

DENOMINAZIONE DEI CAPITOLI DI SPESA	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%
Cap. 301 Concorsi e borse. Premi ai vincitori. Stampa e diffusione	20.000	1,96	30.000	2,41	21.600	1,53	40.000	2,51
Cap. 302 Manifestazioni. Corsi di cultura. Convegni. Congressi. Conferenze ed altre iniziative	159.606	15,66	159.674	12,84	199.932	14,13	195.396	12,25
Cap. 303 Pubblicazioni periodiche Rivista "Difesa Sociale" Bollettino Informatore Medico Sociale	130.000	12,76	120.000	9,65	120.000	8,48	160.000	10,03
Cap. 304 Collana monografie. Compensi autori. Stampa Propaganda e Diffusione	20.000	1,96	20.000	1,61	17.216	1,22	40.000	2,51
Cap. 305 Testi materiale divulgativo compensi autori. Stampa Propaganda e Diffusione	29.652	2,91	29.200	2,35	59.253	4,19	39.785	2,50
Cap. 307 Inchieste. Rilevazione Ricerche. Assunzione pers. di ricerca (art. 23 D.P.R. 12-2-91 n. 171)	547.754 62.018	53,75 6,09	784.380 =	63,10 =	889.953 =	62,89 =	949.545	59,54
Cap. 311 Biblioteca aggiornamento manutenzione funzionamento ristrutturazione. Compensi propaganda stampati	50.000	4,91	99.940	8,04	107.004	7,56	130.000	8,15
Cap. 312 Programma Ricerca Medicina Sociale sul lavoro umano	=	=	=	=	=	=	=	=
Cap. 313 Indagine conoscitiva su cond. diabete nell'ambiente lavoro in Italia	=	=	=	=	=	=	=	=
Cap. 314 Ricerca per la individuazione di standard di condiz. ambientali e organizzaz. dei servizi mirati alla tutela dei lavoratori turnisti	=	=	=	=	=	=	=	=
Cap. 315 Progetto di formazione professionale per educ. alla salute alimentare Prog. op. F.S.E. n. 938002	=	=	=	=	432.000	=	=	=
Cap. 316 Protocollo per attività di medicina prev. in sede lavorativa Prog. di ricerca finanz. dal C.N.R.	=	=	=	=	50.000	=	=	=
Cap. 318 "Aids e adolescenti". Finanz. Istituto Superiore Sanità	=	=	=	=	=	=	40.000	2,51
TOTALE	1.019.030	100,00	1.243.194	100,00	1.896.958	100,00	1.594.726	100,00

Si è già osservato che l'ente non ha ancora costituito un servizio di controllo interno, che è comunque previsto nel nuovo ricordato regolamento organico del personale, deliberato dal Consiglio di amministrazione in data 27 settembre 1996 ed all'esame dei ministeri vigilanti per l'approvazione.

Risulta utile, ai fini di una valutazione dell'attività istituzionale, in mancanza di parametri elaborati o forniti dagli organi di gestione dell'Ente, porre in rapporto le uscite impegnate per il perseguimento delle finalità istituzionali per un verso con il totale delle spese correnti e per altro verso con la quantità globale delle ordinarie risorse finanziarie disponibili per ciascun esercizio, costituite dalle entrate correnti; si ottengono, così, valori numerici rappresentativi del livello di utilizzazione delle risorse per gli scopi istituzionali.

Se ne dà dimostrazione nel prospetto che segue.

Indici di utilizzazione delle risorse per gli scopi istituzionali

$$\frac{\text{Spese per prestazioni istituzionali}}{\text{Totale entrate correnti}} \times 100$$

Importi in milioni di lire

1993	indice	1994	indice	1995	indice	1996	indice
$\frac{1.019,0}{3.591,1} \times 100$	28,4	$\frac{1.243,2}{3.480,2} \times 100$	35,7	$\frac{1.896,9}{3.912,4} \times 100$	48,5	$\frac{1.594,7}{4.306,7}$	37,0

$$\frac{\text{Spese per prestazioni istituzionali}}{\text{Totale spese correnti}} \times 100$$

