

12. Considerazioni conclusive

L'INAF, istituito con il d. lgs. 23 luglio 1999, n. 296, è stato oggetto di riordino con il d. lgs. 4 giugno 2003, n. 138 (c.d. decreto di riordino) e da ultimo con il d. lgs. n. 213/2009.

La nuova riforma degli istituti di ricerca è intervenuta quando ancora l'INAF non si era dotato di un assetto definitivo a seguito del d. lgs. 138/2003.

In definitiva, a 13 anni dall'istituzione dell'ente, esso è già stato oggetto di due provvedimenti con forza di legge che ne modificano la struttura e ciò mentre ancora non era stata completata la fase dell'organizzazione dopo la separazione dal CNR.

Si rileva che su 1.265 dipendenti previsti in organico era previsto ed ha prestato servizio un solo dirigente (non generale). Ai singoli servizi sono preposti funzionari.

Le ripetute variazioni delle previsioni delle entrate proprie determinano una scarsa attendibilità del preventivo.

Necessita, pertanto, che l'Ente idoneamente programmi la propria attività scientifica per fornire la massima certezza alle entrate che da questa scaturiscono.

L'Istituto ha provveduto ad iscrivere, solo nel 2011, al passivo dello stato patrimoniale un fondo per il TFR dei dipendenti.

I conti consuntivi di cui si tratta sono stati approvati oltre i termini di legge.

Gli esercizi 2010 e 2011 si sono chiusi con i seguenti dati significativi:

	Esercizio 2010	Esercizio 2011
Entrate correnti	132.854.244	104.458.285
Spese correnti	113.658.880	98.531.881
Entrate in conto capitale	35.000	7.899.976
Uscite correnti per la ricerca scientifica	17.974.350	14.143.809
Uscite in c/capitale per la ricerca scientifica	9.130.346	3.562.554
Spese per il personale	77.477.206	65.859.872
Avanzo/disavanzo della gestione	- 1.497.22	3.357.595
Avanzo di amministrazione	64.529.172,12	69.984.522,20

La gestione 2010 si è chiusa, come riferito, in disavanzo, mentre la gestione 2011 si è chiusa in avanzo.

L'importo dei residui, pur notevolmente ridotto nei due esercizi considerati, rimane elevato.

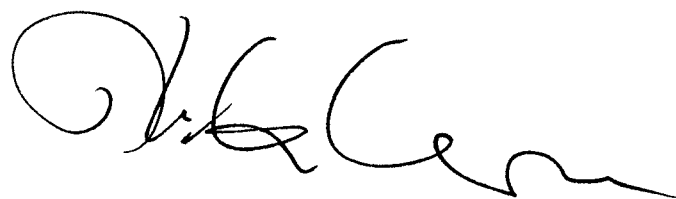
Deve, peraltro, osservarsi come alcuni programmi di ricerca si svolgano in più esercizi e ciò comporta che all'impegno di spesa nell'esercizio non corrisponda, poi, l'effettiva erogazione della stessa spesa, per l'intero, nello stesso esercizio.

La situazione patrimoniale, come rilevato, presenta tuttora aspetti di inattendibilità.

Nonostante sia previsto dal regolamento di contabilità, l'Ente continua a non predisporre il conto economico.

La Corte ravvisa la necessità di un intervento del Ministero vigilante in ordine alle criticità segnalate con particolare riguardo all'inattendibilità dello stato patrimoniale e alla mancanza del conto economico.

Si rivela anche necessaria la verifica, almeno annuale, dei conti della Fondazione di diritto spagnolo.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. C.', written in a cursive style.

ISTITUTO NAZIONALE DI ASTROFISICA (INAF)

ESERCIZIO 2010

PAGINA BIANCA

RELAZIONE DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

PAGINA BIANCA

Relazione sulla gestione
e
Nota Integrativa

0. Premessa

Il presente documento, ai sensi del Regolamento di Contabilità, si articola nei seguenti paragrafi:

- 1) Relazione introduttiva;
- 2) Struttura tecnica del bilancio;
- 3) Criteri di valutazione utilizzati nella redazione del conto consuntivo;
- 4) Analisi delle voci del rendiconto finanziario
 - 4A) Entrate
 - 4B) Spese
 - 4B1) Contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica
 - 4C) Residui
 - 4D) Avanzo
 - 4E) Destinazione avanzo libero
 - 4F) Indicatori
 - 4G) Variazioni di bilancio
- 5) Situazione patrimoniale;
- 6) Situazione debitoria;
- 7) Altre notizie integrative.

