

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Doc. XV
n. 70

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

AL PARLAMENTO

sulla gestione finanziaria degli Enti sottoposti a controllo
in applicazione della legge 21 marzo 1958, n. 259

ISTITUTO ITALIANO DI MEDICINA SOCIALE

(Esercizi 1989, 1990, 1991 e 1992)

Comunicata alla Presidenza il 17 febbraio 1994

N. B. — La documentazione contabile è contenuta nel volume allegato.

11-CDC-ENT-0070-0

I N D I C E

—

| | |
|---|--------|
| Determinazione della Corte dei conti n. 394 del 25 gennaio 1994 | Pag. 7 |
| Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla ge- stione finanziaria dell'Istituto italiano di medicina sociale, per gli esercizi dal 1989 al 1992 | » 11 |

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 3/94.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUILO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza del 25 gennaio 1994;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 24 giugno 1964, con il quale l'Istituto italiano di medicina sociale è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1989, 1990, 1991 e 1992, nonché le ammesse relazioni della Giunta esecutiva e del Collegio sindacale trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

audito il relatore Consigliere dottor Adolfo 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'Ente per gli esercizi 1989, 1990, 1991 e 1992,

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 1989, 1990, 1991 e 1992 - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Istituto italiano di medicina sociale, l'unica relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ente stesso.

L'ESTENSORI

F.10. De Girolamo

IL PRESIDENTE

F.10. Coltelli

Depositata in Segreteria il 2 febbraio 1994.

p.c.c.

IL DIRIGENTE SUPERIORE

(Dr. Galeazzo Pazienza)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO ITALIANO DI
MEDICINA SOCIALE PER GLI ESERCIZI DAL 1989 AL 1992

SOMMARIO

| | | |
|---|------|----|
| Premessa | Pag. | 13 |
| 1. Notazioni generali e profili istituzionali | | 14 |
| 2. Struttura ed organi | | 19 |
| 3. Il personale | | 25 |
| 4. L'attività istituzionale | | 32 |
| 5. La gestione finanziaria | | 37 |
| 5.1) Considerazioni generali | | 37 |
| 5.2) Il conto finanziario | | 42 |
| 5.3) Il conto economico | | 47 |
| 5.4) La situazione patrimoniale | | 50 |
| 5.5) La situazione amministrativa | | 54 |
| 6. Considerazioni finali | | 57 |

Premessa

La gestione finanziaria dell'Istituto Italiano di Medicina Sociale ha formato oggetto di referto al Parlamento fino all'esercizio 1988¹.

Con la presente relazione la Corte riferisce ai sensi dell'art. 7 della L. 21.3.1958, n.259, sui risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria relativa agli esercizi 1989, 1990, 1991 e 1992.

¹ Cfr. atti parlamentari X Legislatura, Camera dei Deputati, Relazione della Corte dei conti, Istituto Italiano Medicina Sociale, esercizi 1986/1987/1988, documento XV n. 149.

3 - Notazioni generali e profili istituzionali

L'Istituto italiano di medicina sociale trae la sua origine, com'è noto, dall'Istituto italiano di igiene, previdenza ed assistenza sociale (IPAS), che nel lontano 1922 fu eretto, con regio decreto, in Ente morale, quale Opera pia con autonoma amministrazione e quale "organo pratico scientifico di documentazione, studio, coordinamento e propaganda".

Nel contesto sociale e politico dell'epoca, l'Istituto si poneva, indubbiamente, con carattere di originalità e con motivazioni di particolare valore umanitario e di interesse collettivo; i compiti perseguiti, istituzionalizzati nello Statuto del 1924, concernevano, infatti, "la ricerca, raccolta e valutazione" di elementi sulle malattie delle "classi economicamente più oppresse", nell'intento di individuare le cause ed i possibili rimedi, nonché di riparare i conseguenti danni (per l'individuo e per la collettività) e di proporre eventuali provvidenze legislative.

La connotazione sostanziale dell'Ente non è mutata nel tempo, pur nelle modifiche strutturali ed ordinamentali intervenute negli anni e determinate soprattutto da due atti normativi di particolare rilievo succedutisi a distanza di circa un ventennio: il Regio decreto n. 1190 dell'8 agosto 1942, per effetto del quale l'IPAS assunse la denominazione di Istituto fascista di medicina sociale, e la legge 10 febbraio 1961, n.66. Quest'ultima, nel conferire all'Ente, con l'attuale denominazione, l'attuale assetto istituzionale, ha dato atto della rilevanza nazionale all'epoca assunta dall'Istituto, qualificandolo quale il "centro nazionale" di studi sugli aspetti medico-sociali del lavoro umano, anche in rapporto ai sistemi

della previdenza e dell'assistenza sociale, in permanente rapporto di collaborazione con la Pubblica amministrazione, con gli Enti previdenziali ed assistenziali, con le Università e con le altre Istituzioni scientifiche e culturali.

Totalmente corrispondente è l'indicazione delle finalità istituzionali contenuta nel vigente Statuto - che è quello approvato con D.P.R. 7 luglio 1966, n. 1372 -, secondo il quale (art.2) l'Ente ha il compito di promuovere studi sugli aspetti medico-sociali del lavoro umano, anche in rapporto ai sistemi della previdenza e dell'assistenza sociale.

Altra esplicita considerazione normativa l'Istituto ha poi avuto dalla legge n.70 del 1975, che lo ha ricompreso, alla tabella VII, tra gli enti di promozione culturale, nonché dal D.P.R. n. 68 del 1986, che lo ha inserito tra gli enti del comparto della ricerca.

Se risultano così chiaramente delineati, dal brevissimo excursus cui si è proceduto, caratteri e configurazione storicamente assunti dall'Ente (che tra l'altro, giusta il D.P.R. 7 luglio 1966, n. 1372, sopracitato, ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale d'intesa con il Ministero della Sanità), maggiore difficoltà presenta la verifica della coerente collocazione dell'Istituto nell'attuale sistema di Amministrazioni pubbliche che operano nel settore.

Non può trascurarsi in proposito che, rispetto all'epoca in cui l'Ente è stato costituito, l'organizzazione della Pubblica Amministrazione è profondamente mutata e che lo studio, l'approfondimento e l'eventuale soluzione delle problematiche che si pongono

nel campo della medicina sociale sono state sempre più dallo Stato sentite come finalità proprie.

Deve così prendersi atto della circostanza che, al momento, si possono individuare, nell'assetto della Pubblica Amministrazione, vari importanti organismi che coordinano e curano le problematiche della medicina sociale od altre strettamente connesse. Ci si riferisce, anzitutto, al Ministero della Sanità, con il servizio di medicina sociale, ed ai due Istituti-organismi di carattere scientifico dello stesso Ministero, che sono l'Istituto Superiore di sanità e l'Istituto Superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL) (del quale, è peraltro, in corso un profondo processo di ristrutturazione, giusta la legge 23 novembre 1992, n.421, ed i dd. l.vi 30 giugno 1991, nn. 266, 267 e 268).

Il servizio di medicina sociale, che opera nell'ambito del Ministero della Sanità, cura istituzionalmente da anni, nel sistema del servizio sanitario nazionale, il coordinamento di tutte le attività dirette a soddisfare esigenze ed a risolvere problematiche nella materia; gestisce, altresì, i rilevanti stanziamenti dello stato di previsione della spesa del Ministero della Sanità destinati annualmente all'effettuazione di studi, ricerche, indagini e rilevazioni in materia di medicina sociale.

L'Istituto Superiore di sanità, organo tecnico-scientifico del Ministero della Sanità, ha alcuni laboratori - tra i quali quelli di "epidemiologia e biostatistica" e di "igiene ambientale" - il cui fine istituzionale è lo svolgimento di attività di ricerca in settori in parte coincidenti con quelli nell'ambito dei quali l'Istituto italiano di medicina sociale destina i propri finanziamenti.

L'ISPESI, anch'esso organo tecnico-scientifico alle dipendenze del Ministero, provvede istituzionalmente sia a compiere attività di ricerca - con i propri dipartimenti - in tema di "igiene del lavoro" e di "medicina del lavoro" sia a finanziare, con i fondi annualmente stanziati in bilancio, studi, indagini e ricerche in materia di medicina del lavoro e medicina sociale.

A ciò va aggiunto che nell'ambito del servizio sanitario nazionale operano strutture - quali i presidi ed i servizi multizonali di prevenzione - volute dalla legge di riforma sanitaria 23 dicembre 1978, n. 833, per il controllo e la tutela dell'igiene ambientale e la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali.

