

## L'ISTITUTO SUPERIORE DI SANITA' NEL VIGENTE ASSETTO E NELL'EVOLUZIONE DEL SISTEMA AMMINISTRATIVO CONTABILE

A. BARETTONI ARLERI

*Ordinario di Contabilità di Stato, Università degli studi, Roma.*

Qualsiasi valutazione e riflessione sulla realtà gestionale di un settore dell'apparato organizzativo pubblico e, segnatamente, di una struttura particolare ed anomala quale quella di un organismo di ricerca, non può omettere di prendere le mosse di un richiamo, sia pur sintentico, ai momenti più salienti del momento genetico e delle fasi evolutive di esso. Ciò assume, poi, un particolare ed imprescindibile rilievo in una vicenda quale quella dell'Istituto Superiore di Sanità, che si caratterizza in guisa particolare — e per certi versi stupefacente — proprio per la progressiva divaricazione tra evoluzione dei compiti e della sua stessa autonomia istituzionale ed involuzione del disegno normativo della sua gestione amministrativo-contabile. Per render ragione di siffatta affermazione occorre evidenziare le tappe evolutive di maggior rilievo.

La creazione dell'Istituto di Sanità Pubblica risale alla legge 7 giugno 1934, n. 992, di conversione del RDL 11 gennaio 1934, n. 27, vale a dire a quel momento di particolare attenzione e riordinamento degli assetti strutturali e funzionali dell'amministrazione sanitaria rappresentato dall'emanazione del TU delle leggi sanitarie del 27 luglio 1934, n. 1265 e che recepì, nella sua configurazione della Direzione generale della Sanità Pubblica del Ministero dell'Interno, gli assetti organizzativi del neo-Istituto. Ciò avveniva in perfetta sintonia con la legge istitutiva, di poco precedente, che aveva incardinato l'Istituto fra gli uffici della Direzione generale di Sanità stessa e che aveva individuato i suoi compiti in due specifici ed esclusivi settori: l'effettuazione di indagini ed accertamenti inerenti ai servizi della sanità pubblica da un canto e la specializzazione del personale addetto ai servizi stessi, dall'altro. Potrebbe, anzi, soggiungersi che un esame complessivo del provvedimento istitutivo palesa una propensione del legislatore a ritenere equipollente, se non prevalente, il secondo ambito di compiti, data la preponderante attenzione alla sua strutturazione e alla sua realizzazione.

Non v'è dubbio, quindi, che l'originaria istanza co-

stitutiva fu rappresentata dall'esigenza dell'assolvimento di compiti pubblici specifici; fra questi, il settore degli accertamenti tecnici, nel prevalente fine di verifica dell'osservanza delle prescrizioni normative da parte degli operatori, ovvero quello della acquisizione delle cognizioni e dei dati tecnici per il consapevole svolgimento dell'azione amministrativa, indussero razionalmente ad individuare e a collocare, come la più produttiva, la sede dell'attività relativa, ancorché di natura tecnica e scientifica, nell'interno stesso dell'apparato statale interessato ad essa.

Pertanto un'attività, anche di ricerca, immediatamente finalizzata a scopi amministrativi, correttamente e per certi versi anche innovativamente, fu configurata come un tipico servizio scientifico pubblico e, come tale, coerentemente strutturato come organizzazione avente il suo punto di riferimento immediato e pressoché esclusivo nel Ministero di pertinenza.

Tutto questo rende ragione della sua collocazione nel pieno alveo delle tradizionali forme giuridiche dell'apparato statale e della integrale applicabilità del sistema gestionale proprio della contabilità di Stato.

Ed anche le timide prospettive di una proiezione, esterna all'allora Ministero dell'Interno, dell'attività di ricerche e di studi di carattere scientifico per altre amministrazioni dello Stato, ovvero per enti pubblici o privati, erano condizionate dalla previa autorizzazione del Ministro, e rispettivamente gestite con accredito e rendicontazione a suo favore dei fondi necessari secondo le norme di contabilità generale dello Stato, ovvero con acquisizione diretta all'erario delle somme previamente determinate di concerto con il Ministro delle Finanze.

Il ristretto margine di mera autonomia gestionale era rappresentato da due limitate specificazioni di competenze: una determinazione dei capitoli di spesa dello Stato di previsione del Ministero per i quali veniva attribuita al Direttore dell'Istituto la legittimazione ad ordinatore secondario di spesa, secondo le norme di contabilità generale, e una autonoma configurazione della gestione di un economo-consegnatario propria

dell'Istituto e distinta da quella del Ministero.

Sono ben note le tappe evolutive del successivo e prestigioso sviluppo dell'attività e del ruolo della istituzione in esame.

Nell'ottica funzionale può dirsi che sin dai primi anni di attività, l'Istituto superò ampiamente i confini della ricerca strettamente finalizzata a fini amministrativi e, pertanto, per usare una efficace terminologia sistematica da tempo corrente, può dirsi che da centro di ricerca strumentale veleggiò verso una più corretta qualificabilità come centro di ricerca indipendente; e ciò non solo e non tanto, come si è propensi a ritenere, per una più marcata caratterizzazione come centro a fini generali, sia pure di un grande settore di ricerca, piuttosto che ai fini particolari, bensì per il pronunziato avvio all'abbandono di quel rapporto di stretta dipendenza funzionale che era alla base della concezione dell'Istituto come apparato organizzativo di un servizio amministrativo.

Il primo avviso, ma puramente nominale, si ebbe con l'assunzione della sua attuale denominazione nel 1941 (RD 17 ottobre 1941, n. 1265). Ma il momento evolutivo che sancì in guisa tangibile la vicenda è da ascrivere al riordinamento dell'Istituto nel 1952.

L'evoluzione e lo sviluppo qualitativo e quantitativo dell'attività di ricerca si veniva realizzando nel nuovo afflato costituzionale che aveva, con gli artt. 9 e 33, indicato le basi per l'intessarsi di un nuovo rapporto tra interesse statale all'attività di ricerca scientifica e libertà della scienza. Il primo corollario applicativo è da rinvenire, per l'appunto, nella legge 20 giugno 1952, n. 724 che, sia pure dettando norme integrative e non sostitutive dell'ordinamento dell'Istituto, per la verità dettò norme di profonda e sconvolgente innovatività rispetto al momento funzionale, mentre si limitò ad inconsulte integrazioni e sovrapposizioni rispetto a quello gestionale.

Accadde così che, dal primo canto, l'Istituto veniva non più definito come un ufficio di una Direzione generale di un Ministero, bensì come una entità organizzativa autonomamente configurata quanto a centro di riferimento di un pubblico interesse, e collegata da un rapporto di diretta dipendenza con l'alto commissariato del tempo, che consentisse ad essa l'avvio di quella autodeterminazione ed autoindividuazione dei propri fini scientifici. Puntualmente, infatti, le funzioni di ricerca scientifica, di produzione di sostanze utili all'igiene e sanità e, soprattutto, la scelta di ogni altra funzione "ritenuta utile al raggiungimento dei suoi fini" (art. 1), divennero prevalenti e preponderanti rispetto ai controlli, alle verificazioni e agli altri compiti sino allora affidati dalla legge e, per ciò stesso, immediatamente strumentali ai fini amministrativi.

Venivano così rilevate e normativamente codificate tutte le premesse contenutistiche perché mutasse la struttura della gestione: cessava il riferimento immediato ed esclusivo all'apparato ministeriale, si affermava la diversa nozione di ricerca pubblica indipendente, si legiferava nell'ottica di un nuovo interesse dello Stato

affinché singoli settori di ricerca non fossero più strettamente collegati a particolari compiti amministrativi, ma nella ormai piena consapevolezza del ruolo che un'attività altamente qualificata di ricerca sanitaria ha, prima ancora, per lo sviluppo stesso economico-sociale di uno stato contemporaneo.

Invece la strada imboccata per l'assetto gestionale fu la peggiore: il mantenimento inalterato dell'attrazione dell'Istituto nell'abbraccio ferale della contabilità di Stato, il diniego di ogni autonomia finanziaria e contabile ed il mero adeguamento di marginali aspetti. Il tutto ebbe, infatti, a risolversi nell'adeguamento dei valori relativi agli importi contrattuali, ai fini dei procedimenti di scelta dei privati contraenti, nella fissazione del limite massimo per le aperture di credito al funzionario delegato dell'Istituto e nella trasformazione del Direttore da ordinatore secondario parziale ad ordinatore generale secondario della spesa stanziata, ripartita e classificata nel bilancio dello Stato. Accanto a questo una accentuazione del controllo interno attraverso la costituzione di un apposito ufficio di ragioneria direttamente dipendente dalla ragioneria generale dello Stato.

Lo sviluppo successivo della vicenda può dirsi caratterizzato da due momenti o passaggi.

