

Determinazione n. 74/2008**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 4 novembre 2008;

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;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto relativi agli esercizi finanziari 2006-2007; 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 gli esercizi 2006-2007;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi – corredati dalle 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 i conti consuntivi per gli esercizi 2006-2007 – corredato dalle 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 Mario Alemanno

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI FISICA NUCLEARE (I.N.F.N.), PER GLI ESERCIZI 2006 E 2007

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Il quadro normativo e programmatico di riferimento. – 1.1. Il processo evolutivo dell'Ente nell'ordinamento positivo. – 1.2. La disciplina normativa. – 2. Gli organi. – 2.1. Norme di costituzione e funzionamento. – 2.2. Compensi degli organi. – 2.3. Organi consultivi. – 3. La struttura complessiva e le risorse umane. – 3.1. Deroga al divieto di assunzione - stabilizzazioni. – 3.2. Il Personale. – 3.3. I contratti di associazione e ricerca. – 3.4. La formazione professionale. – 3.5. I controlli interni. – 3.6. La vigilanza e le strutture di valutazione. – 4. L'attività istituzionale. – 4.1. La ricerca nel 2006 e nel 2007. – 5. I risultati contabili della gestione. – 5.1. Programmazione e previsioni. – 5.2. Conto consuntivo. – 5.3. La gestione finanziaria. – 5.3.1. La gestione delle entrate e i finanziamenti. – 5.3.2. La gestione delle spese. – 5.3.3. La gestione dei residui. – 5.4. La gestione di cassa. – 5.5. *Il risultato di amministrazione*. – 5.6. Conto economico. – 5.7. La situazione patrimoniale. – 6. Considerazioni conclusive.

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 2005, come da Determinazione n.43/2007 in data 4 luglio 2007.¹

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 2006 e 2007 e sui più importanti eventi verificatisi sino alla data odierna.

¹ Atti Parlamentari, XV Legislatura, Doc. XV, n. 128.

1. Il quadro normativo e programmatico di riferimento.

1.1. Il processo evolutivo dell'Ente nell'ordinamento positivo.

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 supplemento ordinario alla G.U. n.48 del 27 febbraio 2001 – serie generale, 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"*.

Diversamente da quanto è avvenuto per tutte o quasi tutte le realtà istituzionali pubbliche del Paese – per le quali l'esigenza della loro istituzione è stata avvertita in sede politica, parlamentare e governativa – per l'I.N.F.N. il far fronte alle necessità degli scienziati che operavano ed operano nel settore della fisica nucleare e delle particelle elementari sta alla base della creazione di una struttura scientifica autonoma che non avrebbe potuto trovare piena soddisfazione all'interno delle università, dove i modelli organizzativi, allora adottati (gerarchici e verticistici), e i vincoli amministrativo-procedurali vigenti, orientati a privilegiare la didattica e le relative esigenze, non avrebbero consentito lo sviluppo di laboratori di vasta e complessa dimensione e di alti costi.

In pari tempo si era andato formando il conseguente convincimento che lo sviluppo di tale ricerca avrebbe potuto trovare sede non condizionata da altri limiti solo nell'ambito della stessa comunità degli scienziati delle discipline fisiche, la cui struttura, naturalmente e storicamente preordinata, avrebbe consentito un ottimale soddisfacimento delle esigenze proprie della ricerca stessa. Il che dà ragione del particolare assetto statutario della istituzione all'epoca erigenda. Gruppi di fisici delle università di Roma, Torino, Milano e Padova ottennero, quindi, dal CNR - all'inizio degli anni '50 del '900 - la costituzione di una istituzione nazionale di settore, all'interno dello stesso CNR, che consentisse di appagare l'esigenza del potenziamento delle strutture di ricerca. Nato il CNEN (oggi ENEA) e fondato a Ginevra il CERN, la fisica delle particelle trovò dapprima spazio nell'ambito dello stesso CNEN e acquisì, poi, personalità giuridica propria con la legge n.1240 del 1971, che segna la nascita dell'INFN.

La legge n.168/1989, istitutiva dell'allora Ministero dell'Università e della

Ricerca Scientifica e Tecnologica (oggi MIUR), riconobbe a questo ente l'autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile e la conseguente legittimazione a formulare un proprio regolamento generale che definisse 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 (pubblicato con Disposizione 7 febbraio 2001, in supplemento ordinario alla G.U. del 27.02.2001, serie generale, parte I°) può qualificarsi come l'atto costitutivo dell'INFN ed è lo strumento con cui il Consiglio Direttivo, tenendo conto delle disposizioni in esso contenute, ha il potere di adeguare le vigenti normative interne alle mutevoli esigenze dell'Ente (art.28).

