8. Piano triennale 2003-2005 e fabbisogno di personale. Rideterminazione della dotazione organica.

L'INFN trasmetteva al MIUR, in data 15 gennaio 2003, l'aggiornamento del Piano triennale 2003-2005 predisposto ai fini del riparto del Fondo ordinario degli enti di ricerca di cui all'art.7 del d.Lgs. n.204/1999, fondo applicabile all'INFN a far tempo dall'esercizio 2002. Detto Piano contiene la programmazione triennale del fabbisogno di personale e l'eventuale rideterminazione della dotazione organica.

Ai sensi poi dell'art.34, commi da 1 a 3, della legge n.289/2002 (Finanziaria 2003), il Consiglio Direttivo provvedeva (Del. n.7942 del 31 gennaio 2003) ad individuare provvisoriamente la dotazione organica nei posti coperti al 31 dicembre 2002 e in quelli per i quali erano in corso, alla stessa data, procedure di reclutamento, mobilità o riqualificazione, per complessive 1.790 unità.

Con successiva Del. n.7943 in pari data lo stesso Consiglio, considerato che il fabbisogno di personale individuato nel suddetto Piano triennale 2003-2005 risultava conforme al principio di invarianza della spesa, rideterminava la dotazione organica a complessive 2.014 unità.

9. Deroga al divieto di assunzione di personale a tempo indeterminato.

In ordine sempre al fabbisogno di personale, L'Amministrazione vigilante, dopo una serie di richieste di integrazioni a chiarimento, il 12 maggio 2003 comunicava che essa, d'intesa con il MEF e con la Presidenza del Consiglio (Dipartimento della Funzione Pubblica) aveva ritenuto di non poter aderire alla proposta di assunzione di personale a tempo indeterminato a causa del divieto posto dall'art.34, commi 4, 5 e 6 della legge finanziaria 2003.

La Presidenza del Consiglio (DFP), con nota del 4 agosto 2003 comunicava che l'INFN era stato autorizzato - in base al dPR del 31 luglio 2003 - ad avviare procedure di assunzione in deroga al predetto divieto per complessive 10 unità, con una spesa relativa all'anno 2003 di euro 316.387,00 ed annua lorda a regime di euro 843.699,00.

Il Consiglio Direttivo disponeva, con delibera del 12 settembre 2003, n.6280, per l'assunzione delle 10 unità di personale autorizzate, per le quali – tuttavia – il costo relativo per il 2003 e quello lordo annuo a regime risultava consistentemente inferiore a quello stabilito dal dPR 31 luglio 2003 (rispettivamente di euro 119.706,00 e di euro 359.119,00).

L'INFN richiedeva allora alle competenti Amministrazioni di poter effettuare ulteriori assunzioni in deroga al divieto, nel limite delle risorse finanziarie assegnate. La richiesta veniva assentita con note, rispettivamente, in data 17 ottobre del Dipartimento della Funzione Pubblica e 5 novembre 2003 del Ministero

dell'Economia e delle Finanze (DRGS): onde il Consiglio Direttivo deliberava in data 30 gennaio 2004 in ordine all'assunzione di ulteriori 35 unità di personale in deroga al divieto di cui trattasi.

La tabella che segue espone la dotazione organica del personale al 31 dicembre 2002 e al 31 dicembre 2003, con l'indicazione dei posti coperti di personale a tempo indeterminato e a tempo determinato alle stesse date.

	dotazione organica al 31/12/2002 e al 31/12/2003	posti coperti al 31/12/2002	posti coperti al 31/12/2003
dirigente prima fascia	3	1	1
dirigente seconda fascia	5	3	3
dirigente di ricerca	623	115	115
primo ricercatore		182	183
Ricercatore		266	267
dirigente tecnologi	256	19	18
primo tecnologi		45	43
Tecnologi		158	156
collaboratore tecnico E.R.	647	573	571
operatore tecnico	164	150	147
ausiliario tecnico	9	9	9
funzionario di amministrazione	83	71	69
collaboratore di amministrazione	214	188	187
operatore di amministrazione	10	10	10
Totale pers. a tempo indeterm.	**2.014**	**1.790**	**1.779**
personale a tempo determinato		258	197
Personale a contratto		61	63

L'insieme delle categorie di personale di cui sopra è di 2.039 unità, che

corrispondono a quelle indicate nella tabella "oneri del personale" di cui al successivo § 13.