Così riguardo al summenzionato complesso di attribuzioni ormai permanentemente svolte da organi statali e regionali può fondatamente nutrirsi il dubbio che per l'Istituto italiano di medicina sociale si sia estremamente ridotto il margine di operatività e che possano comunque verificarsi interferenze o sovrapposizioni tra l'attività curata dall'Istituto - anch'essa integralmente, se pur indirettamente, finanziata con denaro pubblico - e quella svolta dalle altre istituzioni statali o regionali che operano nello stesso settore di intervento.

Sembrerebbe, pertanto, quanto mai opportuna una riconsiderazione del settore da parte del legislatore e, in ogni caso, una verifica dell'attualità e della ragion d'essere dell'Istituto italiano di medicina sociale, anche con riguardo ai risultati concreti dell'attività di studio, indagine e ricerca cui l'Ente dà impulso e cioè alle problematiche di medicina sociale che l'azione dell'Ente contribuisce, se non difetta a far risolvere.

In attesa di siffatta verifica dei risultati, di cui si avverte il bisogno, - che peraltro l'Ente può ben agevolare rendendo noti tutti gli elementi che è in grado di fornire -, l'Istituto dovrebbe in ogni caso procedere, da un lato, ad una riconsiderazione dei compiti istituzionali e della struttura organizzativa al fine di disciplinare con maggiore precisione ed incisività le funzioni da svolgere in un assetto amministrativo generale profondamente mutato, dall'altro, ad una più netta predeterminazione - nella concreta attività annualmente dispiegata - degli specifici obiettivi da perseguire, dei quali, con un'accorta azione di programmazione e riscontro, dovrebbe preliminarmente valutare compatibilità ed utilità nell'attuale variegato sistema della previdenza e dell'assistenza sociale.

2 - Struttura ed organi

La struttura e l'organizzazione di vertice dell'Istituto, in assenza di qualsivoglia atto modificativo intervenuto nel periodo 1989-1992, restano quelle delineate dallo Statuto approvato con DPR 7 luglio 1966 e sulle quali la Corte ha avuto modo di riferire diffusamente nelle relazioni precedenti.

Persona giuridica di diritto pubblico l'Ente si avvale dei seguenti organi: il Presidente, il Consiglio di Amministrazione, la Giunta esecutiva, il Collegio dei sindaci. Tutti gli organi durano in carica un quadriennio e possono essere confermati.

Nel periodo di gestione in esame merita attenta considerazione la vicenda del "commissariamento" dell'Ente - di cui è già stato fatto cenno nella precedente relazione² disposto con decreto 21 luglio 1988 dal Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale e protrattosi, come si dirà, fino al 10 novembre 1989. Con l'atto citato del 21 luglio 1988 il Ministro statuiva: la cessazione dalle funzioni del Presidente dell'Istituto, esercitate in regime di "prorogatio" dal 1986; lo scioglimento del Consiglio di Amministrazione, scaduto il 19 maggio 1986, e della Giunta esecutiva, anch'essi operanti in regime di "prorogatio"; la nomina di un Commissario straordinario per la temporanea gestione dell'Istituto e con l'incarico di formulare, entro il 30 giugno 1989, "proposte in ordine alle attribuzioni ed all'organizzazione dell'Ente". A fondamento dell'adottato provvedimento il Ministro adduceva: la situazione di disavanzo economico prevista per il 1988; la limitata

² Si veda: Atti parlamentari, X Legislatura, Camera dei Deputati, Documento XV n. 149, Relazione della Corte dei conti, Istituto italiano di medicina sociale - Esercizio 1986 - 1987 - 1988 - pagg. 12 e segg.

attività istituzionale rilevabile dall'analisi delle uscite destinate per il 64 per cento a costi generali e d'amministrazione e per il 16 per cento a compiti d'istituto; la opportunità di evitare ulteriori aggravii finanziari a carico dei due enti sovventori (INPS ed INAIL), anch'essi con andamento gestionale deficitario; la necessità di procedere ad una riconsiderazione dei compiti istituzionali dell'Ente e della sua struttura organizzativa, allo scopo di assicurare un migliore equilibrio economico e più adeguati livelli di efficienza gestionale.

La Sezione di controllo della Corte sugli enti sovvenzionati, con determinazione n. 2019 del 7 marzo 1989, dichiarava non conforme a legge il surrichiamato provvedimento, ritenendolo carente delle condizioni di forma e di sostanza previste per il commissariamento dell'art. 14, 3° comma, della legge 10 febbraio 1961, n. 66; e ciò in quanto l'atto, per un verso non era stato adottato nella forma del decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con il Ministero della Sanità, e per altro verso non esplicitava "le gravi ed accertate irregolarità amministrative" la cui sussistenza è per la norma necessario presupposto del "commissariamento". In merito, poi, alle considerazioni svolte nel decreto per giustificare lo scioglimento degli ordinari organi di amministrazione, la Corte osservava: che il disavanzo economico previsto nel bilancio 1988 (di 9 milioni su 1,873 miliardi di entrate) non appariva tanto rilevante da giustificare l'adozione del provvedimento di commissariamento, tanto più in considerazione della circostanza che il preventivo 1988 era già stato approvato senza osservazioni dal Ministero del lavoro; che l'asserita ipofunzionalità non poteva dedursi dal confronto tra gli

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

importi delle spese istituzionali e delle spese di funzionamento, in quanto queste ultime dovevano intendersi sostenute anche per attività istituzionali; che non si riteneva che alla riconsiderazione dei compiti e della struttura dell'Istituto potesse meglio provvedersi con la nomina di un Commissario straordinario anzichè con i normali organi di amministrazione, i quali ultimi anzi avrebbero potuto attivare la Commissione interministeriale istituita per la revisione dei compiti di istituto con decreto del Ministro del Lavoro della Previdenza Sociale 7 marzo 1980.

Tenendo conto della surriferita pronuncia della Corte, il Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale con decreto 10 novembre 1989 annullava il precedente provvedimento, giudicato illegittimo, con la conseguenza che riprendevano efficacia i D.P.R. 20 novembre 1982 e 20 maggio 1982 con i quali erano stati a suo tempo nominati, rispettivamente il Presidente ed il Consiglio di Amministrazione dell'Ente.

E' singolare notare che, conclusasi in tal modo la delicata vicenda, dalla quale emergeva, in ogni caso, un rilevante, persistente ritardo nell'adozione delle procedure di rinnovo degli organi dell'Istituto, alla nomina del Presidente³ si è pervenuti soltanto con il DPR 2 agosto 1990 - previo il necessario parere delle competenti Commissioni parlamentari e su proposta del Presidente del

³ Il Presidente dell'Ente è nominato, alla stregua di quanto previsto dalle leggi 10 febbraio 1961, n. 66 e 24 gennaio 1978, n. 14, con Decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio medesimo (adottata su proposta del Ministro del Lavoro e per la Previdenza sociale, di concerto con il Ministro per la Sanità) e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

Consiglio dei Ministri - ed alla ricostituzione del Consiglio di amministrazione⁴ con il DPR 4 agosto 1990. A far tempo da tali date è cessato il lunghissimo periodo di "prorogatio" degli organi, che perdurava - come già riferito - dal 1986 - pur con la ricordata interruzione dei sedici mesi di "commissariamento" - ed è ripresa, nella sua piena normalità l'attività di gestione dell'Istituto.

E' stata così rinnovata la Giunta esecutiva⁵ con i nuovi componenti designati con delibera del Consiglio di amministrazione del 5 novembre 1990 ed è stato nominato, con delibera in pari data del Consiglio medesimo, il Direttore Generale⁶.

⁴ Il Consiglio di Amministrazione è composto dal Presidente e dai seguenti membri, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della Sanità: da un rappresentante per ciascuno dei due ministeri vigilanti; dai rappresentanti dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale e dell'Istituto Nazionale contro gli Infortuni sul Lavoro, nonché dai rappresentanti dei lavoratori - in numero di 5 - (scelti dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale su designazione delle organizzazioni sindacali di categoria a carattere nazionale maggiormente rappresentative), degli artigiani - 1 -, dei coltivatori diretti - 1 -, (scelti dal Ministero del Lavoro e della previdenza sociale su designazione delle rispettive organizzazioni sindacali di categoria a carattere nazionale maggiormente rappresentative), dai rappresentanti - in numero di 3 - dei datori di lavoro (scelti dal Ministero medesimo su designazione delle organizzazioni sindacali di categoria a carattere nazionale).

