

Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ISTITUTO SUPERIORE DI SANITÀ (ISS) per gli esercizi 2013 e 2014

Relatore: Consigliere Carlo Alberto Manfredi Selvaggi

Ha collaborato per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati la Dott.ssa Daniela Radaelli

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 97/2015**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 6 ottobre 2015;

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 6 giugno 2001 con il quale l'Istituto Superiore di Sanità (ISS) 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. 79 del 2001 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 2013-2014, nonché le annesse relazioni del presidente e del collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Consigliere Carlo Alberto Manfredi Selvaggi 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 di Sanità per gli esercizi 2013-2014;

considerato che dall'analisi dei consuntivi e della documentazione acquisita della società è emerso che:

– a seguito della situazione di disavanzo di competenza verificatasi negli esercizi finanziari 2011 e 2012 e confermata anche nell'esercizio finanziario 2013, con provvedimento del 10 luglio 2014 (decreto ministeriale n. 986 del 10 luglio 2014), il Ministro della salute, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, ha disposto il commissariamento dell'Istituto ai sensi dell'articolo 15, comma 1-*bis* del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011;

– nel 2013 permane una situazione di disavanzo finanziario per euro 2.759.810, recuperato comunque nell'esercizio 2014 che ha chiuso con un avanzo di 9.627.265 euro: permane per entrambi gli esercizi la necessità di ridurre la mole dei residui, in particolare passivi, seppure in progressivo decremento di circa il 58 per cento nel 2014 (37,7 milioni di euro)

rispetto all'esercizio precedente (59,8 milioni di euro nel 2013 e 82,5 milioni di euro nel 2012);

– il conto economico, che nel 2012 registrava un utile di euro 45.990, chiude nel biennio in esame, con una perdita d'esercizio rispettivamente nel 2013 e nel 2014 di 3.798 mila euro e 3.954 mila euro a causa principalmente della diminuzione dei ricavi derivanti dai trasferimenti a copertura di spese correnti (passati dai 110 milioni del 2012 ai 105,9 del 2013 e ai 104,2 del 2014) e del significativo decremento della voce «variazioni delle rimanenze di lavori in corso di esecuzione» legata all'attività convenzionale dell'ente;

– il patrimonio netto si è ridotto, per entrambi gli anni rispetto ai precedenti esercizi, a causa del combinato effetto del negativo risultato economico di esercizio e della diminuzione dei contributi in conto capitale conseguente alla sterilizzazione degli ammortamenti. Nel 2013 è pari a 73,6 milioni (78,4 milioni di euro nel 2012) e nel 2014 è pari a 68,6 milioni di euro con una diminuzione di 4,9 milioni di euro;

– l'ente è attualmente interessato dalla nuova disciplina relativa al riordino degli enti vigilati dal Ministero della salute prevista dal decreto legislativo del 28 giugno 2012, n. 106, entrato in vigore il 7 agosto 2012, con la dichiarata funzione di rafforzarne l'autonomia e la posizione ordinamentale. Ai sensi di tale normativa, fra l'altro, è stato approvato lo Statuto dell'Istituto Superiore di sanità, con decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, in data 24 ottobre 2014;

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 2013-2014 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Carlo Alberto Manfredi Selvaggi

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Gallucci

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO SUPERIORE DI SANITÀ (ISS) PER GLI ESERCIZI 2013 E 2014

SOMMARIO

PREMESSA. - 1. Il quadro normativo di riferimento. - 2. Gli organi ed i compensi. - 2.1 Il Direttore generale. - 3. L'assetto strutturale. - 4. Le risorse umane. - 4.1. Consistenza e costi del personale. - 4.2. Formazione e produttività del personale. - 5. Consulenze, collaborazioni ed incarichi di studio. - 6. Il processo di informatizzazione. - 7. Profili di attività istituzionale. - 8. Programmazione e verifica dei risultati. - 8.1. Programmazione ed esercizio dei poteri ministeriali di vigilanza, controllo ed indirizzo. - 8.2. I controlli interni. - 8.3. Azioni per il riequilibrio della gestione. - 9. I risultati contabili della gestione. - 9.1. La gestione del bilancio e riordinamento contabile. - 9.2. Il rendiconto finanziario. - 9.3. La situazione amministrativa. - 9.4. Lo stato patrimoniale. - 9.5. Il conto economico. -
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

