

Determinazione n. 62/2006**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 21 luglio 2006;

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 della Repubblica in data 22 gennaio 1968, e il decreto del Presidente della Repubblica n. 873 del 9 febbraio 1987, con i quali l'Istituto nazionale di fisica nucleare (I.N.F.N.) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto relativo all'esercizio finanziario 2004; nonché le annesse relazioni del Presidente del Consiglio dei Revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente di Sezione dottor Glauco de Seta 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'Ente per l'esercizio 2004;

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 del conto consuntivo – corredato 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 il conto consuntivo per l'esercizio 2004 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Istituto nazionale di fisica nucleare (I.N.F.N.), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Glauco de Seta

IL PRESIDENTE

f.to Giuseppe David

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA PER L'ESERCIZIO 2004 DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI FISCA NUCLEARE (I.N.F.N.)

SOMMARIO

PREMESSA. - 1. Natura e finalità dell'INFN. - 2. Elementi strutturali e funzionali. - 3. Gli organi. - 4. La vigilanza e le strutture di valutazione. - 5. L'unità del bilancio dell'INFN e la sua articolazione attraverso le Strutture. - 6. L'attività di ricerca nel 2004. - 7. Relazione sui lavori ex legge 109/94 inseriti nell'elenco annuale 2004 dell'INFN. Emergenza Gran Sasso. - 8. Piano triennale 2004-2006 e fabbisogno di personale. Rideterminazione della dotazione organica. - 9. Il ruolo formativo dell'INFN. - 10. Il Personale. - 11. Deroga al divieto di assunzione di personale a tempo indeterminato. - 12. Le risorse complessive di forza-lavoro. - 13. I controlli ministeriali sull'attività di pianificazione. - 14. Analisi della spesa di personale. - 15. Le delibere di bilancio e la vigilanza ministeriale. - 16. I risultati complessivi della gestione. - 17. Il rendiconto finanziario. - 18. I residui attivi e passivi. - 19. La situazione amministrativa. - 20. La situazione patrimoniale. - 21. Il conto economico. - 22. Considerazioni di sintesi. - 23. Conclusioni

PAGINA BIANCA

Premessa

La gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare ha già formato oggetto di relazioni della Corte dei conti sino all'esercizio 2003, come da Determinazione n.38/2005 in data 15 luglio 2005.¹

L'Ente predetto è assoggettato al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art.12 della legge 21 marzo 1958, n.259. Con la presente relazione si riferisce al Parlamento, in base all'art.7 della citata legge n.259/1958 e dell'art.3 della legge n.20/1994, sui risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria 2004 e sui più importanti eventi verificatisi sino a data corrente.

¹ Atti Parlamentari, XIV Legislatura, Doc.XV, n. 333.

1. Natura e finalità dell'INFN

1.1 L'INFN, con sede in Frascati, è istituzione pubblica nazionale di ricerca a carattere non strumentale dotata di autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile ai sensi dell'art. 33 della Costituzione e dell'art. 8 della legge 9 maggio 1989, n. 168. A norma del vigente Regolamento generale (pubblicato sul S.o. alla G.U. n. 48 del 27 febbraio 2001 – S.g., n. 37). esso *"promuove, coordina ed effettua la ricerca scientifica nel campo della fisica nucleare, subnucleare, astroparticellare e delle interazioni fondamentali, nonché la ricerca e lo sviluppo tecnologico necessari in tali settori"*.

Istituito come organo del Consiglio Nazionale delle Ricerche con il decreto del Presidente del medesimo Consiglio in data 8 agosto 1951 – al fine di mantenere e sviluppare una consolidata tradizione culturale e scientifica risalente alla scuola romana di Enrico Fermi - dopo alterne vicende normative esso viene costituito in soggetto autonomo con legge 15 dicembre 1971, n. 1240, ma riceve dalla legge n. 168/1989, istitutiva del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e tecnologica (oggi Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca), il riconoscimento dell'autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile e la conseguente legittimazione a formulare un proprio regolamento generale che definisca competenze e modalità di funzionamento degli organi direttivi, consultivi e di controllo nonché l'articolazione delle unità operative.

Nel quadro del vasto disegno di delegificazione che caratterizza la legge n. 168/1989 il Regolamento generale - che può qualificarsi come lo statuto o la "costituzione" dell'INFN – è lo strumento con cui il Consiglio Direttivo, tenendo conto delle disposizioni in esso contenute, ha il potere di adeguare le vigenti normative interne dell'ente (art. 28) alle mutevoli esigenze dell'ente.

Questa facoltà è stata nel tempo più volte esercitata dall'Istituto.

L'Istituto si è poi, dotato di un apposito Regolamento per la valorizzazione, lo sviluppo e l'applicazione in tema di contratti di ricerca (pubblicato in G.U., S.g., n. 45 del 24 febbraio 2004).

1.2. In esecuzione della delega di cui alla legge n.137/2002 (concessa per l'integrazione e la correzione dei provvedimenti già emanati a seguito della legge di delega n.59/1997, anche in tema di programmazione, sostegno e valutazione della ricerca) molte disposizioni delegate concernenti il CNR, l'ASI, l'ENEA, l'INAF

e l'INRIM trovano applicazione anche nei confronti dell'INFN, come degli altri enti di ricerca vigilati dal MIUR.

Una delle più importanti peculiarità dell'INFN è lo stretto legame funzionale ed operativo con le Università.

Sezioni dell'Istituto sono presenti in molti dipartimenti di fisica, di cui utilizzano i locali in base ad apposite convenzioni, mentre il personale universitario può essere in vario modo associato alle attività dell'INFN, così utilizzando gli strumenti e le opportunità di ricerca messe a disposizione dall'ente. Tale collaborazione con le Università consente il finanziamento, da parte dell'Istituto, di posti aggiunti di dottorato di ricerca nel campo della fisica nucleare e subnucleare. La trasmissione delle conoscenze sulla fisica nucleare fondamentale, che avviene tramite l'insegnamento universitario, appare sinergica alla ricerca perseguita dall'INFN e facilita l'inserimento dei giovani ricercatori in un circuito scientifico di dimensioni mondiali (Centro Europeo di Ricerche nucleari di Ginevra – CERN; FERMILAB, SLAC e TJNAF negli Stati Uniti; Deutsches Elektronen Synchrotron – DESY di Amburgo; European Source Radiation Facility di Grenoble, fra i più noti).

L'Istituto mette poi a disposizione del mondo industriale i risultati emersi dall'attività di ricerca, suscettibili di diretta utilizzazione. Così vengono interessati campi a prima vista lontani dalla fisica nucleare fondamentale, come, ad es., il tema di grande rilevanza sociale della radioprotezione medica.

1.3. Il Regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità (pubblicato sulla G.U. del 27 aprile 1998, S.g., n. 96), dopo alcune integrazioni intervenute nell'anno 2000 non risulta ancora adeguato alla legislazione contabile nel frattempo intervenuta.

Nel corso del 2004 e del 2005 sono proseguiti lo studio e la predisposizione dei programmi applicativi per l'aggiornamento del suddetto Regolamento.

La sperimentazione dei principi e delle regole applicabili alla rappresentazione dei fenomeni gestori, secondo la nuova sistematica del profilo economico e dell'analisi del centro di costo, si è rivelata oltremodo complessa e laboriosa se si tiene conto della natura e delle eterogeneità degli stessi fenomeni (esperimenti, settori di ricerca, progetti speciali, programmi cofinanziati, ecc.). Ci si è perciò avvalsi di apposite unità-pilota, che hanno utilizzato personale particolarmente formato nelle nuove tecniche di contabilità.

Per il corrente anno 2006, tuttavia, dopo un iniziale andamento parallelo della nuova realtà gestionale con quella tradizionale si prevede la progressiva realizzazione a regime entro lo stesso anno di dette tecniche.

1.4. Nell'ambito dei problemi gestionali di ordine generale deve segnalarsi altresì l'esigenza di carattere amministrativo dell'adeguamento alle disposizioni normative in materia del nuovo sistema informativo.

Si precisa che il sistema informativo progettato permetterà la gestione integrata di tutti i processi gestionali in atto nell'Istituto suddivisi nelle aree *contabilità, personale, documenti e workflow*.

Il programma ha subito ritardi, dovute a varie cause (alcune delle quali del tutto casuali ed imprevedibili, come accennato nella precedente relazione per l'anno 2003), ma se ne prevede la completa realizzazione nel corso del corrente anno 2006, analogamente a quanto si è rilevato circa l'attuazione del nuovo sistema di contabilità.

2. Elementi strutturali e funzionali.

2.1. L'Istituto presenta sin dalle origini una struttura complessa, che si compone di una **Amministrazione Centrale** con il **Servizio di Presidenza** in Roma, avente compiti di amministrazione generale, e da articolazioni periferiche costituite da:

- **Laboratori Nazionali**, in numero di quattro: Frascati, Legnaro (PD), Sud (CT), Gran Sasso (Assergi ,AQ);
- **Sezioni**, in numero di diciannove, presso i dipartimenti di fisica delle Università;
- **Gruppi collegati**, in numero di undici, costituiti da personale universitario che conduce ricerche nell'ambito dei programmi dell'INFN (collocati anch'essi presso altrettanti dipartimenti di fisica, tranne uno situato presso l'Istituto Superiore di Sanità);
- **Centro Nazionale per la Ricerca e lo Sviluppo delle Tecnologie Informatiche e Telematiche (CNAF).**

Le Sezioni e i Laboratori hanno propri **Direttori** – tratti dagli operatori scientifici sia universitari (in larga prevalenza) sia dipendenti dell'Istituto – nominati dal Consiglio Direttivo in una rosa di candidati espressi elettoralmente dal personale dipendente e associato che opera in sede locale. I Direttori sovrintendono all'attività scientifica, con i limiti derivanti dalla riconosciuta libertà di ricerca dei singoli operatori, ed hanno la responsabilità gestionale delle rispettive strutture. Il Direttore (di Sezione o di Laboratorio) è inoltre membro – su base nazionale – del Consiglio Direttivo dell'INFN.

2.2. Le attività scientifiche dell'Istituto sono state regolate, sin dagli anni '60 del secolo da poco decorso, da piani quinquennali (riconosciuti successivamente con legge n.1241/1971) deliberati dal Consiglio Direttivo che li trasmetteva all'allora Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST) - Amministrazione vigilante - il quale acquisiva il parere del Consiglio Nazionale per la Scienza e la Tecnologia e lo trasmetteva a sua volta al CIPE per la valutazione degli indirizzi generali e per la stima del fabbisogno finanziario per la loro attuazione.

Il finanziamento avveniva tramite apposite leggi pluriennali di spesa.

La redazione dei piani, così come la valutazione e verifica delle singole ricerche,

competono alle cinque **Commissioni Scientifiche Nazionali**, individuate secondo le cinque grandi **"aree di ricerca"** (**I. Fisica con acceleratori**; **II. Fisica senza acceleratori**; **III. Fisica dei nuclei**; **IV. Fisica teorica**; **V. Ricerche tecnologiche e disciplinari**).

Le stesse Commissioni sono organi consultivi del Consiglio Direttivo, in quanto vagliano le complessive proposte scientifiche e le richieste di finanziamento delle unità operative; esprimono pareri sugli aspetti scientifici, tecnici, finanziari e organizzativi dei singoli esperimenti proposti e sui loro risultati e consuntivi nonché sulla formulazione dei medesimi preventivi e consuntivi di tutto l'Istituto. Il piano si compone delle quattro grandi voci ormai consolidate: **"attività di ricerca"** (i programmi operativi facenti capo alle cinque ricordate aree di ricerca), **"funzionamento e attrezzature di base"** (oneri per il funzionamento di tutte le sedi dell'INFN), **"personale"** (cioè tutte le retribuzioni), **"progetti speciali"** (caratterizzati da alto contenuto tecnologico ed innovativo per la realizzazione di nuove attrezzature di ricerca). La verifica della compatibilità tra gli indirizzi del piano e la concreta attuazione nel tempo della gestione è affidata, sin dal 1989, ad una apposita Commissione interministeriale che annovera anche rappresentanti dell'INFN.

