Determinazione n. 68/2009

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 30 ottobre 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 del Consiglio dei Ministri in data 15 aprile 2007 con il quale l'Istituto Italiano di Tecnologia (I.I.T.) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2007, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio sindacale trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Presidente di Sezione dott. Maurizio Meloni 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 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 Italiano di Tecnologia (I.I.T.), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
f.to Maurizio Meloni

IL PRESIDENTE
f.to Mario Alemanno

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA FONDAZIONE ISTITUTO ITALIANO DI TECNOLOGIA (I.I.T.) PER L'ESERCIZIO 2007

SOMMARIO

1. - Premessa. - 2. Profili istituzionali. - 3. Quadro normativo. - 4. Aspetti di rilievo riguardanti l'arco temporale 2004-2006. - 5. Gli organi della fondazione e notazioni sullo svolgimento delle relative attribuzioni. - 5.1. I compensi attribuiti ai componenti degli organi. - 6. Assetti organizzativi, strutture operative e risorse umane. - 6.1. Consulenze e collaborazioni. - 6.2. Costo del personale. - 7. L'attività della Fondazione nel corso dell'anno 2007. - 8. L'ordinamento amministrativo-contabile. - 9. Il bilancio di esercizio 2007. - 9.1. Situazione patrimoniale. - 9.2. Conto economico. - 10. Considerazioni finali.

PAGINA BIANCA

1. Premessa

La presente relazione riferisce sul controllo esercitato sulla gestione della Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia (I.I.T.) nell'esercizio finanziario 2007, ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259.

La sussistenza delle condizioni per l'esercizio del controllo è stata segnalata dalla Corte con determinazione della competente Sezione n. 26/2004 del 30 aprile 2004, alla quale ha fatto seguito – in prosieguo – il D.P.C.M. di sottoposizione al controllo ai sensi dell'art. 3 della legge 21 marzo 1958 n. 259.

La trattazione che segue viene estesa ad eventi successivi all'approvazione del bilancio 2007, sui quali, per la rilevanza istituzionale, finanziaria e gestionale, viene ritenuto opportuno riferire tempestivamente al Parlamento.

2. Profili istituzionali

Fine istituzionale della Fondazione è la promozione della ricerca scientifica di eccellenza in Italia. Deve evidenziarsi, altresì, che la scelta del legislatore è stata quella di dar vita ad una fondazione disciplinata dagli art. 14 e seguenti del codice civile e, al tempo stesso, sorretta da risorse pubbliche, con configurazione di un proprio assetto istituzionale.

In ordine alla scelta di istituire una fondazione occorre riconoscere che gli enti che utilizzano risorse pubbliche assumono, spesso, configurazioni giuridiche assai diversificate a prescindere dalla tipologia dei poteri esercitati o delle finalità di interesse generale da perseguire; ritiene – al riguardo – la Corte che proprio nel caso di specie l'assetto ordinamentale ed organizzativo ancorato, sostanzialmente, a norme di diritto privato non contrasti con il corretto e proficuo impiego di fondi derivanti dal sistema di finanza pubblica: è peraltro essenziale – come si è ritenuto di poter constatare anche nel 2008 e fino a data corrente – la sussistenza di una adeguata governance dell'Istituto, un costante funzionamento degli organi statutariamente contemplati ed – infine – un efficace esercizio delle funzioni di controllo interno ed esterno da correlare all'espletamento della funzione di vigilanza dei Ministeri dell'Economia e delle Finanze e dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (come previsto dall'ultimo capoverso dell'art. 18 dello Statuto dell'I.I.T.).

Con rinvio a quanto più ampiamente si svilupperà in prosieguo, deve porsi in luce – fin d'ora - una caratteristica peculiare dell'Istituto: quello dell'ampiezza e della diversità dei contributi da utilizzare nelle ricerche (a titolo esemplificativo si menzionano le presenze di fisici, chimici, ingegneri, matematici, biologi, farmaceutici, psicologi e medici); tale caratteristica costituisce, ad un tempo, elemento distintivo del programma scientifico e requisito sia per assetti organizzativi adeguati che per la realizzazione delle infrastrutture tecniche e la messa a regime dell'attività di ricerca nei diversi laboratori.

