

Determinazione n. 70/98**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

nell'adunanza del 24 luglio 1998;

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;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista l'articolo 14 comma 1 della legge 30 maggio 1988, n. 186, con il quale l'Agenzia spaziale italiana (ASI) è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 1993-1994-1995 e 1996, nonché le annesse relazioni, dell'Amministratore straordinario per l'esercizio 1993, del Presidente e del Collegio dei revisori trasmessi alla Corte in adempimento all'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere, dottor Domenico Spadaro 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 1993-1994-1995 e 1996;

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 perchè 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 1993-1994-1995 e 1996 - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - dell'Agenzia spaziale italiana, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE

f.to Domenico Spadaro

IL PRESIDENTE

f.to Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELL'AGENZIA SPAZIALE ITALIANA (ASI) PER GLI ESERCIZI DAL 1993 AL 1996.

SOMMARIO

PARTE PRIMA. - 1. PREMessa. - 2. I compiti istituzionali e la struttura. - 3. Il personale. - 4. I compensi degli organi. - 5. L'Amministrazione straordinaria. - 5.1 Attuazione. - 5.2. Commissione dei cinque. - 5.3 Commissione dei nove. - 5.4 L'Amministratore straordinario. - 5.5 Il piano di riassetto. - 6. I nuovi regolamenti. - 7. L'attività di gestione. - PARTE SECONDA. - 8. I bilanci di previsione e i consuntivi. - 9. Il conto economico. - 10. Il conto del patrimonio. - 11. Considerazioni conclusive

PAGINA BIANCA

PARTE I

1. Premessa

La gestione finanziaria dell'Agenzia Spaziale Italiana - ASI, con sede in Roma, ha formato oggetto di relazione al Parlamento sino all'esercizio 1992.¹ L'Ente predetto è assoggettato al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 2 della legge 21 marzo 1958 n.259.²

Con la presente relazione si riferisce sui risultati del controllo eseguito sulla gestione relativa agli esercizi finanziaria dal 1993 al 1996 ai sensi dell'art. 7 della citata legge n.259 e dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n.20.

L'Agenzia è sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica a norma dell'art. 1, comma 2° della legge n.186/88 ed a quella del Ministero del Tesoro limitatamente ai bilanci.

Tutti i conti consuntivi relativi agli esercizi all'esame sono stati elaborati dall'ente con gravi ed ingiustificati ritardi rispetto al termine di legge (30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento) come è facilmente riscontrabile dalla Tabella che segue:

consuntivo	deliberato	pervenuto alla corte dei conti
1993	11.7.96	30.7.96
1994	30.4.97	31.12.97
1995	15.7.97	31.12.97
1996	21.4.98	10.6.98

E' quindi da evidenziare che nemmeno dopo il commissariamento dell'Ente avvenuto nel '93 e il periodo di amministrazione straordinaria disposta per legge nel 1995, vicende sulle quali verrà riferito ampiamente più avanti, è stata possibile la normalizzazione del processo di formazione del bilancio annuale e della relativa rendicontazione, nel rispetto delle scadenze prescritte che l'Ente ha sistematicamente disatteso sin dalla sua istituzione.

A tutt'oggi, non risulta ancora deliberato il conto consuntivo 1997.

¹ Atti parlamentari - XII legislatura, doc. xv n.27.

² Art. 14, comma 1° della legge istitutiva n.186 del 1988.

Va ribadita la singolarità, già rilevata nella precedente relazione, dell'assoggettamento dell'ente al controllo della Corte dei conti a norma degli articoli da 5 a 9 della legge 259 del 1958 (art. 14, I comma della legge n.186/88), ma non del successivo art.12 - che prevede la presenza di un magistrato alle sedute degli organi collegiali dell'Ente - pur ricorrendo l'ipotesi di apporto dello Stato al patrimonio dell'Agenzia, la rilevanza della gestione ed i gravi problemi che ad essa sono conseguiti posto che siffatto modello, normalmente previsto per gli Enti costituiti con apporto al patrimonio, assicura un più immediato ed incisivo intervento del controllo esterno.

2. I compiti istituzionali e la struttura.

Non sono intervenute nel periodo all'esame e nemmeno successivamente, sino alla data del presente referto, modifiche alle finalità istituzionali dell'Agenzia, contemplate dall'art. 2 della legge istitutiva (n°186 del 1988) e per questo aspetto si rinvia a quanto già detto nella precedente relazione.³

Per quanto attiene invece alla struttura ed agli organi che la gestiscono v'è da osservare che sulla loro durata e composizione hanno inciso dapprima il commissariamento dell'ente disposto con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 27 agosto 1993 per un periodo di 4 mesi, prorogato alla scadenza di altri due (con DPCM 29.12.93) e, successivamente, l'emanazione della legge n.233 del 31.5.95 che ha previsto l'Amministrazione straordinaria dell'ente sino al 30 giugno 1996, in ragione del negativo andamento della gestione e delle controverse vicende che l'hanno caratterizzata.