Dai due esercizi messi a confronto emerge in primo luogo che – a parità di dotazione organica (n.2.014 unità) - i posti risultati coperti al 31 dicembre 2003 sono nel complesso diminuiti di 72 unità per la prevalente contrazione del personale a tempo determinato. La riduzione di 11 unità di personale a tempo indeterminato è dovuta alla maggiore incidenza delle cessazioni sulle assunzioni: il che denota come l'Istituto abbia tenuto conto della raccomandazione di contenimento della propria disponibilità di personale rivolta nella relazione di questa Corte per il 2002.

10. Le risorse complessive di forza-lavoro.

10.1. Caratteristica tradizionale dell'INFN è – come si è precisato – lo stretto collegamento con il mondo universitario e, in genere, con quello scientifico, che si attua con l'utilizzazione, oltre che del proprio personale (costituito da quello di ruolo e da quello assunto con contratto a tempo determinato) di dipendenti dalle Università, dagli Istituti d'istruzione universitaria, dalle Amministrazioni dello Stato e da Enti di ricerca.

A tale personale – definito "associato" - vengono affidati, previo assenso degli Enti di appartenenza e secondo le modalità fissate dal Regolamento Generale (art.3), incarichi di ricerca o di collaborazione tecnica, che sono del tutto gratuiti, in numero compreso nel contingente massimo annualmente fissato dal Consiglio con apposita deliberazione.[5]

---

[5] Gli *incarichi di ricerca* vengono attribuiti a studiosi che svolgano una significativa attività di ricerca, prevalentemente nell'ambito dei programmi dell'Istituto ovvero, su proposta del Presidente, ad eminenti personalità italiane o straniere.

Gli incarichi di *associazione scientifica* sono in prevalenza attribuiti a docenti e ricercatori universitari nonché a studiosi stranieri che operino nelle varie strutture dell'Istituto.

Gli incarichi di *collaborazione tecnica* sono concessi a personale che operi nelle strutture dell'INFN in stretto collegamento con i Gruppi di ricerca di questo.

Negli ultimi tre esercizi (2001-2003) il numero di tali incarichi – sempre compreso entro il contingente massimo prestabilito - è stato il seguente:

2001	3.284	incarichi	di cui 948 di ricerca
2002	3.282	"	di cui 952 di ricerca
2003	3.308	"	di cui 955 di ricerca

L'incarico non comporta alcun rapporto d'impiego o di lavoro subordinato, ma determina solo spese di missione e trasferta a carico dell'INFN, complessivamente di notevole entità.

Gli associati con incarico di ricerca nel 2003 (circa 1.000 fra professori e ricercatori universitari) o con incarico tecnico (circa 200 fra tecnici ed amministrativi delle Università) collaborano senza alcuna sostanziale differenza rispetto al personale dell'INFN.

A fronte della esaminata dotazione organica di 2.014 unità, il personale di ruolo in servizio al 31-12-2003 è stato di 1.779 unità, accanto alle quali si pongono i

---

Infine gli incarichi di *associazione tecnologica* sono in genere concessi a docenti e ricercatori universitari, o a personale di altri Enti, o a studenti che operino nell'ambito di attività dell'INFN, mentre gli incarichi di *associazione tecnica* sono dati a personale che collabori con i Gruppi di ricerca in maniera non continuativa.

dipendenti con contratto a termine, in numero di 197: essi costituiscono uno strumento di flessibilità che consente sia di fronteggiare l'evoluzione temporale dei programmi sia di avvalersi di personale, anche straniero, di alta qualificazione scientifica e tecnica. Tale tipologia di personale ha subito anch'essa severe limitazioni da parte della Finanziaria 2003, che ha fissato tetti massimi alla relativa spesa e che ha consentito l'utilizzazione delle suddette unità.

