato, che non configura in alcun modo un rapporto di lavoro subordinato e non dà luogo a diritti in ordine all'accesso ai ruoli dell'Istituto, nel quale sono indicati l'oggetto, la durata, il luogo di svolgimento dell'attività, i diritti e i doveri del prestatore, il compenso, le modalità di corresponsione del medesimo.

Posizioni in organico 2003**Posizioni in organico 2007**

Anche la consistenza numerica del personale, che risulta dalla successiva tabella B, si è progressivamente ridotta, passando dalle 996 unità del 2001 alle 831 del 2007.

Le diminuzioni hanno prevalentemente inciso sull'area dei ricercatori-tecnologi, con riflessi negativi sullo svolgimento dei programmi di ricerca. A tale