INDICE DELLE TABELLE

- Tabella 1 - Consistenza numerica del personale a tempo indeterminato (al 31 dicembre)**
- Tabella 2 - Consistenza del personale a tempo determinato (al 31 dicembre)**
- Tabella 3 - Costo complessivo del personale**
- Tabella 4 - Incarichi e consulenze 2013-2014.**
- Tabella 5 - Rendiconto finanziario**
- Tabella 6 - Indice di dipendenza finanziaria.**
- Tabella 7 - Situazione amministrativa**
- Tabella 8 - Stato patrimoniale**
- Tabella 9 - Conto economico**

PREMESSA

La Corte riferisce al Parlamento, in attuazione dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Superiore di Sanità (I.S.S.) per gli esercizi 2013-2014 e sulle successive vicende di maggior rilievo, fino a data corrente.

L'Istituto è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti, ai sensi degli artt. 2 e 3 della predetta legge n. 259 del 1958, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 giugno 2001, e le modalità di svolgimento del controllo sono state disciplinate con determinazione n. 79 del 2001.

L'ultima relazione presentata, approvata da questa Corte con determinazione n. 86/2013, riguardante gli esercizi 2011-2012, è inserita nella raccolta dei documenti parlamentari della XVII legislatura, doc. XV, n. 70.

1. Il quadro normativo di riferimento

E' utile ricordare che l'Istituto Superiore di Sanità, istituito con r.d. 11 gennaio 1934, n. 27, è stato riformato dall'art. 9 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 419, che ne ha decretato l'autonoma soggettività e lo ha posto sotto la vigilanza del Ministero della salute.

Tale processo di riordino si è perfezionato con il regolamento di organizzazione, adottato con d.p.r. 20 gennaio 2001, n. 70, con cui sono state disciplinate struttura e funzioni dell'Istituto e ne è stata riconosciuta la natura di ente pubblico non economico, dotato di autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e contabile e di autonomo potere regolamentare.

Con d.lgs. 28 giugno 2012 n. 106, entrato in vigore il 7 agosto 2012, è stato disposto il riordino degli Enti vigilati dal Ministero della salute, tra cui anche l'Istituto Superiore di Sanità; tale decreto, con la dichiarata funzione di rafforzare l'autonomia e la posizione ordinamentale dell'Istituto, prevede una disciplina di dettaglio che specifichi, in maniera più puntuale, i compiti istituzionali dell'ISS e la sua organizzazione.

L'Istituto in base alla nuova normativa disciplina le proprie funzioni attraverso lo statuto e propri regolamenti.

A decorrere dalla data di entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti di cui agli articoli 2 e 3 del d.lgs. 28 giugno 2012 n. 106, sono abrogati: la legge 7 agosto 1973, n. 519; il decreto del Presidente della Repubblica 21 settembre 1994, n. 754; il decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 2001, n. 70, ad eccezione dell'articolo 1.

Fino alla data di entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti di cui agli articoli 2 e 3, sopravvivono le precedenti norme sul funzionamento e sull'organizzazione dell'Istituto superiore di sanità, nei limiti della loro compatibilità con le disposizioni del nuovo decreto legislativo.

Con deliberazione n. 1, allegata al verbale n. 116 della seduta del consiglio di amministrazione del 23 ottobre 2013 è stato elaborato lo Statuto ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 106/2012, approvato poi con la disposizione commissariale n. 3 del 5 agosto 2014. Lo Statuto è stato trasmesso per il seguito di competenza al Ministero vigilante che lo ha approvato con decreto del Ministro della Salute di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, in data 24 ottobre 2014 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale in data 18 novembre 2014).

Lo statuto ha abrogato parzialmente la normativa relativa all'ente mantenendo, tuttavia, in vigore i regolamenti in essere, al fine di consentire l'ordinaria attività.

È di rilievo notare che nel corso dell'esercizio 2014 - a seguito della situazione di disavanzo di competenza verificatasi negli esercizi finanziari 2011 e 2012 (rilevata anche nella precedente relazione di questa Corte) e confermata anche nell'esercizio finanziario 2013 - con provvedimento del

10 luglio 2014 (d.m. n. 986 del 10 luglio 2014), il Ministro della salute, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, ha disposto il commissariamento dell'Istituto ai sensi dell'art 15 del d.l. n. 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111/2011. Tale norma al comma 1-bis, prevede che "... nei casi in cui il bilancio di un ente sottoposto alla vigilanza dello Stato (....) presenti una situazione di disavanzo di competenza per due esercizi consecutivi, i relativi organi, ad eccezione del collegio dei revisori dei conti o sindacale, decadono ed è nominato un commissario".

Contestualmente, è stata dichiarata la decadenza degli organi dell'Istituto al momento in carica, ad eccezione del collegio dei revisori dei conti. Sempre con tale provvedimento si è, inoltre, nominato il commissario straordinario assegnando allo stesso i poteri demandati dal previgente ordinamento agli organi di amministrazione dell'ente.

Con d.m. del 21/01/2015 è stata disposta la proroga dell'incarico del commissario straordinario per ulteriori sei mesi fino all'8 luglio 2015. Alla scadenza ha fatto seguito la nomina del presidente dell'Istituto come si dirà più avanti.

La Corte ha già diffusamente trattato, nei precedenti referti, di quelli che sono i compiti istituzionali dell'ISS, del progressivo ampliamento degli stessi per effetto dei quali l'Istituto si connota, pur nella sua qualità di ente di diritto pubblico, quale organo tecnico-scientifico del Servizio sanitario nazionale del quale il Ministero della salute, le regioni, le aziende sanitarie locali e le aziende ospedaliere si avvalgono nell'esercizio delle attribuzioni conferite dalla normativa vigente. L'ISS esercita, nelle materie di competenza dell'area sanitaria del Ministero della salute, funzioni e compiti tecnico-scientifici e di coordinamento tecnico; in particolare, svolge funzioni di ricerca, di sperimentazione, di controllo e di formazione per quanto concerne la salute pubblica.

Per completezza può aggiungersi che nel biennio 2013-2014 sono intervenuti taluni provvedimenti di rilievo per l'organizzazione dell'ente, che qui di seguito si riportano:

- la legge 7 agosto 2012 n. 135 (di conversione del d.l. 6 luglio 2012 n. 95) che, nel porre disposizioni urgenti di revisione della spesa pubblica, si applica a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, quindi anche all'Istituto Superiore di Sanità. Di sicuro rilievo, tra queste, appare la riduzione, disposta dall'art. 2, comma 1 lett. b, in misura non inferiore al 10 per cento, della dotazione organica del personale non dirigenziale, esclusi i ricercatori ed i tecnologi. Altra riduzione, disposta dall'art. 14 della norma sopra citata, è quella relativa alle spese per il personale; tale norma pone limiti alle nuove assunzioni, prevedendo che le stesse non superino il 20% delle unità cessate (cosiddetto turn-over) fino al 2014;

Per l'esercizio finanziario 2013 inoltre è stata disposta, sullo stanziamento del capitolo 3443 "Fondo per il funzionamento dell'ISS", nell'ambito dello stato di previsione della spesa del Ministero della salute, la riduzione di euro 5.214.107,00.