3. Quadro normativo

L'esposizione del quadro normativo richiama – inizialmente – la norma legislativa (art. 4 del D.L. 30 settembre 2003 convertito dalla legge 24 novembre 2003 n. 326) che ha istituito la fondazione. Va poi messo in evidenza, oltre la già ricordata finalità dello sviluppo tecnologico del Paese e l'alta formazione tecnologica – entrambi finalizzati allo sviluppo del sistema produttivo nazionale – una ulteriore peculiarità che connota, in modo significativo, l'Istituto Italiano di Tecnologia: l'opportunità di instaurare rapporti con organismi omologhi in Italia e di assicurare l'apporto di ricercatori italiani e stranieri operanti presso istituti esteri di eccellenza (e, a tal riguardo, l'anno 2008 fornisce elementi confermativi di tale apporto).

La legge demanda allo Statuto della Fondazione (approvato con D.P.R. su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dell'economia e delle finanze) l'individuazione degli organi e – soprattutto – gli scopi che la Fondazione deve perseguire, disciplinando anche la composizione e la qualificazione degli organi stessi (Consiglio, Presidente, Direttore scientifico, Comitato esecutivo e Collegio sindacale) e le materie del patrimonio, del budget (preventivo) e del bilancio di esercizio (consuntivo).

Nello statuto (DPR 31 luglio 2005) molto ampia e dettagliata è l'elencazione degli scopi che l'Istituto deve perseguire; in questa sede, in relazione alla esigenza conoscitiva del Parlamento, si segnalano le seguenti quattro finalità principali della Fondazione IIT (Istituto Italiano di Tecnologia):

- facilitare e accelerare la crescita, nel sistema della ricerca nazionale, di capacità scientifiche e tecnologiche idonee a favorire la transizione del sistema produttivo nazionale verso assetti ad alto contenuto tecnologico;
- sviluppare metodi e professionalità innovativi, in grado di favorire la diffusione nel mondo della ricerca nazionale di "pratiche di eccellenza" e di meccanismi concorrenziali positivi;
- promuovere e sviluppare l'eccellenza scientifica e tecnologica sia in forma diretta, attraverso propri laboratori di ricerca multi-disciplinari, sia in forme indirette, facendo leva su collaborazioni a rete con laboratori e gruppi di eccellenza nazionali e internazionali;
- attuare programmi di alta formazione all'interno dei programmi e progetti multi-disciplinari.

Lo statuto attribuisce al Consiglio della Fondazione la competenza a deliberare i regolamenti di funzionamento generale, mentre il Comitato esecutivo emana e modifica le linee guida ("policies" operative) che costituiscono una sorta di dettagliati sub-regolamenti settoriali disciplinanti, concretamente, l'attività dell'ente.

Quanto ai Regolamenti di funzionamento generale (integrati e modificati, da ultimo, dal Consiglio della Fondazione in data 22 aprile 2008) essi si articolano come segue:

- regolamento di funzionamento degli organi;
- regolamento di funzionamento delle strutture operative;
- regolamento di funzionamento della Fondazione.

Appaiono suscettibili di menzione i principi ai quali deve ispirarsi la Fondazione e cioè: trasparenza e informazione del pubblico, autonomia dei ricercatori, promozione della collaborazione con altri centri di ricerca, con l'università e con l'industria, valutazione della ricerca, merito nel reclutamento e nella carriera del personale scientifico e amministrativo, pari opportunità, ed – infine – concorrenza nell'acquisto di beni e servizi.

Ulteriori aspetti dei Regolamenti generali attengono alla disciplina del piano strategico, del finanziamento della ricerca e delle risorse umane.

Il piano strategico attua – come anche confermato da un recente documento presentato al Consiglio della Fondazione nel gennaio del 2009 – la pianificazione pluriennale della ricerca, definendo gli ambiti della stessa, gli obiettivi e le strategie generali nonché le principali iniziative ed i principali obiettivi per ciascun ambito; prevede le modalità del "technology transfer" e dei rapporti con i settori industriali rilevanti.

Il piano contiene, altresì, le previsioni sulle risorse umane necessarie per lo svolgimento delle attività, sugli investimenti infrastrutturali e definisce l'assetto organizzativo della Fondazione; fornisce, anche, indicazioni sui costi della ricerca, sul reperimento dei fondi e sulla loro gestione. Il Direttore scientifico è responsabile dell'attuazione di tali strategie.

Oltre al finanziamento pubblico, in ordine a possibili, concrete, iniziative di ulteriore sostegno della ricerca viene privilegiata un'allocazione delle risorse esistenti su base competitiva incoraggiando e facilitando le diverse unità di ricerca a reperire finanziamenti esterni. In termini generali il finanziamento della ricerca avviene per

programmi e progetti: a ciascuna unità di ricerca sono pertanto attribuite le risorse materiali e finanziarie definite tra il Direttore scientifico e il responsabile dell'unità, il quale è chiamato in ogni caso ad adoperarsi per fornire supporto alla Fondazione nel reperimento di finanziamenti esterni.

Da ultimo, in ordine alle risorse umane i regolamenti di funzionamento generale sottolineano l'importanza di politiche di gestione delle risorse stesse ispirate ai principi della più ampia libertà d'azione e sperimentazione, del controllo rigoroso del valore scientifico dei risultati dell'attività svolta e della massima responsabilizzazione ai risultati da perseguire. In attuazione di questi principi, tutti i rapporti di collaborazione attivati dalla Fondazione sono caratterizzati da un trattamento economico determinato in parte in misura variabile secondo la produttività, qualità e quantità della prestazione.

Stante quanto precede in relazione ai Regolamenti di interesse generale, approvati, modificati ed integrati più volte dal Consiglio nel corso del 2006, del 2007 e del 2008, occorre ora fare riferimento alle procedure e alle "policies" (normativa interna in senso stretto) approvate dal Comitato esecutivo. La produzione è stata consistente e riguarda le attività negoziali, l'amministrazione, il regolamento del personale, la gestione delle risorse umane, le spese per missioni e i mezzi di trasporto, le spese di rappresentanza e la gestione del fondo cassa relativo alle minute spese.

Le "policies" rappresentano – come già detto – la normativa interna della Fondazione per lo svolgimento delle sue attività e sono soggette a variazioni in relazione all'andamento delle attività stesse. Tra le procedure approvate, assume particolare rilevanza quella relativa alle attività negoziali, anche con riferimento alle disposizioni del D.Lgs. 163/2006 (Codice degli Appalti). Nei primi mesi del 2007 è stata anche approvata la Policy per la gestione della proprietà intellettuale.

Autonoma menzione va riservata altresì, in questa sede di referto al Parlamento, alle "Linee guida - Policies di amministrazione". Al riguardo si pongono in luce, qui, due aspetti generali rilevati dal testo dell'atto di normazione interna:

1) la gestione è svolta in modo da assicurare il perseguimento dei fini istituzionali della Fondazione, la rapidità della sua azione, l'equilibrio finanziario, la completezza e trasparenza dei documenti contabili, la chiara individuazione delle responsabilità.

Gli atti e i documenti contabili possono essere sostituiti a tutti gli effetti da evidenze informatiche o da analoghi strumenti di rappresentazione, compresi i supporti ottici; le

informatiche o da analoghi strumenti di rappresentazione, compresi i supporti ottici; le firme autografe sono sostituite, ove ritenuto possibile e vantaggioso, da firme elettroniche garantite da idonei sistemi di sicurezza. La documentazione probatoria della legittimità degli atti e documenti contabili deve essere tenuta in originale;

2) è contemplato il controllo di gestione in senso proprio con il mandato della verifica periodica dell'avanzamento delle spese e degli investimenti. Al riguardo il Comitato Esecutivo esercita il controllo sull'attività degli uffici e delle unità di ricerca, anche mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti, con riferimento al corretto utilizzo delle risorse, all'economicità della gestione e all'efficacia degli acquisti; le relative valutazioni dovranno svilupparsi, adeguatamente, in prosieguo di tempo dopo la fase dello "start up".

Una finale notazione in materia di normativa interna va riservata al documento sulla "policy" delle attività negoziali, già menzionato per la sua intrinseca rilevanza.

L'atto in questione è stato emanato sul presupposto della valutazione di appartenenza della Fondazione al novero dei c.d. organismi di diritto pubblico, nonostante la stessa possieda natura privatistica. Tali soggetti sono stati infatti individuati dalla normativa comunitaria, recepita poi dalla normativa nazionale, e, in materia di appalti pubblici, sono definiti dall'art. 3, comma 26, del Codice degli Appalti.

