

Determinazione n. 85/2006**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 24 novembre 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 27 luglio 1999, n. 296, istitutivo dell'Ente e il decreto del Presidente della Repubblica 4 giugno 2003, n. 138, che detta disposizioni di riordino del medesimo e la conseguente determinazione n.77/03 di questa sezione;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2005, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori dei conti, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dott. Vittorio Lomazzi 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 Nazionale di Astrofisica (I.N.A.F.), per l'esercizio 2005;

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 2005 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – dell'Istituto Nazionale di Astrofisica (I.N.A.F.), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto stesso.

L'ESTENSORE

f.to Vittorio Lomazzi

IL PRESIDENTE

f.to Mario Alemanno

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ESERCIZIO 2005 DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI ASTROFISICA

SOMMARIO

1. – Premessa. – 2. Le funzioni, la struttura e l'apparato organizzativo. – 3. L'attività istituzionale. – 4. L'attività di ricerca e la sua programmazione. – 5. L'attività in materia di formazione. – 6. Il personale e il costo del lavoro. – 7. I bilanci preventivi e consuntivi. – 8. I risultati della gestione finanziaria. – 9. La gestione dei residui e la situazione amministrativa. – 10. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

1. Premessa.

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di Astrofisica (INAF), relativa all'esercizio 2005, ai sensi dell'art. 21, secondo comma, del decreto legislativo 4 giugno 2003, n. 138, secondo il quale l'Istituto è soggetto al controllo previsto dall'art. 3, comma 7, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, quindi, con il ripristino della normativa della legge 21 marzo 1958, n. 259, secondo le modalità di cui all'art. 12 della medesima legge. Sono anche riportati accenni agli accadimenti salienti nel periodo successivo fino all'attualità.

La Corte ha riferito, da ultimo, sul controllo effettuato relativamente agli esercizi 2003 e 2004 con referto pubblicato in Atti Parlamentari, XIV Legislatura, Camera dei deputati, Doc. XV n. 356.

2. Le funzioni, la struttura e l'apparato organizzativo.

L'Istituto nazionale di astrofisica, istituito con il decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 296, è oggi regolato dalle disposizioni contenute nel decreto legislativo 4 giugno 2003, n. 138, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 140 del 19 giugno 2003, che ha dettato la disciplina di riordino dell'I.N.A.F. e ne ha definito le finalità, le attività, gli organi, i principi e i criteri di organizzazione e di funzionamento, al fine di promuovere e di collegare realtà operative di eccellenza, di evitare duplicazioni per i medesimi obiettivi, di assicurare il massimo livello di flessibilità, di autonomia e di efficienza, nonché una più agevole stipula di intese, accordi di programma e partecipazione o costituzione di consorzi. Infatti, l'art. 22, ultimo comma di tale decreto abroga per intero il decreto n. 296/1999, ad eccezione del quarto comma dell'art. 11 relativo all'inquadramento e al reclutamento del personale di ricerca. La nuova normativa determina le condizioni organizzative per:

- ottimizzare l'allocazione delle risorse e determinare economie di risultato e di scopo;
- semplificare i meccanismi di programmazione delle attività di ricerca ed amministrative;
- promuovere le attività e le collaborazioni di ricerca internazionali;
- promuovere la valorizzazione dell'attività di ricerca;
- potenziare l'integrazione con le reti della ricerca universitaria e imprenditoriale;

- delineare un equilibrato rapporto tra funzioni di indirizzo programmatico e di valutazione e funzioni di pianificazione e di conduzione operativa delle attività di ricerca;
- valutare i risultati della ricerca.

Pertanto, l'Istituto, ente pubblico nazionale, ha il compito di svolgere, promuovere, diffondere, trasferire e valorizzare attività di ricerca scientifica e tecnologica nei campi dell'astronomia, della radioastronomia, dell'astrofisica spaziale e della fisica cosmica perseguendo obiettivi di eccellenza a livello internazionale. A tale scopo, a decorrere dal 1° gennaio 2005 sono confluiti nell'I.N.A.F. i seguenti istituti del Consiglio nazionale delle ricerche: l'Istituto di radioastronomia, l'Istituto di astrofisica spaziale e fisica cosmica e l'Istituto di fisica dello spazio interplanetario.