Nella piena coscienza del nuovo ruolo della ricerca scientifica l'Istituto ebbe ben presto a qualificarsi non più come organizzazione di effettuazione della ricerca ma come organizzazione di governo e di effettuazione di essa, tanto che agli albori degli anni '70 la più attenta dottrina sistematica sull'organizzazione della ricerca scientifica in Italia già si poneva il sottile, ma sintomatico, quesito circa la più corretta qualificabilità dell'Istituto come sede e non più come centro di ricerca.

Un dato è certo: il riordinamento dell'Istituto del 1973 (legge 7 agosto 1973, n. 519) canonizzò la nuova realtà in quanto pur nella riaffermata — ma generica — visione dell'Istituto come organizzazione statale di un settore della ricerca che è alla base della definizione legislativa di organo tecnico-scientifico dipendente dal Ministro della Sanità, ne affermò la particolarità delle strutture e dell'ordinamento e, soprattutto, l'"autonomia scientifica". Quest'ultima altro non è che la garanzia normativa della indipendenza della ricerca.

Questo nuovo spazio autonomistico consentì all'Istituto una fase di espansione a livello internazionale, rappresentata dalla complessa ed ampia gamma di collaborazioni scientifiche internazionali cui in quegli anni dette impulso.

A ciò seguì una notevole evoluzione: quella della assunzione da parte dell'Istituto del ruolo di ente di coordinamento del settore scientifico, attraverso la sua legittimazione ad organizzare attività altrui (università, enti di ricerca, ecc.), ad avvalersi per la propria attività di ogni altra istituzione a tal fine idonea, a chiamare alla collaborazione altre istituzioni, assumendo quindi un ruolo promozionale e coordinante.

Il coronamento di siffatta evoluzione è facilmente

individuabile nella sua attrazione ad organo del Servizio Sanitario Nazionale — e non più quindi del Ministero — e nella sua assunzione, nei confronti dell'intero apparato pubblico, del suo status di organismo di consulenza (art. 9 legge 833/1978). Conferma di siffatto ruolo è rappresentata dall'affidamento della Segreteria tecnica del coordinamento della ricerca sanitaria e biomedica finalizzata, ad opera del DM 31 marzo 1982.

Volgendo ora lo sguardo ai tratti che hanno caratterizzato l'evoluzione, in pari tempo, della struttura amministrativo-contabile, deve dirsi che in sintonia con l'eccezionale affermazione del ruolo istituzionale, si palesavano tutte le premesse logiche, giuridiche e di opportunità perché all'autonomia scientifica dell'Istituto venisse garantito il supporto dell'autonomia tecnico-contabile.

Infatti, in occasione della scansione normativa dei cennati riordinamenti e delle delineate tappe evolutive del ruolo dell'Istituto. Superiore di Sanità, v'era da attendersi un pari adeguamento in termini di autonomia contabile. Invece il disegno tradizionale, proprio di un apparato ministeriale o di un servizio dell'Amministrazione centrale statale, è rimasto immutato. All'Istituto non è dato fruire né di autonomia finanziaria, né di autonomia di bilancio, né di autonomia normativa in materia contabile, né di mera autonomia contabile, intesa come minimale capacità di autoimputazione di entrate e di spese. Esso era ed è rimasto attributario di una rubrica dello stato di previsione della spesa del Ministero della Sanità.

Da siffatta realtà scaturisce una serie di conseguenze negative per la gestione dell'Istituto.

Il primo riflesso, di ordine generale, attiene alla programmazione della spesa della ricerca. Non si intende, qui, negare fondamento all'esigenza che qualunque iniziativa che comporti riflessi finanziari debba trovare un suo vaglio di compatibilità sia con il settore di spesa cui inerisce che con il complesso delle risorse disponibili per il settore pubblico nel suo insieme. Ma altra cosa è attribuire una capacità autonoma di programmazione della ricerca, condizionata nei suoi termini finanziari da una valutazione di generale compatibilità, altra cosa è sostanzialmente imporre una mera facoltà propositiva di un piano di utilizzazione di alcuni capitoli di spesa dello stato di previsione di un Ministero, alla cui determinazione si provvede con quei tradizionali criteri della ricorrenza e storicità delle stime e con quelle modalità dialettiche tra dicastero competente e Ministero del Tesoro, nell'ambito delle quali scarso spazio può trovare una autonomistica programmazione di ricerca.

