Determinazione n. 38/2005

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 15 luglio 2005;

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 (INFN) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto relativo all'esercizio finanziario 2003; nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio 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 2003;

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 perchè 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 2003 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione dell'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN), 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 Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'*ISTITUTO NAZIONALE DI FISICA NUCLEARE (INFS)* PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2003

SOMMARIO

PREMESSA. 1. Natura e finalità dell'INFN. - 2. Elementi strutturali e funzionali. - 3. Gli organi. - 4. La vigilanza, le strutture di valutazione ed il controllo interno. - 5. L'unità del bilancio dell'INFS e la sua articolazione attraverso le strutture. - 6. L'attività di ricerca nel 2003. - 7. Il Personale. - 8 Piano triennale 2003-2005 e fabbisogno di personale. Rideterminazione della dotazione organica. - 9. Deroga al divieto di assunzone di personale a tempo indeterminato. - 10. Le risorse complessive di forza-lavoro. - 11. Il problema del cosiddetto «invecchiamento» dei ricercatori e dei tecnologi. - 12. I controlli ministeriali sull'attività di pianificazione. - 13. Analisi della spesa di personale. - 14. Le delibere di bilancio e la vigilanza ministeriale. 15. - I risultati complessivi della gestione. - 16. Il rendiconto finanziario. - 17. I residui attivi e passivi. - 18. La situazione amministrativa. - 19. La situazione patrimoniale. - 20. Il conto economico. - 21. 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 2002, come da Determinazione n.62/2003 in data 28 ottobre 2003.[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, sui risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria 2003 e sui più importanti eventi verificatisi sino a data corrente.

---

[1] Atti Parlamentari, XIV Legislatura, Doc.XV, n.192.

1. Natura e finalità dell'INFN.

1.1 L'INFN, con sede in Frascati, è l'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 dell'Istituto (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 - MIUR), 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).

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

Con riguardo all'esercizio in esame, il Consiglio Direttivo ha deliberato, nel settembre 2003, la modifica al testo del Regolamento generale con cui è stata posticipata al 30 novembre la data entro la quale occorre deliberare il bilancio di previsione: e ciò al fine di avvicinare la deliberazione del preventivo annuale al momento delle scelte generali di finanza pubblica. Del pari, con la stessa delibera è stata prevista la possibilità di un ricambio graduale dei componenti del Comitato per la valutazione interna entro il limite massimo di sei anni, al fine di assicurare la necessaria continuità delle esperienze maturate.

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 sulla 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.[2]

---

[2] Si rinvia alla recente pubblicazione (marzo 2005) "INFN e Protonterapia – Attività e prospettive" a cura del gruppo di lavoro *Protonterapia dell'INFN*, nella quale sono

1.3. Peculiarità fondamentale del funzionamento dell'INFN è l'assenza nella sua organizzazione della figura del Direttore Generale al vertice dell'apparato burocratico.

Nell'Amministrazione Centrale sono previste le figure di tre dirigenti generali preposti, rispettivamente, all'Ufficio di coordinamento del servizio di controllo interno, alla Direzione del controllo di gestione e alla Direzione dell'Amministrazione centrale. Tali dirigenti possono assistere alle riunioni della Giunta Esecutiva e del Consiglio Direttivo e svolgono le funzioni di consiglieri del Presidente. Gli incarichi relativi sono conferiti dal Consiglio Direttivo, su proposta del Presidente, con l'osservanza dei principi di cui all'art.4 e al Capo II del d.Lgs. n.165/2001.

La libertà e l'autonomia professionale dell'attività scientifica e di ricerca comporta che le attribuzioni della dirigenza amministrativa non si estendano alle attribuzioni della ricerca.

1.4. 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

---

illustrate le attività in corso, le figure professionali, le prospettive e gli sviluppi tecnologici di una delle più importanti applicazioni, su scala mondiale, della ricerca INFN nel campo terapeutico dei tumori oculari.

intervenuta. Gli studi per l'approntamento del detto adeguamento sono in fase avanzata e si prevede che esso, dopo un periodo di sperimentazione, dovrà funzionare a regime con l'anno 2006.

Si deve ovviamente sottolineare l'urgenza del provvedimento in parola ai fini dell'attuazione dei criteri di carattere generale dettati con la riforma del bilancio pubblico e della specifica normativa sugli enti pubblici non economici fissata con il dPR 27 febbraio 2003, n.97.

1.5. 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 premette 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, dovuti a varie cause, ma se ne prevede la completa realizzazione nel corso del 2005 e del 2006.[3]

---

[3] L'Amministrazione ha chiarito che, tra le cause del ritardo, sono da annoverare sia la necessità di adeguamenti del sistema informativo alle peculiarità economico-patrimonialistiche introdotte dal dPR n.97/2003, sia la sopravvenuta introduzione legislativa di nuove figure di collaboratori (assegnisti, co.co.co., ecc.) sia, inoltre, la specificità di taluni aspetti della gestione INFN (fondi *sub-judice*, missioni) nonché imprevedibili ed accidentali incidenti tecnici.

2. Elementi strutturali e funzionali.

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