Importi in milioni di lire

1993	indice	1994	indice	1995	indice	1996	indice
$\frac{1.019,0}{3.137,2} \times 100$	32,4	$\frac{1.243,2}{3.611,5} \times 100$	34,4	$\frac{1.896,9}{4.188,9} \times 100$	45,2	$\frac{1.594,7}{4.166,5}$	38,2

La quota di utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili in ciascun esercizio per il perseguimento delle finalità istituzionali si è attestata, in media, attorno al 37,4 per cento nel quadriennio. Si riscontra, comunque, un trend positivo, tenendo conto che si è passati dal 28,4 per cento del 1993 al 37 per cento del 1996, dopo il livello, invero rilevante, dell'esercizio 1995 (48,5 per cento)²⁴.

5.2 Di particolare importanza appare il tema delle fonti di finanziamento.

La ricordata legge n. 66 del 1961, che ha da ultimo riorganizzato l'Ente, ha espressamente previsto, all'art. 12, che lo stesso provveda agli scopi istituzionali, oltre che con i contributi degli Enti sovventori rappresentati nel Consiglio di amministrazione²⁵, con *le rendite del suo patrimonio*, con *i contributi volontari di enti e di privati*, con *i proventi delle attività esplicate*. Il disposto normativo - ripreso poi sostanzialmente dal ricordato statuto del 1966 - depone quindi chiaramente a favore dell'acquisizione di fonti di finanziamento dell'attività istituzionale dell'Ente complementari rispetto a quella, principale, del sovvenzionamento pubblico; e ciò, evidentemente, senza che sia posto in discussione l'ovvio divieto per l'Ente di perseguire qualsivoglia finalità di lucro, incompatibile con la natura dello stesso.

A tali forme di provvista l'Ente, però, non ha mai fatto ricorso ed anche per il periodo in esame il contributo dell'INPS e dell'INAIL ha costituito la pressoché esclusiva fonte di finanziamento.

Se questo è presumibilmente il risultato di una scelta degli organi gestori dell'Ente, non può non osservarsi che le sempre più restrittive tendenze in tema di pubblici finanziamenti, verso cui oramai l'ordinamento pubblico nazionale appare orientato, e le nuove funzioni anche di consulenza nei confronti dei privati

²⁴ Può essere utile considerare che per il massimo ente di ricerca nazionale, il C.N.R. (come risulta dalla relazione al Parlamento di questa Sezione - in corso di pubblicazione negli atti parlamentari - sulla gestione finanziaria per gli esercizi 1991-1995, pagg. 54 e segg.) il valore del rapporto tra spese per l'attività di ricerca ed entrate correnti, nel periodo 1993-1995, si è attestato attorno al 48 per cento.

²⁵ Attualmente l'INPS e l'INAIL.

affidate all'Ente dal D. L.vo. n. 626 del 1994 postulano necessariamente che l'Istituto di medicina sociale determini di dare integrale attuazione al ricordato dettato normativo²⁶ e pervenga in tempi ragionevoli a dotarsi delle altre forme di provvista normativamente considerate.

Se ciò vale per il futuro, per il periodo 1993-1996 non si può che prendere atto dell'entità dei sovvenzionamenti annuali dell'INPS e dell'INAIL che sono stati commisurati alle esigenze finanziarie dell'Ente. A tal riguardo si ricorda che la procedura stabilita dalla citata legge n. 66 del 1961, art. 12, ultimo comma, prevede che il contributo da porre a carico degli Enti previdenziali sia determinato annualmente dal Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto con il Ministro per il tesoro, a seguito della presentazione del bilancio di previsione - da deliberarsi da parte del Consiglio di amministrazione dell'Ente - entro il 31 ottobre dell'anno precedente all'esercizio di riferimento. Nei casi in cui la suddetta procedura tarda a concludersi, il Ministro per il lavoro, di concerto con il Ministro per il tesoro, corrisponde anticipazioni sulla base della contribuzione erogata per l'anno precedente.