Il riflesso corollario che consegue è il capovolgimento della vicenda programmatica medesima che non vede un' anteriorità dei contenuti dell'attività scientifica sulla quale modulare, sia pure con i crismi del contenimento e delle compatibilità, l'entità della spesa relativa; ma all'inverso, essa vede un momento di anteriorità nello stanziamento, altrove determinato e storicamente

ricorrente, sul quale indicare le modalità di utilizzazione. Donde una parziale frustrazione del modello di programmazione di base (interventi propedeutici dei Consigli di Laboratorio e del Consiglio dei Direttori di Laboratorio) che vede invece una propedeutica legittimazione propositiva dell'attività (art. 10, 3° comma n. 2 della legge 7 agosto 1973, n. 519).

A parte questo tratto di carattere generale che finisce per spostare, come per lo Stato, il momento conoscitivo e propositivo alla fase consuntiva anziché a quella preventiva (non a caso la programmazione dello Istituto trova la sua espressione, a livello politico, nella relazione annuale che il Ministro per la Sanità presenta al Parlamento, ai sensi dell'art. 25 della legge, ma che trova i suoi presupposti nella relazione del Direttore dell'Istituto sull'attività svolta nell'annata precedente, ai sensi dell'art. 14 della legge medesima) altre conseguenze, di più marcata natura tecnico-contabile, sono evidenziabili.

La più macroscopica distorsione derivante dal mancato riconoscimento di un'autonomia di bilancio e, quindi, di una capacità di autoimputazione dei flussi finanziari è evidenziata sul versante dell'entrata.

In detto ambito da un lato, contrariamente ad ogni indirizzo tendenziale normativo, volto alla soppressione delle gestioni fuori bilancio (art. 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041 e art. 5 e 33 della legge 5 agosto 1978, n. 468), per i contributi per lo svolgimento di ricerche si è, invece, fatto luogo proprio ad apposita gestione fuori bilancio (art. 2, legge 519/1973).

Correlativamente, la non irrilevante quota di entrate, rappresentata dai corrispettivi dei servizi e delle prestazioni a pagamento, rappresenta un'entrata in conto Tesoro su un prezzario legislativo rigido: donde una sostanziale demotivazione degli organi preposti alle determinazioni nel settore, una vischiosità procedimentale connaturata agli iter per l'adeguamento delle entrate, ancorché promossi o stimolati dall'iniziativa dell'Istituto.

Né disfunzioni mancano sul versante della spesa, bastando a ciò ricordare il generalizzato ricorso al riporto dei residui di stanziamento di parte corrente, derogatorio ai principi generali della contabilità dello Stato, cui si è fatto ricorso nel caso specifico dell'Istituto con l'art. 26 della legge 519/1973.

Un complesso, quindi, di tratti sintomatici di una realtà istituzionale ingabbiata in un disegno di gestione non più confacente—ove non anche in conflitto— con essa; donde il ricorso a rimedi eccezionali o derogatori che finiscono per palesare ancor più l'incongruenza evidenziata.

Se si volesse ora brevemente volgere lo sguardo ai possibili disegni sui quali modellare una riforma amministrativo-contabile dell'Istituto, alcune puntualizzazioni si impongono preliminarmente. Anzitutto non sembra in alcun modo dilazionabile ulteriormente, se non a scapito della stessa capacità di espressione e realizzazione delle sue potenzialità, il riconoscimento e l'attribuzione all'Istituto di una autonomia di

bilancio, corredata, quindi, dall'autonomia contabile.

Questo non si porrebbe affatto in contrasto con la stessa più tradizionale realtà del nostro ordinamento che conosce una pluralità di figure organizzative, dotate di siffatto livello di autonomia tecnica al di fuori degli schemi giuridici della loro qualificazione o configurazione. E questo si armonizzerebbe vieppiù con il processo evolutivo che tende a collegare siffatta autonomia con la soggettività economica anziché con quella finanziaria.

Del resto, a ben guardare, la legittimazione ad una autoimputazione dell'entrata e della spesa, oltre a rappresentare il presupposto per una corretta esternazione in termini finanziari di una realtà gestionale del tipo in esame, costituisce, del pari, imprescindibile presupposto conoscitivo per un'adeguata analisi della produttività, dei costi, delle compatibilità e, soprattutto ed in sintesi, della stessa programmazione della quale diverrebbe il necessario strumento di supporto finanziario.