In proposito può osservarsi che la nozione di organismo pubblico – secondo la costante giurisprudenza della Corte dell'Unione Europea – deve essere estensivamente intesa e che il carattere di diritto privato di un organismo non è, di per sé solo, idoneo elemento di esclusione.

In relazione alla presenza degli elementi strutturali, individuati a livello europeo, la Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia deve essere perciò ritenuta organismo di diritto pubblico in quanto:

- a) è stata istituita per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;
- b) è dotata di personalità giuridica;
- c) è sottoposta ad una influenza pubblica poichè: riceve il finanziamento per la propria attività in modo maggioritario dallo Stato; i primi tre componenti del Consiglio sono stati nominati dallo Stato; è sottoposta alla vigilanza dei Ministeri dell'Economia e dell'Istruzione, Università e Ricerca.

4. Aspetti di rilievo riguardanti l'arco temporale 2004 – 2006.

La presente relazione attiene all'esercizio 2007; sono tuttavia da esternare elementi informativi ed osservazioni sul periodo aprile 2004 – dicembre 2006 al fine di dare esaustiva contezza al Parlamento delle vicende relative alla iniziale attività della Fondazione.

In proposito è da segnalare che nella fase dello "start up" della Fondazione, conclusasi nel novembre 2005, il rapido avvio delle attività è stato realizzato, sul piano organizzativo, attraverso la previsione di un Commissario unico, organo monocratico dotato di tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione, affiancato da un Comitato di indirizzo e regolazione con compiti di supporto nella definizione del piano strategico e dei relativi programmi di intervento.

Durante tale periodo un'importante quota delle attività è stata dedicata a delineare i principi guida della Fondazione sulla base dei quali definire il modello di *governance* (da cui lo Statuto ed i Regolamenti di funzionamento generale) e le principali "policies" di funzionamento operativo della Fondazione (gestione risorse umane, amministrazione, attività negoziali, missioni).

In tale fase si è avviata un'analisi comparativa internazionale finalizzata allo studio dei modelli di sette istituzioni scientifiche di eccellenza di cui tre europee (Max Planck, Fraunhofer, TNO), tre USA (Scripps, Caltech, MIT), e una giapponese (Waseda) con particolare riferimento agli aspetti relativi alla organizzazione e alla *governance*. I risultati dell'attività di benchmark hanno consentito di individuare modelli che sono stati successivamente "calati" sulla realtà IIT e che hanno ispirato la costituzione e l'avvio della Fondazione.

In estrema sintesi, in ordine all'arco temporale precedente la presente relazione è da dire che sin dal 2004 l'IIT ha definito ed approvato il proprio piano scientifico, incentrato sullo studio e sullo sviluppo di "tecnologie umanoidi" e, nel 2006, il Consiglio ha approvato il piano strategico elaborato dal Comitato esecutivo secondo quanto previsto dall'art. 15 dei Regolamenti di funzionamento generale.

Per il conseguimento dei propri fini l'Istituto si è posto, da subito, l'obiettivo di realizzare sia un laboratorio centrale IIT presso Genova, sia una rete scientifica che coinvolgesse i laboratori del paese operanti in settori rilevanti per il programma IIT.

Quanto all'anno 2006 si segnala, in particolare, che:

- il Consiglio ha tenuto n. 4 adunanze ed ha provveduto, tra l'altro, a definire ed approvare i Regolamenti di funzionamento generale della Fondazione e ad approvare il piano strategico elaborato dal Comitato Esecutivo;
- il Comitato esecutivo ha tenuto n. 28 riunioni e, oltre alla definizione del Piano Strategico, ha proceduto, tra l'altro, a definire e aggiornare le principali policy di funzionamento operativo della Fondazione (gestione risorse umane, personale, amministrazione, attività negoziali, missioni, spese di rappresentanza, fondo cassa e minute spese, *Information and Comunication Technology*).

Gli elementi informativi antecedenti all'anno 2007 attengono, infine, ai corsi di dottorato. Fin dal 2005 sono stati avviati accordi di collaborazione con Scuole ed Università italiane per l'istituzione di corsi su temi attinenti al piano scientifico IIT ed, in particolare, nel 2006 sono state incrementate le borse di studio passando dalle 26 del 2005 alle 37 del 2006.