Ai fini di un appropriato esercizio del potere di determinazione del contributo affidato dalla legge ai Ministeri vigilanti, la Corte ribadisce quanto già osservato nella precedente relazione al Parlamento²⁷ circa la necessità che la partecipazione finanziaria pubblica non sia stabilita acriticamente ed in modo quasi automatico con riguardo alle esigenze risultanti dal bilancio di previsione predisposto dall'Ente, ma sia definita sulla base di adeguati criteri, desunti dalla ponderata ed approfondita valutazione delle scelte e della politica finanziaria dell'Ente stesso. In sostanza, il decreto interministeriale di determinazione, lungi dal costituire un atto di pedissequo adeguamento alle proposte dell'Istituto, deve

²⁶ Il mancato ricorso all'autofinanziamento costituisce - come si vedrà - una delle critiche ricorrenti sia da parte del Collegio dei revisori sia dei ministeri vigilanti.

²⁷ Cfr. citata relazione per il periodo 1989-1992, pagg. 38 e 39.

essere momento di particolare importanza e significato nell'esercizio dell'attività di vigilanza.

Nel prospetto riepilogativo che segue si dà contezza dell'entità e dei tempi di determinazione ed erogazione dei finanziamenti annuali, da parte dell'INPS e dell'INAIL:

	Sovvenzionamento annuo a carico INPS ed INAIL	Decreti interministeriali di determinazione	Tempi erogazione anticipazioni e/o ratei
	in milioni di lire	Data adozione	
1993	3.542	23/4/1993	2/9/1993
1994	3.480	17/1/1995	18/5/1994 27/3/1995 1/7/1994 21/4/1995
1995	3.430	26/3/1996	8/6/1995 30/4/1996 30/8/1995 14/5/1996
1996	4.266	9/5/1996	15/7/1996 27/9/1996 9/12/1996

Ad eccezione del 1996, anno nel quale si registra un lieve miglioramento, la quantificazione del contributo da parte delle autorità vigilanti sulla base del bilancio di previsione e la erogazione dello stesso stesso è avvenuta sempre con notevole ritardo.

La Corte, nel rilevare la persistenza del fenomeno, rappresenta la necessità che l'Istituto ed i Ministeri vigilanti pongano in essere iniziative atte a rimediare alla ricorrente lentezza procedimentale - solo in parte imputabile, come si vedrà, alla mancata osservanza, da parte dell'Ente, dei termini per la deliberazione del bilancio preventivo - che produce, nella irregolarità della provvista finanziaria, molteplici effetti negativi sulla gestione finanziaria dell'Istituto.

6. La gestione finanziaria e le risultanze complessive

6.1 La gestione finanziaria e contabile dell'Istituto ha continuato ad essere disciplinata, anche per il periodo in considerazione, dal regolamento per la classificazione delle entrate e delle spese e per l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge n. 70 del 1975, approvato con il D.P.R. 18 dicembre 1979, n. 696, oltrechè da talune disposizioni, concernenti la materia, contenute nella più volte citata legge n. 66 del 1961.

E' da prendere atto della circostanza che con delibera del Consiglio di amministrazione n. 312 del 10 dicembre 1996, approvata formalmente in data 4 aprile 1997 dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, previo parere favorevole espresso dal Ministero del tesoro in data 5 febbraio 1997 e dal Ministero della sanità, in data 14 febbraio 1997, l'Ente si è dotato di uno specifico nuovo regolamento amministrativo contabile più adeguato alle proprie esigenze di funzionamento.

Ciò posto e passando all'esame dei profili generali della gestione, conviene anzitutto dare atto delle cadenze temporali dei procedimenti di formazione dei bilanci - che devono essere deliberati dal Consiglio di amministrazione rispettivamente *tre mesi prima dell'inizio dell'esercizio, per il preventivo, e tre mesi dopo la chiusura dell'esercizio stesso per il consuntivo* e successivamente approvati dal Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto con il Ministro per la sanità ed il Ministro per il tesoro²⁸.

Si è all'uopo predisposto il prospetto che segue, nel quale sono indicati anche i tempi dell'intervenuta pronuncia delle Amministrazioni vigilanti.