I due provvedimenti simili nelle motivazioni, individuate nell'esigenza di procedere al riordino dell'ente e di introdurre opportune modifiche nella legge istitutiva, non hanno prodotto peraltro risultato alcuno, tant'è che dopo la scadenza dei rispettivi periodi di vigenza, sono stati ricostituiti gli organi previsti dalla legge 186 e l'agenzia ha ripreso ad operare secondo la sua struttura tradizionale nell'organizzazione originariamente prevista dalla legge istitutiva.

V'è da dire, però, che è in preparazione un decreto legislativo recante norme per il riordinamento dell'ASI in attuazione della delega contenuta nella legge n.59 del 1997.

V'è ancora da dire che in ragione del ritardo con il quale gli ordinari organi di amministrazione sono stati ricostituiti rispetto alla scadenza del

³ Documento XV, n.27 pag.11, atti parlamentari XII legislatura. Si dà, ad ogni buon fine, una sintetica esposizione delle finalità dell'Ente:

- predisposizione - in base alle direttive impartite dal Ministro vigilante secondo i criteri generali deliberati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica - di programmi scientifici, tecnologici ed applicativi, finalizzati anche allo sviluppo dell'industria spaziale nazionale;
- nella elaborazione ed attuazione del "Piano spaziale nazionale", articolato in programmi e progetti di interesse scientifico ed applicativo;
- gestione dei programmi in ambito internazionale, curando gli interessi inerenti alla partecipazione italiana ai programmi dell'Agenzia spaziale europea (ESA), ed assicurando al Ministro dell'Università e della Ricerca le necessarie collaborazioni;

termine contenuto nella legge 233,⁴ la gestione dell'Amministratore straordinario nominato ex lege 233/95, è perdurata oltre il termine di scadenza normativamente stabilito, cioè sino al 5.12.96, momento nel quale si è avuto il passaggio delle consegne nelle mani del nuovo Presidente.

Sulle modificazioni intervenute per effetto della legge 233/95, verrà riferito ampiamente più avanti.

⁴ Il Presidente dell'Ente, con decreto in data 12.10.96 del presidente della repubblica, il consiglio d'amministrazione con decreto del Presidente del consiglio in data 24.10.96.

3. Il personale

E' necessario rimarcare preliminarmente come a distanza di 10 anni dall'entrata in vigore della legge istitutiva non risultino ancora definite le posizioni giuridiche del personale in servizio presso l'agenzia.

L'art. 19 della legge prevedeva, infatti, che la copertura dei posti in organico dell'ente, potesse avvenire tra l'altro con personale proveniente dal CNR che svolgeva compiti nella materia spaziale.

I problemi di primo inquadramento di siffatto personale, a tutt'oggi, non hanno ancora trovato definitiva soluzione e ciò non può non essere censurato da questa Corte, non potendosi ritenere valida scusante il ritardo col quale è stato emanato il regolamento di organizzazione e funzionamento⁵ previsto dall'art. 10, comma 7, lett. a) della stessa legge.

Invero i contrasti interpretativi insorti sui criteri da utilizzare per l'applicazione della normativa menzionata, unitamente ai rilievi dell'Amministrazione vigilante sugli accordi che via via venivano raggiunti, hanno concorso al ritardo pesantissimo del quale si è appena detto.

Le delibere dell'ASI concernenti l'inquadramento nei propri ruoli del personale in precedenza addetto al piano spaziale nell'ambito del CNR, adottate per la prima volta nel 1992 vennero annullate, in conseguenza dei rilievi formulati dal Ministero vigilante.⁶ Nel febbraio del 1994 da parte del commissario straordinario all'epoca in carica, fu data attuazione alla nuova delibera (n.465) nel frattempo adottata dal Consiglio d'amministrazione nella materia, in data 9 febbraio 1993. Peraltro, avverso detta delibera vennero prodotti, da gran parte degli interessati (48), ricorsi al giudice amministrativo che accolse le richieste di sospensiva. Va precisato che nell'ordinanza al di là delle valutazioni di merito fu chiaramente affermato il principio che gli inquadramenti siccome disposti, non potessero considerarsi definitivi.