⁵ La Giunta esecutiva è composta dal Presidente, dai Consiglieri d'amministrazione rappresentanti i due ministeri vigilanti, dai Consiglieri rappresentanti l'INPS e l'INAIL, nonché da due dei Consiglieri rappresentanti i lavoratori, da uno dei Consiglieri rappresentanti gli artigiani ed i coltivatori diretti, da uno dei Consiglieri rappresentanti i datori di lavoro (questi ultimi quattro sono scelti dal Consiglio di Amministrazione medesimo).

⁶ Il Direttore Generale, anch'esso statutariamente previsto, nominato dal Consiglio di amministrazione, è capo dei

È stato ricostituito il Collegio dei sindaci⁷ con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della sanità, in data 19 febbraio 1991.

Nel periodo in riferimento l'Ente ha anche proceduto, con delibera del Consiglio d'amministrazione n. 81 del 26 giugno 1990, ad adottare un nuovo ordinamento dei servizi, con il quale si istituiscono due unità organiche (un'unità scientifica ed una amministrativa) nelle quali viene ripartito il personale in relazione alle mansioni espletate ed al profilo professionale rivestito.

La delibera è stata approvata dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale - d'intesa con il Ministero della sanità - con nota n.23239 del 10 gennaio 1991.

Per quel che concerne poi, i vari emolumenti corrisposti al Presidente ed ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, si precisa quanto segue. L'indennità di carica del Presidente è rimasta fissata, giusta decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale 31 ottobre 1979, in misura pari al trattamento economico spettante al Direttore generale⁸, maggiorato del

servizi dell'Istituto ed interviene, con voto consultivo, alle sedute del Consiglio di amministrazione e della Giunta esecutiva.

⁷ Il Collegio sindacale, nominato con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro della Sanità, è composto da un Magistrato della Corte dei conti, da un funzionario del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, da un funzionario del Ministero della Sanità, da un funzionario del Ministero del Tesoro. Per ciascun componente è nominato un supplente.

⁸ Il trattamento economico spettante al Direttore Generale è attualmente stabilito dal DPR n. 171 del 1991, art. 17, comma 14°, lett. a) e comma 8°, art. 18, comma 5°, e risulta pari al trattamento economico omnicomprensivo del Dirigente di ricerca.

2002. L'importo lordo del gettone di presenza è stato equiparato dal 19 gennaio 1991, con decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale 18 febbraio 1992, a quello stabilito per i consiglieri di amministrazione dal DPCM 13 luglio 1991 ed è attualmente pari a € 60.000.

Ai componenti del Consiglio di Amministrazione - cui giusta l'art. 11 dello Statuto non è dovuto un compenso fisso - è corrisposta per ogni riunione la medaglia di presenza nella ricordata misura di € 60.000 lorde.

Al Presidente ed ai componenti effettivi del Collegio sindacale spetta, invece, un compenso mensile lordo - stabilito da ultimo con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il ministro del Tesoro 8 luglio 1991 - rispettivamente di € 300.000 e di € 200.000; per i supplenti il compenso è di € 60.000; per tutti la medaglia di presenza è fissata nella misura lorda di € 60.000.

3 - Il personale

Il personale dell'Istituto italiano di medicina sociale - inserito tra gli enti del comparto di ricerca dal D.P.R. n. 68 del 1986 - è assoggettato alla disciplina di cui al D.P.R. n. 285 del 1988 - recante norme sulla determinazione delle qualifiche funzionali e dei profili professionali, nonché dei criteri concernenti l'attuazione del principio di inquadramento del personale degli enti pubblici di cui alla legge n. 70 del 1975.

Si applicano, altresì, al personale medesimo le norme dei contratti collettivi che periodicamente intervengono per il personale del comparto delle Istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione di cui al precitato D.P.R. n. 68 del 1986. L'ultimo decreto presidenziale di recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo intervenuto per il personale del comparto è stato il D.P.R. 12 febbraio 1991, n. 171⁹ che ha introdotto rilevanti modifiche alla disciplina preesistente, per il triennio 1988-1990.

Nella seguente tabella A vengono esposti per il quadriennio 1989-1990, i dati concernenti la pianta organica, la consistenza numerica del personale, l'articolazione dello stesso nei servizi scientifico ed amministrativo, per livelli e profili, con riferimento alle posizioni soggettive contemplate dal citato D.P.R. n. 171/91 con effetto dal 1° gennaio 1988.

Per gli oneri derivanti dalla gestione del personale si è elaborata la tabella B, nella quale si indicano i

⁹ Il D.P.R. n. 171 del 1991 è stato dapprima annullato dal TAR del Lazio, con dec. n. 1094/92 del 4 settembre 1992, e poi confermato nella sua vigenza dall'art. 72 del D.L. vo n. 29 del 1993.

costi sostenuti nel periodo in riferimento, con la specificazione della variazione annuale della spesa in argomento, che peraltro, per l'Istituto italiano di medicina sociale è in minima parte correlata a valutazioni o determinazioni discrezionali degli organi direttivi dell'Ente, in quanto consegue principalmente alla mera attribuzione del trattamento economico normativamente previsto per il personale del comparto.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

PERSONALE

Tab. A

| | DOTAZIONE ORGANICA | POSTI OCCUPATI | | | |
|------------------------------|-----------------------|----------------|------|------|------|
| | | 1990 | 1990 | 1991 | 1992 |
| UNITA' SCIENTIFICA | | | | | |
| Dirigente di ricerca I | 1 | | | | |
| Primo ricercatore II | 2 | | | | |
| Ricercatore III | 5 | | | | 4 |
| Dirigente tecnologo I | | | | | |
| Primo tecnologo II | 1 | | | | |
| Tecnologo III | 1 | | | | |
| Uter di IV | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Uter di V | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 |
| Uter di VI | 2 | 4 | 4 | 4 | 1 |
| Operatore tecnico di VI | 1 | | | | |
| Operatore tecnico di VII | 2 | 1 | 5* | 5* | 4* |
| Operatore tecnico di VIII | 2 | | | | |
| Ausiliario tecnico di VIII | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Ausiliario tecnico di IX | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 |
| Ausiliario tecnico di X | 2 | 1 | | | |
| UNITA' AMMINISTRATIVA | | | | | |
| Dirigenza III | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 |
| Funzionario di amm.ne di IV | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Funzionario di amm.ne di V | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Collab.re di amm.ne di V | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Collab.re di amm.ne di VI | 1 | | | | |
| Collab.re di amm.ne di VII | 2 | | 3* | 3* | 2 |
| Operatore di amm.ne di VII | | 1** | | | |
| Operatore di amm.ne di VIII | 1 | 7* | 1 | 1 | 1 |
| Operatore di amm.ne di IX | 1 | | | | |
| Ausiliario di amm.ne di IX | | | | | |
| Ausiliario di amm.ne di X | | 1** | 1** | 1** | |
| Totale | 36 | 27 | 27 | 26 | 22 |

* Soprannumero nel profilo determinatosi in occasione degli inquadramenti effettuati in applicazione del DPR n. 171 del 1991

** Profilo non previsto nella dotazione organica, attribuito in applicazione del DPR n. 171 del 1991.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Cio vale anche per le variazioni in aumento di una certa consistenza che si riscontrano, per il costo globale nell'anno 1989 e nell'anno 1992, che sono dovute all'applicazione del D.P.R. n. 568 del 1987 (di recepimento dell'accordo collettivo per il triennio 1985-1987) e del D.P.R. n. 285 del 1988, nonché del citato D.P.R. n. 171 del 1991.

Va tenuto presente che, per gli esercizi 1991 e 1992, l'Ente, oltre che del personale di ruolo, si è avvalso di personale a contratto, assunto per periodi di tempo determinati, e precisamente di 15 unità per il 1991 e di 33 unità per il 1992. I relativi oneri, che risultano pari a 447,4 milioni per rapporti instaurati nel periodo 1991-1992 e in parte non ancora conclusi, sono stati ricompresi tra le spese per compiti istituzionali ed in particolare imputati ai capitoli specificamente destinati alle attività di ricerca.

L'Istituto ha precisato, in merito a siffatte assunzioni, che nel biennio 1991-1992, in coincidenza con l'avvio di un programma di potenziamento delle attività istituzionali, ha iniziato ad avvalersi di collaborazioni esterne, attraverso il conferimento di incarichi tecnico-professionali mediante contratti a tempo determinato, stipulati con laureati e diplomati di comprovata esperienza e notevoli capacità, da destinare alle attività di ricerca per le quali non esistono, all'interno dell'Ente specifiche professionalità.

Tali collaborazioni sarebbero, quindi, motivate "dalla pressante richiesta di personale, stante la notevolissima esiguità numerica dei dipendenti di ruolo, in particolare di ricercatori e di tecnici"; il rapporto di lavoro che ne consegue è regolato secondo le norme privatistiche.