²⁸ In tal senso dispongono gli artt. 13 e 14 della citata legge n. 66 del 1961.

	Delibere	Pronunce ministeriali		
Bilanci prev.	Cons. amm.	Tesoro	Lavoro	Sanità
1993	29/10/1992	15/1/1993	7/4/1993	2/3/1993
1994	12/11/1993	14/1/1994	12/8/1994	4/5/1994
1995*	25/10/1994	28/11/1994	15/5/1995	22/5/1995
1996	24/10/1995	2/1/1996	13/2/1996	29/1/1996
Consuntivi				
1993	26/4/1994	20/6/1994	12/10/1994	2/8/1994
1994*	22/3/1995	16/4/1995	14/7/1995	5/7/1996
1995	30/4/1996	19/6/1996	19/8/1996	5/7/1996
1996	21/4/1997 8/7/1997**			

* deliberato dal Commissario straordinario
 **con delibera presidenziale 31 luglio 1997 sono stati corretti alcuni errori materiali

Dalla considerazione della successione cronologica degli atti, risulta che, nonostante un lieve miglioramento rispetto al periodo 1989-1992, oggetto della precedente relazione al Parlamento²⁹, l'Ente continua ad incontrare difficoltà nel rispettare i termini normativamente previsti per la deliberazione dei bilanci preventivi e consuntivi³⁰.

Siffatta inosservanza, in parte aggravata dai ritardi con cui risultano solitamente procedere all'approvazione il Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed il Ministero della sanità³¹, per un verso costituisce causa di disfunzione

²⁹ Cfr. nota 2.

³⁰ Emblematica la vicenda del consuntivo 1996, trasmesso formalmente alla Corte dei conti il 2 maggio 1997, modificato l'8 luglio successivo, e da ultimo rettificato in alcuni errori materiali con delibera presidenziale d'urgenza del 31 luglio 1997, ratificata dal Consiglio d'amministrazione il 19 settembre stesso anno.

³¹ Cfr. in particolare gli anni 1994 e 1995.

per l'Ente (per il ricorso all'esercizio provvisorio e la tardiva fruizione, con evidenti effetti negativi sulla gestione, della principale fonte di provvista finanziaria, costituita dal contributo dell'INPS e dell'INAIL)³², per altro verso è ostativa - specialmente per la fase della programmazione finanziaria - ad un ottimale svolgimento dell'attività di vigilanza, che viene ad estrinsecarsi tardivamente su quelli che sono principali documenti contabili rappresentativi della gestione.

In relazione a tanto la Corte invita l'Ente e le Amministrazioni interessate ad attivarsi per porre rimedio in futuro a tali inadempienze, in particolare nell'ottica di un miglioramento complessivo della gestione dell'Istituto e di una riduzione del fenomeno della formazione dei residui passivi.

Tra le principali tematiche affrontate dal Collegio sindacale nell'esercizio dell'attività di vigilanza e che si rilevano dai verbali delle adunanze, possono ricordarsi:

- i gravi e ricorrenti ritardi nel finanziamento dell'Istituto, derivanti prevalentemente dalla lentezza della procedura di approvazione del bilancio di previsione da parte dei Ministeri vigilanti, che determinano negativi riflessi sulla operatività dell'Istituto e sulla corretta gestione amministrativo-contabile;
- la ripetuta, quasi ordinaria utilizzazione dell'avanzo di amministrazione per fronteggiare le spese;
- la mancata sperimentazione delle possibilità di autofinanziamento;
- la necessità di una valutazione di sintesi dei risultati dell'attività dell'Ente ai fini dell'effettivo esercizio di "controllo di gestione";
- la lievitazione delle spese per il personale e di quelle di funzionamento;

³² Tale sovvenzionamento, come già detto, può essere determinato soltanto dopo l'approvazione dei bilanci preventivi.

- la carenza di personale amministrativo, che sarebbe alla base - secondo quanto ritenuto dal Collegio - del frequente ricorso alle assunzioni temporanee ed ai contratti di collaborazione, ed alla quale dovrebbe ovviarsi con la deliberata nuova pianta organica;
- la tardiva assunzione degli impegni in chiusura d'esercizio, concausa, unitamente ai ritardi nell'erogazione dei finanziamenti, della formazione dei residui passivi.

