

Determinazione n. 72/2011**LA CORTE DEI CONTI**
IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 25 ottobre 2011;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

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

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

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 2008-2009 e sino al 31 maggio 2010, nonché le annesse relazioni degli organi competenti e del Collegio dei Revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente Ernesto Basile e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Superiore per la Prevenzione e Sicurezza del Lavoro per gli esercizi 2008-2009 e sino al 31 maggio 2010, data di soppressione dell'Ente, ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 31 maggio 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

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;

P. Q. M.

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 2008-2009 e sino al 31 maggio 2010 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Istituto Superiore per la Prevenzione e Sicurezza del Lavoro (ISPESL), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Ernesto Basile

IL PRESIDENTE

f.to Raffaele Squitieri

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO SUPERIORE PER LA PREVENZIONE E SICUREZZA DEL LAVORO PER GLI ESERCIZI 2008-2009-2010 (FINO AL 31 MAGGIO)

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Il processo evolutivo dell'IspeSl e il quadro normativo e programmatico di riferimento. – 2. Gli organi statutari e i compensi. – 3. La struttura centrale e periferica. – 4. Il personale ed i costi. – 5. Gli incarichi di studio e le consulenze. – 6. Il processo di informatizzazione. – 7. L'attività istituzionale dell'ISPEL. – 8. I risultati contabili della gestione. - 8.1. Il rendiconto finanziario. - 8.2. La situazione amministrativa. - 8.3. La gestione dei residui. - 8.4. Lo stato patrimoniale. - 8.5. Il conto economico. – 9. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

Premessa

L'Istituto Superiore per la Prevenzione e Sicurezza del Lavoro (ISPESL) è sottoposto al controllo della Corte dei conti ai sensi degli artt. 2 e 3 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

Con la presente relazione la Corte riferisce sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto per gli esercizi 2008 e 2009 e sino al 31 maggio 2010, data di soppressione dell'ente ai sensi dell'art. 7 del d.l. 31 maggio 2010 (convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).

Sulla gestione finanziaria dell'Istituto per gli esercizi 2004-2007, la Corte ha riferito al Parlamento con determinazione di questa Sezione del 4 novembre 2008, n. 76¹.

¹ Atti parlamentari, Leg. XVI, Doc. XV, n. 44.

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

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

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

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

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

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

Come previsto anche dal D.P.R. 18 aprile 1994, n. 441, recante il primo regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Istituto², l'attività di ricerca scientifica svolta dall'ISPESL è finanziata con quota-parte dell'1% del Fondo sanitario nazionale previsto dall'art. 12, comma 2, del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (e successive modifiche) distinta in ricerca corrente e finalizzata.

Momento fondamentale per la connotazione dell'Istituto, come per altri enti di ricerca, è stata la disposizione normativa recata dall'art. 9 del D.Lgs. 29 ottobre 1999,

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

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

Avvalendosi del potere attribuito dall'art. 13³ del predetto D.P.R. 4 dicembre 2002, n. 303, l'ISPESL ha adottato una serie di atti regolamentari citati nella precedente relazione.

Funzioni e connotazione dell'ISPESL sono state oggetto di rimodulazione normativa da parte del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (Testo unico in materia di sicurezza), 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.

Le seguenti attribuzioni previste dal D.Lgs. 81/2008 per l'IspeSl sono state trasferite direttamente all'Inail :

- a) *elaborazione e applicazione dei piani triennali di attività;*
- b) *interazione, per i ruoli e le competenze, in logiche di conferenza permanente di servizio, per assicurar apporti conoscitivi al sistema di sostegno ai programmi di intervento in materia di sicurezza e salute sul lavoro di cui all'articolo 2, comma 1, lettera p), per verificare l'adeguatezza dei sistemi di prevenzione e assicurativi e per studiare e proporre soluzioni normative e tecniche atte a ridurre il fenomeno degli infortuni e delle malattie professionali;*

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

- c) *consulenza alle aziende, in particolare alle medie, piccole e micro imprese, anche attraverso forme di sostegno tecnico e specialistico finalizzate sia al suggerimento dei più adatti mezzi, strumenti e metodi operativi, efficaci alla riduzione dei livelli di rischiosità in materia di salute e sicurezza sul lavoro, sia all'individuazione degli elementi di innovazione tecnologica in materia con finalità prevenzionali, raccordandosi con le altre istituzioni pubbliche operanti nel settore e con le parti sociali;*
- d) *Progettazione ed erogazione di percorsi formativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro tenuto conto ed in conformità ai criteri e alle modalità elaborati ai sensi degli articoli 6 e 11. Le somme eventualmente riversate all'entrata del bilancio dello Stato a seguito di economie di gestione realizzate nell'esercizio finanziario sono riassegnate al pertinente capitolo dello stato di previsione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali;*
- e) *Formazione per i responsabili e gli addetti ai servizi di prevenzione e protezione di cui all'articolo 32;*
- f) *Promozione e divulgazione, della cultura della salute e della sicurezza del lavoro nei percorsi formativi scolastici, universitari e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale coreutica, previa stipula di apposite convenzioni con le istituzioni interessate;*
- g) *Partecipazione, con funzioni consultive, al Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza del lavoro di cui all'art. 5;*
- h) *consulenza alla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza del lavoro di cui all'articolo 6;*
- i) *elaborazione, raccolta e diffusione delle buone prassi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera v);*
- l) *predisposizione delle linee guida di cui all'articolo 2, comma 1, lettera z);*
- m) *contributo al Sistema informativo nazionale per la prevenzione nei luoghi di lavoro secondo quanto previsto dall'articolo 8.*

Successivamente, l'articolo 7 Del D.L. 31 maggio 2010, n.78, convertito nella L. 30 luglio 2010, n.122, nel sancire la soppressione ed incorporazione di enti ed organismi pubblici, ha stabilito che " *con effetto dalla data di entrata in vigore del suddetto decreto-legge, al fine di assicurare la piena integrazione delle funzioni assicurative e di ricerca connesse alla materia della tutela e della sicurezza dei*

lavoratori sui luoghi di lavoro ed il coordinamento stabile delle attività previste dall'art. 9 del D.Lgs. 81/2008, ottimizzando le risorse ed evitando duplicazioni di attività, l'Ispesl è soppresso e le relative funzioni sono attribuite all'Inail (Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni), sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero della Salute".

Risulta così che le attività rientranti nella competenza dell'Ispesl precedentemente all'entrata in vigore del D.L. citato 78/2010, continueranno ad essere svolte dall'Inail che avrà il compito di coordinarle, salvaguardando l'indipendenza dell'attività di ricerca e la specificità della stessa, in raccordo con le attività di prevenzione e di assicurazione e fermo restando l'obiettivo di pervenire ad una riduzione degli infortuni attraverso una migliore programmazione dell'attività di ricerca, secondo quanto indicato nella Direttiva del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali del 23 giugno 2010.

Il comma 4 dell'articolo 7 del citato decreto legge ha previsto che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso, avrebbero dovuto essere adottati decreti di natura non regolamentare del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro della salute, per l'individuazione ed il trasferimento delle risorse strumentali, umane e finanziarie dell'Ente soppresso "sulla base delle risultanze dei bilanci di chiusura e delle relative gestioni" alla data del 31 maggio 2010. Contestualmente avrebbero dovuto essere predisposti gli inventari di chiusura dell'Ente, previa opportuna ricognizione di tutto il patrimonio mobiliare ed immobiliare.

L'Inail, come ente accorpante, è stato legittimato a provvedere, in merito alle nuove attività acquisite, alla gestione dei fatti amministrativi dell'Ispesl, nonché alla gestione dei rapporti pendenti attivi e passivi, inclusi quelli con gli istituti tesorieri.

In considerazione del subentro dell'Inail nella titolarità della funzione di ricerca è previsto che per questa si applichi la normativa relativa agli enti di ricerca. A tale proposito, al fine di assicurare continuità all'attività di ricerca, l'Inail dovrà provvedere a tutti gli adempimenti necessari a garantire l'adeguatezza delle risorse trasferite per la prosecuzione dell'attuazione del "Piano triennale di attività" e del "Piano straordinario di innovazione tecnologica per l'implementazione, controllo e vigilanza, per il miglioramento dei servizi sul territorio".

A tutt'oggi, peraltro, i predetti decreti attuativi del citato decreto non sono ancora stati emanati. Nel periodo transitorio, pur essendo giuridicamente estinto l'Ente, si è consentita una limitata operatività di taluni dei suoi Organi, al fine di permettere lo svolgimento dell'attività istituzionale "residua" ed il graduale passaggio

delle funzioni all'Ente incorporante, così come indicato dalla circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 23 giugno 2010 e dalla nota della Direzione Generale della ricerca scientifica e tecnologica del Ministero della salute del 30 marzo 2011. Quest'ultima, con particolare riferimento al Collegio dei revisori dell'ex Ispes⁴ ha confermato "l'ultrattività" di tale organo interno di controllo e riconosciuto valida l'attività espletata e formalizzata con il verbale n. 2 del 19/1/2011.

Più di recente, l'articolo 18, comma 21, del decreto legge 6 luglio 2011, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111⁵, ha previsto che il direttore generale, di cui all'articolo 8 del D.P.R. 303/2002, rimanga in carica fino al completamento delle iniziative correlate alla fase transitoria, e comunque non oltre il 31 dicembre 2011, al fine di consentire l'ordinato trasferimento delle risorse strumentali, umane e finanziarie dell'ente soppresso, sulla base delle risultanze del bilancio di chiusura della gestione.

⁴ Il Collegio dei revisori è stato rinnovato, con decreto del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali in data 4 maggio 2009 per la durata di tre anni.

⁵ L'art. 18, co.21, ha integrato l'art. 7 del d.l. 78/2010, convertito nella legge 122/2010 con il comma 5 bis.

2. Gli Organi statutari ed i compensi

Come già riferito nei precedenti referti, con il D.P.R. 4 dicembre 2002, n. 303 è stato emanato il Regolamento di organizzazione dell'IspeSl; in particolare, l'art. 13, comma 1, lettera n) ha previsto che debba essere il Consiglio di amministrazione dell'Istituto a disciplinare l'organizzazione a livello di strutture e personale, ivi compresa la determinazione degli uffici. Con successive delibere nn. 2 e 9 rispettivamente del 16 febbraio 2006 e del 2 agosto 2006, il Consiglio di amministrazione ha approvato il regolamento concernente la suddetta organizzazione. In data 5 ottobre 2006, con proprio decreto il Presidente dell'IspeSl, ha emanato il regolamento che disciplina l'organizzazione delle strutture ed il rapporto di lavoro dei dipendenti.

Il Regolamento prevede quali organi statutari dell'ente: il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Direttore generale, il Comitato scientifico ed il Collegio dei revisori.

Riguardo alle competenze dei predetti organi ed ai loro compensi, non essendo intervenute modifiche si rinvia alla precedente relazione.

Va evidenziato che, con D.P.C.M. 28 aprile 2008, adottato su proposta del Ministro della salute, ai sensi dell'art. 13, comma 1, lettera q, del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419, considerata l'intervenuta scadenza degli Organi ordinari (Presidente e Consiglio di amministrazione) nonché l'approssimarsi del termine ultimo del regime di "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 generale, con i poteri di cui all'art. 19, comma 1, del D.P.R. 4 dicembre 2002, n. 303.

Con successivo D.P.C.M. del 27 ottobre 2008 l'incarico del Commissario e del sub Commissario straordinari è stato prorogato per ulteriori sei mesi, alla scadenza dei quali, con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 aprile 2009, n.3758, è stato nuovamente prorogato il termine di scadenza del commissariamento dell'Istituto fino alla nomina dei nuovi organi, in considerazione della connessione tra gli urgenti interventi necessari a fronteggiare gli eventi calamitosi avvenuti in Abruzzo e le molte ed importanti attività che l'IspeSl svolge in materia di prevenzione e sicurezza, quali il primo intervento, la salvaguardia degli addetti, la sicurezza degli edifici e dei cantieri, il trattamento dei materiali tossici e nocivi.

Come già accennato, la funzione del Direttore generale è stata prorogata fino al 31.12.2011 dal d.l. 98/2011, convertito nella l. 111/2011.

3. La struttura centrale e periferica

Con il decreto del Presidente dell'Ispesl 5 ottobre 2006 è stata introdotta una nuova disciplina riguardante l'organizzazione delle strutture dell'Istituto ampiamente esaminata nella precedente relazione alla quale si rinvia.

Oltre agli Organi statuari, di cui si è detto nel precedente paragrafo, la struttura organizzativa dell'Ispesl si è articolata, secondo l'art. 6 del regolamento organizzativo, in Strutture centrali e Strutture territoriali.

Le Strutture centrali si sostanziano in: cinque Dipartimenti tecnico-scientifici (dipartimento di igiene del lavoro; dipartimento di medicina del lavoro; dipartimento tecnologie di sicurezza; dipartimento installazione di produzione e insediamenti antropici; dipartimento certificazione e conformità di prodotti ed impianti), il Dipartimento processi organizzativi ed il Dipartimento di bilancio, del personale e degli affari generali

Le Strutture territoriali sono costituite dai centri di ricerca di Monteporzio Catone, Casilina, Lamezia Terme, Parma e Pavia, nonché dalle agenzie territoriali, di norma aventi sede nei capoluoghi di regione.

Il processo di riorganizzazione dell'Istituto, così come era stato prefigurato dal decreto del Presidente Ispesl del 5 ottobre 2006, non si era concluso alla data di soppressione, in particolare per quel che riguarda la trasformazione delle strutture territoriali in agenzie, le quali hanno, conseguentemente, mantenuto il preesistente assetto organizzativo in 36 Dipartimenti.