1. Relazione introduttiva

Il Conto Consuntivo dell'esercizio finanziario 2010 dell'Istituto Nazionale di Astrofisica è stato redatto in conformità alle norme ed ai criteri fissati dal Regolamento sull'amministrazione, sulla contabilità e sull'attività contrattuale dell'INAF, pubblicato sul S.O. n. 185 alla G.U. Serie Generale n. 300 del 23 dicembre 2004;

In premessa giova ricordare che il Bilancio preventivo dell'INAF per l'esercizio finanziario 2010 è stato compilato ai sensi del Regolamento innanzi citato ed è stato approvato con delibera del CdA n. 84 del 29 dicembre 2009;

Il documento contabile per l'esercizio finanziario 2010, nel rispetto della configurazione dell'INAF definita con D.Lgs. 138/2003, comprende i dodici Osservatori Astronomici e i tre Istituti di

provenienza ex-CNR suddivisi in sette sedi. Esso si ispira alle direttive contenute nel DPR n. 97/2003.

La stesura del bilancio di previsione 2010 è avvenuta a conclusione del quinto anno di gestione unificata dell'Ente che ha visto, tra l'altro, l'introduzione di notevoli cambiamenti nelle procedure per la predisposizione del bilancio stesso e per la sua gestione informatica. Fra queste l'adozione del software fornito dalla GESINF, operante in rete ed accessibile in tempo reale da tutte le strutture amministrative dell'Istituto, che ha garantito un certo grado di flessibilità nonché la possibilità di tenere sotto controllo, dal centro, tutte le operazioni contabili messe in atto dalle Strutture periferiche.

L'utilizzo del medesimo software di contabilità dal 1° gennaio 2005 ad oggi ha consentito la registrazione dei dati contabili in modo pressoché omogeneo ed uniforme per l'Ente, tale da consentire la possibilità di effettuare analisi sui trend e sulle oscillazioni dei valori in un periodo che, al sesto anno, inizia ad essere statisticamente significativo.

Questa serie di innovazioni rilevanti, intervenute tutte contemporaneamente verso la fine del 2004 e messe in pratica nel corso del 2005, hanno continuato a produrre i loro effetti nel corso degli ultimi anni, sia dal punto di vista operativo che da quello politico-gestionale.

A differenza dei bilanci precedenti al 2005, che prevedevano l'assegnazione di risorse a monte di Bilanci individuali relativi ai dodici Osservatori Astronomici, successivamente gestite in autonomia dagli stessi, il Bilancio 2010 è unico per tutto l'Istituto. Un secondo importante elemento di novità (per gli Osservatori, ma non per gli Istituti ex-CNR) è stato la gestione centralizzata delle spese relative al personale. Questa (logica) innovazione permette una maggiore visibilità delle spese di gestione delle strutture e dell'effettivo impiego delle risorse in attività di ricerca. Inoltre, rende possibile una gestione dell'organico più rispondente alle necessità di sviluppo dell'Istituto lungo le linee strategiche di interesse nazionale.

Il bilancio è stato costruito in modalità bottom-up.

In sede di bilancio di previsione 2010 alle Strutture di ricerca è stato inizialmente assegnato un FFO nella misura dell'80% di quello richiesto dal Dipartimento Strutture sulla base delle proposte delle Strutture per un totale di € 7.765.000,00. In corso d'anno, con delibera del Consiglio di Amministrazione, è stato ripartito l'avanzo libero, attribuendo a ciascuna struttura di ricerca la propria quota di avanzo e delle integrazioni al fondo ordinario assegnato a preventivo da parte del Dipartimento Strutture.

Nel corso dell'esercizio 2005 era emerso un problema di significativo rilievo contabile: la notevole entità registrata, per l'anno 2004, dell'avanzo non finalizzato riferito agli Osservatori Astronomici che, in alcuni casi, aveva raggiunto livelli paragonabili alla dotazione annuale di funzionamento. A

tale anomalia, riconducibile alla gestione storica di dodici bilanci separati ed indipendenti, si è iniziato a porre rimedio già a partire dal 2005 con l'acquisizione a livello centrale di parte degli avanzi più corposi, riassegnati successivamente alle Strutture con deliberazione del Consiglio di Amministrazione.

Tale distorsione, già ridotta nel 2005, è stata ulteriormente diminuita nel 2006 come si rileva dalla tabella che segue:

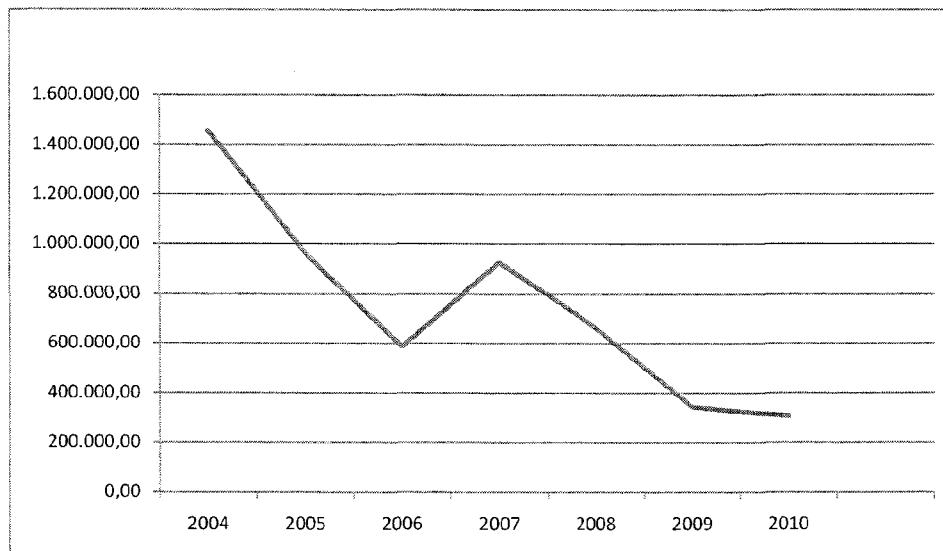
Tabella n. 1 - Avanzo libero strutture di ricerca (dato complessivo anni 2004-2010)						
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1.456.090,34	962.842,01	586.255,04	924.220,31	661.150,10	342.475,28	306.474,11
*						

* l'importo ha valore indicativo in quanto le rilevazioni contabili nel 2004 erano differenti da quelle degli anni successivi.

Come si evince dal prospetto il nuovo schema di bilancio unico permette di minimizzare l'avanzo libero delle strutture dell'Ente nonché di rendere più tempestiva ed efficace la riassegnazione dei fondi da esso derivanti, soprattutto per il finanziamento di quei progetti/strutture con maggiori necessità.

Nell'esercizio 2007 si era registrata un'inversione di tendenza in quanto l'avanzo libero delle strutture era aumentato rispetto all'anno precedente. Tale circostanza trovava giustificazione nel fatto che le assegnazioni dell'ultima rata di FFO e ricerca di base alle strutture, erano state effettuate solo dopo la metà di dicembre a causa del notevole ritardo con il quale il MIUR ha provveduto a comunicare l'assegnazione definitiva di FFO per il 2007; conseguentemente le strutture non sono state poste in condizione di procedere ad una programmazione razionale della spesa.

Eliminando pertanto il dato 2007 si può verificare una costante diminuzione nel tempo dell'avanzo libero delle strutture di ricerca nonostante l'indirizzo del Consiglio di Amministrazione di riassegnare a ciascuna struttura l'avanzo in sede di conto consuntivo: questo dato è un indicatore che la ripartizione del FFO tra le strutture di ricerca si va ottimizzando di anno in anno ma anche che la quota di FFO distribuita alle strutture potrebbe essere inferiore rispetto alle necessità delle strutture stesse soprattutto in alcuni casi in cui l'avanzo riportato è prossimo allo zero.