I modelli cui ispirare una siffatta progettazione sono sostanzialmente due: l'uno scaturente dal processo di normalizzazione dei costi pubblici che ha visto tratteggiare una veste contabile per la categoria di enti più affine all'Istituto, vale a dire per gli istituti di ricerca; l'altro scaturente da una esigenza di adeguamento delle strutture dipartimentali delle Università italiane all'ambito dell'autonomia di ricerca che caratterizza — o dovrebbe caratterizzare — il loro ruolo nella recente riforma.

Quanto al primo modello molte perplessità devono essere obiettivamente enunziate. Anzitutto va ascritto a tratto positivo la circostanza che, per effetto della legge sul parastato (legge 25 marzo 1975, n. 70), trovò una sua autonoma enucleazione e aggregazione la categoria degli "enti scientifici di ricerca e di sperimentazione" nell'ampia area degli enti pubblici coinvolti nel disegno di riordinamento.

Ciò poteva creare speranze circa un disegno normativo, cui rinvia l'art. 30 della stessa legge, che pur nel tendenziale fine di una tipizzazione dei bilanci, legava questo processo a raggruppamenti tipologici di enti, basati sulla omogeneità dell'attività istituzionale e, quindi, dei principi e delle esigenze di gestione. Non solo a questo non si è fatto luogo, ma il sopravvenire della legge 468/1978 con la sua individuazione del "settore pubblico allargato", come di un bacino nel quale immergere qualunque soggettività economica o giuridica in un indiscriminato disegno che avesse come unico denominatore quello del riflesso delle gestioni sulla finanza pubblica, impedì ogni specificazione e sacrificò del tutto le caratteristiche tipologiche delle singole categorie di enti. La conseguenza è stata quella dell'abito contabile di serie, confezionato dal DPR 16 dicembre 1979, n. 696 che e questo va detto con chiarezza ha, da un canto

esteso agli enti pubblici alcune innovazioni e modernizzazioni in tema di bilancio, ma dall'altro, ha invece reintrodotta per tutti gli enti pubblici gran parte di quell'archeologico archetipo di procedure ed atti contabili che ancor oggi caratterizzano la contabilità dello Stato e che sono sostanzialmente mutuati dai testi normativi del 1923/24.

Invocare, quindi, un modello del tipo di quello dettato, pur con parvenze innovative, per gli enti di ricerca, significherebbe sostanzialmente un ritorno ai vischiosi schemi procedurali ed operativi che in gran parte sono quelli della gestione attuale, oltre tutto con il rischio di una disciplina delle procedure contrattuali più arcaica di quella di cui, a mo' di diritto singolare, gode attualmente l'Istituto ai sensi del Titolo IV della legge 519/1973.

Ben più proficua potrebbe invece rilevarsi una mutazione dal modello che, in attuazione della legge di riforma universitaria, è stato disegnato per le strutture di ricerca dipartimentali.

Il DPR 4 marzo 1982 n. 371, pur nelle immancabili carenze, soprattutto scaturenti dalla innovatività e sperimentabilità della vicenda sia organizzativa che contabile, ha realizzato alcuni obiettivi di fondo che appaiono essere propri anche di strutture di ricerca scientifica del tipo di quello dell'Istituto Superiore di Sanità.

Esso ha, innanzitutto, conferito ad entità organizzative non personalizzate un'autonomia di bilancio che, in un contesto precipuo di finanza derivata da trasferimenti da altro bilancio pubblico, consentisse però un momento gestionale autonomo nelle scelte e nelle modalità, pur nei limiti delle grandezze finanziarie globali, e comprensivo di quei flussi derivanti da erogazione di proprie prestazioni a pagamento.

Nel contesto di questa autonomia si è strutturata una contabilità finanziaria e patrimoniale ed una disciplina delle relative procedure che, pur in piena aderenza al richiamato processo di normalizzazione dei conti pubblici, non rappresentasse una mera trasposizione della normativa statale al settore della gestione della ricerca scientifica; ma una armonizzazione delle specifiche esigenze di flessibilità e di speditezza del settore stesso con quelle di omogenea conoscenza dei flussi per la politica di bilancio e di tesoreria in generale.

In questo spirito e in questo contesto ha così trovato ingresso, per la prima volta nel settore pubblico, una redazione del bilancio in termini di pura cassa ed una innovatività in materia di controlli che legittimano fondate speranze sulla proficuità dell'innesto innovativo. A tale disegno e alle sue prime esperienze attuative, correttive ed integrative sembra logico e naturale il riferimento per una nuova realtà gestionale del benemerito Istituto del quale si celebra oggi il cinquantenario.