

Determinazione n. 15/2009

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 20 marzo 2009;

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 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 2007, 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 Presidente di Sezione 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 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 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 2007 – 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'Ente 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 2007 DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI ASTROFISICA

SOMMARIO

1. Premessa. - 2. Le funzioni, la struttura e l'apparato organizzativo. - 3. L'attività istituzionale. - 4. La programmazione dell'attività di ricerca. - 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. La Situazione patrimoniale. - 11. 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 2007, 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 all'esercizio 2006 con referto pubblicato in Atti Parlamentari, XVI Legislatura, Camera dei deputati, Doc. XV n. 7.

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'INAF 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'INAF 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'INAF, 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'INAF 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.

Nelle 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, la corresponsione, in via di anticipazione e salvo conguaglio (positivo o negativo), al Presidente, del 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 annui lordi autorizzati sono stati 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.

I suddetti compensi sono stati ridotti del 10% a decorrere dal 1° gennaio 2006 ai sensi dell'art. 1, comma 58, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006):

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

Il 17 gennaio 2007, con nota indirizzata al Ministro dell'università e della ricerca, i componenti del Consiglio scientifico dell'Istituto hanno rassegnato le loro dimissioni dall'incarico segnalando "la drammatica situazione in cui versa l'INAF e in generale la distanza che esiste tra le potenzialità scientifiche della comunità italiana e le sue reali prospettive di sviluppo" e quindi "l'impossibilità di operare, come da mandato istituzionale, la pianificazione scientifica dell'Ente". In particolare, evidenziavano "la profonda inadeguatezza della struttura organizzativa, i metodi e le scelte gestionali errate delle passate e dell'attuale dirigenza, la perdurante insufficienza dei fondi per la ricerca assicurati dal Ministero e la mancanza di un supporto strutturato ai grandi progetti". Inoltre, con una nota consegnata al Ministro in un incontro tenutosi in data 13 febbraio 2007, diciannove Direttori di strutture hanno segnalato l'estrema precarietà della situazione gestionale ed economica dell'Ente denunciandone l'oggettiva ingovernabilità "a causa dei conflitti in atto tra i dirigenti apicali" e tra questi e la Direzione amministrativa. Chiedevano, pertanto, un "urgente intervento atto a riportare la gestione dell'Ente entro il corretto binario istituzionale". Il successivo 11 aprile, il Presidente dell'INAF, preso atto della "diffusa protesta della Comunità verso l'attuale dirigenza e la struttura amministrativa" rassegnava le proprie dimissioni seguite da quelle di un Consigliere di amministrazione.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 aprile, previo scioglimento del Consiglio di amministrazione, veniva nominato un Commissario straordinario, la cui durata in carica, prorogata con decreti del 3 agosto e 16 novembre 2007, cessava il 28 dicembre dello stesso anno con la nomina del nuovo Presidente scelto nella persona del Direttore dell'Osservatorio astronomico di Brera. Con successivo decreto del Ministro vigilante del 18 gennaio 2008, veniva nominato il nuovo consiglio di amministrazione.

Nella prima seduta tenuta l'8 febbraio 2008, il Consiglio di amministrazione ha eletto tra i propri componenti, ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo n. 138/2003, il Vice Presidente.

Con decreto del 10 gennaio 2008, in prima esecuzione del disposto dell'art. 14 del decreto legislativo di riordino dell'Ente n. 138/2003, e, quindi, ad oltre tre anni dalla precedente fissazione provvisoria delle indennità, il Ministro vigilante di concerto con quello dell'economia e delle finanze ha determinato, come di seguito riportato, le indennità annue lorde dei componenti degli organi:

Presidente	€ 117.600
Consiglieri di amministrazione	€ 19.123
Presidente del Collegio dei revisori dei conti	€ 16.000
Revisori dei conti effettivi	€ 13.000
Revisori dei conti supplenti	€ 3.000

Il suddetto decreto stabilisce, inoltre, che le suindicate misure delle indennità si applicano dalla data di nomina del precedente Consiglio di amministrazione sino al suo scioglimento e alla data delle dimissioni del Presidente e del Consigliere, oltre che al Collegio dei revisori dei conti sino alla sua naturale scadenza. Si è posta pertanto la necessità di recuperare le maggiori somme all'uopo corrisposte, stante la clausola di conguaglio positivo o negativo apposta all'autorizzazione del Ministero vigilante a corrispondere le suddette indennità in via di anticipazione.

3. L'attività istituzionale.

Nella precedente relazione al Parlamento si è dato atto che 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 primo giorno del mese successivo a quello della sua pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale (1° gennaio 2005).

Sempre nella precedente relazione si è riferito sulla confluenza nella struttura scientifica dell'Ente dei tre Istituti provenienti dal Consiglio Nazionale delle Ricerche, con il conseguente trasferimento di risorse umane e materiali. Per quanto concerne l'amministrazione del personale transitato, si è convenuto che il CNR, 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.

Con riferimento, poi, al problema dell'approvazione delle tabelle di equiparazione tra i livelli del personale proveniente dagli Osservatori astronomici e quelli degli Istituti ex CNR, regolati, rispettivamente, dalle diverse normative del Comparto Università e del Comparto Ricerca si segnala che, in data 18 gennaio 2008, è stato siglato il Contratto integrativo concernente le suddette tabelle per l'inquadramento del personale proveniente dal Comparto Università. Detto accordo è stato approvato dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato con nota del 29 gennaio 2008, che ne hanno riscontrato la compatibilità economico-finanziaria.

La tabella di equiparazione prevede dunque le seguenti confluenze nei nuovi profili.

Preesistenti profili	Nuovi profili
Astronomo ordinario/straordinario	Dirigente di ricerca
Astronomo associato	Primo ricercatore
Ricercatore astronomo	Ricercatore
EP (Elevata professionalità)	Ruolo ad esaurimento/Tecnologi
Categoria D	IV Funzionario di amministrazione – CTER/Tecnologo
Categoria C (C5, C4, C3)	V Collaboratore di amministrazione – CTER
Categoria C (C2, C1)	VI Collaboratore di amministrazione – CTER
Categoria B (B4, B3)	VII Operatore di amministrazione – Tecnico
Categoria B (B2, B1)	VIII operatore di amministrazione – Tecnico