Questa facoltà è stata più volte esercitata dall'Istituto ed è iniziata nel corrente anno 2008 una generale revisione dello stesso regolamento. Nel gennaio 2006 è stato emanato il "Regolamento per la prestazione di attività e servizi a favore di terzi"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) molte disposizioni delegate concernenti il CNRS, l'ASI, l'ENEA, l'INAF e l'INRIM trovano applicazione anche nei confronti dell'INFN, come degli altri enti di ricerca vigilati dall'allora MURST, oggi MIUR.

A norma dell'art. 22, comma 8, della suddetta legge di delega le materie delegate riguardano: promozione a fini produttivi e tecnologici dei risultati della ricerca; formazione dei ricercatori italiani; consulenza tecnico-scientifica alle PP.AA.; fornitura di servizi a terzi; programmazione triennale delle attività aggiornata per scorrimento annuale e con determinazione del fabbisogno di personale; strumenti operativi (accordi e convenzioni); partecipazione anche in imprese; costituzione di centri di ricerca internazionale; potestà regolamentare in ordine alle materie di competenza; normativa sul personale (compresa la facoltà di chiamata diretta del 3% dei ricercatori, limitata a soggetti di altissima qualificazione; reciproca mobilità del personale universitario e degli enti di ricerca; trasmissione al Ministero vigilante dei preventivi e consuntivi annuali.

In attuazione del regolamento generale sono stati emanati, in ordine di tempo, i seguenti regolamenti di settore: regolamento generale delle strutture; regolamento di amministrazione, finanza e contabilità; regolamento per l'attribuzione degli incarichi di ricerca e di collaborazione; regolamento sulle procedure dei concorsi e per l'assunzione di personale; regolamento per le associazioni alle attività scientifiche

² in G.U. s.g. n. 124 del 30 maggio 2006

dell'Istituto; regolamento sul trattamento dei dati sensibili e giudiziari; regolamento per la valorizzazione, lo sviluppo e l'applicazione delle conoscenze dell'Istituto.

Una delle più importanti peculiarità dell'INFN è il suo stretto legame funzionale ed operativo – in virtù dell'unità della comunità degli scienziati – con le Università che, nel corso di oltre mezzo secolo, si è notevolmente ampliato sino a comprendere 31 strutture (20 Sezioni e 11 Gruppi collegati con sede in Dipartimenti universitari), 4 Laboratori di rilevanza internazionale (Frascati, del Sud, Gran Sasso e Legnaro) un Centro nazionale di calcolo (CNAF), un Consorzio (EGO - European Gravitational Observatory, costituito insieme col CNRS per la gestione dell'interferometro laser VIRGO situato nei pressi di Pisa).

Invero, alle prime Sezioni se ne sono andate aggiungendo di nuove, sino ad arrivare alle attuali 20, ma si sono sviluppati in pari tempo i 4 citati Laboratori nazionali, vero connotato caratteristico dell'INFN e delle sue ricerche.

Già prima della riforma universitaria del 1980 si era consolidato un modello organizzativo che si avvaleva dei più eminenti ordinari della materia nonché di ricercatori provenienti dalle università con il meccanismo tipico e nuovo della c.d. "associazione", operanti col supporto dei tecnici e degli amministrativi dipendenti dall'Ente.

La 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 – anche attraverso l'utilizzazione di numerosi brevetti di cui può acquisire nel tempo la disponibilità – i risultati emersi dall'attività di ricerca, suscettibili di immediata utilizzazione.

All'attività di ricerca dell'Istituto hanno complessivamente preso parte negli anni 2006 e 2007 circa 6.000 operatori, di cui oltre 2.000 alle sue dirette dipendenze, e oltre 3.000 fra docenti universitari e tecnologi (il "personale associato", anche con contratto tecnico, di cui al regolamento per le "associazioni") nonché borsisti di enti esterni ad esso, collaboratori temporanei e studenti.

1.2. La disciplina normativa.

Le attività scientifiche dell'Istituto furono regolate, sin dagli anni '60 del '900, da piani quinquennali riconosciuti successivamente con la ricordata legge n.1240/1971, deliberati dal Consiglio Direttivo che li trasmetteva al 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.

Le attività dell'INFN sono attualmente inserite nel **Programma Nazionale della Ricerca (PNR)**, di durata triennale (d.Lgs. n.204/1998, art.1), 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**.

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 gli organi consultivi centrali del Consiglio Direttivo, in quanto vagliano le complessive proposte scientifiche e le richieste di finanziamento delle unità operative.

Il piano triennale si compone delle quattro grandi voci ormai consolidate: **"attività di ricerca"** (i programmi operativi facenti capo alle cinque ricordate aree di ricerca), **"funzionamento e strutture di base"** (oneri per il finanziamento 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.