L'I.N.A.F., ai sensi dell'art. 2, secondo comma, del richiamato decreto legislativo n. 138/2003 "ha personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia scientifica, finanziaria, patrimoniale e contabile, e si dota di un ordinamento autonomo in conformità al presente decreto, alla legge n. 168 del 1989, al decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204, nonché per quanto non previsto dalle predette disposizioni, al codice civile".

L'Istituto è soggetto alla vigilanza del Ministero dell'università e della ricerca; è soggetto al controllo previsto dall'art. 3, comma 7, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e, quindi, dalla legge n. 259/1958 da parte della Corte dei conti e si avvale del patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato. Sono sottoposte all'approvazione dell'Autorità di vigilanza le delibere relative: a) al piano triennale di attività e ai suoi aggiornamenti annuali; b) alla partecipazione o costituzione di consorzi, fondazioni o società con soggetti pubblici e privati, italiani e stranieri; c) ai regolamenti di organizzazione e funzionamento, di contabilità e finanza e del personale.

Per le delibere di cui alle lettere a) e b), queste ultime se con apporto al capitale sociale superiore a € 500.000 o con quota pari o superiore al 50%, sono richiesti anche i pareri del Ministro dell'economia e delle finanze. Analogamente è previsto il parere del Ministro per la funzione pubblica, per quanto di competenza, sul piano triennale e sul regolamento del personale. Qualora dette approvazioni non intervenissero entro sessanta giorni dalla data di ricevimento delle delibere da parte dell'Autorità vigilante, le medesime diverranno esecutive.

In proposito, si rileva la mancata previsione, in relazione al regolamento di contabilità e finanza, di apposito parere da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, titolare di una specifica competenza in materia di contabilità pubblica al fine di armonizzare le normative secondarie del settore.

Sono organi dell'I.N.A.F. il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Consiglio scientifico e il Collegio dei revisori dei conti.

Il Presidente, che ha la rappresentanza legale dell'Ente ed è responsabile delle relazioni istituzionali, è titolare delle seguenti funzioni: convoca e presiede il Consiglio di amministrazione ed il Consiglio scientifico stabilendone l'ordine del giorno; vigila, sovrintende e controlla il corretto svolgimento delle attività dell'Ente; attribuisce gli incarichi al Direttore amministrativo e ai Direttori di Dipartimento, degli Osservatori e degli Istituti, previamente deliberati dal Consiglio di amministrazione; adotta provvedimenti di urgenza di competenza del Consiglio di amministrazione da sottoporre a ratifica nella prima riunione successiva del Consiglio stesso.

Il Presidente è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso, su proposta del Ministro vigilante, sentite le Commissioni parlamentari competenti, e scelto tra persone di alta qualificazione scientifica e manageriale con una profonda conoscenza del sistema della ricerca in Italia e all'estero e con pluriennale esperienza nella gestione di enti e organismi sia pubblici sia privati. Dura in carica quattro anni e può essere confermato una sola volta. In caso di assenza o impedimento è sostituito da un Vice presidente nominato dal Consiglio di amministrazione tra i suoi componenti.

Il Consiglio di amministrazione è composto dal Presidente e da quattro componenti in possesso di elevata professionalità e qualificazione scientifica ed è nominato con decreto del Ministro vigilante; dura in carica quattro anni e i suoi componenti possono essere confermati una sola volta.

Il Consiglio, su proposta del Presidente, delibera tra l'altro sui seguenti principali argomenti: il Piano triennale di attività e i relativi aggiornamenti; il bilancio preventivo e consuntivo e le relative relazioni di accompagnamento; le linee guida per l'elaborazione del Piano triennale; i regolamenti dell'Ente; le nomine del Vice presidente, dei componenti del Consiglio scientifico, dei Direttori di Dipartimento, di Osservatorio, di Istituto, dei componenti del Comitato di valutazione e del Direttore amministrativo.

Il Consiglio scientifico è composto, oltre che dal Presidente che lo presiede, da dodici componenti scienziati italiani e stranieri di fama internazionale nei settori di competenza dell'Ente, di cui quattro designati dal Presidente, quattro designati dal Consiglio di amministrazione sulla base di terne proposte dai Direttori di Osservatorio e di Istituto e quattro eletti dagli astronomi, dai ricercatori e dai tecnologi dell'Ente secondo modalità definite dal regolamento di organizzazione e funzionamento. I

componenti durano in carica quattro anni e possono essere confermati una sola volta. Il Consiglio ha compiti consultivi nei confronti dell'Organo di amministrazione con riguardo all'attività complessiva di ricerca e quindi: si pronuncia sulle proposte di Piano triennale e sui relativi aggiornamenti annuali; realizza, su richiesta del Presidente, analisi, studi e confronti sullo stato della ricerca di competenza a livello nazionale e internazionale; individua, su richiesta del Presidente, le possibili linee evolutive della ricerca di competenza.

Il Collegio dei revisori dei conti è composto da tre membri effettivi e tre supplenti, iscritti al registro dei revisori contabili, nominati, con decreto, dal Ministro dell'università e della ricerca. Di essi, due effettivi e due supplenti sono designati dal Ministro vigilante, il terzo membro, effettivo e supplente, dal Ministro dell'economia e delle finanze; il membro effettivo designato da detto Ministro assume la presidenza del Collegio. I componenti durano in carica quattro anni e possono essere confermati una sola volta.

In caso di gravi irregolarità, di difficoltà finanziarie perduranti, di esigenze di adeguamento della missione dell'Ente alle politiche della ricerca scientifica e tecnologica definite dal Governo, ovvero in caso di contemporanea cessazione del Presidente e di un numero di componenti del Consiglio di amministrazione non inferiore ad un terzo prima della scadenza del mandato, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro vigilante, è disposta la decadenza degli organi in carica ad eccezione del Collegio dei revisori ed è nominato un Commissario straordinario, per la durata massima di dodici mesi e, comunque, per il periodo necessario ad assicurare la funzionalità dell'Ente fino all'insediamento dei nuovi organi. Il Commissario può nominare uno o più sub-commissari cui delegare le funzioni per specifici settori di attività.

Le indennità di carica del Presidente dell'Ente, dei componenti del Consiglio di amministrazione, del Presidente e dei membri del Collegio dei revisori dei conti e il gettone di presenza dei componenti del Consiglio scientifico sono determinati con decreto del Ministro vigilante di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 agosto 2004, il Commissario straordinario è stato nominato, per un quadriennio, Presidente dell'Istituto. Nella nota di trasmissione all'INAF del cennato decreto, il Ministero vigilante ha precisato

che la gestione commissariale sarebbe durata fino alla data del suo insediamento quale Presidente dell'Ente stesso¹

Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca del 13 ottobre 2004, è stato costituito, per un quadriennio, il nuovo Consiglio di amministrazione a decorrere dalla predetta data.

Con successivo decreto del medesimo Ministro del 17 novembre 2004, è stato costituito, per un quadriennio, il nuovo Collegio dei revisori dei conti.

Nella seduta del 18-19 novembre 2004, il Consiglio di amministrazione ha eletto tra i propri componenti, ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo n. 138/2003, il Vice Presidente.

Nella more dell'emanazione del decreto interministeriale di fissazione dell'indennità di carica spettante agli Organi, previa richiesta dell'Istituto, il Ministero vigilante ha autorizzato, con nota del 1° dicembre 2004, a corrispondere in via di anticipazione e salvo conguaglio (positivo o negativo) al Presidente, il medesimo trattamento economico attribuitogli quale Commissario straordinario, e ai componenti del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori dei conti, i compensi determinati, per i precedenti Organi, dalla nota del medesimo Ministero n. 570 del 26 maggio 2003. I compensi autorizzati sono pertanto i seguenti:

- Presidente	€ 207.000
- Componenti del Consiglio di amministrazione	€ 28.973
- Presidente del Collegio dei revisori	€ 23.178
- Revisori effettivi	€ 19.315
- Revisori supplenti	€ 3.863

Ai componenti del Consiglio scientifico è stato attribuito un gettone di presenza di € 77,47 per ciascuna riunione.

3. L'attività istituzionale.

L'attività di approvazione dei regolamenti previsti dall'art. 18 del D. L.vo n. 138/2003, si è conclusa con la pubblicazione dei medesimi nel Supplemento ordinario n. 185 alla Gazzetta ufficiale n. 300 del 23 dicembre 2004. Il Regolamento di organizzazione e funzionamento e quello sull'amministrazione, sulla contabilità e sull'attività contrattuale sono entrati in vigore il giorno successivo a quello della loro pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale. Il Regolamento del personale è entrato in vigore il

¹ L'insediamento del nuovo Consiglio di amministrazione è avvenuto, presso la sede del Ministero vigilante, il giorno 3 novembre 2004.

primo giorno del mese successivo a quello della sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale (1° gennaio 2005).

Il primo regolamento disciplina, dopo aver definito le finalità, i compiti e le attività dell'INAF, le norme che regolano il funzionamento e i compiti degli Organi, le incompatibilità e l'istituzione del Comitato di valutazione. Si occupa poi delle strutture dell'Istituto definendo i Dipartimenti scientifici nazionali, le Strutture di ricerca e la Direzione amministrativa. Definisce e disciplina gli strumenti operativi (piano di indirizzo di lungo periodo, Piano triennale di attività) e regola i rapporti con Università, Enti di ricerca e altri organismi pubblici e privati.

Il Regolamento sull'amministrazione, sulla contabilità e sull'attività contrattuale si ispira ai principi contenuti nel Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 27 febbraio 2003, n. 97.

Il Regolamento del personale detta norme in materia di ordinamento, tipologie di personale e procedure di assunzione, gestione e amministrazione di personale, formazione e igiene e sicurezza sul lavoro e trattamento dei dati personali.

Nella seduta del 9 marzo 2005, il Consiglio di amministrazione ha designato i Direttori di dipartimento e nominato i componenti del Consiglio scientifico. Il Presidente ha formalizzato i predetti incarichi con le delibere n. 15 e 16 assunte in pari data.

Il Consiglio di amministrazione, con delibera n. 47 del 7 giugno 2005, ha nominato i membri della Commissione per la valutazione ed il controllo strategico ed ha stabilito, con delibera n. 91 del 18 ottobre 2005 i relativi compensi pari al 70% della indennità corrisposta ai componenti del Collegio dei revisori dei conti.

L'esercizio oggetto della presente relazione è stato il primo condotto nella configurazione voluta dal decreto legislativo n. 138/2003, alla luce dei nuovi regolamenti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 2004. La confluenza nella precedente struttura scientifica dell'Ente dei tre Istituti provenienti dal Consiglio Nazionale delle Ricerche, con il conseguente trasferimento di risorse umane e materiali, è stata affrontata nei seguenti termini.

Per quanto concerne l'amministrazione del personale transitato, dopo aver individuato, in accordo con l'Ente cedente, l'effettiva consistenza e individuazione dei dipendenti interessati, si è convenuto che quest'ultimo, per il 2005, continuasse a calcolare e corrispondere gli emolumenti dovuti, dietro rimborso dell'INAF, per permettere la predisposizione delle procedure e del supporto informatico per la gestione unica del personale che, a partire dal 1° gennaio 2006, è stata assunta totalmente dall'INAF medesimo. Nella presente materia, rimane ancora irrisolto il problema

dell'approvazione delle tabelle di equiparazione tra i livelli del personale proveniente dagli Osservatori astronomici e quelli degli Istituti ex CNR. Infatti, mentre il primo è ancora regolato dalle normative del Comparto Università, il secondo appartiene al Comparto Ricerca. Tale ritardo, dovuto alla vacanza contrattuale di quest'ultimo Comparto, ha creato notevoli disagi al personale stante il maggior trattamento economico che spetterebbe, con effetto retroattivo, a seguito del dovuto nuovo inquadramento. La Corte dei conti, in considerazione della recente approvazione del nuovo contratto del comparto Ricerca per il personale non dirigente, invita l'Ente a procedere, con la necessaria sollecitudine, all'approvazione delle suddette tabelle e ai conseguenti inquadramenti. Naturalmente si dovrà adottare anche una tabella organica unificata.

E' stato poi siglato un accordo con il CNR per la definizione dei costi effettivi gravanti sul Fondo ordinario di funzionamento dei tre Istituti trasferiti e completata la ricognizione degli immobili utilizzati dai medesimi, di cui rimane ancora da perfezionare il passaggio di proprietà.