Con l'avvento del d.Lgs. n.204/1998 (art.1) le attività dell'INFN sono, inoltre, inserite nel **Programma Nazionale della Ricerca (PNR)**, di durata triennale, con scorrimento e aggiornamento annuale, predisposto sulla base degli indirizzi e delle priorità strategiche tracciate dal Governo nel **Documento di Programmazione Economica e finanziaria (DPEF)** e soggetto all'approvazione del **CIPE**.

2.3. La gestione dell'INFN si svolge secondo i due distinti ma collegati bilanci **"finanziario"** e **"programmatico"**.

Il primo è redatto in termini finanziari di competenza e di cassa, ai sensi del DPR n.696/1979.

Il secondo, allegato come **"addendum"** al bilancio finanziario, ha rilevanza interna e contiene i riepiloghi e il dettaglio delle previsioni per unità operative e capitoli programmatici, dei c.dd. **"fondi sub-judice"**, dei **"fondi indivisi"**, dei **"fondi comuni"** nonché l'analisi funzionale sulla base del centro responsabile della gestione.

I "fondi sub-judice" attengono a spese di ricerca (in media non superano il 5%) e

rappresentano somme stanziare per esperimenti il cui utilizzo è sottoposto, su richiesta rivolta dalle Commissioni Scientifiche Nazionali al Consiglio Direttivo, alla condizione sospensiva della loro concreta disponibilità a seguito di verifica, da parte delle stesse Commissioni, sulla opportunità scientifica delle relative spese (**c.d. delibera di sblocco**). Ove non siano "sbloccate" in corso d'anno, tali somme vengono riutilizzate dall'Amministrazione Centrale in sede di assestamento delle previsioni.

I "fondi indivisi" riguardano anch'essi le spese di ricerca (di cui non eccedono in media il 7%) già assegnate ai singoli gruppi ma per le quali manca la proposta della Commissione di settore per la destinazione a singoli esperimenti.

I "fondi comuni" rappresentano risorse non ripartite tra le varie unità operative perché riferibili all'intero Istituto e vengono gestiti dall'Amministrazione Centrale. Sino all'intervento del DPR n.696/1979 l'INFN era gestito esclusivamente in base al bilancio programmatico, in quanto l'analisi funzionale e programmatica della spesa forniva le necessarie informazioni ai vertici decisionali ai fini delle previsioni e consentiva un controllo concomitante e successivo della gestione anche per il riscontro tra le scansioni del Piano e gli obiettivi via via raggiunti.

Il preventivo annuale distingue, quindi, la spesa relativa alle attività scientifiche perseguite secondo destinazioni programmatiche (gruppo scientifico, esperimento, progetto, ecc.) nonché funzionali (strutture operative, laboratori nazionali, servizi centrali, ecc.) senza alcuna differenziazione delle diverse voci in parte corrente e parte in conto capitale.

Gli organi gestori centrali (Consiglio Direttivo e Giunta Esecutiva) discutono - prima delle deliberazioni formali circa il preventivo finanziario e quello programmatico (oggetto di distinte deliberazioni) - un elaborato preliminare, comprendente le grandi voci nelle quali si ripartiscono le spese dell'Istituto, tenendo presente le previsioni del piano, l'andamento dell'anno in corso (avanzo d'amministrazione presunto), il contributo erariale atteso, le esigenze dei maggiori progetti in corso, le nuove iniziative possibili. Questo elaborato, che viene definito "**schema a blocchi**", è costituito da pochi importi finanziari globali che hanno a fondamento, tra l'altro, le esigenze fatte presenti dai gruppi di ricerca e gli elaborati delle Commissioni nazionali.

2.4. Nel sistema della ricerca, più che altrove, l'esigenza di tenere separati i momenti dell'attività di indirizzo da quella di gestione, ovvero tra i compiti c.dd.

di *direzione politica* e quelli di *direzione amministrativa*, si traduce in una peculiare ed accentuata limitazione delle attribuzioni della dirigenza amministrativa, i cui poteri gestori non si estendono all'attività scientifica e di ricerca, che sono esclusivamente riservati alla componente scientifica dell'INFN. Detta riserva corrisponde al tipico concetto di "comunità chiusa" che è stata il fondamento delle autonomie delle antiche "universitates scientiarum et doctrinarum".