

3. La struttura e l'organizzazione

La struttura e l'organizzazione dell'Ente restano quelle delineate dallo Statuto, approvato con D.P.R. 7 luglio 1966, n. 1372, e dalla precitata legge n. 66 del 1961 e sulle quali si è riferito più volte nelle precedenti relazioni al Parlamento.

Ci si limita, pertanto, a ricordare che organi dell'Istituto sono il Presidente, il Consiglio di amministrazione, la Giunta esecutiva ed il Collegio dei sindaci, ciascuno con gli usuali poteri, rispettivamente di rappresentanza, coordinamento ed impulso il primo, di direzione e deliberazione il secondo, di attuazione concreta dei compiti istituzionali la terza, di controllo contabile, giusta gli artt. 2403 e segg. del cod. civile, il quarto.

Tutti gli organi durano in carica quattro anni e possono essere confermati⁸.

Il Consiglio di amministrazione delibera anche, a norma di statuto, la nomina e la revoca del Direttore, che è capo dei servizi dell'Istituto, compie gli atti di ordinaria amministrazione, intervenendo anche - con voto consultivo - alle sedute degli organi di gestione.

Anche per il periodo in esame, così come verificatosi in passato, ci sono stati ritardi nella ricostituzione degli ordinari organi di amministrazione, scaduti nell'agosto del 1994.

Proprio in ragione di tali ritardi nel completamento del relativo iter procedimentale, invero alquanto complesso⁹, l'Amministrazione vigilante ha dovuto far ricorso, sia pure per breve periodo, con decreto 20 settembre 1994,

⁸ La disposizione va, evidentemente, coordinata con il divieto posto per gli organi di amministrazione degli Enti pubblici dall'art. 32, I comma, della legge n. 70 del 1975 (nel testo modificato dalla legge 25 agosto 1982, n. 641), secondo il quale la conferma dei componenti non elettivi può essere disposta per una sola volta.

⁹ Il Presidente è nominato - giusta le leggi n. 66 del 1961 e n. 14 del 1978 - 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 della Previdenza sociale di concerto con il Ministro della Sanità) e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

adottato di concerto con il Ministro della Sanità, alla nomina di un Commissario straordinario¹⁰, rimasto in carica fino all'insediamento dei nuovi organi amministrativi ordinari, avvenuto a seguito rispettivamente del D.P.R. 6 dicembre 1994, per il Presidente, e del decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale di concerto con il Ministro della Sanità, 24 maggio 1995, per il Consiglio di amministrazione¹¹.

Anche la Giunta esecutiva¹² si è insediata per il nuovo quadriennio in data 6 luglio 1995.

Il Collegio dei sindaci¹³, scaduto il 20 febbraio 1995, è stato ricostituito, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministero della Sanità, in data 23 maggio 1995.

Merita considerazione la pletorica e complessa composizione del Consiglio di amministrazione (riportata in nota) stabilita dalla ricordata legge n. 66 del 1961, che, oltre a costituire una delle cause dei ritardi ricorrenti nel rinnovo dell'organismo, si riflette indubbiamente in modo negativo anche sull'ordinario funzionamento dell'Ente. Analoga osservazione va fatta per la composizione della Giunta esecutiva¹⁴. Per entrambi gli organismi una struttura

¹⁰ E' utile evidenziare che la scelta dell'Amministrazione è caduta sulla persona fisica che precedentemente svolgeva il compito di Presidente, e che poi, tra l'altro, è stata nuovamente confermata nell'incarico.

¹¹ Il Consiglio di amministrazione è composto dal Presidente e da 14 membri in rappresentanza: dei Ministeri vigilanti (2), dell'INPS (1), dell'INAIL (1), dei lavoratori (5), degli artigiani (1) e dei coltivatori diretti (1) (scelti dal Ministro per il lavoro e per la previdenza sociale su designazione delle rispettive organizzazioni sindacali di categoria a carattere nazionale maggiormente rappresentative) dei datori di lavoro (3) (scelti dal Ministro per il lavoro medesimo su designazione delle organizzazioni sindacali di categoria a carattere nazionale).