Grafico n. 1 – Andamento avanzo libero strutture di ricerca anni 2004-2010**Tabella n. 2 - Avanzo libero strutture di ricerca
esercizio finanziario 2010**

Oss. Torino	56.916,49
Oss. Brera	1.262,95
Oss. Padova	14.961,70
Oss. Trieste	35.399,15
Oss. Bologna	4.464,26
Oss. Monteporzio	8.153,17
Oss. Arcetri	22.895,81
Oss. Teramo	34.599,51
Oss. Capodimonte	43.525,18
Oss. Cagliari	36.073,71
Oss. Catania	1.013,63
Oss. Palermo	4.191,56
Iasf Roma	7.971,71
Iasf Bologna	1.818,49
Iasf Milano	516,45
Iasf Palermo	157,55
Ipsi Roma	13.471,73
Ipsi Torino	17.207,07
Ira Bologna	1.420,85
Ira Noto	453,14
Totale Strutture	306.474,11

Si coglie l'occasione per rappresentare ancora una volta il disagio dell'Ente nella fase di programmazione dell'utilizzo delle risorse finanziarie e, di fatto, l'impossibilità di porre in essere serie politiche di bilancio dovuta proprio al notevole ritardo con cui il Ministero vigilante comunica la dotazione finanziaria dell'Ente (quest'anno ad esercizio finanziario quasi concluso).

Nella sostanza si può, comunque, considerare pressoché concluso il processo di progressiva riduzione di tale avanzo, nell'ultimo biennio infatti si è mantenuto su livelli inferiori al milione di euro, valori che possono ritenersi "fisiologici" in rapporto al complessivo bilancio dell'Ente. Nel rispetto dell'unicità di bilancio, si potranno valutare forme di riassegnazione delle risorse correlandole a comportamenti virtuosi delle singole strutture.

Il bilancio unico ha consentito, inoltre, di provvedere più facilmente all'eliminazione di duplicazioni nelle destinazioni di spesa proposte localmente.

Il nuovo supporto informatico, in grado di assicurare migliori capacità operative e maggiore completezza e chiarezza dei dati forniti, ha permesso nel corso degli esercizi precedenti di iniziare, sempre in via sperimentale, le attività per l'attivazione del controllo di gestione con l'obiettivo di massimizzare i risultati propri del bilancio unico e della gestione unitaria. In tale periodo è stato comunque possibile recuperare parte delle risorse finora accantonate nelle singole sedi periferiche in un unico fondo centrale, aumentando la flessibilità gestionale e la capacità di intervenire rapidamente ed efficacemente.

Sono attualmente in corso le attività per portare a regime l'implementazione del software di contabilità relative al modulo di contabilità economico-patrimoniale: analizzeremo nei successivi paragrafi 2. e 5. le problematiche ancora da affrontare.

Risultano invece completate le attività di implementazione del software relative al:

1. Modulo contabilità commerciale e fiscale: a decorrere dal 1° aprile 2007 è stata avviata la tenuta in via sperimentale della contabilità fiscale attraverso il software TEAM di Gesinf acquisito nell'esercizio 2007; tale modulo consente di ottemperare ai necessari adempimenti fiscali con la tenuta di una contabilità fiscale più omogenea e chiara; contemporaneamente si sono svolti presso la sede centrale i corsi di formazione del personale volti a rendere meno ostica una materia molto complessa come quella in parola; il predetto modulo è stato avviato in via sperimentale dal 1° aprile 2007 in affiancamento al vecchio modulo fiscale ISOIVA ed è stato portato a regime a decorrere dal 1° gennaio 2008;
2. Modulo gestione cespiti e inventario: attraverso l'utilizzo di un modulo acquisito da Gesinf e delle attività svolte nel corso degli ultimi anni da parte di un gruppo di lavoro appositamente nominato, è stata attivata dal primo semestre 2009, in via sperimentale, la gestione dell'inventario dell'Ente, limitatamente ai beni mobili e bibliografici.

E' tuttora in corso un dialogo costante con le strutture di ricerca e la società Gesinf per ottimizzare le funzioni del software, allo scopo di adeguarle alle necessità dell'Ente. La rilevazione delle scritture di inventario con il software TEAM è stata portata a regime a decorrere dal 1° gennaio 2010, con alcune integrazioni in corso di completamento.

In particolare, con riferimento alle attività di cui al punto 2) si rende necessario:

- 1) ricostruire le situazioni pregresse in modo da raggiungere una condizione di chiarezza dei dati patrimoniali (ricognizione inventariale);
- 2) perfezionare gli accordi con il CNR relativamente alle situazioni dei beni immobili utilizzati dagli istituti ex CNR;
- 3) ultimare il Manuale con riferimento, tra l'altro, alla gestione ed inventariazione dei beni immobili.

Sono stati avviati, infine, i contatti con la stessa società GESINF per l'implementazione del programma TEAM, con un modulo che consenta di effettuare il controllo di gestione in maniera aderente alle necessità dell'INAF (ad esempio per la rendicontazione dei progetti scientifici, in particolare di quelli europei).

Le novità registrate e consolidate nel corso del 2010 anche a seguito dell'applicazione del vigente regolamento sull'amministrazione, sulla contabilità e sull'attività contrattuale dell'INAF possono essere pertanto così riassunte:

- bilancio unico e centralizzato;
- acquisizione delle risorse finanziarie degli ex-Istituti del CNR e gestione delle relative spese;
- uniformità ai principi contabili del D.P.R. 23 febbraio 2003, n. 97;
- applicazione al bilancio del principio della redazione dei budget connessi ad una gestione per obiettivi (C.R.A., progetti).

Sotto questo aspetto, sono ancora da considerare in fase sperimentale:

- Introduzione della contabilità economico-patrimoniale;
- Alcuni aspetti riguardanti la tenuta dell'inventario ed, in particolare, la situazione dei beni immobili, le costruzioni in economia, ecc...;
- Introduzione del controllo di gestione e degli adempimenti ad esso connessi: piani di gestione, ecc...).

Dalle situazioni sopra rappresentate e dal quadro normativo-regolamentare, che dal 1° gennaio 2005 costituisce per l'INAF la data di inizio delle attività dell'ente così come stabilito dal decreto legislativo di riordino n. 138/2003, può evidenziarsi la difficoltà di un confronto tra la gestione passata (esercizi 2002-2004) e la gestione presente e futura (esercizi dal 2005 in poi); tale incomparabilità deriva da molteplici variabili, tra cui le principali possono essere indicate nelle seguenti:

- diverso piano dei conti e introduzione della gestione per obiettivi (progetti);
- bilancio di trasferimento dell'INAF e bilanci di cassa degli Osservatori nel periodo 2002-2004 in contrapposizione al bilancio unico di competenza e cassa dell'ente a decorrere dal 2005;
- acquisizione dei tre Istituti ex-CNR i cui dati finanziari fino al 2004 sono riportati nel bilancio del CNR.

E' doveroso evidenziare che l'Ente si trova ora ad affrontare una nuova fase di riordino a seguito delle disposizioni di cui al D.Lgs.n. 213/2009 che porterà ad un nuovo quadro regolamentare.

Il Regolamento di Amministrazione e Contabilità così come quello del Personale è attualmente in fase di predisposizione mentre a decorrere dal 1° maggio 2011 è entrato in vigore lo Statuto dell'Ente le cui principali novità si riscontrano, semplificando, nel riconoscimento della autonomia statutaria, nella introduzione della figura del Direttore Generale per il quale viene in risalto una maggiore responsabilizzazione e valorizzazione del ruolo di gestione, nella sostituzione dei Direttori dei Dipartimenti con la figura del Direttore Scientifico e nella razionalizzazione delle strutture attraverso accorpamenti e la realizzazione di economie di spesa.