Le principali osservazioni delle Amministrazioni vigilanti, ed in particolare del Ministero del tesoro, le cui pronunce sono state integralmente recepite sovente dagli altri due Ministeri, hanno riguardato:

- la mancata attuazione delle misure di autofinanziamento e l'assenza di qualsivoglia ritorno finanziario dall'attività di ricerca;
- la necessità, per l'Istituto, di pervenire ad un equilibrio tra risorse reali disponibili e spese programmate, con limitazione delle spese di natura discrezionale nel quadro della politica di contenimento della spesa pubblica;
- l'invito all'adozione di rigorosi criteri di economicità con riduzione degli oneri di funzionamento - specialmente se discrezionali - da contenere entro i limiti delle indifferibili esigenze di servizio;
- l'entità dei residui passivi;
- la necessità di limitare l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

6.2 Dall'esame dei bilanci consuntivi relativi al periodo 1993-1996 emergono le seguenti risultanze fondamentali:

in milioni di lire

	1993	1994	1995	1996
Entrate	3.591,1	3.480,2	3.912,4	4.651,8
Uscite	3.137,2	3.694,6	4.534,8	4.687,2
Avanzo/disavanzo finanziario	453,9	-214,4	-622,4	-35,4
Avanzo/disavanzo economico	603	26,3	-596,8	23,8
Avanzo di amministrazione	1.281	1.307,3	710,5	734,3
Saldo di cassa	3.492,3	2.098,9	1.307,9	2.827,4
Attività	3.967,7	5.382,9	4.820,5	4.421,4
Passività	2.461	3.849,9	3.884,3	3.461,4
Patrimonio netto	1.506,7	1.533	936,2	960
Residui attivi	135,9	1.847,7	1.789,6	177,4
Residui passivi	2.347,2	2.639,3	2.386,9	2.270,5

Dai dati di sintesi surriportati emergono squilibri gestionali di un qualche rilievo, che sono in parte imputabili alla rilevata irregolarità e lentezza dei tempi di erogazione del contributo degli Enti sovventori.

Si spiegano così i ricorrenti avanzi di amministrazione, la rilevante entità delle disponibilità liquide a chiusura di ciascun esercizio, il consistente volume dei residui passivi.

Sono, invece, il risultato, non positivo, di scelte o comportamenti degli organi gestori i ripetuti disavanzi finanziari ed economici (con reiterata eccedenza delle uscite sulle entrate per tutto il periodo in esame, ad eccezione del 1993) ed il tendenziale decremento del patrimonio netto.

La considerazione delle risultanze contabili complessive del periodo in esame porta in definitiva a ritenere necessario un deciso assestamento della gestione del bilancio - da operarsi anche su impulso e direttiva delle autorità vigilanti - tale da riequilibrare l'azione dell'Ente, nei vari momenti di esercizio (dalla fase di programmazione a quella di finanziamento dell'attività, fino a quella di distribuzione della spesa).

7. I conti della gestione

7.1 L'esame del **rendiconto finanziario** dell'Ente, riportato nella seguente tabella 5, conferma quanto in precedenza osservato, circa le caratteristiche dell'azione dell'Istituto.

Il reiterarsi del disavanzo finanziario per gli esercizi 1994, 1995 e 1996, sia pure nei limiti di significatività della valutazione di tale risultato isolatamente considerato, depone per l'esistenza di una situazione di difficoltà per l'Ente nell'attuazione di una oculata politica di programmazione della spesa e, comunque, nella ricerca di un miglior equilibrio, nel quadro di una corretta e regolare gestione.

La mancanza di altre fonti di entrata sussidiarie rispetto al contributo pubblico, che risulta palese dalla tabella 6, conferma la pressochè totale dipendenza dell'Ente dal finanziamento pubblico e mette in luce la limitatezza (o meglio l'inesistenza) fino ad oggi di una attività dell'Ente tendente ad acquisire altre risorse finanziarie. Non segna alcuna inversione di tendenza la presenza di 345,6 milioni tra le entrate in conto capitale per il 1996, che sono costituite dall'ammontare dei trasferimenti da parte dell'INA per pagamenti per indennità di fine rapporto.