La Corte, in proposito, nel prendere atto di quanto rappresentato dall'Ente e nel rilevare, sul piano contabile, che le spese per tale personale, per una maggiore trasparenza e specializzazione del bilancio, dovrebbero essere annotate distintamente e specificamente, e non considerate promiscuamente con gli altri oneri diretti al finanziamento di attività di ricerca, ribadisce che l'assunzione di personale temporaneo ed il ricorso a professionisti esterni trova legittima giustificazione¹⁰, in un Ente pubblico, nei soli casi in cui non esistano specifiche professionalità nei propri ruoli e non ci sia personale sufficiente a fronteggiare le esigenze eccezionali; sottolinea, altresì, come tali forme di assunzione¹¹ devono, comunque, rispondere unicamente all'esigenza di supplire temporaneamente a carenze di organico, in quanto l'abituale ricorso al precariato, oltre a configurare violazione dello spirito e della lettera della Legge 20 marzo 1975, n. 70, costituisce presupposto di disordine amministrativo e di disfunzione del buon andamento dell'ente.

E' da tener presente, infine, che l'Istituto italiano di medicina sociale, ha attivato, in relazione a quanto previsto dal IV comma dell'art. 13 del D.P.R. 371/91 e dell'art. 30 del D.L.vo n. 29 del 1993, il procedimento di

¹⁰ In tal senso, la determinazione della Sezione controllo Enti 7 aprile 1987, n. 1912 - Ente autonomo Acquedotto Pugliese.

¹¹ Si veda, in tal senso, la determinazione della Sezione controllo Enti n. 1924 del 23 giugno 1987 - Relazione Cassa Ragionieri e periti commerciali esercizi 1973-1985.

rideterminazione della dotazione organica, individuando nel numero di 72 unità di personale il fabbisogno adeguato per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali.

La nuova pianta organica, deliberata dal Consiglio di amministrazione il 14 luglio 1993, è all'esame delle Amministrazioni vigilanti

4 - Attività istituzionale

L'attività dell'Ente nel corso del quadriennio in riferimento è stata, come di consueto, diretta all'organizzazione di manifestazioni di interesse per le tematiche istituzionali (corsi di cultura, convegni, congressi, conferenze ed analoghe iniziative), all'effettuazione di inchieste, rilevazioni e ricerche nelle materie di medicina sociale, medicina del lavoro e medicina preventiva, al sostegno finanziario di attività editoriale ed attività di studio.

Tra i convegni organizzati dall'Istituto meritano menzione quelli dedicati all'analisi di argomenti di attualità, quale in particolare quello concernente la problematica dell'anziano (con temi sulla solitudine e le reti informali, sui problemi del lavoro, sull'alimentazione, sulla protezione sanitaria), nonché quelli sulla prevenzione (sugli aspetti medico-sociali della pressione arteriosa, sugli effetti del rumore e delle vibrazioni in ambiente di vita e di lavoro), sulla genetica, sui tumori professionali, sull'ospedalizzazione a domicilio, sull'alcoolismo, sul diabete e sull'handicap.

Le ricerche hanno riguardato tra l'altro: gli effetti psicosociali della disoccupazione giovanile nell'Italia centro-meridionale, la sindrome di burn-out tra gli operatori socio-sanitari delle USL di Roma.

E' da segnalare che, con riguardo alle relazioni dell'Ente, nell'ultimo biennio 1991-1992 l'attività di ricerca sembra articolarsi meno frammentariamente e svolgersi in modo più coordinato ed organico, nel perseguimento di obiettivi predefiniti e caratterizzati da un interesse più diretto per problematiche sociali concrete.

Si ha così notizia per l'esercizio 1991, di un'attività di ricerca "finalizzata all'identificazione di linee guida, all'acquisizione di dati statistici, alla costruzione di modelli di prevenzione e di modelli di indagine epidemiologica ed infine alla proposizione di strumenti normativi".

In particolare, l'Istituto - officiato dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale - per due ricerche nell'ambito della prevenzione, per la definizione di modelli di organizzazione del lavoro rivolti alla tutela della salute - ha programmato, nel 1991, lo sviluppo di quattro linee di ricerca concernenti l'igiene e sicurezza in ambiente di lavoro, l'organizzazione dei servizi sociali e sanitari, il reinserimento sociale e lavorativo di soggetti svantaggiati, lo studio dei rapporti tra lavoro e salute; più in concreto, i programmi di ricerca hanno riguardato la tutela del lavoratore, l'inserimento sociale e lavorativo degli ex-tossicodipendenti e dei disabili mentali, le condizioni ideali ambientali e lavorative di lavoratori turnisti, con particolare riferimento alle lavoratrici, i rapporti tra stress e lavoro, la tutela della salute dei cittadini diabetici.

Di particolare rilievo nel 1992 appaiono l'indagine sui consultori per gli adolescenti nonché lo studio sulle problematiche della tutela della salute dei lavoratori addetti ai "computers" e dei soggetti esposti ad inquinamento acustico da traffico veicolare, che si inquadrano tra le ricerche sull'organizzazione dei servizi sociali e sanitari, promosse dall'Istituto nell'ambito del Piano triennale 1992-1994 del Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica, piano alla cui attuazione l'Istituto è stato chiamato a partecipare.

Nel campo dell'attività editoriale è continuata la pubblicazione della Rivista "Difesa sociale" e del bollettino "Informatore medico-sociale".

Degno di nota, infine, che nel corso del 1992, nell'ambito del piano di sviluppo dell'area di ricerca normativo-istituzionale, è stato costituito un Centro di documentazione ed elaborazione dati in collegamento con la Cassazione, l'INAIL, l'INPS, l'ISTAT, il Consiglio sanitario nazionale e la CEE.

Nel riportare, nel prospetto che segue, i dati relativi alle varie voci di costo dell'attività istituzionale, quali risultano dal bilancio consuntivo dell'Ente, si rileva come nel periodo considerato abbia avuto un incremento costante la spesa destinata al finanziamento delle attività di ricerca, di indagine e di rilevazione, che si è venuta ad articolare negli anni 1991-1992 in un numero maggiore di capitoli, evidentemente per un'esigenza di specificazione in rapporto a particolari iniziative programmate. In tale ambito va segnalata la presenza in bilancio, per l'esercizio 1992, di una quota di spesa destinata all'assunzione temporanea di quattro unità di personale di ricerca ai sensi dell'art.23 del DPR 12.2.91, n.171, che è stata pari a 195,7 milioni (15,83% del totale delle spese istituzionali).

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

ATTIVITA' ISTITUZIONALE

(in migliaia di lire)

| DE NOMINAZIONE DEI CAPITOLI DI SPESA | 1989 | % | 1990 | % | 1991 | % | 1992 | % |
|--|---------|--------|---------|--------|---------|--------|-----------|--------|
| CAP 301 - Concorsi e borse di studio. Premi ai vincitori. Stampa e diffusione | 54.550 | 14,00 | 6.000 | 1,24 | 10.000 | 1,00 | 20.000 | 1,00 |
| CAP 302 - Manifestazioni corsi di cultura. Convegni. Congressi. Conferenze ed altre iniziative | 99.152 | 26,15 | 107.796 | 22,28 | 139.143 | 14,69 | 146.349 | 11,83 |
| CAP 303 - Pubblicazioni periodiche. Rivista "DIFESA SOCIALE". Bollettino "INFORMATORE MEDICO SOCIALE" | 140.000 | 36,92 | 110.000 | 22,74 | 109.852 | 11,60 | 120.000 | 9,71 |
| CAP 304 - Collana di monografie. Compensi autori. Stampa. Propaganda e diffusione | 10.000 | 2,64 | 14.000 | 2,89 | 20.000 | 2,11 | 5.500 | 0,44 |
| CAP 305 - Testi e materiale divulgativo. compensi autori. stampa. propaganda e diffusione | 0 | | 6.000 | 1,24 | 9.387 | 0,90 | 23.500 | 2,00 |
| CAP 307 - Inchieste. Rilevazioni e Ricerche | 55.000 | 14,50 | 179.000 | 37,00 | 208.887 | 22,05 | 279.414 A | 22,58 |
| Assunzioni personali di ricerca art. 23 DPR 12.291 n. 171 | 0 | | 0 | | 0 | | 195.790 B | 15,83 |
| CAP 311 - Biblioteca. aggiornamento e manutenzione. funzionamento ristrutturazione. compensi. propaganda, stampati | 20.400 | 5,41 | 60.000 | 12,61 | 50.000 | 5,28 | 100.663 | 8,14 |
| CAP 312 - Programma Ric. Med. Soc. sul lavoro umano | 0 | | 0 | | 0 | | 100.000 | 8,08 |
| CAP 313 - Indagine conoscitiva sulle condizioni di diabete nell'ambiente di lavoro in Italia | 0 | | 0 | | 250.000 | 26,30 | 150.000 | 12,12 |
| CAP 314 - Ricerca per la individuazione di standard di condizioni ambientali e di organizzazione dei servizi mirati alla tutela dei lavoratori | 0 | | 0 | | 150.000 | 15,83 | 90.000 | 7,28 |
| TOTALI | 379.201 | 100,00 | 483.795 | 100,00 | 947.269 | 100,00 | 1.237.216 | 100,00 |

