

**MINISTERO
DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**

**DIPARTIMENTO DELLA
RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA
SERVIZI ISPETTIVI di FINANZA PUBBLICA**

Settore III

**RELAZIONE
SULLA VERIFICA AMMINISTRATIVO-CONTABILE**

Al

Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)

ROMA

eseguita dall'11.05.2010 al 29.07.2010

Roma, 11.10.2010

I Dirigenti dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica

Dr. Filippo D'Alterio

Dott.ssa Patrizia Padroni

Personale distaccato presso la Fondazione G. Monasterio

Si è esaminata la particolare situazione riscontrata con riferimento al personale dipendente CNR che presta la propria attività presso la Fondazione G. Monasterio di cui si è già riferito nelle pagine precedenti.

Come si è precisato al capitolo 1, alla fine del 2007 è stata costituita la Fondazione Toscana G. Monasterio alla quale è stata trasferita l'attività di assistenza sanitaria in regime di ricovero ed ambulatoriale svolta nei presidi ospedalieri di Pisa e Massa già svolta dal CREAS-IFC-CNR.

Per riassumere:

- a) fino al 2007 l'IFC ha gestito direttamente attività sanitarie (in regime di ricovero ed ambulatoriale) - in base a convenzione con la Regione Toscana - nella sua configurazione di Centro di Ricerca per l'Erogazione di Attività sanitarie di rilievo nazionale ed internazionale CREAS¹³;
- b) con Deliberazione n. 160/2005 del 9.11.2005 il CdA del CNR ha disposto *“la partecipazione del CNR alla costituzione della Fondazione Gabriele Monasterio, ai sensi dell'articolo 14 del Codice Civile, con sede a Pisa”* e di *“dare mandato al Presidente di negoziare con la Regione Toscana gli aspetti economici, patrimoniali e quelli relativi al personale ancora da definire, da sottoporre al Consiglio per la definitiva approvazione ai fini della trasmissione al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca per la autorizzazione alla stipula degli atti relativi ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lett. b)¹⁴ del Decreto Legislativo 9 giugno 2003, n. 127.”* (il provvedimento è in allegato con il n. 4.3);
- c) il Protocollo d'intesa siglato dalle parti nel 2006 prevede, fra l'altro,: *“8) La Fondazione, come già il CREAS IFC-CNR, nell'espletamento delle sue attività potrà altresì avvalersi di personale del CNR, con l'applicazione delle disposizioni*

¹³ Qualificato come Azienda di ente di ricerca.

¹⁴ Si riporta il testo dell'articolo 18, comma 1, del Decreto Legislativo 9 giugno 2003, n. 127.”

1. Il CNR per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 3 e di ogni altra attività connessa, ivi compreso l'utilizzo economico dei risultati della ricerca propria e di quella commissionata, secondo criteri e modalità determinati con il regolamento di organizzazione e funzionamento può:

a) Stipulare accordi e convenzioni;

b) Partecipare o costituire consorzi, fondazioni o società con soggetti pubblici e privati, italiani e stranieri, previa autorizzazione del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca...omissis

che regolano i rapporti normativi ed economici del personale universitario nell'ambito delle Aziende Ospedaliero-Universitarie regionali." (in allegato 4.4);

- d) il 13 luglio 2006 sono stati siglati il Protocollo attuativo e lo Statuto il quale, all'art. 21 (Personale), comma 3 dispone "*La fondazione potrà avvalersi anche di ulteriore personale del CNR, delle Università, di altre Aziende Sanitarie ed istituzioni pubbliche o private, **previa intesa** con gli Enti di appartenenza. Al personale della Fondazione non dipendente del SSR e operante in ambito sanitario, si applicano le disposizioni vigenti concernenti il trattamento economico integrativo del personale universitario operante nelle Aziende Ospedaliero-universitarie regionali.*"

Deve essere qui ribadito, in primo luogo, che, ad oggi, non è stata ancora stipulata alcuna convenzione¹⁵ (così come avvenuto in passato con la Convenzione Regione Toscana-CNR del 30.06.1989 sulla base di precedenti accordi) intesa a disciplinare analiticamente i rapporti tra Fondazione (nel frattempo divenuta ente pubblico regionale¹⁶) e CNR.

Gli accordi sindacali stipulati ed esibiti allo scrivente destinati a regolamentare la posizione del personale CNR-IFC (si veda, in allegato 4.5, stralcio del Protocollo d'intesa del 2008) in servizio presso la fondazione risultano sottoscritti esclusivamente dalle sigle sindacali e dal Presidente della fondazione, non dal CNR per cui, trattandosi di personale a tutti gli effetti dipendente del CNR, si deve ritenere che non abbiano alcuna validità.

La circostanza che personale CNR svolga da anni e a tempo pieno attività sanitaria presso i Presidi ospedalieri transitati nella Fondazione non sembra in linea con lo spirito della legge di riordino del 2003 laddove la finalità istituzionale dell'ente è individuata nella ricerca. Lo Statuto di cui al precedente punto d), nel precisare che la Fondazione "*potrà avvalersi*" di personale del CNR, specifica che tale condizione potrà essere realizzata "*previa intesa con gli enti di appartenenza*", intesa, ad oggi,

¹⁵ Il testo della Convenzione è ancora in fase di discussione tra le parti coinvolte ma le posizioni sono molto distanti.

¹⁶ Legge Regionale 29 dicembre 2009, n. 85 recante Riconoscimento della "Fondazione Toscana Gabriele Monasterio per la ricerca medica e di sanità pubblica" come ente di diritto pubblico.

non formalizzata nel dettaglio; ciononostante il personale in questione continua a svolgere attività sanitaria a pieno orario presso la Fondazione senza, sostanzialmente, alcun titolo (non è comandato né distaccato¹⁷, non è in mobilità, non è stipulata la convenzione che costituisce l'atto conclusivo e che rende efficace il rapporto di collaborazione).

Relativamente al trattamento economico del personale in questione, va, preliminarmente, precisato che non è presente alcuna unità di personale dirigente.

Il personale – dunque tutto del comparto, prevalentemente ricercatori medici (si veda, in allegato 4.6 l'accordo sindacale relativo al trattamento economico aggiuntivo del personale in questione cui è unito l'elenco nominativo e per profilo al dicembre 2008) - percepisce dal 1996 trattamenti economici integrativi (dalla Regione) onde equiparare il trattamento spettante in base al CCNL degli enti di ricerca a quello del personale SSN in quanto svolgente attività sanitarie.

Ciò posto si evidenzia quanto segue:

- la prima convenzione stipulata tra la Regione Toscana e l'Istituto di Fisiologia clinica del CNR trae sostanzialmente legittimazione dall'art. 40 (Enti di ricerca e relative convenzioni) della legge 23.12.1978, n. 833¹⁸ richiamato dall'art. 4, comma 12 (Aziende ospedaliere e presidi ospedalieri) del D.Lgs. n. 502/1992 e s.m.i.¹⁹

Con l'emanazione del D.lgs. 127/2003 di riordino del CNR, mentre sono state consacrate le finalità istituzionali dell'ente nello svolgimento, promozione, diffusione, trasferimento e valorizzazione dell'attività di ricerca nei principali settori di sviluppo

¹⁷ Il "distacco", tuttavia, non è istituito giuridicamente disciplinato.

¹⁸ Si riporta il testo dell'art. 40 legge 833/1978:

Convenzioni analoghe a quelle previste per le cliniche universitarie, e di cui all'articolo 39 della presente legge, **potranno essere stipulate tra le regioni e gli enti di ricerca** i cui organi svolgano attività finalizzata agli obiettivi del servizio sanitario nazionale, al fine di disciplinare la erogazione da parte di tali organi di prestazioni sanitarie a livello preventivo, assistenziale e riabilitativo, nonché la utilizzazione del personale degli enti di ricerca secondo i fini della presente legge.

¹⁹ Si riporta il testo del comma 12 dell'art. 4 D.lgs. 502/1992:

12. **Nulla è innovato alla vigente disciplina per quanto concerne** l'ospedale Galliera di Genova, l'Ordine Mauriziano e **gli istituti ed enti che esercitano l'assistenza ospedaliera di cui agli articoli 40, 41 e 43, secondo comma, della L. 23 dicembre 1978, n. 833**, fermo restando che l'apporto dell'attività dei suddetti presidi ospedalieri al Servizio sanitario nazionale è regolamentato con le modalità previste dal presente articolo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. 7 dicembre 1993, n. 517, i requisiti tecnico-organizzativi ed i regolamenti sulla dotazione organica e sull'organizzazione dei predetti presidi sono adeguati, per la parte compatibile, ai principi del presente decreto e a quelli di cui all'art. 4, comma 7, della L. 30 dicembre 1991, n. 412, e sono approvati con decreto del Ministro della sanità.

delle conoscenze e delle loro applicazioni per lo sviluppo scientifico, tecnologico, economico e sociale del Paese, sono state, altresì, dettate (art. 21) specifiche norme per il personale di ricerca dell'Ente sancendo, al comma 5 dell'art. 21, che lo stesso “è autorizzato ad assumere incarichi di direzione ed a svolgere attività di ricerca presso gli IRCCS per periodi determinati”. Tale disposizione – che è chiaramente norma speciale – sembra intesa a restringere la portata dell'art. 40 legge n. 833/1978 alla sola ipotesi ivi indicata – e quindi soltanto allo svolgimento di attività di ricerca e soltanto presso gli IRCCS – ed ha comunque introdotto un preciso limite temporale (“per periodi determinati”). La disposizione del 2003 è, inoltre, rafforzata dall'art. 22 del Regolamento del personale il quale stabilisce, al riguardo, che gli eventuali incarichi per attività di ricerca del personale CNR presso gli IRCCS devono essere autorizzati dal Presidente CNR e che, se svolti al di fuori della programmazione delle attività del CNR, comportano il collocamento del dipendente in aspettativa senza assegni. Le norme sopra riportate inducono a ritenere che non sia possibile che personale ricercatore CNR possa svolgere a tempo pieno e per durata indeterminata attività sanitaria di medico presso strutture ospedaliere esterne all'ente, private o pubbliche che siano. La Fondazione Monasterio è un soggetto giuridico del tutto distinto dal CNR; quest'ultimo è indicato quale partecipante istituzionale della fondazione in quanto titolare dei rapporti attuativi in ambito sanitario con la Regione Toscana (art. 2, comma 3).

L'art. 21 dello Statuto della Fondazione prevede – in difformità sostanziale con le norme ora citate – che il personale CNR in comando presso la Fondazione rimarrà alle dipendenze del CNR e continuerà a percepire la normale retribuzione oltre ad una indennità quale trattamento economico integrativo previo versamento dei corrispondenti importi, oltre ai contributi a carico dell'Ente, compresa l'IRAP.

Dall'esame della normativa CNR si rileva che l'art. 49 (Collaborazione con altri soggetti) del Regolamento di organizzazione e funzionamento consente l'attivazione di rapporti di collaborazione nell'attività di ricerca con soggetti pubblici e privati, regolati attraverso forme contrattuali di diversa tipologia (tra cui convenzioni operative) ma deve trattarsi di specifici progetti/programmi di ricerca di interesse delle

parti e per periodi di tempo limitati. Solo in tale ambito potrebbe essere previsto l'utilizzo di personale CNR presso la Fondazione con il riconoscimento (a carico della Fondazione) di trattamenti economici aggiuntivi (comunque in base all'art. 19 CCNL). Altra ipotesi potrebbe essere offerta dall'art. 32 (Unità di ricerca presso terzi) del Regolamento di organizzazione e funzionamento ma anche qui l'eventuale utilizzo (tramite comando) di personale dipendente è a tempo determinato posto che l'istituzione di unità di ricerca è consentita *“per singoli progetti a tempo definito”*.

Sotto l'aspetto economico-finanziario, si è già detto che il personale in parola percepisce da anni compensi aggiuntivi per l'attività clinica svolta. Prima della costituzione della Fondazione, l'attività era esercitata all'interno delle strutture del CNR, presso presidi ospedalieri che appartenevano al CNR (Istituto di Fisiologia clinica) ed il compenso era corrisposto dalla Regione in base a specifico accordo.

Limitando, tuttavia, l'analisi al periodo più recente, successivo, quindi, alla costituzione della Fondazione che ha determinato lo svolgimento di attività sanitaria dei ricercatori-medici CNR presso un soggetto esterno all'ente (appunto la Fondazione Monasterio), si è appurato che, a partire dalla costituzione della Fondazione, il CNR ha acquisito le somme ad esso corrisposte dalla Fondazione a titolo di acconto e relative al trattamento economico aggiuntivo per il periodo fino al 30 dicembre 2009 spettante al personale CNR operante presso la Fondazione (in allegato 4.7 è la nota del Direttore generale della Fondazione con unito l'elenco del personale CNR operante presso la Fondazione e le somme spettanti ad ognuno di essi per il periodo novembre 2007-dicembre 2009 comprensivo degli oneri previdenziali e dell'IRAP). Il CNR non ha, però, fino ad oggi, corrisposto alcuna somma al personale in questione.

Si è inoltre, accertato, che il personale in questione svolge anche attività libero professionale intramuraria in regime ambulatoriale.

Relativamente al periodo novembre 2007-dicembre 2009 il CNR ha provveduto a versare in favore del personale in questione *“a titolo di competenza accessoria”* le somme versate dalla Fondazione al CNR per l'attività libero professionale intramuraria svolta dai medici (ricercatori CNR) operanti presso la Fondazione stessa. Come mostrano le disposizioni dirigenziali CNR (si veda a titolo di esempio, la Disposizione

dirigenziale n. 1819 del 03.12.2009 concernente l'attività intramuraria svolta nel mese di novembre 2009 prodotta in allegato 4.8 e, in particolare, il prospetto analitico unito al provvedimento) i proventi derivanti dall'esercizio di tale attività sono assoggettati agli oneri per lavoro dipendente.