Analoghe notazioni vanno fatte per le uscite che si riportano in modo più analitico nella tabella 7.

Le spese correnti, in progressivo aumento, sono destinate, per più del 60 per cento, a finanziare gli oneri di funzionamento e le spese per il personale. La quota relativa alle prestazioni istituzionali, pur se in tendenziale aumento in termini assoluti ed in termini percentuali, resta al di sotto - con la sola eccezione dell'esercizio 1995 - di quella assorbita dal costo del lavoro.

Altro elemento che emerge dalla considerazione delle uscite sotto il profilo finanziario è la mancata attivazione di qualsivoglia forma di "investimento" per

incrementare le dotazioni immobiliari e tecniche di cui l'Istituto quale ente di ricerca dovrebbe poter disporre. Ciò comunque si spiega, in parte, con la circostanza che l'Ente non svolge direttamente, se non in misura alquanto limitata, tale forma di attività, cui invece partecipa, prevalentemente, in modo indiretto, promuovendo e finanziando studi e ricerche mirate, condotte da altri soggetti affidatari, cui sovente destina temporaneamente il proprio personale tecnico.

E' da notare che, nell'ambito delle rappresentazioni contabili tese a dare attuazione - come si vedrà non senza difficoltà ed incertezze - alla circolare n. 14 del 1° marzo 1993 del Ministero del tesoro, concernente la regolamentazione delle poste relative alla stipula di polizze assicurative sostitutive del trattamento di fine rapporto, negli ultimi tre anni del periodo in esame si sono iscritte tra le uscite in conto capitale le indennità di anzianità liquidate annualmente.

TABELLA 5

RENDICONTO FINANZIARIO

(in migliaia di lire)

ENTRATE	1993	1994	1995	1996
Correnti	3.591.189	3.480.223	3.912.450	4.306.270
In conto capitale	=	=	=	345.530
Per partite di giro	423.000	500.329	553.000	701.153
TOTALE ENTRATE	4.014.189	3.980.552	4.465.450	5.352.953
Disavanzo finanziario	=	214.428	622.421	35.357
TOTALE A PAREGGIO	4.014.189	4.194.980	5.087.871	5.388.310
SPESE				
Correnti	3.137.230	3.611.548	4.188.913	4.166.559
In conto capitale	=	83.103	345.958	520.598
Per partite di giro	423.000	500.329	553.000	701.153
TOTALE SPESE	3.560.230	4.194.980	5.087.871	5.388.310
Avanzo finanziario	453.959	=	=	=
TOTALE A PAREGGIO	4.014.189	4.194.980	5.087.871	5.388.310

TABELLA 6

ENTRATE CORRENTI

	(in migliaia di lire)							
	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%
Quote contributive	=	=	=	=	=	=	=	=
Contributo statale	=	=	=	=	=	=	=	=
Contributi da enti pubblici	3.591.189	100,0	3.480.000	99,9	432.000	11,0	=	=
Redditi e proventi patrimoniali	=	=	=	=	3.480.000	88,9	4.306.000	99,9
Poste correttive e compensative	=	=	=	=	=	=	=	=
Entrate non classificabili in altre voci	=	=	223	0,1	450	0,1	270	0,1
TOTALE	3.591.189	100,0	3.480.223	100,0	3.912.450	100,0	4.306.270	100,0

ENTRATE IN CONTO CAPITALE

	(in migliaia di lire)							
	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%
Alienaz. di immobili e dir. reali	=	=	=	=	=	=	=	=
Alienaz. di immobilizz. tecniche	=	=	=	=	=	=	=	=
Realizzo valori mobiliari	=	=	=	=	=	=	=	=
Riscossione crediti	=	=	=	=	=	=	=	=
Trasferimenti da altri Enti	=	=	=	=	=	=	=	=
TOTALE	=	=	=	=	=	=	345.530	=
							345.530	=