La riforma dell'Ente ha determinato una situazione per la quale, in alcuni casi nella stessa città (Milano, Torino, Bologna, Roma e Palermo) convivono Osservatori astronomici e Sezioni degli Istituti ex CNR. Il Consiglio di amministrazione, al fine di razionalizzare la rete scientifica e amministrativa, ha attualmente deciso di definire come temporanee le strutture di ricerca che si trovano nella stessa sede geografica, con l'obiettivo di riunirne alcune in un'unica struttura a partire dal 1° gennaio 2007. Ha pertanto dato mandato ai rispettivi Direttori di preparare una ipotesi di riunione e di razionalizzazione da presentare al Consiglio medesimo.

Infine, sono stati espletati due concorsi, rispettivamente per 14 posti di Ricercatore astronomo e 3 posti di Astronomo associato. I relativi vincitori sono stati assunti entro il dicembre 2005.

Con delibere del Consiglio di amministrazione sono stati adottati i seguenti atti:

1. Piano triennale dei lavori pubblici;
2. Regolamento per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari;
3. Disciplinare sulle acquisizioni in economia di forniture e di servizi;
4. Regolamento sui diritti di proprietà industriale acquisibili mediante brevettazione e sui diritti derivanti dalle opere dell'ingegno, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 16 agosto 2006, n. 189;

5. Regolamento recante norme per la ripartizione dell'incentivo di cui al comma 1 dell'art. 18 della legge n. 109/1994 e successive modifiche e integrazioni², pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 16 agosto 2006, n. 189;
6. Regolamento per la creazione di "Spin Off"³;
7. Disciplinare sull'esecuzione dei lavori in economia;
8. Regolamento istitutivo del Comitato per le pari opportunità.

4. L'attività di ricerca e la sua programmazione.

L'art. 15 del decreto n. 138/2003 dispone che l'Istituto operi sulla base di un proprio Piano triennale di attività, aggiornato annualmente, che stabilisca gli indirizzi generali, determini obiettivi, priorità e risorse per l'intero periodo in coerenza con il Programma nazionale per la ricerca di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204, nonché con i programmi di ricerca dell'Unione europea. Il Piano comprende altresì la programmazione triennale del fabbisogno di personale con l'indicazione delle assunzioni da compiere, della cadenza temporale delle relative procedure selettive e di una previsione circa la distribuzione del personale per grandi aree territoriali. Il Piano e gli aggiornamenti annuali sono approvati dal Ministro dell'università e della ricerca. Su detti documenti sono acquisiti, per gli ambiti di rispettiva competenza, i pareri dei Ministri dell'economia e delle finanze e per la funzione pubblica nel termine perentorio di trenta giorni. Decorso sessanta giorni dalla ricezione degli atti senza osservazioni del Ministro vigilante i medesimi diventano esecutivi.

Il Piano triennale 2005-2007 è stato adottato con delibera del Consiglio direttivo n. 18 del 22 marzo 2005. Nel paragrafo introduttivo si chiarisce che, con l'entrata in vigore dei nuovi Regolamenti, si completa la prima fase di riforma dell'Ente con la formale confluenza nell'INAF, a decorrere dal 1° gennaio 2005, dei tre Istituti IRA, IASF e IFSI precedentemente appartenenti al CNR.

La riforma dell'Ente comporta un radicale cambiamento della sua gestione in quanto si passa da una situazione di bilancio di trasferimento ai singoli centri di spesa ad un bilancio unico di Istituto. Precedentemente, infatti, all'inizio di ogni esercizio

² La normativa richiamata prevede che una somma non superiore all'1,5 per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro è ripartita, per ogni singola opera o lavoro, con le modalità ed i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata ed assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, tra il responsabile unico del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori. La percentuale effettiva, nel limite massimo dell'1,5 per cento, è stabilita dal regolamento in rapporto all'entità e alla complessità dell'opera da realizzare. La ripartizione tiene conto delle responsabilità professionali connesse alle specifiche prestazioni da svolgere. Le quote parti della predetta somma corrispondenti a prestazioni che non sono svolte dai predetti dipendenti, in quanto affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione medesima, costituiscono economie.

³ Il regolamento in questione disciplina la costituzione di società e consorzi aventi come scopo l'utilizzazione imprenditoriale, in contesti innovativi, dei risultati della ricerca dell'Ente e lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi.