

Determinazione n. 11/2011

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 15 marzo 2011;

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 la Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia (I.I.T.) è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi della Fondazione suddetta, relativi agli esercizi finanziari 2008 e 2009, 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 gli esercizi 2008 e 2009;

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 dei conti consuntivi – corredati 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 i conti consuntivi per gli esercizi 2008 e 2009 – corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della Fondazione 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 Raffaele Squitieri

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA FONDAZIONE ISTITUTO ITALIANO DI TECNOLOGIA (I.I.T.) PER GLI ESERCIZI 2008 E 2009

SOMMARIO

1. – Premessa. – 2. Profili istituzionali. – 3. Aspetti generali del quadro normativo di riferimento. – 4. Lo specifico ordinamento amministrativo-contabile della Fondazione. – 5. Gli organi dell'Istituto Italiano di Tecnologia e relative attribuzioni – Notazioni sintetiche sul Comitato Tecnico Scientifico e sul Comitato di valutazione. – 6. Gli assetti organizzativi e le risorse umane. – 7. L'attività delle strutture scientifiche della Fondazione. – 8. I bilanci degli esercizi 2008 e 2009. - 8.1 Aspetti generali e rilevanza della «Nota integrativa». - 8.2 La situazione patrimoniale. - 8.3 Il conto economico. - 8.4 Il costo del personale. – 9. Considerazioni finali.

PAGINA BIANCA

1. Premessa

La presente relazione riferisce sul controllo esercitato sulla gestione della Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia (I.I.T.) negli esercizi finanziari 2008 e 2009, 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 2009, sui quali, per la rilevanza istituzionale, finanziaria e gestionale, viene ritenuto opportuno riferire tempestivamente al Parlamento.

2. Profili istituzionali

Per introdurre la trattazione dei profili istituzionali è utile menzionare talune finalità proprie della Fondazione dell'Istituto Italiano di Tecnologia, le quali sono oggetto di specifica previsione statutaria:

- 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 nazionali e internazionali;
- attuare programmi di alta formazione all'interno dei programmi e progetti multi-disciplinari.

Le finalità, così in dettaglio elencate, vanno peraltro ricondotte – unitariamente – allo scopo istituzionale essenziale che è quello della promozione della ricerca scientifica in Italia, da definire – come più volte ribadito dallo statuto – di alta qualificazione.

Va, altresì, sottolineato che la scelta del legislatore (desumibile dalla legge 24 novembre 2003 n. 326 di conversione del D.L. 30 settembre 2003 n. 269) 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 ordinamentale.

L'istituzione dell'I.I.T. come fondazione conferma, infatti, la scelta – ormai consolidata – di conferire a soggetti operanti nella realtà pubblica configurazioni giuridiche assai diversificate a prescindere dalla tipologia dei poteri esercitati o delle finalità di interesse generale da perseguire. Al riguardo la Corte ha infatti più volte constatato assetti ancorati, sostanzialmente, a norme di diritto privato che presiedono al corretto impiego di fondi derivanti dal sistema di finanza pubblica: è determinante comunque in proposito – come rilevato dalla Corte in ordine all'I.I.T. negli esercizi 2008 e nel 2009 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.

Una ulteriore considerazione può svilupparsi, ancora, in ordine alla peculiarità della intuizione legislativa maturata in ordine all'Istituto Italiano di Tecnologia: quella di istituire nel nostro Paese una fondazione espressamente deputata a promuovere lo sviluppo tecnologico, l'alta formazione tecnologica e la ricerca scientifica di qualificazione superiore.

Va posto in luce, infine, che gli assetti organizzativi e le strutture operative privilegiano nettamente al 31 dicembre 2009, ma con un processo espansivo nel corso del 2010, la componente scientifica e tecnologica della Fondazione, coerentemente alle sue tavole di fondazione; la componente amministrativa è, conseguentemente, configurata in termini di assoluta essenzialità, indispensabile ad assicurare i necessari livelli operativi.

3. Aspetti generali del quadro normativo di riferimento

L'esposizione del quadro normativo di riferimento deve prendere l'avvio dalla norma legislativa (art. 4 del D.L. 30 settembre 2003 n. 269 convertito dalla legge 24 novembre 2003 n. 326) che ha istituito la Fondazione. Vanno poste in evidenza le finalità dello sviluppo tecnologico del Paese e della formazione tecnologica – entrambi orientati allo sviluppo del sistema produttivo nazionale - insieme ad una caratteristica che qualifica 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 (ed, in proposito, sia l'anno 2008 che il 2009 forniscono elementi confermativi di tale apporto).

La legge demanda allo Statuto della Fondazione (approvato con decreto del Presidente della Repubblica 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 – degli 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) vengono elencati, in modo dettagliato, gli scopi che l'Istituto deve perseguire: al riguardo si fa riferimento alle notazioni del precedente paragrafo.

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 essi attengono: agli organi, alle strutture operative, agli assetti generali della Fondazione.

Il Consiglio all'inizio dell'anno 2010 ha provveduto all'approvazione di alcune modifiche del Regolamento di funzionamento degli organi. Va precisato, altresì, che il Direttore Generale, non più componente del Comitato esecutivo, assiste – su invito del Presidente – alle relative sedute.

Il modello di governance della Fondazione disciplina, in particolare, la funzione

del Direttore Generale, responsabile delle aree amministrazione, finanza e controllo oltreché delle materie espressamente delegate dal Comitato Esecutivo ed attribuisce al Direttore Scientifico, nel rispetto delle previsioni statutarie, il generale coordinamento e responsabilità delle strutture scientifiche e amministrative della Fondazione.

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

Il piano strategico attua 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.

Oltre al finanziamento pubblico, in ordine a possibili, concrete, iniziative di ulteriore sostegno della ricerca viene privilegiato il reperimento delle risorse su base competitiva, incoraggiando e facilitando le diverse unità di ricerca a reperire finanziamenti esterni.

In relazione 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 fino a data corrente, 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).

Il documento 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.

Per la Fondazione IIT possono infatti rinvenirsi elementi strutturali, individuati a livello europeo per il riconoscimento della nozione di organismo di diritto pubblico (soddisfacimento di esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; sussistenza di personalità giuridica; ed – infine - sottoposizione ad una influenza pubblica in relazione al finanziamento per la propria attività in misura maggioritaria dallo Stato ed alla vigilanza dei Ministeri dell'Economia e dell'Istruzione, Università e Ricerca).

Autonoma menzione va riservata, altresì, alle "Linee guida - Policies di amministrazione". Al riguardo si pongono in luce, qui, due aspetti generali rilevabili dallo stesso 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 e la chiara individuazione delle responsabilità;
- 2) è contemplato il controllo di gestione in senso proprio con il mandato della verifica periodica dell'avanzamento delle spese e degli investimenti.

E' stata anche approvata la Policy per la gestione della proprietà intellettuale.

4. Lo specifico ordinamento amministrativo-contabile della Fondazione

Con riferimento all'ordinamento amministrativo-contabile della Fondazione, che presenta alcune sue proprie caratteristiche, va richiamata, preliminarmente, la disciplina contenuta nello statuto dell'ente; in due distinti articoli dello statuto si fa infatti puntuale riferimento sia al bilancio di esercizio che al "budget".

Il budget, che il Comitato esecutivo entro il 31 dicembre di ogni anno deve trasmettere al Consiglio, costituisce lo strumento di programmazione annuale della ricerca ed è redatto sulla base delle previsioni di ricavi, costi e flussi finanziari e descrive gli obiettivi della futura gestione economica, patrimoniale e finanziaria della Fondazione; descrive inoltre le ipotesi alla base di tali previsioni e fornisce ogni informazione inerente la gestione operativa utile alla sua lettura.

Il budget, in particolare, indica analiticamente le risorse materiali e finanziarie destinate alle attività di ricerca, individua gli ambiti nei quali si concentrerà l'attività di ricerca nel corso dell'anno, indicandone i relativi costi e le modalità di finanziamento; contiene una previsione delle spese per il funzionamento degli organi e di tutte le strutture operative.

Il bilancio di esercizio è redatto entro il 30 aprile di ogni anno dal Comitato esecutivo ed è corredato della relazione sulla gestione. Il bilancio è quindi trasmesso dal Collegio sindacale, che allega una propria relazione, al Consiglio della Fondazione che lo approva e lo rende pubblico.

Il bilancio di esercizio (da equiparare sostanzialmente al conto consuntivo degli enti istituzionali) è redatto in conformità agli artt. 2423 e seguenti del codice civile, in quanto compatibili; la redazione è in forma estesa, non ricorrendo i presupposti di cui all'art. 2435-bis per la redazione in forma abbreviata; il bilancio stesso è accompagnato da una relazione sulla gestione.

Il bilancio – secondo l'esplicito dettato delle linee guida elaborate dalla Fondazione – deve essere redatto secondo dichiarati principi di chiarezza e trasparenza e fornire un quadro corretto ed esauriente dei rapporti patrimoniali, economici e finanziari posti in essere dalla Fondazione nell'esercizio delle proprie attività; esso inoltre deve dar conto delle forme di investimento poste in essere.

Il bilancio di esercizio della Fondazione è anche assoggettato, per propria iniziativa della Fondazione, a revisione da parte di una Società di Revisione selezionata

dal Consiglio su proposta del Comitato esecutivo (si fa rinvio, in proposito, ad un successivo paragrafo sul bilancio di esercizio).

Quanto alle correlazioni che dovrebbero instaurarsi tra i due essenziali documenti, finora ricordati, le linee guida affermano che la struttura del budget è tale da consentire un'agevole verifica con il bilancio dell'esercizio cui fa riferimento e può articolarsi in tre documenti distinti che descrivono, rispettivamente, la gestione economica, la gestione patrimoniale e degli investimenti e la gestione finanziaria.