¹² La Giunta è composta, come più volte indicato nelle precedenti relazioni, dal Presidente, dai Consiglieri di amministrazione rappresentanti i due ministeri vigilanti, dai Consiglieri rappresentanti l'INPS e l'INAIL, nonchè 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 stesso).

¹³ Il Collegio, 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 e da due funzionari, in rappresentanza, ciascuno, delle due amministrazioni vigilanti. Per ciascuna categoria è nominato un supplente.

¹⁴ Per la composizione si veda la precedente nota 12.

più snella, e con una più marcata partecipazione della componente tecnico-scientifica, sarebbe di certo più idonea per un'azione mirata ed efficace.

Nessun elemento nuovo è da segnalare circa l'entità degli emolumenti corrisposti al Presidente ed ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, per cui vale quanto riferito nella precedente relazione al Parlamento¹⁵.

Si ricorda, comunque, che al Presidente compete un'indennità di carica pari al trattamento economico spettante al Direttore, maggiorato del 20 per cento. Il Direttore, a sua volta, percepisce il trattamento economico onnicomprensivo previsto dal D.P.R. n. 171 del 1991 - e successive modificazioni ed integrazioni - per i dirigenti di ricerca.

L'importo del gettone di presenza per la partecipazione alle sedute degli organi di amministrazione e controllo è di £. 60.000 lorde.

Al Presidente ed ai componenti del Collegio sindacale spetta un compenso mensile lordo rispettivamente di £. 300.000 e di £. 200.000 (per i supplenti l'importo è di £. 60.000).

Se è rimasta, come si è riferito, immutata la disciplina statutaria degli organi di vertice e di gestione, è, invece, da prendere atto della circostanza che le unità organiche di servizio sono state rideterminate, sulla base di quanto previsto dal D.P.R. n.171 del 1991 e dal D. L.vo n. 29 del 1993, con delibera del Consiglio di amministrazione del 29 settembre 1995.

I servizi riorganizzati si articolano nel seguente modo:

- **Unità scientifica** (Laboratorio di scienze biomediche e statistiche, Laboratorio di scienze sociali, e 2 servizi di supporto che sono costituiti dal Servizio documentazione, biblioteca ed editoria e dal Servizio informazione, assistenza e consulenza)

¹⁵ Cfr. citata relazione per gli esercizi 1989-1992, pagg. 23 e 24.

- **Unità amministrativa** (Ragioneria, bilancio e controllo, Affari generali e personale).

E' stato inoltre costituito, nel mese di aprile 1995, sulla base di una convenzione-quadro stipulata nel dicembre 1994, un **polo scientifico e tecnologico per l'area di ricerca** presso la facoltà di medicina e chirurgia dell'Università di Tor Vergata in Roma. L'Istituto dispone, in comodato d'uso pluriennale, di cinque aule della facoltà di medicina dell'Università per l'attività di ricerca ed ha la possibilità, tramite i propri ricercatori, di una interazione con le cattedre di medicina e chirurgia, per promuovere indagini e studi su temi di interesse comune, oltre che di svolgere attività didattiche complementari per la formazione di studenti, laureandi e laureati.

L'Ente non ha a tutt'oggi provveduto a costituire un ufficio o nucleo di controllo interno, che è comunque previsto nel nuovo regolamento organico del personale, deliberato dal Consiglio di amministrazione in data 27 settembre 1996 ed all'esame dei Ministeri vigilanti per l'approvazione.