2. Struttura tecnica del bilancio

Il bilancio decisionale, redatto in termini di competenza, risponde ai requisiti stabiliti dal DPR n. 97/2003, ed è strutturato, ai sensi del D.lgs. 138/2003 e dell'ancora vigente Regolamento di amministrazione e contabilità in tre Centri di responsabilità di 1° Livello

0. Direzione Amministrativa*
1. Dipartimento 1 "Strutture di ricerca"
2. Dipartimento 2 "Progetti di ricerca"

Le entrate sono ripartite in 3 titoli:

- I) entrate correnti
- II) entrate in conto capitale

III) partite di giro

Le uscite sono ripartite in 4 titoli

- I) Uscite correnti
- II) Uscite in conto capitale
- III) Somme non attribuite
- IV) Partite di giro

Il codice del bilancio decisionale è composto da 3 cifre così strutturato:

- a) la prima cifra è riferita al CdR di 1° livello
- b) la seconda cifra al titolo
- c) la terza alla categoria

* Nel centro di responsabilità di primo livello Direzione Amministrativa sono compresi anche gli Uffici di Presidenza.

Il conto consuntivo, ai sensi dell'articolo 24 del Regolamento di amministrazione, contabilità e attività contrattuale dell'INAF, si compone dei seguenti documenti:

- 1) rendiconto finanziario;
- 2) stato patrimoniale;
- 3) nota integrativa.

Al consuntivo sono, inoltre, allegati:

- a) la situazione amministrativa;
- b) la relazione sulla gestione;
- c) la relazione del Collegio dei Revisori dei conti.

Sono state avviate le scritture economico-patrimoniali in via sperimentale per cui, verosimilmente e in coerenza con le disposizioni regolamentari che dovranno essere emanate in materia in attuazione del nuovo D.lgs. n. 213/2009 di riordino degli enti di ricerca vigilati dal MIUR, a partire dal consuntivo 2011, si può ipotizzare la redazione del primo conto economico dell'ente.

Le difficoltà legate all'introduzione ad oggi della contabilità economico-patrimoniale possono essere individuate:

- 1) nella carenza di personale nella struttura amministrativa centrale (l'ufficio bilancio, così come altri uffici della Direzione Amministrativa, non ha avuto un incremento adeguato di personale tale da consentire l'implementazione di funzioni pur obbligatorie quali quelle in argomento ed ha dovuto utilizzare le risorse disponibili in attività prioritarie anch'esse obbligatorie;

2) nella necessità di procedere ad un intervento formativo del personale delle strutture che, in molti casi, non possiede le necessarie conoscenze di base di contabilità economico-patrimoniale.

La dimostrazione e l'esposizione dei flussi finanziari e patrimoniali è esaminata nel dettaglio nei successivi paragrafi 4. e 5. .

3. Criteri di valutazione utilizzati nella redazione del conto consuntivo

Il Conto Consuntivo 2010 è redatto nel rispetto dei principi contabili civilistici e pubblici; detti principi consentono di integrare e completare le norme del codice civile, di cui costituiscono lo strumento interpretativo.

Tra i principi contabili presi a riferimento sono da citare quelli della veridicità, della certezza, della prudenza, della chiarezza e della comparabilità.

Relativamente a quest'ultimo principio la sua applicazione è avvenuta per quanto possibile, considerato che la fase di riordino, successiva al D.Lgs. 138/2003, ha comportato il cambiamento degli schemi di bilancio.

4. Analisi delle voci del rendiconto finanziario

Il contesto finanziario ha fatto registrare, negli ultimi anni, situazioni di notevole difficoltà in quanto le assegnazioni ricevute dal MIUR non hanno consentito di far fronte a tutte le necessità, soprattutto per quanto attiene alle specifiche attività di ricerca.

I principali fattori da cui nasce la difficile situazione finanziaria dell'Ente sono:

1. il notevole aumento degli oneri per il personale, derivante dalla concomitanza degli aumenti salariali previsti dal nuovo CCNL del comparto ricerca con la prevista approvazione delle tabelle di equiparazione del personale transitante, per effetto del decreto di riforma, dal regime pubblicistico universitario al comparto ricerca;
2. l'assenza, di prospettive di finanziamento, extra FFO, dei grandi progetti nazionali ed internazionali nei quali l'Ente è da anni coinvolto: alcuni stanziamenti straordinari di risorse previsti nella Legge finanziaria 2005 hanno esaurito i loro effetti nel corso del biennio 2005 e 2006 e di conseguenza si sta creando uno stato di sofferenza cronica nel mantenere la partecipazione a grandi iniziative come, ad esempio, il Large Binocular Telescope o il VLT