- il d.l. del 7 maggio 2012 n. 52 convertito in legge 6 luglio 2012 n. 94, che ha apportato sostanziali innovazioni alla contrattualistica pubblica, imponendo alla pubblica amministrazione specifici vincoli al fine di ridurre la spesa, tra cui – ai fini che qui interessano - si può citare l'obbligo di ricorrere al mercato elettronico per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia comunitaria, pena la nullità del contratto;

- nel corso dell'anno 2013, considerato che il decreto sviluppo bis, d.l. n. 79/2012 convertito in l. n. 221/2012, tra l'altro, ha modificato l'art. 11, comma 13, del d.lgs. n. 163/2006 relativo alla stipula dei contratti, è stato modificato l'art. 55 del decreto 24 gennaio 2003, contenente il "Regolamento concernente la disciplina amministrativo-contabile dell'ISS". In particolare il c. 2 prevede che "Il contratto è stipulato, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico, ovvero, in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, in forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante dell'amministrazione aggiudicatrice o mediante scrittura privata". Tale norma ha avuto decorrenza dal 1 gennaio 2013;

- nel 2013 è stato adottato il *Piano della Performance* e il *Programma triennale per la Trasparenza e l'Integrità* relativamente agli anni 2013-2015;

- nel corso del 2014, a seguito del parere favorevole espresso dall'Autorità Nazionale Anticorruzione con delibera n. 96/2014 del 18/06/2014, è stato nominato l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) dell'Istituto; lo stesso è stato insediato dal commissario straordinario in data 10 settembre 2014 concludendosi, così, un percorso iniziato nel giugno del 2013. Quale primo adempimento, l'OIV ha provveduto all'esame per la necessaria validazione della relazione della Performance dell'Istituto (relativa all'anno 2013);

- in conformità con quanto disposto dalla l. n. 190/2012 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità della pubblica amministrazione), l'Istituto si è dotato di un Piano di prevenzione della corruzione, che è stato adottato dal consiglio di amministrazione dell'ente, nella seduta dell'11 febbraio 2014.

In una prima stesura, il Piano medesimo ha fatto riferimento alla individuazione delle aree potenzialmente a rischio di corruzione presso gli uffici amministrativi in cui si articola l'ente.

E' stato successivamente adottato, con disposizione commissariale n. 31 del 18/12/2014, un aggiornamento del Piano *de quo* estendendo le operazioni di mappatura delle aree a maggior rischio di corruzione alle Strutture scientifiche in cui l'Ente si articola, procedendo alle riepilogazione degli

indici di rischio delle attività di ricerca, controllo, e consultive istituzionalmente demandate all'Istituto Superiore di Sanità.

Per quanto riguarda gli obblighi in materia di trasparenza, così come individuati dal d.lgs. n. 33/2013, l'ente ha proceduto all'adeguamento del proprio sito istituzionale alle prescrizioni dettate dall'allegato "A", rispettandone le relative indicazioni.

Gli adempimenti in tema di trasparenza, oltre al necessario ed ineludibile adeguamento del sito istituzionale dell'Ente, hanno visto il consiglio di amministrazione dell'ente adottare nella seduta del 1° febbraio 2014 l'aggiornamento del Piano triennale per la Trasparenza ed integrità, nel quale sono riportate le principali innovazioni introdotte in tema di trasparenza.

2. Gli organi ed i compensi

L'Istituto Superiore di Sanità è stato oggetto, nel corso degli ultimi anni, di un processo di riorganizzazione che si è concluso nel 2012 con il d.lgs. n. 106 "Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute a norma dell'art. 2 della l. 4 novembre 2010, n. 183", come sopra accennato.

Il d.lgs. n. 106/2012 si pone pertanto quale norma di riferimento per l'Istituto sia per quanto attiene ai meccanismi di nomina e sostituzione dei componenti degli organi collegiali che per quanto attiene alla rideterminazione della durata in carica e della loro consistenza numerica e modifica l'originario d.p.r. n. 70 del 20 gennaio 2001 concernente l'organizzazione dell'Istituto Superiore di Sanità, (che era già stato parzialmente modificato dal d.p.r. 19 gennaio 2011 n. 14, Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 2001, n. 70).

Ssecondo quanto disposto dall'art. 4 del D.lgs. n. 106/12 e dal nuovo Statuto approvato nel 2014 gli organi dell'Ente sono: il presidente; il consiglio di amministrazione; il comitato scientifico e il collegio dei revisori, con una rilevante differenza rispetto a quanto previsto dalla previgente normativa (d.p.r. n. 70/2001) che includeva tra gli organi anche il direttore generale.

Il presidente in carica nel biennio di riferimento, ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106, è stato nominato su proposta del Ministro della salute, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 marzo 2013 per una durata di quattro anni (mentre ex art.5 d.p.r. n. 70/2001 era di 5 anni). Con l'insediamento del Commissario, avvenuto in data 10 luglio 2014, tale organo è decaduto. Successivamente, scaduto l'8 luglio 2015 l'incarico di Commissario straordinario, si è proceduto alla nomina del presidente, ai sensi dell'art 4 del d.lgs. 106/2012 con d.p.c.m. 7 agosto 2015 per la durata di quattro anni.

In attuazione della normativa succedutasi nel tempo e da ultimo con l'emanazione del d.l. 31.5.2010, n. 78¹ convertito con legge 30.7.2010, n. 122, i compensi e le indennità degli organi di indirizzo, direzione e controllo sono stati ridotti per cui, per il 2011/2012, il presidente ha percepito un compenso di 153.830,67 euro. Negli anni in esame il presidente ha percepito lo stesso compenso.

Il consiglio di amministrazione, ai sensi del d.lgs. 106/2012, dura in carica cinque anni e si compone di cinque membri, compreso il presidente (rispetto agli otto, più il presidente, previsti in precedenza), di cui uno designato dal Ministro della salute, due designati dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni ed autonomie locali ed uno designato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

L'attuale consiglio è stato nominato con d.m. Ministero salute del 28 marzo 2013, ed è decaduto nel luglio 2014 con l'insediamento del Commissario.

Ai singoli componenti del consiglio di amministrazione è corrisposto un compenso annuo lordo fissato, con il predetto decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in data 28 aprile 2003, in euro 31.289,23; il gettone di presenza è stato determinato nella misura lorda di euro 103,29. In base alla norme di contenimento delle spese e da ultimo del d.l. 78/2010, ogni componente ha percepito per il biennio in esame un compenso di 25.344,28 euro ed un gettone di presenza di 83,68 euro che è invariato rispetto agli anni precedenti (2011/2012).

Il comitato scientifico, in base alla nuova disciplina, è stato nominato con decreto del Ministero salute del 28 marzo 2013, con una durata di quattro anni (mentre ex art. 9 d.p.r. n. 70/2001 la durata era triennale).

E' composto dal presidente e da dieci esperti (rispetto ai 19 previsti dal più volte citato d.p.r. n. 70/2001) di cui due individuati in maniera innovativa rispetto al passato in quanto eletti direttamente dagli stessi ricercatori dell'Istituto; due designati dal Ministro della salute; uno designato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca; uno designato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; uno designato dal Ministro dello sviluppo economico; uno designato dal Ministro degli affari esteri; due designati dalla Conferenza unificata di cui art. 8 d.lgs. n. 281 del 1997.

Il compenso per i componenti del comitato scientifico, determinato con decreto interministeriale del 15 ottobre 2003 nella misura di euro 4.648,11 annui lordi e di euro 162,72 lordi come gettone di presenza per giornata di seduta, è stato successivamente rideterminato, a seguito del d.l. n. 78/2010,

¹ Il d.l. n. 78/2010, convertito nella legge 30 luglio 2010 n. 122 recante "misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" stabilisce all'art. 6 comma 3 che a decorrere dal 1° gennaio 2011 i compensi, i gettoni, le retribuzioni o altre utilità corrisposte ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali sono ridotti del 10% rispetto agli importi risultanti al 30 aprile 2010.