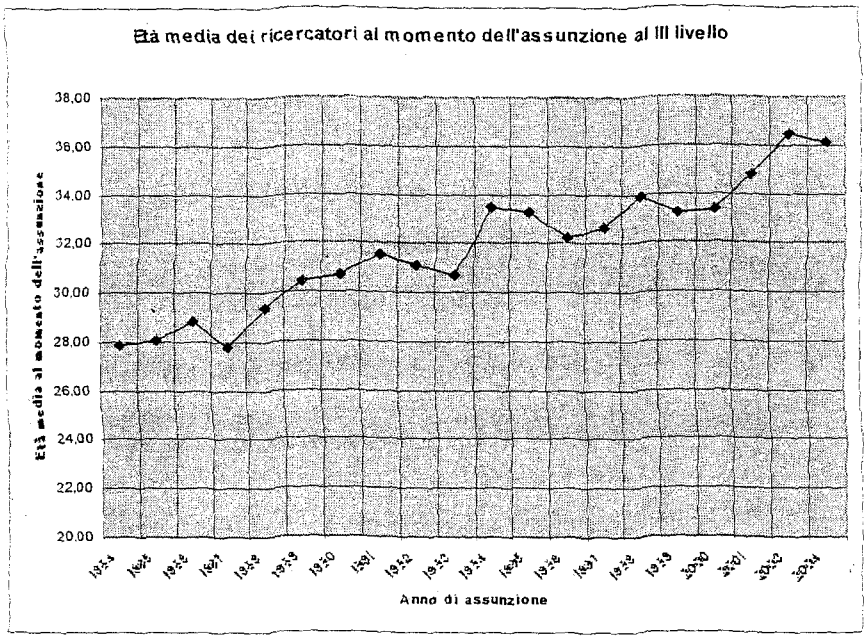
Nell'ambito del personale associato deve menzionarsi inoltre, per il 2003, un contingente di circa 700 professori e tecnici universitari, che collaborano all'attività di ricerca dell'Istituto solo a tempo parziale, e di circa 1.300 giovani, tra laureandi, dottorandi e perfezionandi. Infine è prevista, per giovani ricercatori in possesso di dottorato di ricerca, la possibilità di contratti di collaborazione tecnica quadriennali, previa apposita selezione, presso le strutture dell'INFN e il cofinanziamento di analoghi contratti in forza di convenzioni con le Università.

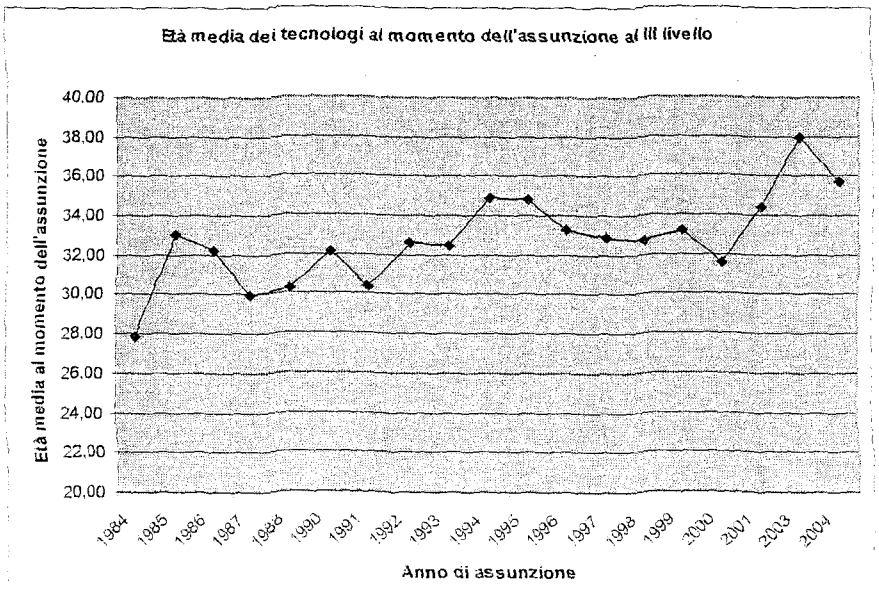
Sulla base, poi, dell'art.51 della legge 27 dicembre 1997, n.449, gli enti pubblici e le istituzioni di ricerca sono autorizzati a stipulare, per specifiche prestazioni previste da programmi di ricerca, appositi contratti d'opera, ai sensi dell'art.2222 e segg. Cod, civ. L'INFN ha stabilito in via generale (Del. Cons. in data 28 giugno 2001) di poter stipulare contratti di prestazione d'opera di durata non inferiore a quattro mesi e non superiori a dodici, per sopperire ad esigenze connesse a progetti ed esperimenti secondo le proposte di tre Commissioni scientifiche nazionali.