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

Il primo bilancio è redatto in termini finanziari di competenza e di cassa. L'applicazione della normativa contabile finanziaria (a cominciare dal DPR n.696/1979) agli enti di ricerca - e segnatamente a quelli di ricerca non strumentale, come l'INFN - si è nel tempo rivelata per un verso insufficiente, perché non coglie a pieno le

peculiarità scientifiche e tecniche dell'attività svolta, mentre per altro verso non rispecchia la reale dinamica della gestione. Appare invero di scarsa, se non fuorviante, utilità l'adozione di alcuni strumenti contabili, come il conto economico, non venendo in rilievo aspetti di tipo aziendale, come avviene negli enti economici e nelle società a partecipazione pubblica: per cui il risultato di tale conto dipende esclusivamente dal volume delle entrate e delle uscite nonché dalla massa dei residui.

A tali inconvenienti l'Ente ha ovviato in sede di radicale revisione del regolamento per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, già conclusa ma che attende, alla data odierna, l'approntamento della delibera formale di approvazione. Tale complessa revisione ha già comportato l'adeguamento alla disciplina di cui al d.Lgs n.381/1999 e al DPR n. 97/2003 quanto alla realizzazione del sistema di contabilità economica basata su rilevazioni analitiche per centri di costo. I consuntivi in esame degli esercizi 2006 e 2007 sono stati tuttavia ancora redatti, per esigenze di correttezza, in conformità ai criteri espositivi finanziari previgenti.

Il secondo bilancio, allegato come **"addendum"** al bilancio finanziario, non ha rilievo giuridico esterno 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 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 disponibilità per la ricerca 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.

Questo tipo di bilancio coglie con maggiore aderenza la dinamica finanziaria relativa alle attività scientifiche, nelle quali il confronto, ai fini del controllo, dovrebbe riguardare il "core business", cioè l'attività istituzionale di ricerca, costituita dagli esperimenti, messa a confronto con il correlato costo di gestione.

Gli organi gestori centrali (Consiglio Direttivo e Giunta Esecutiva) discutono, prima delle deliberazioni formali circa il preventivo programmatico e quello finanziario (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.

Nel sistema della ricerca, più che altrove, l'esigenza di mantenere in capo alla **comunità degli scienziati fisici** i poteri decisionali fondamentali, che presentano contenuto non solo di valenza speculativa e dottrinarica, ma altresì amministrativa e contabile, trova attuazione in norme statutarie e regolamentari, che non consentono di tenere separati "in apice" i momenti dell'attività di indirizzo da quella di gestione, ovvero tra i compiti c.dd. di *direzione politica* e quelli di *direzione amministrativa*, come presso tutte le altre realtà istituzionali pubbliche (d.Lgs 30 marzo 2001, n.165).

La ragione di questo particolare assetto istituzionale – come si è rilevato all'inizio - è da ravvisare nella origine stessa dell'INFN, promossa dalla **comunità scientifica dei fisici** e non da iniziative politiche parlamentari o governative, che di volta in volta l'hanno soltanto recepita. Per cui la distinzione tra compiti c.dd. di *indirizzo* e compiti *gestionali* (distinzione introdotta nell'ordinamento pubblico dall'ordinaria attività politico-legislativa e che lascia talvolta trasparire margini di non compiuta né ottimale realizzazione) si traduce nell'INFN in una peculiare ed accentuata limitazione delle attribuzioni della dirigenza amministrativa.

I poteri decisionali di quest'ultima non solo non si estendono all'attività scientifica e di ricerca, riservata alla comunità scientifica, ma assumono in realtà una estensione limitata ad una mera attività consultiva in materia amministrativa, sia pure altamente qualificata, e alla esecuzione dei deliberati assunti dagli organi di vertice dell'Ente.

Questa caratteristica "storica", che distingue l'INFN sin dai primordi della sua istituzione, spiega altresì la struttura sostanzialmente unitaria del suo bilancio, la cui gestione si fonda su atti decisionali fondamentali – compresi quelli di natura contabile

– assunti di volta in volta dagli organi deliberativi centrali (Consiglio Direttivo, Giunta, Presidente) a seconda delle rispettive competenze. Caratteristica la quale comporta che, nelle strutture periferiche, la gestione si snodi secondo momenti di attuazione di quegli atti, e fatte salve talune attività di spesa di minor momento devolute alla sola competenza dei fisici che sono alla direzione delle medesime strutture.

La Corte ha già sottolineato, nella precedente relazione, l'opportunità che la rilevata anomalia venga in parte corretta, attraverso la delega ai funzionari della carriera amministrativa di singoli atti e operazioni che non richiedano l'esercizio di alcuna facoltà volitiva e discrezionale (come le comunicazioni, le attestazioni, ecc.) e che costituiscono – come è noto - la categoria dei cosiddetti "meri atti amministrativi".