In ordine a siffatte erogazioni non v'è dubbio che l'Istituto Italiano di Medicina Sociale sotto il profilo formale, essendo ricompreso tra gli enti del comparto ricerca destinatari del DPR n. 171 del 1991, possa avvalersi della facoltà prevista dalle disposizioni di cui all'art. 23, secondo il quale gli enti ed istituzioni del comparto ricerca, per lo svolgimento di programmi e per la gestione di infrastrutture tecniche complesse, possono procedere ad assunzioni, con contratto a termine della durata massima di 5 anni, di personale di ricerca e personale tecnico di elevato livello ed esperienza, anche di cittadinanza straniera.

Va peraltro sottolineato che, sotto il profilo sostanziale, l'esercizio legittimo del potere di assunzione previsto dal citato DPR richiede la sussistenza di particolari esigenze di ricerca da tradurre in specifici progetti alla cui realizzazione la spesa deve essere finalizzata. La spesa è quindi ammissibile solamente in presenza di siffatti presupposti, la cui esistenza va dimostrata e valutata caso per caso.

Per tali progetti si pone, altresì, in modo particolare l'esigenza - già evidenziata in precedenza per l'attività istituzionale - di una accorta valutazione dei contenuti, sì che gli stessi non vengano ad essere inutilmente ripetitivi o in parte coincidenti con quelli dei progetti di altri Enti che operano nel comparto. Anche su tale punto si richiama l'Ente ad un'accorta, particolare azione di coordinamento, riscontro e verifica.

5 - La gestione finanziaria

5.1 - Considerazioni generali

Normativa di riferimento per la gestione finanziaria dell'Istituto italiano di medicina sociale è costituita dalla legge n. 70 del 1975 e dal regolamento di attuazione approvato con D.P.R. 18 dicembre 1979 n. 696. Essenziali disposizioni in materia sono anche contenute nella ripetuta legge n. 66 del 1961 sulla riorganizzazione giuridica dell'Ente e sono recepite nello Statuto approvato con D.P.R. n. 1372 del 1966.

Mezzi finanziari che l'Istituto può utilizzare per l'adempimento dei propri compiti, giusta art. 12 della legge n. 66 del 1961, sono:

- il contributo degli Enti previdenziali rappresentati nel Consiglio di amministrazione;
- le rendite del suo patrimonio;
- i contributi volontari di enti e di privati;
- i proventi delle attività da esso esplicate.

Ricordato che, a seguito della soppressione dell'INAM e dell'ENPAS, i soli Enti previdenziali rappresentati in Consiglio di amministrazione sono l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) e l'Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL). Va rilevato che il contributo di tali Enti sovventori costituisce - come si vedrà più dettagliatamente in seguito, nell'esame del conto finanziario - la preponderante fonte d'entrata.

Per il periodo 1989-1992 il contributo è risultato pari, rispettivamente per ciascun anno, al 98,2 per cento (1989), al 99,9 per cento (1990), all'84,3 per cento (1991), al 91,5 per cento (1992) delle entrate correnti.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

La misura del contributo dovuta dagli enti previdenziali è determinata annualmente - secondo quanto previsto dal richiamato art. 2 della legge n. 66 del 1967 - dal Ministero per il lavoro e la previdenza sociale di concerto con il Ministero per il Tesoro, a seguito di presentazione del bilancio di previsione, entro il 31 ottobre, deliberato dal Consiglio di amministrazione.

Il contributo erogato negli anni 1989-1992 e l'incremento percentuale annuale sono riportati nel seguente prospetto:

| (In milioni di lire) | | |
|----------------------|--|-------------------------------------|
| Anno | Importo annuo contributo ordinario enti sovventori | Variazione rispetto anno precedente |
| 1989 | 2.111 | + 514 (+32%) |
| 1990 | 2.260 | + 149 (+ 7,05%) |
| 1991 | 2.290 | + 30 (+ 1,3%) |
| 1992 | 3.719,5 | + 1429,5 (+ 62,4%) |

Nel 1988 il contributo era stato di 1 miliardo 597 milioni.

Si è già dianzi precisato che l'importo annuale del sovvenzionamento a carico degli enti previdenziali interessati non è normativamente stabilito, avendo il legislatore ritenuto di demandarne la determinazione alla discrezionalità dei Ministri del Lavoro e Previdenza Sociale e del Tesoro, che hanno il compito di fissare annualmente la misura, con riguardo alle risultanze del bilancio di previsione.

È di tutta evidenza che l'appropriato esercizio del potere conferito dalla norma richiede che i Ministri competenti, lungi dal riferirsi pedissequamente alle poste del bilancio per quantificare automaticamente il contributo, sottopongano preventivamente ad analisi tutte

le componenti del bilancio stesso, si da poter pienamente valutare le scelte e la politica finanziaria dell'Ente e determinare di conseguenza la congrua entità del contributo stesso.

Ciò posto, sulla base degli elementi in possesso di questa Corte, non è dato di sapere se gli aumenti rilevanti del contributo disposti per il 1989 (+32%) e soprattutto per il 1992 (+62,4%) - anno nel quale tutta l'azione della Pubblica amministrazione è stata improntata ad una politica finanziaria di rigoroso contenimento delle spese - siano da ritenere giustificati in quanto deliberati motivatamente a seguito di un approfondito riscontro, da parte dei Ministeri, della indispensabilità e della utilità immediata delle spese programmate con considerevole incremento rispetto al passato. In assenza di siffatti elementi, non può non cogliersi l'occasione per richiamare i Ministeri interessati a svolgere rigorosamente ed oculatamente il compito di verifica loro spettante, sì che la determinazione della quota di contributo da riconoscere all'Ente costituisca il momento conclusivo di una ponderata ed approfondita pronuncia su tutta l'attività dell'Ente, da rendere alla stregua dei principi di buona amministrazione, di efficienza e di funzionalità.

2. Per quanto riguarda l'osservanza dei termini normativamente stabiliti¹² per la deliberazione dei bilanci - preventivo e consuntivo - da parte del Consiglio di amministrazione, è da notare, come risulta dal prospetto che segue, che - ove si escluda la delibera relativa al

¹² L'art. 13 della legge n. 66 del 1961 prevede che i bilanci siano "deliberati dal Consiglio di amministrazione tre mesi prima dell'inizio dell'esercizio" - che coincide con l'anno solare - "per il preventivo e tre mesi dopo, per il consuntivo".

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

bilancio consuntivo 1990, intervenuta tempestivamente il 23 gennaio 1991 - le pronunce del Consiglio, tanto sul preventivo quanto sul consuntivo, sono state rese nel quadriennio considerato, in costante ritardo, in taluni casi di pochi giorni, in talaltro - ci si riferisce ai bilanci di previsione per tutti e quattro gli anni 1989-1992 - di maggiore rilevanza.

Bilancio di previsione

| ANNO | DELIBERA CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE | APPROVAZIONE MINISTERO LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE ** |
|------|--|--|
| 1989 | 4.11.1988 (*) | 15.5.1989 |
| 1990 | 26.1.1990 | 17.7.1990 |
| 1991 | 27.11.1990 | 7.6.1991 |
| 1992 | 19.11.1991 | 4.5.1992 |

(*) Delibera del Commissario Straordinario

(**) Di concerto con Ministero Sanità e Tesoro

Bilancio Consuntivo

| ANNO | DELIBERA CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE | APPROVAZIONE MINISTERO LAVORO E PREVIDENZA SOCIALE ** |
|------|--|--|
| 1989 | 24.4.1990 (*) | 11.10.1990 |
| 1990 | 23.1.1991 | 1.10.1991 |
| 1991 | 2.4.1992 | manca |
| 1992 | 6.4.1993 | manca |

(*) Delibera del Commissario Straordinario

(**) Di concerto con Ministero Sanità e Tesoro

La Corte non può, pertanto, non censurare il comportamento dell'Ente, rappresentando la necessità di un più rigoroso rispetto dei termini normativamente fissati per la deliberazione dei fondamentali documenti contabili.

da parte degli organi dell'Istituto, ai fini di un corretto espletamento dell'attività di gestione.

E' da notare che il ritardo nella "deliberazione dei bilanci", ed in particolare di quello preventivo, non ha neppure consentito la tempestiva "approvazione" dei bilanci stessi da parte dei Ministeri del Lavoro e della previdenza sociale, della Sanità e del Tesoro postulata dal ripetuto art. 13 della Legge n.66 del 1961.¹³

Si riscontra così che non si è, per nessun esercizio, verificata - anche a causa del notevole tempo impiegato dai tre Ministeri competenti per rendere la loro pronuncia - quella che, nel logico sistema della legge avrebbe dovuto essere l'ordinaria successione degli atti autorizzativi della gestione, con l'intervento dell'approvazione ministeriale del bilancio di previsione prima dell'inizio dell'esercizio di riferimento.

Rilevanti ritardi si riscontrano anche per l'approvazione ministeriale dei consuntivi, approvazione che, per gli esercizi 1991 e 1992, non risulta essere ancora, neppure intervenuta.

Si sottolinea, in proposito, l'esigenza che i Ministeri competenti all'adozione dell'atto di approvazione dei bilanci si adoperino affinché le proprie pronunce intervengano con continuità e regolarità, di modo che le stesse possano realmente svolgere la funzione loro demandata dall'ordinamento.

¹³ L'art. 13, della L. n. 61 del 1966 dispone - al IV comma - che i bilanci siano trasmessi entro un mese dalle relative delibere al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, al Ministero della Sanità ed al Ministero del Tesoro e - all'ultimo comma - che i bilanci siano approvati dal Ministero del Lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministero della Sanità ed il Ministero del Tesoro.

5.2 Il conto finanziario

Dall'esame dei dati del conto finanziario riportati nel prospetto 1, che segue, si rileva anzitutto come l'Ente - coerentemente con la propria natura ed i propri compiti statutari - gestisca prevalentemente entrate ed uscite di parte corrente.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

RENDICONTO FINANZIARIO

(Prospetto 1)

| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| ENTRATE CORRENTI | | | | |
| Trasferimenti da parte dello Stato, contributo straordinario Miro Lavoro | 0 | 0 | 400.000.000 | 340.000.000 |
| Trasferimenti da Enti Pubblici, contributo enti sovvenzionati | 2.111.000.000 | 2.260.000.000 | 2.290.000.000 | 3.719.500.000 |
| Redditi e proventi patrimoniali | 10.000.000 | 0 | 0 | 0 |
| Entrate non classificate in altre voci | 23.810.930 | 1.741.789 | 24.250.485 | 2.572.850 |
| TOTALE ENTRATE CORRENTI | 2.144.810.930 | 2.261.741.789 | 2.714.250.485 | 4.062.072.850 |
| ENTRATE IN C/CAPITALE | | | | |
| ENTRATE PARTITE DI GIRO | 279.663.849 | 332.182.130 | 362.500.000 | 403.000.000 |
| TOTALE GENERALE ENTRATE | 2.428.181.300 | 2.593.923.919 | 3.076.750.485 | 4.465.072.850 |
| DISAVANZO FINANZIARIO | 0 | 0 | 69.263.387 | 0 |
| TOTALE A PAREGGIO | 2.428.181.300 | 2.593.923.919 | 3.146.013.872 | 4.465.072.850 |

SPESE CORRENTI

| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|--------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Spese organi Ente | 118.260.369 | 93.876.472 | 95.920.000 | 97.728.365 |
| Oneri personale in servizio | 1.213.574.097 | 1.250.749.722 | 1.230.411.011 | 1.400.200.305 |
| Oneri personale in quiescenza | 148.000.000 | 148.000.000 | 152.361.226 | 151.141.839 |
| Spese acquisto beni consumo | 197.682.748 | 242.582.801 | 276.111.096 | 609.856.700 |
| Spese compiti istituzionali | 379.201.430 | 483.795.226 | 947.269.539 | 1.237.216.272 |
| Oneri tributari | 7.662.956 | 13.500.000 | 15.000.000 | 25.000.000 |
| Spese non classificate in altre voci | 12.785.928 | 7.980.544 | 357.000 | 3.575.300 |
| Oneri finanziari | 0 | 0 | 0 | 5.488.000 |
| TOTALE SPESE CORRENTI | 2.078.101.610 | 2.253.710.765 | 2.783.573.872 | 3.530.295.461 |
| SPESE IN C/CAPITALE | | | | |
| SPESE PER PARTITE DI GIRO | 0 | 0 | 0 | 403.000.000 |
| TOTALE GENERALE SPESE | 2.357.785.459 | 2.585.892.895 | 3.146.013.872 | 3.933.295.461 |
| AVANZO FINANZIARIO | 70.395.841 | 8.031.024 | | 531.777.389 |
| TOTALE A PAREGGIO | 2.428.181.300 | 2.593.923.919 | 3.146.013.872 | 4.465.072.850 |

Si nota, al riguardo, che le entrate correnti costituiscono l'88,4% del totale generale delle entrate per il 1989, l'87,1% per il 1990, l'88,2% per il 1991, il 90,9% per il 1992. Di contro alle stesse, in assenza di entrate in conto capitale, le residue entrate sono rappresentate esclusivamente da partite di giro (ritenute erariali, ritenute previdenziali ed assistenziali a carico del personale dipendente, ritenute a carico di terzi, recupero somme anticipate dal cassiere).

A formare le entrate correnti concorrono, come si è già riferito nella parte generale, in misura prevalente il contributo ordinario annuale degli Enti sovventori che, come si è già notato, rispetto al totale delle entrate correnti, risulta pari, rispettivamente per ciascun anno al 98,2 per cento per il 1989, al 99,9 per cento per il 1990, all'84,3 per cento per il 1991 ed al 91,5 per cento per il 1992.

Allo stesso si è aggiunto per gli esercizi 1991 e 1992 un contributo straordinario del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, rispettivamente di 400 e 430 milioni, destinato al finanziamento di ricerche su specifiche tematiche di carattere medico-sociale.

Trascurabile appare l'apporto di redditi e proventi patrimoniali - presenti per il solo esercizio 1989 e costituiti da interessi attivi e interessi sulle disponibilità liquide dell'Istituto - e di minima entità risulta la quota delle entrate non classificabili in altre voci; queste, per i soli esercizi 1989 e 1991, hanno raggiunto l'importo di 23,8 e 24,2 milioni e sono state determinate prevalentemente, per il 1989, da rimborsi di imposte non dovute pagate per gli anni 1970-1979 e per il 1991, da un contributo (di 20 milioni) della Italsanità

S.p.A., destinato a concorrere alle spese per il Convegno "La ospedalizzazione a domicilio. L'esperienza di Torino"

Considerazioni totalmente corrispondenti possono farsi per le spese che - in assenza di quelle in conto capitale ed in presenza di partite di giro speculari rispetto a quelle illustrate per le entrate - sono sostanzialmente costituite dalle sole spese correnti. Queste, rispetto al totale delle spese, risultano pari all'88,1 per cento per il 1989, all'87,1 per cento per il 1990, all'88,4 per cento per il 1991 ed all'89,7 per cento per il 1992.

Nell'ambito delle varie categorie di spesa, nel mentre si rinvia a quanto già osservato nella parte riguardante il personale per i relativi oneri, si deve prendere atto di significative variazioni intervenute per le spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi e per le spese per compiti istituzionali.

Si riscontra così che l'importo delle spese destinate all'acquisto di beni di consumo e di servizi, sostanzialmente costante per gli anni 1989, 1990 e 1991, è passato dai 276,1 milioni del 1991 ai 609,8 milioni del 1992, con una percentuale di incremento del 54,72. L'aumento, destinato in massima parte all'acquisto di arredi ed attrezzature, è da porre in relazione - secondo quanto l'Ente riferisce - con il programmato potenziamento delle strutture cui si è dato corso nel 1992 per il raggiungimento di migliori livelli di efficienza.

Del pari ad un rinnovato impulso dell'attività istituzionale per il biennio 1991-1992¹⁴ è dovuto l'aumento notevolissimo delle spese per compiti istituzionali, passate dai 483,7 milioni del 1990 ai 947,2 del 1991 ed ai

¹⁴ Si veda quanto riferito in proposito nella parte specifica concernente l'attività istituzionale.

1.237 del 1992, con percentuali d'aumento rispettivamente del 48,9 e del 23,42 sull'esercizio precedente

Delle risultanze finali complessive, rilevato che gli esercizi 1989 e 1990 si sono chiusi con un avanzo finanziario rispettivamente di 70,3 milioni ed 8 milioni, meritano considerazione i risultati finanziari degli esercizi 1991 e 1992.

L'esercizio 1991 presenta un disavanzo finanziario di 69,2 milioni da porre in relazione con l'aumento, evidentemente non sufficientemente "controllato" nel periodo, delle spese per compiti istituzionali incrementatesi - come già osservato - del 48,9 per cento rispetto al 1990.

L'esercizio 1992 presenta, invece, un notevole avanzo finanziario pari a 531,7 milioni. Tale risultanza, in un ente pubblico di promozione culturale e di ricerca quale è l'Istituto italiano di medicina sociale, non può non suscitare perplessità: è infatti sintomo (ed effetto) o di un'inadeguata capacità previsionale e programmatica degli organi deliberanti dell'Ente per il periodo in questione o dell'esistenza di difficoltà gestionali che non hanno consentito la piena utilizzazione delle risorse finanziarie a disposizione; in entrambi i casi deve concludersi che è stato quantificato in eccesso il contributo degli enti sovventori INPS ed INAIL, che hanno conseguentemente dovuto sopportare - in una situazione economico-finanziaria non facile - un costo in parte non giustificato.

In relazione a tanto, non può non richiamarsi l'Ente alla formulazione di accorte e realistiche previsioni di bilancio ed i Ministeri vigilanti ad un'attenta azione di verifica e riscontro finalizzata - come già osservato in precedenza - ad una congrua determinazione del contributo da porre a carico degli Enti per legge sovventori.

5.3 Il Conto economico

Nel prospetto n. 2 che segue, sono riportate le risultanze del conto economico relative al periodo in considerazione.

CONTO ECONOMICO

(Prospetto 2)

| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| ENTRATE | | | | |
| Entrate finanziarie correnti | 2.148.497.451 | 2.261.741.789 | 2.714.250.485 | 4.062.072.850 |
| Entrate che non danno luogo a movimenti finanziari: | | | | |
| Variazioni patrimoniali straordinarie | | | | |
| soprawvenienze attive | 0 | 0 | 0 | 40.700.138 |
| insussistenze passive | 8.385.142 | 68.892.083 | 37.400.310 | 18.544.978 |
| TOTALE ENTRATE | 2.156.882.593 | 2.330.633.872 | 2.751.650.795 | 4.121.317.966 |
| Totale a pareggio | 2.156.882.593 | 2.330.633.872 | 2.783.513.672 | 4.121.317.966 |
| USCITE | | | | |
| Uscite finanziarie correnti | 2.078.101.610 | 2.253.710.765 | 2.783.513.872 | 3.530.295.461 |
| Uscite che non danno luogo a movimenti finanziari | | | | |
| Variazioni patrimoniali straordinarie | | | | |
| insussistenze attive | 0 | 0 | 0 | 0 |
| soprawvenienze passive | 0 | 0 | 0 | 0 |
| ammortamenti | 0 | 0 | 0 | 40.700.138 |
| TOTALE USCITE | 2.078.101.610 | 2.253.710.765 | 2.783.513.872 | 3.534.365.599 |
| Avanzo o disavanzo economico | 78.780.983 | 76.923.107 | -31.863.077 | 590.322.367 |
| Totale a pareggio | 2.156.882.593 | 2.330.633.872 | 2.783.513.672 | 4.121.317.966 |

Risultano confermate anche dall'esame delle varie poste del conto economico, le caratteristiche della gestione già rilevate dall'analisi delle componenti finanziarie. Elementi prevalenti della gestione sono le sole Entrate ed Uscite correnti, in minima parte influenzate da altre componenti.

Nel conto economico si rilevano tra le componenti attive che non danno luogo a movimenti finanziari, insussistenze passive derivanti dalla cancellazione di residui passivi.

Si rileva, poi, - come anche osservato dal Ministero del Tesoro, Ragioneria Generale - I.G.F., nella nota n. 132582 del 6/7/92 - che, nella seconda parte del conto economico concernente le componenti che non danno luogo a movimenti finanziari per gli esercizi 1989-1991, non sono state riportate le quote di ammortamento, di pertinenza di ciascun esercizio, desumibili dai conti "immobili" ed "immobilizzazioni tecniche".

A tale mancata iscrizione si è posto rimedio, con l'annotazione, cui si è correttamente proceduto per l'esercizio 1992, dell'importo di 40 milioni 700 mila 138 lire (comprensivo della quota di 2 milioni e 500 mila per ammortamento immobili e di quella di 38 milioni 200 mila 138 lire per il completo ammortamento dei beni mobili).

Le risultanze economiche complessive di ciascun esercizio sono ovviamente coerenti con quelle del conto finanziario, pur se sulle stesse incidono, con effetto sugli importi finali, variazioni patrimoniali di lieve entità. Può così notarsi, analogamente a quanto rilevato per il conto finanziario, che risultati meritevoli di considerazione - di contro ad un contenuto avanzo economico accertato per gli esercizi 1989-1990 - sono il disavanzo economico di 31 milioni 863 mila 77 lire relativo

all'esercizio 1991 e l'avanzo economico di 550 milioni 322 mila 367 lire determinatosi per il 1992. Per entrambe le risultanze si rinvia a quanto in precedenza osservato nell'esame dei risultati finanziari complessivi.

5.4 La situazione patrimoniale

I dati relativi alla situazione patrimoniale dell'Ente, per ciascuno degli esercizi 1989-1992, vengono qui di seguito riportati nel prospetto n. 3.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

SITUAZIONE PATRIMONIALE

(Prospetto 3)

| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|---------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| ATTIVITA' | | | | |
| Disponibilità liquide al 31.12 | 442.561.842 | 551.458.291 | 316.594.061 | 2.892.386.138 |
| Residui attivi investimenti | 325.841.522 | 725.810.001 | 1.136.658.001 | 163.435.001 |
| Titoli emessi o garantiti dallo Stato | | | | |
| Immobili | 233.206.500 | 235.706.500 | 238.206.500 | 240.706.500 |
| Immobilizzazioni tecniche | 300.415.762 | 431.982.301 | 541.650.320 | 30.200.100 |
| TOTALE ATTIVITA' | 1.311.025.626 | 1.944.957.153 | 2.233.117.891 | 3.334.727.777 |
| PASSIVITA' | | | | |
| Residui passivi | 685.934.601 | 1.117.876.422 | 1.325.723.269 | 2.377.969.979 |
| Fondo ammortamento immobili | 7.500.000 | 10.000.000 | 12.500.000 | 15.000.000 |
| Fondo deperimento mobili, libri, etc. | 300.415.762 | 431.982.301 | 541.650.320 | 30.200.100 |
| TOTALE PASSIVITA' | 1.002.850.363 | 1.559.858.783 | 1.879.882.598 | 2.431.170.117 |
| Avanzo economico eserc. prec. | 229.394.280 | 308.175.263 | 385.098.370 | 353.235.293 |
| Avanzo economico esercizio | 78.780.983 | 76.923.107 | | 550.322.367 |
| Disavanzo economico esercizio | n | n | 31.863.077 | n |
| PATRIMONIO NETTO | 308.175.263 | 385.098.370 | 353.235.293 | 903.557.660 |
| TOTALE A PAREGGIO | 1.311.025.626 | 1.944.957.153 | 2.233.117.891 | 3.334.727.777 |

Si desume dall'elaborato come i valori delle attività siano andati progressivamente aumentando, nel corso del periodo considerato, principalmente per effetto dell'incremento del contributo degli enti sovventori che, come si è in precedenza osservato, è passato dai 2.111 milioni del 1989 ai 3.719,5 milioni del 1992.

Il contributo non è, peraltro, erogato in un'unica soluzione, ma ordinariamente in due ratei, ad esercizio già inoltrato.

E', comunque, da tener presente che il notevole incremento delle attività per il 1992 deriva in particolare da una maggiore consistenza delle disponibilità di cassa - correlata ovviamente anche al ricordato aumento del contributo ordinario - risultate pari a 2,892 miliardi.

Sempre nell'ambito delle attività, nell'ultimo biennio del periodo considerato, da notare la rilevante riduzione dei residui attivi che sono passati dai 1.136,6 milioni del 1991 a 163,4 milioni per il 1992.

Anche le passività si presentano in costante aumento per effetto sostanzialmente esclusivo dei residui passivi, la cui formazione è da imputare, in massima parte, ad avviso del Collegio sindacale e del Ministero del Tesoro, al ritardo con cui viene disposta la provvista dei mezzi finanziari (e cioè la erogazione effettiva dei ratei del contributo ordinario in acconto ed in saldo).

L'importo di tali residui è notevolmente superiore per gli esercizi 1989-1991 all'importo delle disponibilità liquide; soltanto nell'esercizio 1992, il ricordato incremento delle disponibilità di cassa bilancia il volume dei residui passivi, pur ulteriormente incrementatisi e pervenuti all'importo totale di 2,377 miliardi.

In relazione a tale vicenda che merita considerazione, la Corte segnala all'Istituto ed ai

Ministeri vigilanti la necessità di interventi atti, se non all'immediato ripristino di una situazione di normalità, quanto meno al progressivo contenimento del fenomeno che potrebbe ripercuotersi negativamente sulla gestione.

V'è ancora da rilevare che, a far tempo dall'esercizio 1992, l'Ente ha ritenuto di poter considerare l'intero compendio acquisti beni mobili interamente ammortizzato ed ha di conseguenza eliminato dalle attività la consistenza finale delle immobilizzazioni tecniche effettuate fino al 1991, pari a 541,6 milioni, e dalle passività il corrispondente importo accantonato sempre fino al 1991 per il fondo di deperimento beni mobili, libri, etc.; nel 1992 si è ripartiti "ex novo" nell'annotazione delle suddette poste.

Si osserva, infine, che il valore del patrimonio netto è andato sempre incrementandosi con la sola eccezione dell'esercizio 1991, nel quale - come già ricordato in precedenza nell'esame del conto finanziario ed economico - la gestione si è chiusa in disavanzo per il prevalere delle spese correnti sulle entrate correnti, con effetto anche sul netto patrimoniale.

5.5 La situazione amministrativa

La situazione amministrativa dell'Ente, al termine di ciascuno degli esercizi considerati, è riassunta nell'allegato prospetto n. 4.

Dall'elaborato può evincersi come il quadriennio sia stato caratterizzato da un costante avanzo di amministrazione di fine esercizio. Tale avanzo ha, peraltro, subito una flessione nel 1991, esercizio nel quale il ricordato andamento negativo della gestione ha determinato il prevalere dei pagamenti sulle riscossioni, anche se poi il risultato negativo è stato compensato dalla disponibilità di cassa dell'esercizio precedente.

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Le suesposte risultanze denotano, quindi, una situazione di buona liquidità, fermo restando, peraltro, quanto in precedenza osservato per i residui passivi.

6 - Considerazioni finali

Non hanno trovato soluzione, neppure nel periodo in esame - come risulta dalla trattazione che precede cui si rinvia per specifici approfondimenti - le problematiche che l'Istituto italiano di medicina sociale, ente di antica origine e tradizione, si trova da qualche anno ad affrontare.

Prima fra tutte si pone quella relativa all'esigenza che si pervenga ad una soddisfacente connotazione dell'Ente, sì che lo stesso si collochi coerentemente nell'assetto istituzionale determinatosi a seguito dell'attuazione della riforma sanitaria di cui alla legge n. 833 del 1978, per effetto della quale l'Istituto, qualificato nel lontano 1961 dalla legge n. 66 come il Centro nazionale di studi sugli aspetti medico-sociali del lavoro umano, si è trovato ad essere affiancato da organismi statali e regionali - ricordati in precedenza - di maggiore rilevanza e portata che istituzionalmente promuovono attività di studio e svolgono attività di ricerca nei settori di operatività dell'Ente.

Tale pluralismo di organi, che perseguono in parte, ma con maggiore disponibilità di risorse finanziarie e di strumenti, gli stessi obiettivi dell'Istituto, finisce per porre in dubbio la stessa ragion d'essere dell'Ente. Permane, pertanto, la necessità che o a seguito dell'intervento diretto del legislatore - da parte del quale sarebbe comunque opportuna una riconsiderazione del settore nella sua interezza - o per effetto di una profonda e convincente revisione statutaria, l'Istituto venga ad essere titolare di compiti ben definiti e chiaramente differenziati, dai quali possa trarre idonea giustificazione.

A siffatta esigenza è, peraltro, strettamente connessa quella delle peculiari caratteristiche di utilità e concretezza che l'azione dell'Ente dovrebbe comunque avere. Va ricordato in proposito, che fin dalla sua origine - si considerino gli scopi chiaramente indicati nello Statuto del 1924 e ricordati in precedenza nelle notazioni generali - l'attività di ricerca e di studio promossa dall'Ente non doveva essere fine a se stessa, ma destinata ad un successivo momento propositivo, mirata, quindi, ad agevolare la soluzione - eventualmente anche sul piano legislativo - di specifiche problematiche mediche di interesse sociale. Tale fondamentale raccordo dei risultati delle ricerche con il momento propositivo - presente indubbiamente anche nella "ratio" della legge n. 66 del 1961 che poneva gli studi sugli aspetti medico-sociali del lavoro umano in rapporto con i sistemi della previdenza e dell'assistenza sociale - non risulta più da tempo manifesto, con la conseguenza che l'azione dell'Ente sembra aver perso uno degli elementi che la caratterizzavano e qualificavano e che costituiva una delle condizioni di esistenza stessa dell'Istituto.

Nè sembra che ai fini del superamento della delineata situazione di difficoltà potrà derivare alcun utile effetto dal tentativo, che l'Ente sta operando dall'esercizio 1991, di accentuare la propria connotazione di "ente di ricerca", di ente, cioè, che non soltanto promuove ma che svolge direttamente attività di ricerca¹⁵.

¹⁵ In tale tentativo si inquadrano il ricorso all'art. 23 del DPR n. 171 del 1991 per l'assunzione con contratto a termine di personale di ricerca, (cfr. par. 4), il conferimento di incarichi tecnico-professionali in assenza di specifiche professionalità all'interno dell'Ente (cfr. parag. 3), la previsione di specifiche figure professionali da destinare all'attività di ricerca nella nuova pianta organica deliberata nel luglio del 1993 ed

E ciò in quanto, in disparte la considerazione che la finalità di ricerca - pur tenendo conto del ricordato inserimento dell'Istituto nel comparto degli enti di ricerca, disposto dal DPR n.68 del 1986 - andrebbe pur sempre perseguita in coerenza con la precisa configurazione di ente di mera promozione culturale ricevuta dalla legge n. 70 del 1975, è comunque da notare che la nuova tentata caratterizzazione, con riguardo alla rilevanza degli organismi di ricerca presenti nel comparto, non fa altro che accentuare la crisi di identità dell'Istituto e confermare i dubbi sulla sua ragion d'essere nell'attuale connotazione.

In ordine, poi, ai profili gestori e contabili, merita considerazione l'esigenza - sottolineata in precedenza soprattutto in relazione alle risultanze finanziarie ed economiche dell'esercizio 1992 - che la misura del contributo ordinario da porre annualmente a carico degli Enti sovventori, INPS ed INAIL, rimessa dal legislatore alla discrezionalità dei Ministri del Lavoro e della Previdenza Sociale e del Tesoro, non sia stabilita in modo quasi automatico, con riferimento alle poste del bilancio di previsione deliberato dall'Ente, ma sia determinata nella sua congrua entità a seguito di una ponderata ed approfondita valutazione, da parte delle Amministrazioni vigilanti, del complesso di attività dell'Ente, delle sue scelte e dei risultati programmati e conseguiti. E ciò anche per contenere nei giusti limiti le erogazioni finanziarie che si richiedono agli Enti sovventori.

Si manifestano, nuovamente, a tal proposito, perplessità per l'avanzo finanziario di 531,7 milioni che

invia all'esame delle Amministrazioni vigilanti (cfr par. 3)

si rileva per l'esercizio 1992; tale risultato, da porre evidentemente in relazione con una non precisa previsione di spesa, ha comunque determinato un onere non giustificato per gli Enti sovventori.

Si pone, così, palese l'esigenza, per l'Istituto, di più accorte previsioni di bilancio e per i Ministeri vigilanti di un'adeguata azione di verifica e riscontro anche ai fini della quantificazione del contributo in argomento.

La Corte, infine, preso atto del reiterato, ricorrente ritardo dell'Istituto nella deliberazione dei bilanci preventivo e consuntivo, richiama l'Ente ad un rigoroso rispetto dei termini normativamente fissati per tali adempimenti, che incidono sul regolare espletamento della gestione.

Analogamente rappresenta la necessità che i Ministeri competenti all'adozione dell'atto di approvazione si adoperino affinché anche le loro pronunce intervengano con continuità e regolarità.