4. Il personale

Il personale dell'Istituto, ricompreso nel comparto del personale delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione - individuato da ultimo, come già ricordato dal D.P.C.M. 30 dicembre 1993, n. 593 - è assoggettato alla relativa disciplina di contrattazione collettiva. Dopo il D.P.R. n. 171 del 1991, sono intervenuti, in attuazione della nuova disciplina di cui al D. L.vo n. 29 del 1991, il contratto collettivo relativo al periodo 1° gennaio 1994/31 dicembre 1997, per gli aspetti normativi, ed al periodo 1° gennaio 1994/31 gennaio 1995, per gli aspetti retributivi, nel testo concordato il 17 maggio 1996, la cui sottoscrizione è stata autorizzata con provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 giugno 1996; il contratto collettivo relativo al biennio economico 1996-1997, nel testo concordato il 15 ottobre 1996, la cui sottoscrizione è stata autorizzata con provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 ottobre 1996.

La pianta organica dell'Ente - a conclusione dei procedimenti attivati ai sensi dell'art. 13 del D.P.R. n. 171 del 1991 e del D. L.vo n. 29 del 1993 - è stata ridefinita da 36 a 55 unità di personale, con delibera del Consiglio di amministrazione in data 29 settembre 1995¹⁶, sulla base di una metodologia di rilevazione dei carichi di lavoro ritenuta congrua dal Dipartimento per la Funzione pubblica. L'organico, con successivo atto deliberativo del 14 febbraio 1997, è stato ridotto a 50 unità in applicazione dell'art. 1, VIII comma, della legge 28 dicembre 1995, n. 549¹⁷. Su tale definitiva dotazione organica si sono pronunciati favorevolmente il Ministero del Tesoro (Ragioneria Generale dello Stato - IGOP) in data 20 marzo 1997, il Dipartimento della Funzione pubblica, in

¹⁶ Inizialmente, come riferito nella precedente, citata relazione al Parlamento, l'Ente, con delibera del Consiglio di amministrazione del 14 luglio 1993, aveva proposto un organico di 72 unità.

¹⁷ La legge, recante misure di razionalizzazione della finanza pubblica, nell'interpretare l'art. 5, comma 25, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, ha disposto una rideterminazione in riduzione delle piante organiche delle istituzioni e degli enti di ricerca già definite sulla base del citato art. 13 del D.P.R. n. 171 del 1991.

data 2 aprile 1997, il Ministero dell'Università e della ricerca scientifica, in data 16 aprile 1997, ed i Ministeri del Lavoro e Previdenza sociale e della Sanità, rispettivamente in data 18 aprile e 14 maggio 1997.

La tabella 1 che segue dà conto della consistenza organica nel periodo 1993-1996 e della distribuzione per profili professionali e livelli del personale in servizio.

I principali elementi del costo del personale sono, invece, riportati nelle tabelle 2 e 3.

Tabella 1

			POSTI OCCUPATI			
Profili professionali	Livello	Dotazione Organica	1993	1994	1995	1996
UNITA' SCIENTIFICA						
Dirigente di Ricerca	I	1	-	-	-	1
Primo Ricercatore	II	2	-	-	-	-
Ricercatore	III	5	3	3	3	3
Dirigente Tecnologo	I	-	-	-	-	-
Primo Tecnologo	II	1	-	-	-	-
Tecnologo	III	1	-	-	-	-
C.T.E.R.	IV	1	1	1	1	1
C.T.E.R.	V	2	1	2	2	2
C.T.E.R.	VI	2	1	-	-	-
Operatore tecnico	VI	1	1	1	1	1
Operatore tecnico	VII	2	3*	3*	3*	3*
Operatore tecnico	VIII	2	-	-	-	-
Ausiliario tecnico	VIII	1	1	1	1	1
Ausiliario tecnico	IX	1	1	1	1	1
Ausiliario tecnico	X	2	-	-	-	-
Totale Unità Scientifica		24	12	12	12	13
UNITA' AMMINISTRATIVA						
Dirigente Amministrativo	III	1	1	1	1	-
Funzionario di amm.ne	IV	2	2	2	2	2
Funzionario di amm.ne	V	3	3	3	3	3
Collaboratore amm.ne	V	1	1	1	1	-
Collaboratore amm.ne	VI	1	1	1	1	-
Collaboratore amm.ne	VII	2	1	1	1	1
Operatore di amm.ne	VII	-	-	-	-	-
Operatore di amm.ne	VIII	1	1	1	1	1
Operatore di amm.ne	IX	1	-	-	-	-
Ausiliario di amm.ne	X	-	-	-	-	-
Totale Unità Amministrativa		12	9	9	9	7
TOTALE		36	21	21	21	20

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

Tabella 2

COSTO DEL PERSONALE DI RUOLO

(in milioni di lire)

	1993	1994		1995		1996	
Consistenza numerica del personale	21	21		21		20	
	Importi	Importi	var. %	Importi	var. %	Importi	var. %
Stipendi	842	910	8,1	865	-4,9	903	4,4
Straordinario e incentivazione	115	136	18,3	138	1,5	145	5,1
Missioni	4	10	150,0	2	-80,0	4	100,0
Oneri previdenziali	347	399	15,0	399	0,0	404	1,3
Totale A	1.308	1.455	11,2	1.404	-3,5	1.456	3,7
Sussidi				2		5	150,0
Corsi	25	7	-72,0			14	
Accantonamenti T.F.R.	111	81	-27,0	338	316,7	85	-74,8
Totale B	136	88	-35,3	340	285,8	104	-69,3
Totale A+B	1.444	1.543	6,9	1.744	13,0	1.560	-10,5

Costo globale

Onere medio individuale

Incidenza percentuale su spese correnti **

1993	1994	1995	1996
1.444	1.543	1.744	1.560
68,8	73,5	83,0	78,0
46,0	42,7	41,6	37,4

** Spese correnti

3.137 3.611 4.189 4.167

Spesa per le retribuzioni del personale di ruolo

Tabella 3

(in milioni di lire)

	1993		1994		1995		1996	
	Importi	incidenza %	Importi	incidenza %	Importi	incidenza %	Importi	incidenza %
Stipendi personale in ruolo	842	64,4	910	62,5	865	61,6	903	62,0
Straordinario e incentivazione	115	8,8	136	9,3	138	9,8	145	10,0
Missioni	4	0,3	10	0,7	2	0,1	4	0,3
Oneri previdenziali	347	26,5	399	27,4	399	28,4	404	27,7
Totale	1.308	100,0	1.455	100,0	1.404	100,0	1.456	100,0

Spesa per le retribuzioni del personale di ruolo

Tabella 3/bis

(in milioni di lire)

1993			1994			var.retrib.	1995			var.retrib.	1996			var.retrib.
retribuzione globale	unità personale	retribuzione unitaria	retribuzione globale	unità personale	retribuzione unitaria	unitaria %	retribuzione globale	unità personale	retribuzione unitaria	unitaria %	retribuzione globale	unità personale	retribuzione unitaria	unitaria %
1.308	21	62,3	1.455	21	69,3	11,2	1.404	21	66,9	-3,5	1.456	20	72,8	8,9
						*				*				*
						3,5				2,5				2,0
						**				**				**
						7,7				-6,0				6,9

* (tasso d'inflazione programmato)

** (scostamento)

L'andamento delle spese per il personale di ruolo dell'Istituto, determinato dalla normativa contrattuale del comparto, non presenta - come risulta dagli elementi riportati nelle tabelle - caratteri meritevoli di particolare menzione.

Può comunque osservarsi che:

- il rapporto tra costo globale del lavoro ed entità delle spese correnti è sceso dal 46 per cento dell'esercizio 1993 al 37,4 per cento circa del 1996;
- la crescita notevole dell'onere medio individuale che si rileva per il 1995 è determinata prevalentemente dall'entità degli accantonamenti per il T.F.R.¹⁸;
- le variazioni in aumento della retribuzione unitaria, che si rilevano per il 1994 e per il 1996, derivano dall'integrale applicazione dei miglioramenti economici riconosciuti dai nuovi contratti collettivi di comparto.

L'Istituto italiano di medicina sociale utilizza, analogamente ad altri Enti pubblici del comparto¹⁹, così come previsto dall'art. 23, I comma, del D.P.R. n. 171 del 1991, *per lo svolgimento di programmi di ricerca e per la gestione di infrastrutture tecniche complesse*, personale non di ruolo assunto con contratti a termine della durata massima di cinque anni.

L'Istituto si avvale, altresì, per specifiche esigenze cui non può far fronte con personale dei propri ruoli, di personale incaricato con contratto di collaborazione tecnico-professionale, prescelto attraverso specifici avvisi pubblici; le relative spese gravano su apposito capitolo di bilancio²⁰.

Per tale personale vale quanto osservato nella precedente relazione al Parlamento²¹ circa i limiti e le condizioni legittimanti. La Corte, in tale sede, ha evidenziato, tra l'altro, che l'assunzione di personale temporaneo ed il ricorso a

¹⁸ L'ammontare degli stessi è da porre in relazione con la vicenda, su cui si riferirà in prosieguo, al paragrafo 7, della sistemazione delle partite contabili relative alle polizze assicurative sostitutive del trattamento di fine rapporto, in attuazione della circolare del Ministero del Tesoro n. 14 in data 1° marzo 1993, e con l'entità del premio, erogato nell'anno alla Società assicuratrice, per i conguagli spettanti al personale per modificazioni retributive intervenute.

¹⁹ CNR, ISTAT, Istituto superiore di sanità etc.

²⁰ E' il capit. 307 Ricerche.

²¹ Cfr. citata relazione per gli esercizi 1989-1992, pagg. 29 e scgg.

professionisti esterni trovano legittima giustificazione, in un ente pubblico, nei soli casi in cui presso lo stesso vi sia carenza di specifiche professionalità ovvero di personale idoneo a fronteggiare peculiari, temporanee esigenze; ha sottolineato ancora come l'abituale ricorso al precariato, oltre a configurare violazione dello spirito e della lettera della legge n. 70 del 1975, costituisce presupposto di disordine amministrativo e di disfunzione nel buon andamento dell'ente.

Si può, comunque, notare che il fenomeno del ricorso al personale non di ruolo, per il periodo in esame, risulta nel suo complesso contenuto rispetto al passato²² e la relativa spesa è stata pari rispettivamente a 90, 194, 205 e 260 milioni per i quattro esercizi in considerazione.

²² Nel periodo 1991-1992 la relativa spesa aveva raggiunto i 447,4 milioni (cfr. ultima relazione al Parlamento citata, pag. 29)

5. L'attività istituzionale e le fonti finanziarie

5.1 L'Istituto, come ricordato in precedenza, è, per esplicito disposto normativo, il *centro nazionale di studi sugli aspetti medico-sociali del lavoro umano anche in rapporto ai sistemi della previdenza e dell'assistenza sociale*.

Coerentemente con i propri compiti istituzionali, l'Ente ha sviluppato in questi ultimi anni l'attività di ricerca nei diversi settori della medicina sociale ed in particolare nell'ambito della problematica relativa alla tutela della salute dei lavoratori, dell'organizzazione dei servizi sanitari e sociali, delle correlazioni tra lavoro e salute, del reinserimento sociale e lavorativo dei soggetti svantaggiati, promuovendo anche analisi ed approfondimenti mediante l'organizzazione di convegni ed il trasferimento delle conoscenze con corsi di formazione.

La caratterizzazione dell'Istituto come centro di ricerca, *specializzato²³ nello studio di modelli di intervento da trasferire come prodotti prototipali, ha determinato lo sviluppo di una serie di attività sintetizzabili in:*

- *verifica di linee guida di intervento nell'ambito della medicina sociale;*
- *studi e ricerche su richiesta dei ministeri vigilanti;*
- *collaborazioni scientifiche con i principali gruppi di ricerca italiani;*
- *relazioni internazionali con istituti di ricerca omologhi per obiettivi e finalità istituzionali;*
- *attività di formazione ed educazione sanitaria.*

A ciò si aggiungono gli specifici compiti affidati all'Istituto dal ricordato art. 24 del D. L.vo n. 626 del 1994 che comporta un'attività di *informazione, consulenza ed assistenza in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, in particolare nei confronti delle piccole e medie imprese e delle rispettive associazioni dei datori di lavoro.*

²³ Quanto riportato è tratto dal rapporto dell'Istituto sull'attività scientifica 1995, pagg. 8 e 9.