Per l'anno in esame l'Istituto non ha attribuito alcun contratto di tale tipologia, come era avvenuto nei precedenti anni.

11. Il problema del c.d. "invecchiamento" dei ricercatori e dei tecnologi.

Una serie di diverse ragioni d'ordine sociologico, economico e segnatamente normativo, legate al divenire della realtà italiana hanno determinato, a decorrere dagli anni '80 del secolo da poco decorso, un progressivo elevamento dell'età dei ricercatori e dei tecnologi all'atto dell'assunzione, come dimostrato dai grafici che seguono:





Trattasi di grave problematica, ampiamente rispecchiata dai Piani triennali, sino a quello del 2004-2006, che hanno evidenziato di volta in volta il crescente fabbisogno di ricercatori e tecnologi in funzione della necessità di portare a termine le nuove infrastrutture di ricerca e sperimentazione, particolarmente nei laboratori nazionali.

D'altro canto, si è resa sempre più ardua la conciliazione dei vincoli introdotti negli ultimi anni dalle varie leggi finanziarie (contenimento generalizzato della spesa, "congelamenti" e rideterminazioni delle piante organiche, necessità di specifiche autorizzazioni per le assunzioni) nonché degli obblighi derivanti dai CC.CC.NN.L., con la ineludibile necessità di sviluppo della ricerca nei confronti e nell'ambito della comunità internazionale.

Ed invero la risposta del legislatore a questi gravi interrogativi – propri degli enti di ricerca non strumentale - si è da qualche tempo limitata a consentire solo l'assolvimento di pressanti priorità, con la concessione delle c.dd. "deroghe" per le assunzioni di personale a tempo determinato.

Ne è risultato che l'età media per l'immissione in ruolo di ricercatori e tecnologi, che era di 28–30 anni a metà degli anni ottanta, è salita oggi a 36–38 anni. Senza contare che tutte le forme esistenti di borse di studio e di contratti a termine vedono stazionarvi, oltre i limiti di età considerati fisiologici, giovani studiosi in attesa del consolidamento delle rispettive posizioni, ossia della stabilizzazione per quelli ritenuti meritevoli, nell'ambito delle esigenze e delle possibilità dell'Ente.

Per fronteggiare i propri bisogni e per mantenere l'alto livello qualitativo del

personale, L'INFN ritiene di poter recuperare la "gobba" d'età che si è formata negli aspiranti all'ingresso dei ruoli, riconducendo a regime la vicenda con poco più di un centinaio di nuove assunzioni nel triennio 2005-2007, in attesa che, a far tempo dal 2008, gli esodi per pensionamento e per altre cause consentano di stabilizzare il sistema.