Al riguardo devono essere preliminarmente ribadite le osservazioni sopra formulate in ordine alla inapplicabilità nei confronti del personale CNR delle disposizioni di cui all'art. 40 (Enti di ricerca e relative convenzioni) della legge 23.12.1978, n. 833 richiamato dall'art. 4, comma 12 (Aziende ospedaliere e presidi ospedalieri) del D.Lgs. n. 502/1992 e s.m.i. per effetto dell'art. 21, comma 5 D.lgs. 127/2003.

Se così è, lo svolgimento di prestazioni professionali da parte dei ricercatori CNR operanti presso la Fondazione Monasterio deve considerarsi illegittimo in quanto in contrasto con le disposizioni recate dall'art. 53 (Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi) del D.lgs. 165/2001. Tale norma richiama espressamente il disposto degli artt. 60 e seguenti del TU approvato con DPR n. 3/1957. Il primo comma dell'art. 60 al riguardo dispone che: *“L'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro”* ecc. .

Per quanto riguarda la disciplina contrattuale collettiva non si rinvencono norme applicabili alla fattispecie: infatti, l'art. 19 (attività per prestazioni a committenti esterni) del CCNL relativo al personale del comparto delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione per il quadriennio normativo 2002-2005 ed economico 2002-2003²⁰ fa riferimento a proventi di progetti di ricerca, consulenza e formazione finanziati con risorse private, comunitarie o pubbliche diverse dalle fonti di finanziamento delle attività istituzionali. Qui non si è di fronte a tali ipotesi. Né sembrano applicabili alla fattispecie le disposizioni del Regolamento con cui il CNR ha provveduto a regolamentare le attività svolte per conto di terzi (il Regolamento è del 1998 modificato nel 1999 e viene prodotto in allegato con il n. 6.1. Il nuovo Testo

²⁰ Art. 19 “Attività per prestazioni a committenti esterni”:

1. I proventi di progetti di ricerca, consulenza e formazione finanziati con risorse private, comunitarie o pubbliche, diverse dalle fonti di finanziamento delle attività istituzionali, dedotte tutte le spese direttamente connesse alla realizzazione del progetto stesso e i relativi costi marginali di funzionamento, sono utilizzati anche per la costituzione di un fondo di incentivazione la cui destinazione terrà conto dell'apporto di gruppi oltre che di singoli dipendenti. La relativa deliberazione dell'Ente sarà assunta previa concertazione con le OOSS.

regolamentare predisposto nel 2008 non è ancora operativo). In base a tale regolamento sono escluse dalla disciplina “*le attività espletate da organi del CNR facenti parte del SSN – ai sensi del comma 12, art. 4 D.Lgs. 502/1992 e s.m.i. in quanto regolate da specifiche norme di legge e di regolamenti*” ; la norma fa riferimento, evidentemente, alla situazione antecedente alla creazione della Fondazione Monasterio e non può essere, pertanto, invocata.

In subordine va poi precisato che l'attività libero professionale intramuraria svolta dai medici del SSN (e dalle categorie cui si estende tale disciplina) costituisce reddito da lavoro dipendente soltanto ai fini fiscali (Art. 50, comma 1, lett. e del TUIR). Sotto l'aspetto previdenziale tali proventi sono inquadrati, invece, tra i redditi da lavoro autonomo e quindi non soggetti alle ritenute cui, invece, risultano assoggettati (si veda, ancora, il prospetto unito alla disposizione dirigenziale già prodotta in allegato 4.8).

In conclusione, al di là dell'aspetto normativo qui sopra evidenziato, la realtà rappresentata non trova giustificazione sotto il profilo economico ed istituzionale. Ciò in quanto il CNR corrisponde trattamenti economici a propri dipendenti che non prestano servizio presso le proprie strutture e comunque non svolgono attività di ricerca al di fuori del CNR negli ambiti consentiti (per periodi limitati di tempo) dalle norme sopra ampiamente riportate, il che si palesa quantomeno incoerente con gli estesi provvedimenti di stabilizzazione e con i concorsi pubblici espletati, tutti intesi ad incrementare il numero dei dipendenti per consentire lo svolgimento dell'attività istituzionale. Tale personale, essendo impegnato in attività di tipo sanitario a tempo pieno e indeterminato presso i presidi ospedalieri della Fondazione²¹ (tant'è che il personale in parola percepisce dalla Fondazione trattamenti economici aggiuntivi che li equiparano al personale dirigente medico SSN), non può espletare attività di ricerca (per la quale è puntualmente retribuito dal CNR) che in misura marginale e comunque neanche regolata in termini di impegno lavorativo. Il personale in questione non è comandato e quindi figura a tutti gli effetti come personale in servizio, percepisce il regolare trattamento economico previsto dai CCNL del personale del comparto degli

²¹ E svolgendo, altresì, attività libero professionale intramuraria!

enti di ricerca a carico del CNR, ma a tale percezione, non corrisponde alcuna prestazione lavorativa.