Dette questioni, alle quali lo stesso Parlamento ha posto attenzione (con la legge 233/95 all'Amministrazione straordinaria, venne dato incarico, tra l'altro, di provvedere a concludere l'iter dei provvedimenti relativi al personale

⁵ Emanato con delibera del C.d.A. n.11 del 25.11.96.

⁶ Conf. par. 5.1.

non ancora pienamente attuati ⁷⁾, permangono a tutt'oggi irrisolte, non essendo stato adottato alcun provvedimento consequenziale.

E' ben vero che nel 1997, da una parte fu dato incarico ad una Società specializzata esterna all'ASI di definire un'ipotesi di inquadramento - iniziativa questa che provenendo da un ente pubblico non può non essere definita quantomeno singolare - dall'altra vennero costituite due Commissioni consultive con lo stesso compito. Non solo, ma in data 14 marzo 1998 venne anche acquisito un parere dell'Avvocatura dello Stato.

Orbene l'Ente dopo avere acquisito tutti i menzionati pareri li ha disattesi (malgrado la sostanziale concordanza delle soluzioni offerte dalle due commissioni consultive e dal parere dell'Avvocatura) ritenendo inopinatamente di poter considerare definitive le posizioni giuridiche allo stato esistenti ed avviando per conseguenza procedure concorsuali per la copertura dei posti in organico vacanti.

Peraltro, attesa l'entità dei compensi corrisposti alle due Commissioni ed alla Società specializzata per l'acquisizione di pareri poi disattesi e quindi inutilmente resi, del fatto viene data notizia alla competente Procura regionale.⁸

E' di tutta evidenza come siffatta situazione, protrattasi per oltre 10 anni, non possa non avere negativamente inciso sull'organizzazione dei servizi e sulla loro efficienza, stante, ove non bastassero i ritardi nell'emanazione dei regolamenti di attuazione, la comprensibile disaffezione di quanti aspirando all'inquadramento, hanno dovuto operare in condizioni di perdurante incertezza.

La dotazione organica dell'ente di 150 unità è stata poi ridotta a 145 a far tempo dal 1.1.97 con la nuova pianta organica, adottata unitamente al regolamento di organizzazione e funzionamento.

Nella tabella che segue sono indicate le unità di personale effettivamente in servizio nel periodo considerato, al 31 dicembre di ciascun esercizio:

⁷ Art. 1, comma 3 della legge 233/95.

⁸ In particolare la Commissione nominata con decreto presidenziale n.404 del 30.7.97 ha ricevuto compensi per lire 70.000.000.

	1993	1994	1995	1996
Personale a tempo indeterminato	88	88	89	86
Personale a tempo determinato ex art. 54 regolamento di personale	1	1	2	3
Personale a tempo determinato ex art. 23 DPR 171/91	13	13	15	15
TOTALE	102	102	106	106

Nel corso di ciascun esercizio l'ente si è, inoltre, avvalso di unità di personale assunto trimestralmente, ai sensi dell'art. 56 del regolamento, che consente tale forma di incarico temporaneo per esigenze di carattere eccezionale connesse al mancato inquadramento in ruolo degli aventi diritto, nella seguente misura es. 1993 (8), 1994 (50), 1995 (42) 1996 (24). L'ente ha quindi, nel periodo, costantemente operato con una consistenza organica effettiva di gran lunga inferiore a quella tabellare, con le intuibili ripercussioni sull'efficienza e la speditezza dell'attività tecnico-amministrativa dell'Agenzia che l'utilizzo di unità di personale ex art. 56 ha potuto soltanto attenuare.

L'onere complessivo relativo al costo del personale in servizio nei quattro esercizi considerati è rappresentato nella tabella che segue:

costo del personale (in milioni)

1993	14.946
1994	13.044
1995	12.408
1996	24.713

Gli elementi raccolti ed elaborati, danno contezza non soltanto delle spese per retribuzioni in senso proprio al lordo dei contributi a carico dell'amministrazione, nonchè dello speciale trattamento economico previsto, per il personale dipendente di ruolo o comandato, dall'art. 18 del regolamento sullo stato giuridico, attuativo dell'art. 16, 5° comma della legge 186/88, ma in una accezione più ampia, anche delle ulteriori spese a carattere non retributivo, relative a provvidenze a favore del personale, mirate comunque a remunerare

in senso lato l'attività lavorativa dei dipendenti. Sono state ricomprese, in tale ambito le contribuzioni per la gestione mense nonchè le somme erogate per indennità di missione, rimborso spese etcc. come è meglio specificato nella tabella che segue: