

Capitolo V

RICERCA SCIENTIFICA PUBBLICA

PARTE PRIMA: PROFILI ORGANIZZATIVI

1.- Considerazioni generali

La ricerca scientifica, nel suo aggancio con i problemi economici e sociali degli stati, costituisce uno strumento di sviluppo la cui efficacia, nel quadro della competizione internazionale, e' fundamentalmente condizionata dalle risorse finanziarie e umane investite e dal modo in cui tali risorse sono organizzate.

Nei suoi "Indirizzi programmatici", il Governo nella prospettiva del potenziamento dell'apparato produttivo del Paese, si e' fra l'altro impegnato "a reperire lo spazio finanziario piu' ampio possibile per il sostegno della ricerca" e a procedere, in particolare, al riassetto delle strutture pubbliche. L'espresso proponimento governativo - che, per quanto riguarda il riassetto delle strutture, non ha avuto finora attuazione, nel senso, quanto meno, della adozione di adeguate iniziative sul piano legislativo - offre cosi' alla Corte l'occasione di dar avvio, per la prima volta, ad una analisi specifica, seppur necessariamente contenuta, degli apparati pubblici preposti alla ricerca scientifica in Italia, con l'intento, in prospettiva, di approfondirne

dire e verificarne, nell'annuale sede delle sue relazioni al Parlamento, l'evoluzione organizzativa e i profili funzionali.

E' appena da ricordare che il problema della riforma dell'organizzazione pubblica della ricerca scientifica costituisce uno dei tanti "Leitmotive" che caratterizzano la storia amministrativa del nostro Paese: lo si trova, gia' rinviato, nel 1948, allorché alcune modifiche all'ordinamento del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) vengono adottate "fino a quando non sarà attuata" tale riforma (1); lo si ritrova inserito nelle linee generali del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970, approvato con la legge 27 luglio 1967 n.685; e viene di continuo segnalato sia in provvedimenti legislativi (2), sia nelle deliberazioni del CIPE, sia nelle relazioni del Ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica e in quelle del CNR. La legge 20 marzo 1975 n.70, com'è noto, ha codificato gli enti "necessari" anche per il settore della ricerca, intendendo anche qui introdurre elementi razionalizzanti per un piu' agevole governo del settore; ma l'inseri-

(1) Art. 1 del d.l. 7 maggio 1948 n.1167.

(2) L'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima è stato, per esempio, istituito "in attesa della riforma dell'organizzazione nazionale della ricerca scientifica e del riordinamento degli enti pubblici di ricerca" (art. 8 della legge 17 febbraio 1982 n.41).

mento tout court degli enti di ricerca nell'area del parastato, segnatamente per cio' che attiene al trattamento giuridico ed economico del personale (3) e alle norme di contabilita', ha finito col creare nuovi problemi, anch'essi avvertiti nel citato documento governativo.

Nel corso della esposizione, accanto ad un rapido e generale panorama storico-organizzativo, piu' dettagliate considerazioni saranno dedicate all'universita', al Consiglio nazionale delle ricerche (CNR), al Comitato nazionale per la ricerca e lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative (ENEA) e all'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN). Le vicende di queste strutture maggiori appaiono infatti rappresentative di larga parte delle problematiche del settore.

Il quadro nel suo insieme mostrera' come la materia sia affidata ad una molteplicita' di centri, sedi e istituzioni dotati di connotazioni giuridiche e strumentali assai

(3) Particolari norme in materia di personale a contratto, di dotazioni organiche etc. sono dettate dalla legge n.70/1975 per alcuni enti di ricerca. L'accordo Governo-sindacati sulla determinazione dei comparti di contrattazione ai sensi dell'art.5 della legge quadro sul pubblico impiego - raggiunto il 21 dicembre 1984, ma la cui disciplina tuttavia non e' stata finora recepita ed emanata col relativo decreto del Presidente della Repubblica - prevede un apposito comparto per il personale delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione.

Per il personale statale di ricerca di cui al terzo comma dell'art.1 della legge 11 luglio 1980, n.312, si veda il recentissimo d.P.R. 3 aprile 1985, n.217 che recepisce l'accordo raggiunto per il triennio 1982-1984.

differenziate, quale effetto in gran parte di una graduale stratificazione operatasi nel tempo e mai pervenuta ad un assetto razionale e coordinato. La pluralita' degli apparati, generalmente provvisti in vario grado di propria soggettivita' ed autonomia che li rende partecipi di finanziamenti pubblici autogestibili, presupporrebbe la definizione di efficaci meccanismi di coordinamento sia nel campo della ricerca di base sia in quello della ricerca applicata; ma l'intento finora in vario modo perseguito non sembra aver condotto a soddisfacenti risultati, mentre le occasioni di recente offerte, sul piano normativo, della istituzione del Servizio sanitario nazionale (1978) e della riforma delle universita' (1980) non appaiono aver contribuito al riordino del settore.

2.- Notazioni storiche

L'assetto odierno degli organismi pubblici di ricerca nel nostro Paese si e' venuto costituendo attraverso un processo nel quale possono individuarsi tre fasi.

Dopo la costituzione dello stato unitario - tralasciando l'universita' che, con pochi mezzi a disposizione, ha svolto una ricerca (c.d. di base) utile all'ampliamento delle conoscenze generali ma con sbocchi operativi non del tutto congrui - importanza fondamentale ha avuto l'attivita' di ricerca svolta da parte di taluni ministeri c.d. tecnici: e cio'

sia per esigenze legate alla difesa militare, sia per la natura propria di alcuni servizi gestiti dallo Stato (ferrovie, poste, telecomunicazioni) sia, infine, per la necessità di fare accertamenti e verifiche che implicano e sollecitano analisi e ricerche di natura scientifica (in materia di sanità, di attività mineraria, ai fini delle imposte di fabbricazione, etc.). Si tratta di una attività che, se anche conduceva a risultati di portata obiettiva e generale, veniva concepita e realizzata in funzione dei normali compiti amministrativi, con i quali faceva, in un certo senso, corpo.

Una nuova fase della organizzazione pubblica della ricerca si apre (o, meglio, viene registrata) negli anni trenta, col nuovo ordinamento dato al Consiglio nazionale delle ricerche (4), cui viene affidato non soltanto il compito di esercitare la consulenza "per tutto ciò che attiene all'attività scientifico-tecnica dello Stato" ma anche quello di promuovere, coordinare e disciplinare la ricerca scientifica "ai fini del progresso tecnico del Paese". L'avvenimento riflette così l'affermarsi di una concezione della ricerca come valore in se', che trascende le peculiari esigenze operative di questa o quell'amministrazione e può essere utilizzato per fini più ampi della collettività. A questa

(4) R.d.l. 25 giugno 1937 n.1114.

concezione appaiono ispirati sia la creazione di autonomi enti pubblici (come il CNEN, l'INFN, etc.) sia la rifondazione o l'istituzione di organismi incardinati, con varie formule, negli apparati ministeriali (per esempio, Istituto centrale di statistica, Istituto superiore di sanità').

La terza fase dell'indicato processo puo' farsi decorrere dagli anni sessanta ed e', in sostanza, uno sviluppo e un approfondimento della seconda e, in particolare, un tentativo di ricondurre anche la ricerca nell'ambito della programmazione. Questa tappa, o il suo inizio, e' caratterizzata dalla disciplina a livello legislativo data al CNEN (1960) (5); dalla introduzione nella compagine di governo di un ministro senza portafoglio per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica (1962), destinato a ricevere dalla legge ben precisi compiti suoi propri; dalla legge 2 marzo 1963 n.283, intestata specificamente alla "organizzazione e allo sviluppo della ricerca scientifica in Italia"; dalla legge 27 luglio 1967 n.685 che approva il programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970.

Importanza determinante ha, nella caratterizzazione di questa fase, la legge n.283/1963. Con essa e' stato anzitutto affidato a quello che e' poi divenuto il CIPE (integrato dai

(5) Vedi la legge 11 agosto 1960 n.933 (infra, par. 8)

ministri per la pubblica istruzione, per la difesa e per il coordinamento della ricerca) il compito di: a) accertare le condizioni e le esigenze della ricerca scientifica e tecnologica e stabilire le direttive generali per il suo potenziamento, in vista dello sviluppo economico, sociale e culturale del Paese, e nel rispetto della liberta' della scienza; b) promuovere la formulazione ed il coordinamento di programmi d'interesse nazionale e sovrintendere al loro svolgimento. Inoltre, e' stata prevista una "relazione generale sullo stato della ricerca scientifica in Italia" da presentarsi annualmente al CIPE dal presidente del CNR "con conseguenti proposte di programmi di ricerca annuali o pluriennali, da attuarsi a cura delle amministrazioni o degli enti pubblici interessati, corredati da apposite relazioni, nonche' proposte provvedimenti per attuare detti programmi o per dare comunque incremento alle attivita' di ricerca nel Paese" (la relazione, approvata dal Comitato, viene allegata alla relazione previsionale e programmatica) (6); e' stato disposto il raggruppamento in unico capitolo degli stati di previsione della spesa dei singoli ministeri delle somme assegnate per scopi

(6) La relazione del Presidente del CNR per il 1984 e' stata approvata dal CIPE il 6 marzo 1985. Puo' essere interessante ricordare che gia' l'art. 35 del r.d.l. 25 giugno 1937 n.1114 (abrogato dal d.l.lgt. 1 maggio 1945 n.82) stabiliva che "il Consiglio nazionale delle ricerche presenta annualmente una relazione sull'attivita' svolta nell'anno, sullo sviluppo delle ricerche scientifiche e sui risultati ottenuti".

di ricerca scientifica ed eventualmente ripartite in piu' capitoli (disposizione alla quale, sostanzialmente, non e' stata data finora attuazione); e' stato infine allargato il concetto di ricerca scientifica attraverso l'inserimento nei comitati nazionali del CNR anche di membri eletti dai docenti di materie giuridiche, politico-sociali, economiche, umanistiche.

Quanto alla legge sulla programmazione - rimasta, com'e' noto, largamente inattuata - essa (capitolo X), partendo dalla constatazione che gli impieghi della ricerca scientifica avevano avuto uno sviluppo insufficiente e che "lo sviluppo del reddito nazionale dipendera' fundamentalmente dal progresso tecnico", considerava l'intensificazione dell'attivita' di ricerca come "obiettivo fondamentale del programma"; e, nel tracciare le linee generali della politica della ricerca, prevedeva l'istituzione di un apposito ministero per la ricerca scientifica e tecnologica, con compiti di programmazione, coordinamento e impulso; assegnava a ciascuna delle istituzioni operanti nel settore (comprese le aziende private) uno specifico ruolo e formulava programmi di spesa.

3. - L'assetto organizzativo attuale

Venendo ora alle odierne linee organizzative della ricerca scientifica pubblica, esse sono costituite dall'apparato universitario ("l'universita' e' sede primaria della ri-

cerca scientifica") (7), che si dedica principalmente alla ricerca di base o fondamentale; dai ministeri, che conducono, in genere, ricerche finalizzate all'esercizio di funzioni amministrative, anche se taluni organismi ministeriali (come, per esempio, l'Istituto Superiore di sanita' o l'Istituto centrale di statistica) hanno acquistato una autorevolezza, per cosi' dire, "erga omnes"; da enti pubblici autonomi, anche regionali, ai quali e' affidata la parte di gran lunga maggiore della ricerca applicata; da centri privati facenti capo al sistema delle partecipazioni statali. E' da sottolineare che non sempre la linea di demarcazione tra centri ministeriali e centri autonomi e' netta. A parte, infatti, la circostanza che tutti gli enti pubblici di ricerca "fanno capo", per quanto riguarda la vigilanza, ad uno o piu' (talora a troppi) ministeri, puo' accadere o che un organo ministeriale abbia una particolare autonomia (per esempio, l'Istituto superiore di sanita') o sia addirittura dotato di personalita' giuridica (il CNR) oppure, viceversa, che enti pubblici abbiano o conservino particolari agganci operativi con il ministro competente nella materia (ad esempio, gli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria) (8).

(7) Art. 63 d.P.R. 11 luglio 1980 n.382.

(8) Si veda, a questo riguardo, la relazione della Corte dei conti, Sez. controllo enti, sugli istituti di ricerca e sperimentazione agraria, relativa agli esercizi 1980-1982, allegata alla determinazione n. 1802 del 18 dicembre 1984.

Tralasciando l'universita', alla quale sara' dedicato il successivo paragrafo 5, e i centri di ricerca operanti nell'area delle partecipazioni statali, il quadro organizzativo della ricerca statale e degli enti pubblici e', in via di massima, quello che segue, con l'avvertenza che la mappa dei centri ministeriali - senza pretese di completezza - e' limitata a quegli organi, servizi o uffici dotati di specifica competenza e autonomia nell'ambito dei rispettivi dicasteri.

A) CENTRI MINISTERIALI:

a) Presidenza del Consiglio dei ministri

Consiglio nazionale delle ricerche (soggetto, peraltro, alla disciplina del parastato); Istituto centrale di statistica (9)

b) Ministero degli affari esteri:

Istituto agronomico per l'oltremare (10)

(9) Sulla esigenza di ristrutturazione dell'Istituto centrale di statistica, si veda la relazione al disegno di legge n. 1108, presentato al Senato della Repubblica il 12 gennaio 1985.

(10) Sull'Istituto agronomico per l'oltremare - che la legge 26 ottobre 1962 n.1612 definisce "organo di consulenza ed assistenza del Ministero degli affari esteri nel campo "tecnico, scientifico agrario" - e sulla necessita' del suo riordinamento, si veda la relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1982, vol.II, parte I, pag. 354 e seguenti. Alla ristrutturazione dell'Istituto e' ora volto il disegno di legge n.912 presentato al Senato della Repubblica il 3 agosto 1984 e

c) Ministero dell'agricoltura e delle foreste:

Laboratorio centrale di idrobiologia, Ufficio centrale di economia agraria. Prima del loro inserimento nel parastato, i 23 istituti di ricerca e sperimentazione agraria succeduti alle stazioni sperimentali agrarie in forza del decreto del Presidente della Repubblica 23 novembre 1967 n.1318, che li definisce persone giuridiche di diritto pubblico - potevano considerarsi in una situazione assai simile a quella di un ente-organo, a causa dei penetranti poteri del Ministro nella loro gestione. La loro collocazione nella tabella VI allegata alla legge n.70/1975 (11) ne ha palesemente modificato l'area di gravitazione, creando taluni problemi, specie per quanto riguarda la disciplina della contabilita' e il trattamento del personale.

d) Ministero dei beni culturali e ambientali:

Istituto centrale per il restauro; Istituto centrale per la patologia del libro; Istituto centrale per il catalogo unico e la documentazione.

e) Ministero della difesa:

Centro applicazioni militari energia nucleare (CAMEN), Centro ricerche aero-spaziali (CRA), poligoni sperimentali.

attualmente all'esame della Camera dei deputati (atto Camera n.2345).

(11) Effettuata con d.P.R. 1 aprile 1978 n.245.

f) Ministero delle finanze

Laboratori chimici delle dogane e imposte indirette.

g) Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato:

Servizio geologico, Servizio chimico, Servizio ispettivo per la sicurezza mineraria.

h) Ministero dell'Interno:

Centro studi ed esperienze antincendi; Laboratori di elettronica, scienza delle costruzioni, idraulica, difesa atomica, chimica, presso la Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi.

i) Ministero dei lavori pubblici:

Servizio tecnico centrale; Comitato per l'edilizia residenziale (CER); Centro sperimentale stradale di Cesano di Roma (ANAS).

l) Ministero della poste e delle telecomunicazioni:

Istituto superiore delle poste e telecomunicazioni.

m) Ministero della sanita':

Istituto superiore di sanita'. Creato nel 1934 e riordinato con la legge 7 agosto 1973 n.519, e' ora definito dalla legge 23 dicembre 1978, n.833 "organo tecnico scientifico del Servizio sanitario nazionale dotato di strutture ed ordinamenti particolari e di autonomia scientifica".

Il vigente regolamento interno per l'organizzazione ed

il funzionamento di questo importante centro di ricerca, adottato con decreto ministeriale 29 aprile 1982, prevede, oltre ai servizi generali amministrativi e tecnici, 21 laboratori articolati in reparti (12).

Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL). Per tale Istituto compiti di ricerca, di studio e di sperimentazione sono stati previsti, tra gli altri, da una norma di delega contenuta nella legge n.833 del 1978 (articolo 23). L'Ente e' stato disciplinato con il decreto presidenziale del 31 luglio 1980, n.619, che ne ha definito le competenze, l'ordinamento e il trattamento economico dei dipendenti. Una serie di remore e di rinvii, connessi essenzialmente alle modalita' di assorbimento dei compiti gia' pertinenti all'Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni e all'Associazione nazionale per il controllo della combustione, entrambi disciolti, ne hanno ritardato l'entrata in funzione, che ha avuto luogo soltanto nel gennaio 1983, peraltro, entro limiti ristretti. Parzialmente inattuato e', a tutt'oggi, l'ordinamento dei servizi stabilito col decreto ministeriale del 1 febbraio 1984, anche a causa dell'incertezza riguardo alla determinazione degli organici. Non e' stato emanato il provvedimento del Ministro del tesoro, di concerto con quelli del lavoro e delle finanze,

(12) Per maggiori dettagli vedasi quanto riferito nel capitolo XXIV, parte I, Sezione II, della presente relazione.

previsto per l'assegnazione all'ISPESL delle strutture scientifiche e dei laboratori centrali dell'ENPI e dell'ANCC, ne' sono intervenuti i provvedimenti interministeriali di assegnazione definitiva delle sedi per i dipartimenti periferici e per gli uffici della sede centrale. La mancanza di tali indispensabili premesse ha, in sostanza, finora precluso l'avvio a regime delle attivita' istituzionali di ricerca e di studio dell'ISPESL, a distanza di quasi cinque anni dal decreto delegato che l'ha istituito (13).

n) Ministero dei trasporti:

Istituto sperimentale delle Ferrovie dello Stato, Centri sperimentali impianti a fune; di fotometria; di fonometria.

B) ENTI PUBBLICI:

La grandissima maggioranza degli enti pubblici aventi compiti di ricerca e' soggetta alle norme della legge n.70 del 1975 e inserita nella citata tabella VI allegata a tale legge. Gli enti che attualmente figurano nella tabella, in numero di 40, sono, nell'ordine ivi seguito: il Consiglio nazionale delle ricerche (al quale, come si e' detto, e' dedicato il successivo paragrafo 6), l'Ente nazionale sementi elette, l'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima, l'Istituto elet-

(13) Per maggiori dettagli vedasi quanto riferito nella parte II, Sez. II, cap. XXIV della presente Relazione.

trotecnico nazionale "Galileo Ferraris" di Torino, l'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE), l'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (ISCO), l'Istituto nazionale di geofisica, l'Istituto nazionale di fisica nucleare (anch'esso oggetto di particolare esame al paragrafo 8), l'Istituto nazionale di studi ed esperienze di architettura navale (Vasca navale), l'Istituto nazionale della nutrizione, l'Istituto nazionale di economia agraria (INEA), l'Istituto nazionale di ottica (Firenze), l'Istituto nazionale di alta matematica "F. Severi", l'Istituto nazionale di biologia della selvaggina, l'Istituto per lo sviluppo e la formazione professionale dei lavoratori (ISFOL), 23 istituti sperimentali per l'agricoltura (14), l'Osservatorio geofisico sperimentale di Trieste, la Stazione zoologica Antonio Dohrn di Napoli.

Oltre a questi enti, operano nel campo della ricerca scientifica anzitutto enti di rilevanza nazionale, come il Comitato nazionale per la ricerca e per lo sviluppo della

(14) Rispettivamente: per la cerealicoltura, per il tabacco, agronomico, lattiero-caseario, per l'agrumicoltura, per la difesa e la nutrizione delle piante, per la elaiotecnica, per la floricultura, per la frutticoltura, per la meccanizzazione agricola, per la olivicoltura, per la patologia vegetale, per la selvicoltura, per l'assestamento forestale e l'apicoltura, per la valorizzazione tecnologica dei prodotti agricoli, per la viticoltura, per la zoologia agraria, per la zootecnia, per le culture foraggere, per le culture industriali, per l'enologia, per l'orticoltura, per lo studio e la difesa del suolo.

energia nucleare e delle energie alterative (ENEA), che sara' anche esso oggetto di specifico esame piu' avanti (paragrafo 8) e l'Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL).

Nel campo della ricerca a fini industriali hanno pure rilevanza le otto Stazioni sperimentali per l'industria, soggette a vigilanza da parte dell'omonimo ministero; di esse, la prima (per le pelli e le materie concianti) e' stata istituita nel 1885, l'ultima (per il vetro) nel 1954 (15).

Due sono le categorie di enti che operano sotto la vigilanza del Ministero della pubblica istruzione con compiti, seppur non esclusivi, di ricerca: gli osservatori astronomici (legge 8 agosto 1942 n.1145) e gli Istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativo (IRRSAE) previsti dall'articolo 4 della legge 30 luglio 1973 n.477 e dal decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974 n.419.

Vanno inoltre ricordati, nel campo della sanita', gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e gli Istituti zooprofilattici sperimentali.

I primi sono stati disciplinati dal decreto del

(15) Le altre fanno ricerche nei campi dei combustibili, degli olii e grassi, della seta, della cellulosa carta e fibre tessili, delle conserve alimentari, delle essenze e derivati agrumari.

Presidente della Repubblica 31 luglio 1980 n.617 emanato su delega contenuta nella legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale (legge n.833 del 1978). Gli istituti di tale categoria sono in tutto diciassette. Quelli provvisti di personalita' giuridica di diritto pubblico sono caratterizzati dalla soggezione ad un duplice controllo, delle Regioni per la gestione delle attivita' assistenziali, del Ministero della sanita' per taluni aspetti organizzativi e per le convenzioni in materia di ricerca scientifica.

Motivi connessi a difficolta' interpretative e di attuazione delle norme regolatrici continuano a rappresentare una remora per l'attivita' della Commissione istituita, in base all'articolo 23 del decreto presidenziale n.617, con il compito di proporre gli indirizzi per la ricerca bio-medica degli Istituti predetti e di esprimere parere sui relativi progetti.

Tanto gli istituti di diritto pubblico, quanto quelli con personalita' di diritto privato hanno beneficiato dal 1981, in varia misura, per lo svolgimento dell'attivita' di ricerca, di contributi a carico del Fondo sanitario nazionale.

Gli Istituti zooprofilattici sperimentali, in numero di 10 operano, su base interregionale salvo quelli ubicati nelle regioni Sicilia e Sardegna.

Svolgono ricerca di base e applicata, tra l'altro, in materia di prodotti immunizzanti e del potenziamento del

patrimonio zootecnico. Anch'essi, come gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, beneficiano di contributi a carico del Fondo sanitario nazionale.

Va infine ricordato che non pochi sono gli enti, istituiti da varie regioni, che svolgono attività di ricerca e sperimentazione, in varia misura, nei settori economico sanitario ed ambientale, fruendo di contribuzioni a carico dei bilanci regionali.

4. - Gli organi di governo

Quanto agli organi che, a livello centrale, sono preposti al settore della ricerca scientifica - a parte, naturalmente, quei ministeri ai quali sono affidate, "ratione materiae", funzioni di vigilanza - compiti generali spettano al CIPE e al Ministro senza portafoglio per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica.

Le attribuzioni fondamentali del CIPE in materia di ricerca sono quelle, già indicate, che derivano dalla legge n. 283 del 1963. Attribuzioni più specifiche (sempre d'indirizzo, coordinamento, approvazione) si rinvencono negli ordinamenti dei singoli enti (in particolare, in quelli del C.N.R. dell'ENEA e dell'INFN). Le predette attribuzioni vanno, naturalmente, inquadrare nei più generali poteri spettanti al CIPE come organo fondamentale della programmazione economica, ai sensi della legge 27 febbraio 1967 n. 48

che lo ha istituito (titolo II).

Il Ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica occupa una posizione particolare fra i ministri senza portafoglio, dal momento che non solo esercita i poteri che gli vengono delegati dal Presidente del Consiglio dei ministri (per esempio, in materia di vigilanza sul CNR) (16) ma e' titolare di numerosi compiti conferitigli direttamente dalla legge (operativi, di coordinamento, proposta, vigilanza, controllo, consulenza, referato) (17). Sicche', come la Corte ha avuto gia' modo di osservare (18), e' ormai divenuto un ministro senza portafoglio "necessario". Nell'ambito del Gabinetto della Presidenza del Consiglio, egli dispone, per l'assolvimento di tali compiti,

(16) Si veda, da ultimo, il d.P.C.M. 12 agosto 1983.

(17) Notevoli sono, in particolare, i compiti del MRST in materia di gestione del "Fondo speciale per la ricerca applicata", e di programmi nazionali di ricerca, ai sensi della legge 17 febbraio 1982 n.46. Si vedano, per il resto, la legge 2 marzo 1963 n.283, citata, (artt. 1 e 2) nonche' le leggi 26 giugno 1965 n. 717 (art.21); 27 ottobre 1966 n.910 (art.3); 27 febbraio 1967 n.48 (art.18); 25 ottobre 1968 n.1089 (art.4); 14 luglio 1969 n.471, 15 dicembre 1971 n.1240 (artt.1,2,3 e 7); 16 aprile 1973 n.171; 13 luglio 1974 n. 407 (art. 7); 2 agosto 1974 n.388 (art.1); 6 agosto 1974 n.390 (art. 3); 14 ottobre 1974 n.652; 7 giugno 1975 n.227 (art.10); 22 dicembre 1975 n.702 (art.15); 2 maggio 1976 n.183; 8 agosto 1977 n.546 (art. 26); 12 agosto 1977 n.675 (artt.4 e 10); 22 dicembre 1980 n. 874 (art. 14 undecies); 24 luglio 1984 n.363 (che converte il d.l. 26 maggio 1984, n.159); il d.P.R. 11 luglio 1984 n.382 (artt. 63-64).

(18) Si vedano, in proposito, la relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'anno 1981,

di un proprio ufficio, per il quale e' attualmente previsto un contingente di personale di 233 impiegati (19) (nei primi mesi del 1985 le unita' effettivamente in servizio erano, tuttavia, soltanto 126).

L'attuale assetto di questo organo viene cosi' a costituire un problema fondamentale per tutta l'area della ricerca.

In un quadro, infatti, in cui ancora insufficiente e' il livello di spesa, esiguo il numero dei ricercatori, particolarmente avvertita l'assenza di ricercatori altamente qualificati (20), settorializzata la programmazione, scollato lo stesso tessuto normativo del coordinamento (l'"anagrafe nazionale delle ricerche", fra l'altro, ha sede presso il Ministero della P.I.: articoli 63-64 decreto del Presidente

parte II, Sez. II, cap. I e i corrispondenti capitoli delle relazioni successive.

(19) D.P.C.M. 1 ottobre 1984. Ai sensi dell'art. 12 della legge 17 febbraio 1982 n. 46, il Ministro, per l'espletamento dei compiti in materia di ricerca applicata e di programmi nazionali di ricerca finalizzati, puo' richiedere alle amministrazioni statali e agli enti pubblici il comando di personale fino al numero massimo di 25 unita'. Un disegno di legge presentato alla Camera dei deputati il 12 gennaio 1985 (atto n. 2439) prevede poi, in attesa del definitivo assetto istituzionale e organizzativo dell'ufficio del Ministro, la possibilita' di assunzione, con contratti di diritto privato, per incarichi speciali, di esperti altamente specializzati nei problemi attinenti alla ricerca scientifica e tecnologica, nel numero massimo di dieci unita'.

(20) Si vedano in proposito i dati forniti dalla "Relazione del Presidente del CNR sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica in Italia per il 1984", parte I, passim.

della Repubblica 382/1980), talora polverizzati i centri di ricerca - in questo quadro, anche la struttura e la posizione di quello che dovrebbe essere il meccanismo di raccordo e di animazione dell'intero "sistema" sembra arrestarsi a mezza strada tra esigenze di efficienza amministrativa e produttività della spesa e mera esistenza degli apparati (21).

(21) Non risultano presentati nell'attuale legislatura disegni di legge per un definitivo assetto istituzionale e organizzativo dell'Ufficio del MRST.

5. - L' Università'

L'ordinamento della ricerca scientifica nell'universita' trova, com'e' noto, la sua disciplina - profondamente innovativa rispetto al passato - nella legge 21 febbraio 1980 n.28 e nel successivo decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1982, n.382, emanato a seguito di delega legislativa contenuta nella predetta legge.

L'intento riformatore nell'ambito della ricerca scientifica - di cui l'universita' e' stata espressamente dichiarata "sede primaria" - e' stato quello di riordinare il settore sia in vista delle esigenze di coordinamento con le altre sedi istituzionali pubbliche, sia per quanto attiene alle modalita' e agli strumenti di esercizio dell'attivita' da parte degli atenei.

Per il conseguimento del primo obiettivo e' stata, cosi', istituita l'Anagrafe nazionale della ricerca scientifica la cui operativita', e' da dire, non risulta aver raggiunto ancor oggi un livello adeguato al pur pregevole scopo, prefissato dalle norme, di favorire la confluenza in un'unica sede di tutte le notizie relative alle ricerche comunque finanziate con fondi a carico di bilanci pubblici (22).

(22) Per maggiori dettagli vedasi quanto riferito nel capitolo XXIII, parte I, sezione II, della presente relazione.

Quanto al secondo obiettivo, si e' stabilita la ripartizione dello stanziamento annuale di bilancio per la ricerca universitaria in due quote, delle quali una, pari al 40 per cento del complessivo, destinata esclusivamente a progetti di interesse nazionale e di rilevante interesse per lo sviluppo della scienza, e l'altra, pari al 60 per cento, da assegnare alle varie universita' per le rispettive esigenze nel settore.

Inoltre, nuove strutture organizzative, i dipartimenti, sono state istituite - sia pure con intenti sperimentali nel primo periodo di attuazione della riforma - per la promozione e il coordinamento della ricerca interdisciplinare nonche' per lo svolgimento, di norma, dei relativi programmi nell'ambito universitario.

Ai dipartimenti sono state assicurate particolari forme di autonomia finanziaria e contabile con il regolamento di amministrazione e contabilita' generale approvato con decreto del Presidente della Repubblica 4 marzo 1982 n.371.

Strutture fondamentali per la ricerca oltre che essenziale apparato di servizi per l'attivita' didattica, i dipartimenti si sono affermati, sia pure in misura diversa a seconda delle varie universita' (23), quali formule

(23) Nel corso del 1984 sono risultati operanti dipartimenti o centri interdipartimentali soltanto nell'ambito della meta' circa delle 58 sedi universitarie statali.

organizzative che attendono ora una conferma normativa alla luce delle esperienze compiute. Sui dipartimenti, peraltro, incombono con notevole peso problemi di funzionamento prevalentemente riferibili alla carenza di personale non docente, che il sopravvenire dei nuovi apparati e delle connesse esigenze di qualificazione in materia di amministrazione e contabilità ha contribuito a rendere evidenti, nonché, in non pochi casi, alla insufficienza di strutture edilizie da destinare alle attività dipartimentali.

Particolare carattere innovativo nell'ambito della riforma per ciò che attiene al settore in esame ha assunto, altresì, l'istituzione del ruolo dei ricercatori universitari, intesa a favorire lo sviluppo della ricerca scientifica e l'assolvimento di compiti didattici integrativi dei corsi di insegnamento ufficiali.

La non chiara collocazione di tale personale nell'ambito universitario e i complessi problemi, anche funzionali, che ne derivano, rendono urgente la ridefinizione - del resto già prevista entro un quadriennio dalla stessa legge istitutiva n.28 del 1980 - dei compiti e degli organici del ruolo dei ricercatori.

Esigenze di riconsiderazione si pongono, infine, per l'altro istituto introdotto dalla legge di riforma, il dottorato di ricerca.

La piena operativita' di esso, tutt'altro che raggiunta finora, anche per il considerevole ritardo nell'indizione dei corsi, ha trovato e trova tuttora difficolta' connesse, tra l'altro, alla mancata definizione normativa dei rapporti intercorrenti tra i dottorati e le strutture universitarie nelle quali sono incardinati (24).

(24) Vedasi anche quanto riferito sull'argomento nel capitolo XXIII, parte I, sezione II della presente relazione.

6. - Il consiglio nazionale delle ricerche

Il Consiglio Nazionale delle Ricerche (C.N.R.) costituisce, nella sua ideazione, il centro di propulsione e di raccordo di quello che, convenzionalmente, si puo' definire il "sistema" organizzativo della ricerca pubblica nel nostro Paese. La sua istituzione - ispirata alla presenza di analoghi organismi in altri Paesi europei - ha corrisposto all'esigenza di integrare e completare la rete degli strumenti pubblici di ricerca gia' esistenti, di fornire piu' valide strutture al lavoro di gruppo e sostegno finanziario ad una attivita' che il progresso della scienza rendeva sempre piu' costosa; essa ha coinciso, come si e' detto, con la presa di coscienza della importanza della ricerca scientifica come valore in se' e come funzione diffusa su tutto l'arco delle materie amministrate, e ne e' stata anzi l'espressione.

Grazie anche alla sua formula organizzativa, in cui e' largamente rappresentato il mondo scientifico universitario, il Consiglio ha certamente svolto una funzione positiva nel mantenere elevato il livello della ricerca scientifica e nel recuperare progressivamente i ritardi rispetto agli altri Paesi. Particolarmente importante e' stato il suo intervento in favore della ricerca universitaria, specie nei periodi di crisi istituzionale o finanziaria di quest'ultima.

Va pure aggiunto che momento riqualificante puo' consi-

derarsi il coinvolgimento del Consiglio in iniziative di data relativamente recente e di notevole impegno finanziario che, come i c.d. "progetti finalizzati" e il "Piano spaziale nazionale", tendono a rendere piu' incisiva l'azione dell'ente in vista del progresso tecnico e sociale del Paese.

Non possono, d'altra parte, essere taciuti i limiti operativi dell'ente piu' avanti illustrati, che derivano sia dalla sua stessa formula organizzativa, sia dalla sua condizione di organo tecnico, sia ancora dalle dimensioni che esso e' venuto assumendo, sia infine - ma questo e' problema comune a tutti gli enti di ricerca - dalla sua collocazione nell'area di una tipologia di enti che non sembra essergli congeniale: motivi tutti per i quali da piu' parti, e gia' da tempo, si sollecita una riforma del Consiglio, nel quadro possibilmente (o, meglio, necessariamente) di una nuova organizzazione della ricerca scientifica.

Il CNR venne istituito con il regio decreto 18 novembre 1923 n.2895, per la riconosciuta "opportunita' che l'Italia partecipi ai lavori indetti dal Consiglio internazionale di ricerche". Si tratto' quindi, inizialmente, della creazione di una struttura bensì stabile e formalizzata - il Consiglio venne, fra l'altro, eretto subito in ente morale - ma con compiti piuttosto limitati e di carattere piu' culturale che operativo (25).

(25) Con lo stesso r.d.n.2895 del 1923 fu istituita ed eretta

Riordinato con il regio decreto legge 25 giugno 1937 n.1114, convertito nella legge 11 aprile 1938 n.569, - che lo dichiaro' "supremo consiglio scientifico-tecnico dello Stato", ponendolo alle dirette dipendenze del Capo del governo - e dopo aver assorbito alcuni minori servizi e organismi scientifici(26), il Consiglio ha ricevuto l'attuale assetto normativo fondamentalmente con il decreto legislativo luogotenenziale 1 marzo 1945 n.82 e con la legge 2 marzo 1963 n.283.

Il CNR e' cosi', attualmente, "organo dello Stato dotato di personalita' giuridica e gestione autonoma" (si tratta, come e' noto, di una formula organizzativa non frequente nel nostro diritto pubblico) ed e' posto alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei ministri: le funzioni di vigilanza sono in effetti svolte, per delega del Presidente del Consiglio, dal Ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica (27).

in ente morale "l'Unione accademica nazionale", anch'essa in vista della partecipazione del nostro Paese ai lavori della "Unione accademica internazionale".

(26) Come i servizi geofisici gia' affidati al Regio ufficio centrale di metereologia e geofisica (legge 5 gennaio 1939 n.18), il Regio Comitato talassografico e il Regio istituto demaniale di biologia marina di Taranto (legge 26 novembre 1939 n.2092).

(27) Si veda, da ultimo, il citato d.P.C.M. 12 agosto 1983.

Esso ha come compiti quelli di promuovere, coordinare e disciplinare la ricerca scientifica ai fini del progresso scientifico e tecnico, esercitare la consulenza per ciò che attiene all'attività scientifico-tecnica dello Stato; provvedere alla compilazione di norme tecniche di carattere generale (28).

Per il raggiungimento di tali fini, il CNR: a) coordina le attività nazionali nei vari rami della scienza e delle sue applicazioni; b) promuove l'istituzione e la trasformazione di laboratori scientifici e ne assicura, anche in concorso con altre amministrazioni, il funzionamento; c) provvede all'attuazione ed al finanziamento di ricerche di interesse nazionale; d) concede assistenza ed aiuti ad istituti scientifici, a studiosi ed a ricercatori, mediante il conferimento di contributi, borse di studio e premi; e) cura la raccolta di materiale bibliografico e documentario e provvede a dar vita a pubblicazioni scientifiche e bibliografiche; f) d'intesa con il Ministero degli affari esteri, cura la partecipazione dell'Italia agli organismi scientifici e tecnici di carattere internazionale.

Due tipi di iniziative che hanno inteso riqualificare

(28) L'art.1 del d.l.lgt. n.82/1945 include fra i compiti del Consiglio anche quello di studiare i problemi scientifico-tecnici inerenti alla ricostruzione del Paese, compito che ha evidentemente perduto attualità.

l'attività del CNR sono i c.d. "progetti finalizzati" approvati dal CIPE a partire dal 1975 e che trovano la loro base normativa nella citata legge 2 marzo 1963 n. 283, e le ricerche spaziali.

I "progetti finalizzati" costituiscono un esempio di pianificazione della ricerca applicata in settori di particolare rilevanza per la vita sociale ed economica del Paese (industria, agricoltura, energia, salute, ambiente etc.), attraverso il coinvolgimento e l'integrazione di esperienze facenti capo a centri tra loro diversi (CNR, università, enti dell'amministrazione statale, regionale e locale) (29).

Le ricerche spaziali si inseriscono nel quadro del Piano spaziale nazionale a medio termine per il periodo 1979-1983 approvato dal CIPE nel 1979 (30) e aggiornato nel 1982 per il

(29) Ogni progetto finalizzato e' di regola articolato in vari sottoprogetti, ciascuno dei quali e' volto a realizzare una parte degli obiettivi del piano generale. Sono responsabili di ciascun progetto: il direttore, i responsabili dei sottoprogetti e il comitato scientifico.

Come si ricava dall'allegato B al bilancio di previsione del CNR per il 1985, i progetti finalizzati in corso di attuazione sono 12: Chimica fine e secondaria, - Controllo malattie da infezione, - Ingegneria genetica, - Medicina preventiva e riabilitativa, - Tecnologie biomediche e sanitarie, - Incremento produttività e risorse agricole, - Struttura ed evoluzione dell'economia italiana, - Tecnologie meccaniche, - Energenica 2, - Trasporti, - Oncologia, - Geodinamica (gruppo vulcanologia).

(30) Deliberazione del 25 ottobre 1979.

periodo 1982-1986 (31), piano in cui viene prevista una serie di iniziative per l'avanzamento tecnologico delle industrie del settore(32) e che si affianca ai programmi internazionali di ricerca dell'Agencia spaziale europea.

Nell'esercizio 1984, i contributi erogati dallo Stato sulla competenza al CNR per l'attivita' ordinaria, per i progetti finalizzati e per le ricerche spaziali sono stati, rispettivamente di miliardi 365,5, 179,5 e 145.

A chiusura di queste notazioni sui compiti del Consiglio va ricordata l'annuale relazione generale sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica prevista dall'articolo 2 della legge 2 marzo 1963 n.283, e che, come si e' visto, approvata dal CIPE, viene allegata alla relazione previsionale e programmatica di cui all'articolo 15 della legge 5 agosto 1978 n.468.

Quanto agli organi preposti al funzionamento del Consiglio, essi sono il presidente, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio

(31) Deliberazione 24 marzo 1982.

(32) Le voci del piano interessano le telecomunicazioni (progetto ITALSAT che, legato al programma europeo L - SAT, dovrebbe consentire uno sviluppo delle telecomunicazioni nazionali adeguato alle esigenze del Paese); i sistemi avanzati IRIS e TETHERED, (finalizzati alle possibilita' aperte dallo "Shuttle" statunitense); la ricerca di base e applicata (satellite scientifico Sax, telerilevamento, geologia spaziale, etc.)

dei ministri (33); il consiglio di presidenza, che dirige l'attività scientifico-tecnica dell'ente; la giunta amministrativa, cui spetta la gestione amministrativa, economica e patrimoniale; i comitati nazionali di consulenza; i centri di studio e di ricerca; il segretario generale; il collegio dei revisori.

Un rilievo particolare hanno, nella struttura organizzativa del Consiglio, i predetti comitati nazionali, organi di studio e di consulenza che per affari generali e di notevole importanza possono essere convocati in assemblea plenaria. Essi - attualmente in numero di undici (34) - sono costituiti da 140 membri, per la massima parte eletti tra i docenti delle varie facoltà universitarie (35), sicché viene a realizzarsi in seno al Consiglio una larga rappresentanza del potenziale scientifico universitario con

(33) Si veda l'art.1 legge 22 dicembre 1960 n.1613. Il presidente dura in carica quattro anni e può essere riconfermato solo per un'altro quadriennio.

(34) Rispettivamente, per le scienze matematiche; fisiche; chimiche; biologiche e mediche; geologiche e minerarie; agrarie; di ingegneria e architettura; storiche, filosofiche e filologiche; giuridiche e politiche; economiche, sociologiche e statistiche; nonché per le ricerche tecnologiche.

(35) Si veda l'art.4 della legge n.283/1973, il quale prevede per la prima volta l'elezione anche di docenti delle facoltà giuridiche, politico-sociali, storico-filosofico-letterarie e delle facoltà di scienze economiche e statistiche, in linea con l'affermarsi del più ampio concetto di ricerca scientifica, del quale si è detto più sopra.

la conseguente possibilita' - in una visione fisiologica dei rapporti - di osmosi e integrazione tra i due settori.

Il Consiglio provvede all'assolvimento dei propri compiti mediante un'apparato di ricerca costituito da oltre 300 unita' operative (istituti, centri di studio e di ricerca, aree di ricerca) (36) e con un personale di 6.080 unita' (26 dirigenti, 927 dipendenti del ruolo amministrativo, 5.127 dipendenti del ruolo tecnico professionale) (37) e fronte di una dotazione organica di 7.361 posti. E' pero' da aggiungere che l'ente utilizza anche 300 unita' di personale a contratto, ai sensi dell'articolo 36 della legge n.70 del 1975 (38); e che si avvale dell'opera di istituti scientifici dipendenti da universita', da altri enti, da amministrazioni pubbliche o

(36) Si veda il regolamento dei servizi scientifici e tecnologici approvato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 31 maggio 1979 ai sensi dell'art.29 della legge n.70/1975, che ha sostituito il precedente, approvato il 26 gennaio 1967 (quest'ultimo prevedeva invece quattro categorie di organismi: istituti, laboratori, centri di studio, gruppi di ricerca).

(37) Si veda la tabella A allegata al bilancio di previsione del CNR per il 1985. Con la recente legge 2 marzo 1985 n.65, al personale degli Istituti talassografici di Messina, Taranto e Trieste, incorporati nel CNR e' stata data la possibilita' di essere trasferito dai ruoli del Ministero dell'agricoltura e delle foreste ai corrispondenti ruoli del CNR.

(38) Si veda la relazione del Presidente del CNR al bilancio di previsione per il 1985.

da privati, sulla base di appositi accordi o convenzioni(39).

L'attuale assetto organizzativo e funzionale del Consiglio - ente che, sebbene sia venuto sempre piu' agganciandosi alle problematiche del moderno progresso industriale (40), che dovrebbe contribuire a promuovere, resta ancora disciplinato, sostanzialmente, da una normativa che risale a quarant'anni fa - presenta, come si e' accennato, carenze notevoli sia per quanto riguarda la sua governabilita' interna sia per quanto riguarda la sua reale incidenza nel promuovere e coordinare lo sviluppo della ricerca, ove per promozione non debba intendersi un mero rapporto di contribuzione e, per coordinamento, una presa d'atto di quanto va operando la complessa rete degli organismi pubblici di ricerca.

Sotto il primo profilo, il suo inserimento nell'area del parastato, la sua burocratizzazione (che, si noti, lo tocca nella veste di ente che fa ricerca e di ente che amministra la ricerca), le sue dimensioni (alle quali corrisponde, fra l'altro, attualmente, una quantita' di personale in servizio inferiore di circa il 25% rispetto alle dotazioni organiche), la polverizzazione dei suoi centri di spesa tendono a

(39) Si veda l'art.6 della legge n.283/1963.

(40) Nella relazione del Presidente del CNR al bilancio di previsione per il 1984 si afferma che l'ente e' "venuto trasformandosi da organo di promozione e di erogazione in ente-azienda".

renderne difficile il controllo interno e a condizionarne la capacita' di spesa.

Sotto il secondo profilo, la collocazione dell'ente, la mancanza di precisi poteri corrispondenti ai compiti affidatigli, malintese tendenze all'autonomia degli altri centri pubblici di ricerca hanno limitato (e quindi - per quel tanto in cui e' stata esplicitata - reso priva di significato) quella che appare come la principale prerogativa del CNR, vale a dire "il coordinamento delle attivita' nazionali nei veri rami della scienza e delle sue applicazioni" (41).

(41) Sulle carenze organizzative e funzionali del CNR e sulla necessita' di una sua riforma si vedano le specifiche relazioni della Corte dei conti, Sezione controllo enti (da ultimo, quella relativa agli esercizi 1981-1983 allegata alla determinazione n.1822 del 18 giugno 1985; le considerazioni del collegio dei revisori dell'ente sul bilancio preventivo per il 1985; la lettera dell'Ufficio del Ministro per la ricerca scientifica e tecnologica in data 23 aprile 1985 con la quale viene approvato - con osservazioni, raccomandazioni e direttive - il bilancio per l'esercizio 1985.

In particolare, sui problemi attinenti ai "progetti finalizzati" si veda la recente relazione sullo stato di attuazione di tali progetti, presentata dal Ministro per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica al CIPE (ai sensi dell'art.15 della legge n.702/1975 e dell'art.5 della legge n.164/1981) e approvata dal CIPE il 6 marzo 1985. In essa si osserva, fra l'altro, che "perche' l'azione di controllo e di coordinamento esercitata dal Ministro sia realmente efficace, si richiede l'introduzione, per l'insieme dei progetti finalizzati, di criteri piu' rigorosi di programmazione che consentano di rispettare le scadenze stabilite, di garantire una gestione piu' dinamica e meno ripetitiva delle ricerche e, soprattutto, di saldare i progetti finalizzati al complesso degli strumenti disponibili per l'attuazione di una moderna politica della ricerca per lo sviluppo".

7. - Il Comitato nazionale per la ricerca e per lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative

In forza di leggi organizzative che, nell'arco di poco piu' di un trentennio, lo hanno interessato con cadenza pressoché decennale, il "Comitato nazionale per la ricerca e per lo sviluppo dell'energia nucleare e delle energie alternative" (ENEA) e' venuto connettendo i propri fini istituzionali, in modo sempre piu' stretto, alle esigenze concrete dello sviluppo industriale del Paese; e un giudizio che guardi alla sostanza o al reale significato delle sue attribuzioni, se in passato poteva collocarlo fra gli enti di mera ricerca, dovrebbe ora classificarlo come ente che agisce nel campo dell'economia, attraverso una precisa finalizzazione della sua attivita'. Sembra questo, del resto, il motivo piu' pregnante della sua recente esclusione dall'applicazione della legge 20 marzo 1975 n.70.

L'accennato processo di sviluppo - che se, sul piano delle norme organizzative, puo' mostrare un andamento lineare, in pratica ha conosciuto disfunzioni e momenti di crisi che la Corte (42) non ha mancato di rappresentare al Parlamento tanto con le ordinarie relazioni quanto con

(42) L'ente e' stato sottoposto al controllo della Corte dei conti con d.P.R. 25 aprile 1961, a norma dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958 n.259.

apposite determinazioni (43) - ha toccato, dell'ente, sia la struttura, sia l'ampiezza e lo spessore dei compiti, sia il grado di autonomia.

Costituito inizialmente - con la denominazione di Comitato nazionale per le ricerche nucleari (C.N.R.N.) - come organo interno del Consiglio nazionale delle ricerche(44) che ne indirizzava l'attività scientifica, provvedeva ai servizi di segreteria e amministrazione nonché (insieme col Ministero dell'industria e del commercio e con l'IRI) al funzionamento, l'ente ricevette la sua prima disciplina legislativa con la legge 11 agosto 1960 n.933 che, nel cambiargli la denominazione in Comitato nazionale per l'energia nucleare (CNEN), lo dichiarò ente di diritto pubblico, sottoponendolo alla vigilanza del Ministero dell'industria e del commercio. Gli vennero affidati compiti di studio e sperimentazione, di alta sorveglianza, controllo e vigilanza sul piano scientifico e tecnico, di promovimento della preparazione di personale tecnico, di consulenza e di collaborazione internazionale, nei settori delle scienze nucleari e delle connesse attività di produzione ed impiego

(43) Si vedano, da ultimo, le determinazioni della Sezione controllo enti del 13 marzo 1979 n.1479 (Senato della Repubblica, VII legislatura, doc.XV - bis n.7) e del 27 gennaio 1981 n.1579 (Senato della Repubblica, VIII legislatura, doc.XV - bis n.7).

(44) D.P.C.M. 26 giugno 1952, in seguito modificato con d.P.C.M. 24 agosto 1956.

dell'energia nucleare. Caratteristica di tali compiti era che essi, per quanto molteplici e di varia natura, erano limitati alla ricerca, pura e applicata, con esclusione di ogni attività di tipo industriale e commerciale (45).

Quanto all'organizzazione, sebbene questa apparisse ispirata all'esigenza di contenere gli interventi dei pubblici poteri in limiti non lesivi della libertà della ricerca scientifica (46), il suo modulo effettivo restò piuttosto lontano da tale intento, se è vero che la presidenza dell'ente venne affidata allo stesso ministro vigilante (articolo 5) (gli altri organi erano la Commissione direttiva e il collegio dei revisori) e che manco' nella legge, per ciò che attiene alla gestione amministrativa e contabile, una precisa disciplina che eliminasse ogni pericolo di confusione tra amministrazione e ricerca.

La legge 11 agosto 1960 n.933 - sotto la cui vigenza la gestione fu caratterizzata da ritardi nella erogazione dei contributi statali, nella adozione, da parte dell'ente, dei

(45) La Corte segnalò tuttavia la partecipazione del CNEN ad una società per azioni, avente per oggetto la produzione di combustibile nucleare - (V. relazione della Corte, Sezione controllo enti, per gli esercizi 1961-62 e 1962-63, Atti parlamentari, IV legislatura, doc.XIII, n.1, p.10).

(46) (V. Senato della Repubblica, III legislatura, Resoconti discussioni 1958-1960, volume XII, pagina 13238 e seguenti).

regolamenti per l'amministrazione e per il personale(47), nel riordinamento dell'Istituto nazionale di fisica nucleare (48) - fu in gran parte abrogata dalla legge di "ristrutturazione" 15 dicembre 1971 n.1240, la quale venne ad inserirsi, tentando di rimediare, in una situazione dominata dalla separazione tra sviluppo produttivo e sviluppo scientifico, nella quale i risultati delle ricerche dell'ente non avevano avuto adeguati sbocchi operativi.

La nuova legge - pur lasciando l'ente sotto la vigilanza del Ministero dell'industria - sentito, pero', "il Ministro per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica per quanto riguarda l'impostazione dei programmi di ricerca e di sviluppo" - elimino' la figura del ministro-presidente; prevede come organi, oltre al presidente (nominato su proposta del ministro), un consiglio di amministrazione, una giunta esecutiva e un collegio dei revisori; affido' al CIPE (in sostituzione del vecchio apposito Comitato dei ministri) il compito di impartire direttive all'ente e di approvarne i

(47) Alle cause del ritardo nell'adozione del regolamento del personale - ritardo che di fatto attribuiva alla Commissione direttiva ampi poteri discrezionali nelle assunzioni - non fu estraneo il dissenso delle autorità governative nei confronti dell'orientamento del Comitato di svincolare la disciplina del rapporto dagli schemi propri dell'Amministrazione statale e degli enti pubblici dotati di un regolamento autoritativo del personale.

(48) Sul quale si veda il paragrafo successivo.

programmi pluriennali (49) e, per quanto riguarda i fini dell'ente, mentre preciso' piu' dettagliatamente quelli che esso gia' aveva, gli affido' anche quello di "provvedere, in collaborazione con le industrie nazionali specializzate nel settore, alla progettazione, costruzione e sviluppo di prototipi di reattori di impianti e di componenti nucleari prototipi, sperimentali e pilota, ivi compresi quelli relativi al combustibile nucleare, al suo riprocessamento, ed alla utilizzazione di materiali d'interesse nucleare e delle relative tecnologie".

Al Comitato fu data anche la possibilita' di "partecipare con quote di minoranza, nel quadro dei programmi approvati dal CIPE e previa autorizzazione del Ministro dell'industria del commercio e dell'artigianato, a consorzi industriali costituiti anche in societa' per azioni o a societa' ed imprese con statuto internazionale che abbiano come fine lo sviluppo industriale degli impieghi pacifici dell'energia nucleare" (50).

(49) E' da notare che mentre, da un lato, il centro di coordinamento della politica nucleare fu individuato nel CIPE (art.3), una Commissione avente il compito di "dare pareri in merito all'impiego industriale dell'energia nucleare e al coordinamento dell'attivita' degli enti operanti nel settore" (art. 24) venne istituita invece presso il Ministero dell'industria e non presso il CIPE medesimo.

(50) Col limite, pero', che le quote di partecipazione in societa' nazionali fossero costituite esclusivamente da conferimento di conoscenze, esperienze e attrezzature, nonche' da prestazioni di personale idoneo.

Anche il periodo successivo all'entrata in vigore della legge n.1240/1971 e' stato in gran parte caratterizzato dalla prolungata mancanza di piani (51), da leggi di finanziamento tardive che hanno fatto slittare nel tempo l'attuazione dei piani (con conseguente ricorso dell'ente al credito) e da forme di inazione degli organi di vigilanza che hanno lasciato al Comitato decisioni di fondo in materia nucleare (52).

L'assetto odierno dei compiti dell'ente e' quello che risulta dopo l'entrata in vigore della legge 5 marzo 1982 n.84 (53), che ne ha modificato la denominazione, lo ha

(51) Scaduto nel 1969 il II piano quinquennale, il III piano venne approvato dal CIPE con delibera del 10 luglio 1974.

(52) Si vedano, in proposito, la relazione della Corte, Sezione controllo enti, per gli esercizi 1970-1974 (Atti Parlamentari, Camera dei deputati, VI legislatura, doc.XV, n.66) e le citate determinazioni della stessa Sezione n.1479 del 13 marzo 1979 e n.1579 del 27 gennaio 1981. In quest'ultima e' stato, in particolare osservato, con riguardo al meccanismo di finanziamento dell'ente: "la situazione nata dall'attuazione del piano programmatico 1974-1978 sta a dimostrare come soluzioni normative a carattere parziale o transitorio siano, in materia, inefficaci. E' nella logica del sistema che non soltanto il progetto di piano e il disegno di legge di finanziamento giungano ad approvazione prima che siano venuti a cessazione il precedente piano programmatico ed il relativo finanziamento, ma che nelle successive fasi di scorrimento del piano, alle variazioni intervenute nei contenuti, costi e tempi del programma sia strettamente correlata la disciplina finanziaria. Il vuoto, che in materia esiste nella disciplina normativa, puo' essere colmato a mezzo esclusivamente di uno stabile collegamento, in via istituzionale, tra momento programmatico e momento finanziario" (p.16).

(53) L'attuale disciplina dell'ENEA e' quella che risulta

sottratto alla disciplina del parastato in cui era stato inserito con la legge 20 marzo 1975 n.70 e ne ha spostato la collocazione verso l'area energetica: esso infatti "nel quadro della politica energetica nazionale, ha il compito di promuovere lo sviluppo dell'industria nazionale nel rispetto della salute e dell'ambiente" (54). Sicche' oggi l'ENEA - a parte i compiti di vigilanza e controllo nel campo della sicurezza nucleare e della protezione sanitaria - agisce in via permanente (55) anche nel settore delle energie alternative e del risparmio energetico; svolge, promuove e coordina

dagli articoli della legge 11 agosto 1960 n.933 rimasti in vigore (da 11 a 16), dalla legge 15 dicembre 1971 n.1240 (della quale sono stati sostituiti, o integrati, gli articoli da 1 a 3, 6, 7, 10, 14 e 20) e dalla legge 5 marzo 1982 n.84. Norme sull'assetto dell'ente, per la parte relativa alla Direzione della sicurezza nucleare e della protezione sanitaria, sono altresì contenute nell'articolo 4 della legge 18 marzo 1982 n.85.

(54) Il piano energetico nazionale (PEN) per il triennio 1982-1984 e' stato approvato dal CIPE il 4 dicembre 1981. Circa le linee fondamentali del suo aggiornamento per il triennio 1985-1987 si vedano le dichiarazioni del Ministro dell'industria in Senato della Repubblica, Bollettino giunte e commissioni - 312, 27 febbraio 1985 pp.42 e seguenti.

(55) Le attribuzioni dell'ente sono state estese, per la prima volta, ai settori delle "fonti di energia rinnovabili" e della "razionalizzazione e risparmio dei consumi energetici" con il decreto-legge di finanziamento 26 maggio 1979 n.158. L'ente ha continuato ad operare in questi settori, anche quando, non essendo stato convertito il decreto, e' venuto a mancare il supporto normativo. La relativa gestione e' stata poi legalizzata, limitatamente al 1979, con la legge 14 gennaio 1980 n.7. In seguito, le stesse competenze sono state confermate, in via transitoria, con i provvedimenti legislativi di finanziamento che si sono succeduti sino all'entrata in vigore della legge n.84/1982.

studi, ricerche e sperimentazioni sulle conseguenze ambientali e sanitarie per gli addetti e le popolazioni, con riguardo a tutte le fonti di energia; sviluppa le capacità dell'industria attraverso il trasferimento agli operatori industriali delle conoscenze acquisite e dei risultati della ricerca e cura in collaborazione con gli stessi la progettazione e la realizzazione di prototipi di componenti e di impianti; collabora sul piano scientifico tecnico e industriale con gli enti internazionali ed esteri che operano nel settore di sua competenza, promuove la preparazione di personale nel campo delle tecniche energetiche e la divulgazione delle conoscenze sui problemi energetici; ha compiti di organo tecnico e consultivo delle amministrazioni statali, regionali e locali per i problemi connessi con la produzione e l'utilizzo dell'energia.

A questi compiti (56) l'ENEA - le cui delibere, salvo

(56) Con la legge 31 maggio 1985, n.250, allo scopo di favorire l'impiego del reattore nucleare "Cirene" per la produzione di energia elettrica e per attività sperimentali dimostrative di tecnologie sviluppate, l'ENEL e l'ENEA sono stati autorizzati a costituire una società per azioni per l'esercizio dell'impianto e per l'espletamento delle attività strumentali rispetto all'esercizio stesso. E' inoltre da tenere presente che, secondo l'art. 6 della legge 10 giugno 1985, n.284, l'ENEA provvede "anche tenendo conto dei propri compiti istituzionali, quali definiti dai programmi pluriennali approvati dal CIPE, d'intesa per i contenuti scientifici del programma con il CNR, all'attuazione del programma" di ricerche scientifiche e tecnologiche per il periodo 1985-1991, predisposto al fine di assicurare la partecipazione dell'Italia al trattato sull'Antartide, stipulato a Washington il 1° dicembre 1959.

alcune fondamentali, sono state espressamente dichiarate non soggette all'approvazione dell'autorità di vigilanza - attende mediante gli organi già previsti dalla legge del 1971, continuando peraltro a mantenere una struttura da ente di ricerca che non si concilia con i predetti nuovi compiti di tipo economico. Esso opera sulla base di un programma quinquennale di attività "con previsioni di finanziamento per l'intero periodo" che, proposto dall'ente medesimo, viene presentato al CIPE per l'approvazione. Il legislatore si è anche preoccupato (articolo 3 della legge) di prevedere meccanismi che dovrebbero garantire la continuità nei piani e la sincronizzazione dei finanziamenti, la cui mancanza è stata rilevata in passato dalla Corte (57).

Le "linee guida" per il quarto piano quinquennale dell'ente (1980-1984) sono state approvate dal CIPE, con alcune puntualizzazioni, con la delibera 29 aprile 1980 (58).

Per l'attuazione di tale piano, con la legge 18 marzo 1982 n.85 è stato assegnato all'ENEA un contributo statale di lire 2.890 miliardi, di cui 2.500 miliardi da destinare allo sviluppo complessivo delle attività nel settore nucleare e 390 miliardi da destinare agli interventi relativi

(57) V. retro nota 52.

(58) Si veda anche la delibera del CIPE 29 aprile - 6 maggio 1981, relativa al completamento del reattore PEC. Il nuovo piano per il periodo 1985-1989 è stato approvato dal CIPE con deliberazione del 1 marzo 1985.

alle energie rinnovabili e al risparmio energetico.

Si aggiunge infine che, sottratto l'ente alla disciplina della legge n.70/1975, il trattamento giuridico ed economico del suo personale (4.586 unita' al 31 dicembre 1984), e' ora regolato sulla base di un contratto collettivo di lavoro di durata triennale (articolo 8 della legge n.84/1982). Il primo contratto collettivo, stipulato al 31 dicembre 1982, mutua large parte delle impostazioni normative del settore industriale, senza tuttavia collocarsi in uno specifico comparto.

Il personale e' inquadrato, sul piano organizzativo, in 9 "unita' tecniche" (7 dipartimenti e 2 unita' di progetto) e in 8 "unita' funzionali" (direzioni centrali).

A parte la sede centrale, i centri operativi dell'ente sono localizzati in Piemonte (Saluggia), Liguria (Santa Teresa), Emilia-Romagna (Bologna-Brasimone), Lazio (Casaccia, Frascati) e Basilicata (Trisaia) (59).

(59) Una specifica, aggiornata relazione sulla gestione dell'ENEA e' in corso di elaborazione presso la Sezione controllo enti della Corte.

8. - L'Istituto nazionale di fisica nucleare

L'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN) ha sviluppato la propria individualità traendola, per così dire, da enti dotati di più generali competenze.

Due appaiono i tratti fondamentali di questo processo di sviluppo: il primo è il suo collocarsi sullo sfondo di provvisorietà che ha caratterizzato l'organizzazione della ricerca scientifica e che pertanto è comune a tutti gli enti del settore; il secondo, è che le stesse tardive disposizioni intervenute dopo la creazione dell'ente e intese a precisarne la fisionomia sono state a loro volta attuate con ritardo. Sicché l'ente ha vissuto il suo primo ventennio di vita in forma pressoché indistinta, con tutte le limitazioni che questa situazione ha potuto produrre sulla incidenza della sua azione.

Costituito con decreto del Presidente del C.N.R. 8 agosto 1951, come struttura di coordinamento dell'attività scientifica dei centri di ricerca in materia di fisica nucleare già esistenti all'interno dello stesso C.N.R., l'Istituto passò in seguito ad operare dapprima nell'ambito del Comitato Nazionale per le Ricerche Nucleari (CNRN, anch'esso costituito come organo del CNR nel 1952) e poi in quello del Comitato Nazionale per l'Energia Nucleare (CNEN), allorché questo, con la legge 11 agosto 1960 n.933, fu costituito come

ente autonomo.

L'articolo 17 di questa medesima legge stabilì che entro sei mesi dalla sua entrata in vigore si sarebbe dovuto provvedere al riordinamento dell'Istituto, che però venne attuato con il decreto ministeriale 26 luglio 1967, ad oltre sei anni di distanza.

Con questo provvedimento - che lasciava ancora sussistere collegamenti organizzativi con il CNEN, in un contesto normativo la cui incongruenza è stata a suo tempo sottolineata dalla Corte (60) - l'Istituto ricevette formalmente come compito quello di "promuovere, coordinare ed effettuare ricerche sperimentali e teoriche nel campo della fisica nucleare cosiddetta fondamentale", con la possibilità di stipulare convenzioni con università ed altri enti e organismi nazionali, internazionali e stranieri; ebbe come organi un presidente, un consiglio direttivo, una giunta esecutiva ed un collegio di revisori dei conti; fu sottoposto alla vigilanza dei ministri per la pubblica istruzione, per l'industria, il commercio e l'artigianato e per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica.

La legge 15 dicembre 1971 n.1240, infine - richiamando l'ordinamento introdotto con il decreto ministeriale 26

(60) Si veda la relazione della Corte dei conti, Sezione enti, sulla gestione del CNEN per il 1966. (Atti Parlamentari, V legislatura, Camera dei deputati, doc.xv n.24, p.11).

luglio 1967, in gran parte ancor oggi in vigore - ha dichiarato l'Istituto "ente di diritto pubblico con bilancio autonomo", ha previsto il passaggio di beni patrimoniali del CNEN all'INFN in relazione ai compiti a questo affidati, e stabilito che sui programmi pluriennali predisposti dall'Istituto deliberi il CIPE. La determinazione dei beni da trasferire all'Istituto e' stata fatta (decreto ministeriale 27 gennaio 1976) anch'essa ad oltre quattro anni dall'entrata in vigore della legge che la prevedeva.

Per quanto riguarda il finanziamento dell'Istituto - che al 30 ottobre 1984 si articolava in 14 sezioni dislocate presso le maggiori sedi universitarie, 3 laboratori nazionali e 1 centro nazionale per l'analisi di fotogrammi, e aveva un personale di 1.125 unita' (a fronte di una dotazione organica di 1.300 posti (61) -, appare evidente come l'impostazione pluriennale dell'attivita' di ricerca postuli interventi ad essa adeguati. La legge 12 febbraio 1975 n.32 sembrava, a questo riguardo, aver posto fine agli interventi episodici, spesso aggravati dal ritardo col quale venivano effettuati

(61) Alle ricerche svolte nei centri operativi dell'Istituto partecipa anche un rilevante numero (1.441 unita' al 31 ottobre 1983) di ricercatori e tecnici universitari, di "associati", "borsisti", "assegnisti" etc., che non percepiscono emolumenti a carico dell'Istituto (si veda la relazione della Corte, Sez. enti, sulla gestione dell'INFN per gli esercizi 1981-1983, paragrafo 6.3 (det.12 luglio 1984 n.1778). L'ente si avvale inoltre di personale con contratto a termine ai sensi dell'art.36 della legge n.70/1975.

rispetto all'inizio dei singoli esercizi, in quanto finanziava l'Istituto per l'intero quinquennio 1974-1978; ma la pluriennalita' degli interventi si e' interrotta con la fine del 1978. La legge 7 febbraio 1979 n.45, per l'attuazione del piano quinquennale 1979-1983 (62) ha assegnato all'ente un contributo di 25 miliardi per il solo 1979 (63); la legge 16 luglio 1984 n.314 "nelle more dell'approvazione del nuovo piano pluriennale 1984-1988" (64) ha concesso all'Istituto 80 miliardi per il solo 1984.

L'Istituto e' ancora soggetto al controllo della Corte nella forma (cartolare) prevista dall'articolo 2 della legge 21 marzo 1958 n.259, laddove l'avvenuto passaggio nel suo patrimonio di beni del CNEN avrebbe dovuto gia' da tempo comportare il suo assoggettamento alla forma piu' incisiva di controllo di cui all'articolo 12 della medesima legge.

(62) Deliberato dall'Istituto il 7 marzo 1978 e approvato dal CIPE il 4 agosto 1978.

(63) Tale contributo e' stato poi elevato a 35 miliardi per lo stesso anno 1979 e a 45 miliardi per il 1980 con la legge 13 marzo 1980 n.72, la quale ha anche fissato in L. 35 miliardi la misura del contributo per gli esercizi 1981-1983, rinviando ad apposita disposizione da inserire nella legge di bilancio l'adeguamento di quest'ultimo contributo, portato poi a 50 miliardi per il 1981, a 60 miliardi per il 1982 e a 75 miliardi per il 1983 con le leggi di bilancio 23 aprile 1981 n.164, 30 aprile 1982 n.188 e 28 aprile 1983 n.133 (nei 60 miliardi per il 1982 e' anche compreso il contributo straordinario di cui all'art.4 della legge n.155/1981).

(64) Deliberato dall'Istituto il 29 settembre 1983 e approvato dal CIPE l'8 agosto 1984.

Pletorico appare, infine, l'attuale assetto della vigilanza sull'ente (come si è visto, tre ministeri, ai quali spesso si aggiunge il Ministero del tesoro), assetto che, se anche rispecchia una certa articolazione degli interessi pubblici perseguiti dall'ente, produce palesi inconvenienti in termini di rapidità e coerenza degli interventi.