Dell'attività scientifica, che si articola prevalentemente in progetti finalizzati, l'Istituto dà conto in analitici rapporti annuali - oltrechè nelle relazioni del Presidente o del Direttore al Consiglio di amministrazione - che sono periodicamente pubblicati e che vengono portati a conoscenza in tutte le sedi competenti.

Nel mentre si fa rinvio alle ricordate relazioni annuali al Consiglio di amministrazione, allegate al presente referto, per la minuta e specifica descrizione dell'attività concretamente dispiegata, si ritiene utile evidenziare talune delle più rilevanti consulenze prestate dall'Istituto, nella specifica materia di competenza istituzionale, nel periodo in considerazione, a favore di ministeri ed enti pubblici.

L'elaborazione di tali specifiche proposte, nelle quali si è concretizzata l'attività di ricerca, rappresenta, come si è ricordato, una caratteristica statutariamente voluta dell'Istituto che, sotto tal profilo, viene ad atteggiarsi quale ente di ricerca a prevalente carattere strumentale.

In tale ambito l'Istituto ha provveduto a fornire:

al Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale

- *la definizione dei criteri per l'approvazione e la verifica dei progetti a favore dei soggetti ex-tossicodipendenti - diversificati a seconda della tipologia del progetto - di inserimento lavorativo o di formazione;*
- *un modello organizzativo del lavoro a turni a fini preventivi per limitare il disagio lavorativo e sociale (stress, alterazione del ritmo sonno-veglia, scarsa vita sociale e familiare);*
- *modelli lavorativi per la tutela della condizione sociale della donna;*
- *un prototipo di intervento informativo e formativo per la tutela del lavoratore nell'uso dei fitofarmaci;*

- *una ricerca strumentale sul rischio legato alla diretta e ripetuta esposizione professionale ai pesticidi su un campione di lavoratori agricoli della Campania, al fine di individuare strumenti preventivi idonei all'abbassamento dei rischi specifico;*
- *corsi di formazione per talune nuove figure professionali previste nel ricordato D. L.vo n. 626 del 1994.*

al Ministero della Sanità

- *censimento ed analisi delle strutture psichiatriche in Italia;*
- *modello di qualità dell'offerta dei servizi psichiatrici;*
- *censimento dell'offerta dei servizi per gli adolescenti;*
- *censimento ed analisi dei servizi per i tossicodipendenti in Italia;*
- *master formativo per educatori alimentari e corso di formazione per esperti in tecniche per la valutazione della composizione corporea.*

all'INPS

- *strumenti di rilevazione per protocolli di diagnosi e valutazione in campo previdenziale dei lavoratori affetti da diabete.*

al Comune di Roma

- *piano di fattibilità e regolamento per la gestione dei servizi sociali residenziali delle Case di riposo del Comune nella forma di Istituzione;*
- *modelli di turnazione del lavoro per i vigili urbani al fine di ridurre il rischio acustico;*
- *i risultati di una ricerca strumentale sull'inquinamento acustico dei Vigili urbani della Capitale che saranno utilizzabili a fini decisionali e di organizzazione del lavoro.*

La tabella 4 che segue dà atto degli ambiti di intervento e della rilevanza finanziaria delle varie iniziative istituzionali, nel quadriennio in esame.

Sotto il profilo finanziario si rileva una costante crescita delle iniziative, particolarmente significativa per gli esercizi 1994 e 1995, e più contenuta per il 1996.

Il 60 per cento in media delle risorse finanziarie è destinato all'attività di studio e ricerca; seguono, in ordine di importanza, l'editoria, i convegni, la formazione e le borse di studio.