12. I controlli ministeriali sull'attività di pianificazione.

12.1 Il d.Lgs 5 giugno 1998, n.204, emesso a norma dell'art.11, primo comma della legge di delega n.59/1997, ha disposto – come si è ricordato - che gli enti di ricerca formulino un Piano triennale della propria attività, *a scorrimento annuale*, nell'ambito del Programma Nazionale della Ricerca, sulla base degli indirizzi e delle attività strategiche delineate dal Governo nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria e soggetto all'approvazione del C.I.P.E. L'INFN deliberava in data 28 novembre 2003 il Piano triennale 2004-2006.

A far tempo dall'esercizio 2002 l'INFN viene finanziato col fondo ordinario MIUR per gli enti di ricerca (art.7 d.Lgs. n.204/1998).

Il MIUR, amministrazione statale vigilante e finanziatrice, cui compete l'approvazione dei suddetti Piani, non ha provveduto ad emettere provvedimenti approvativi o, comunque, valutativi dei Piani stessi per una complessiva stima delle attività di ricerca di volta in volta compiute e di quelle future.

La precedente Relazione di questa Corte per il 2002 evidenziava, peraltro, che la differenza tra l'assegnazione di competenza (285,6 milioni di euro) e quella di cassa (274 milioni di euro) aveva prodotto un rallentamento dell'attività scientifica programmata oltre che un forzato avanzo di bilancio.

Come ha rilevato il Collegio dei revisori dei conti nella relazione al consuntivo 2003, i limiti imposti ai prelevamenti di cassa nei precedenti sette anni hanno costretto l'Istituto ad un rallentamento delle attività programmate e finanziate per adeguare

gli impegni di spesa alle risorse disponibili.

La stessa Relazione di questa Corte per il 2002 osservava inoltre - circa le forme di controllo dell'Amministrazione vigilante sull'esecuzione dei piani - che l'attuale sistema normativo, incentrato nella formula del silenzio-assenso, non fornisce certezza né sul piano operativo né su quello dei finanziamenti.

Invero giova puntualizzare, al riguardo, che non solo la normativa di cui alla legge n.168/1989 (art.8, comma 4) circa i controlli del MURST (oggi MIUR) nei confronti degli enti pubblici di ricerca, ma altresì quella recata dal d.Lgs. n.204/1998 (art.4), che ne costituisce modificazione ed integrazione, prevedono fra l'altro che *il Ministro: "sovrintende al monitoraggio del PNR...; redige ogni tre anni un rapporto sullo stato di attuazione del medesimo e sullo stato della ricerca nazionale; approva i programmi pluriennali degli enti di ricerca..."*.

Questa Corte deve ribadire pertanto la suddetta precedente osservazione, sottolineando che, in tale contesto, le previsioni e gli stanziamenti del Programma finiscono, da un lato, per subire di anno in anno estrinseci condizionamenti limitativi dell'attività di ricerca e di sperimentazione e rendono, dall'altro, arduo all'Ente un contenimento della relativa gestione entro risorse di bilancio che, a causa dei ricorrenti limiti di cassa, non vengono di solito rese disponibili in modo tempestivo, così vanificando la progressiva organicità della programmazione.

Inoltre la fenomenica illustrata finisce con influire sulla esatta rappresentazione dei dati di gestione (risultato d'amministrazione, risultato economico e patrimoniale) snaturandone il significato contabile, in quanto incide su di essi il gioco di residui

attivi e passivi, di anno in anno variabili secondo grandezze non fisiologiche, che appaiono frutto di limitazioni e vincoli necessitati d'ordine finanziario, ma pur sempre di natura del tutto estrinseca.

Si consideri, al riguardo, che il risultato d'amministrazione dell'anno 2000 ha esposto un avanzo di 124,3 milioni di euro, sceso a 112,7 milioni di euro nel 2002 e a 92,2 milioni di euro nel 2003 (per la gestione 2004 esso è stato accertato in 73,2 milioni di euro), a causa della diversa rilevanza dei residui sulle rispettive gestioni, mentre in questi anni sono stati registrati avanzi economici (42,3 milioni di euro per il 2001, 31,1 milioni di euro per il 2002, 34,8 per il 2003).

12.2. In ordine alla illustrata situazione che caratterizza la finanza e la gestione dell'INFN va ricordato che il contributo dello Stato – che rappresenta la quasi totalità delle risorse – veniva stabilito sino al 1996 in termini di competenza. La sua misura rispecchiava in gran parte le richieste dell'Istituto contenute nei piani quinquennali approvati dal CIPE.

Successivamente l'ammontare annuo di tale contributo, pur fissato in apposite leggi pluriennali, si stabilizzava intorno ai 280 milioni di euro, anche dopo il 2002, allorché i mezzi finanziari erariali sono confluiti nel fondo ordinario degli enti di ricerca vigilati dal MIUR, costituito come unica assegnazione dal bilancio dello Stato, per effetto del d.Lgs.204/1998. Il che ha comportato per l'INFN l'adeguamento dei preventivi annuali alle effettive disponibilità indicate dall'Amministrazione vigilante e finanziatrice, mentre l'accumularsi degli effetti dell'inflazione e il progressivo aumento del costo del personale, a seguito dei rinnovi del CCNL, hanno ridotto significativamente la massa spendibile, allungando i tempi di realizzazione delle iniziative scientifiche.

Inoltre dal 1998 (legge finanziaria n.449/1997) sono stati introdotti vincoli ai prelevamenti dal conto aperto presso la Tesoreria dello Stato, sì che – per il quinquennio 1998-2002 - le disponibilità di cassa sono state sensibilmente inferiori (anche di oltre il 15%), rispetto alle assegnazioni di competenza, facendo lievitare gli avanzi di amministrazione.

Nel 2002 il MEF, con decreto del 29 novembre, ha disposto la riduzione degli stanziamenti previsti per gli acquisti di beni e servizi e l'inserimento delle somme,

così "congelate", in una apposita parte vincolata dell'avanzo di amministrazione. La somma di circa 10 milioni di euro è da allora indisponibile.

Per il 2003 l'INFN ha, infine, ottemperato alla direttiva del PCM in data 30 settembre 2002 e alla pedissequa circolare prot. n.0122332 del Ministro dell'economia e delle finanze in data 6 novembre 2002, che hanno stabilito il contenimento dei consumi intermedi (Cat.IV^) entro il 90% di quelli risultanti dal consuntivo 2001.

La tabella che segue espone le assegnazioni di cassa, a far tempo dal 1998 e sino al 2003, a raffronto con i coevi contributi statali.

(in milioni di euro)

	Assegnazioni di cassa	Contributi statali
1998	241,7	286,6
1999	245,3	280,9
2000	248,4	285,2
2001	260,8	286,6
2002	274,0	286,6
2003	288,0	280,9

13. Analisi della spesa di personale.

13.1. Nello specchietto che segue sono esposte le spese di personale nel triennio 2001-2003 nonché il valore percentuale del loro ammontare rispetto al totale delle spese dell'Istituto (escluse le partite di giro).

SPESA GLOBALE E SPESA DI PERSONALE [6]

(in milioni di euro)

	Spesa globale	Spesa di personale	%
2001	**301,30**	113,43	37,6%
2002	**332,62**	121,29	36,5%
2003	**369,01**	128,28	34,7%

Si nota al riguardo che dette spese, pur essendo crescenti in cifra assoluta, sotto il profilo della loro incidenza percentuale sulla spesa globale, in crescente aumento, tendono a diminuire limitatamente nel 2002 e più sensibilmente nel 2003.

Le oscillazioni di entità non rilevante del valore di incidenza di tali spese nel corso degli ultimi esercizi sono legate all'andamento della ricerca e della sperimentazione, e quindi sostanzialmente determinate dal perseguimento dei fini istituzionali. Il che è confermato dalla constatazione che, nella totalità dei dipendenti, la percentuale