

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 16/97.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 18 aprile 1997;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 11 marzo 1961 con il quale il Consiglio nazionale delle ricerche è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1991 al 1995;

nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori dei conti trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Fabrizio Topi 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 dal 1991 al 1995;

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 dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

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 dal 1991 al 1995 — corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — del Consiglio nazionale delle ricerche, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
F.to: Topi

IL PRESIDENTE
F.to: Coltelli

Depositata in Segreteria il 5 maggio 1997.

p.c.c.
IL DIRETTORE DELLA SEGRETARIA
DIRIGENTE SUPERIORE
(Roberto Serra)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RI-
CERCHE (C.N.R.) PER GLI ESERCIZI 1991, 1992, 1993, 1994 E 1995

SOMMARIO

PARTE I

ORDINAMENTO E STRUTTURA

1. — Il quadro normativo di riferimento: lineamenti essenziali	Pag.	13
2. — L'assetto organizzativo	»	19
a) gli organi istituzionali	»	19
b) la rete scientifica e l'amministrazione centrale	»	24
c) stato di attuazione delle leggi di riforma amministrativa	»	29
3. — Le risorse umane	»	32
a) il personale di ruolo	»	32
b) il personale non di ruolo	»	40
c) rapporti di lavoro autonomo, comandi, rapporti di servizio ..	»	42
d) distribuzione territoriale e per unità funzionali	»	46
e) il costo del lavoro	»	50
f) le consulenze	»	54
g) considerazioni sulla gestione delle risorse umane	»	56

PARTE II

L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE: ANALISI E VALUTAZIONI

4. — Dati e notazioni sull'attività in generale	»	59
5. — Il problema della valutazione della ricerca	»	69

6. — L'attività dei Comitati e degli Organi di ricerca	Pag.	77
7. — I progetti finalizzati	»	85
8. — Cenni sulle altre principali forme di attività	»	91
9. — Le attività di ricerca nel Mezzogiorno	»	100
10. — Le attività immobiliari	»	106

PARTE III

I RISULTATI FINANZIARI ED ECONOMICI DELLE GESTIONI

11. — L'assetto amministrativo-contabile. La vigilanza ministeriale	»	120
12. — I dati complessivi delle gestioni	»	125
13. — Il conto finanziario:	»	129
a) le entrate	»	129
b) le uscite	»	133
14. — Il conto economico	»	140
15. — La situazione amministrativa e la gestione dei residui	»	143
16. — Lo stato patrimoniale	»	148

PARTE IV

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

17. — Notazioni di sintesi	»	152
18. — Osservazioni e rilievi	»	155

PARTE I - ORDINAMENTO E STRUTTURA.

1) IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO: LINEAMENTI ESSENZIALI.

1.1 Il Consiglio Nazionale delle ricerche (C.N.R.) è stato sottoposto, ai sensi della legge 21 marzo 1958 n. 259, al controllo della Corte dei conti con D.P.R. 11 marzo 1961.

Le modalità del controllo sono quelle previste dagli artt. 4, 5 e 6 della legge stessa e, pur implementate con i poteri conferiti in via generale alla Corte dall'art. 3.8 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, risultano ancora non pienamente adeguate alle dimensioni e alla complessità della gestione dell'Ente, così come alla crescente domanda di controlli non paralizzanti ma sempre più tempestivi ed efficaci. A tal fine, non può non confermarsi quanto ripetutamente segnalato nelle precedenti relazioni, sulla opportunità di estendere al C.N.R. il modulo di controllo previsto dall'art. 12 della legge n. 259/1958, ormai di comune applicazione agli enti pubblici di maggiore rilevanza, indipendentemente dalla forma della contribuzione statale di cui gli stessi godano.

Con la presente relazione la Corte riferisce sui risultati della gestione del C.N.R. negli esercizi 1991/95, fornendo peraltro notizia dei principali eventi successivi sino a data corrente.¹

1.2 Nel periodo qui considerato ordinamento, finalità e attribuzioni del C.N.R. non hanno conosciuto mutamenti significativi rispetto a quelli descritti nelle precedenti relazioni; ad essi, pertanto, si fa rinvio per quanto occorra ad integrare le brevi notazioni che seguono.

Le linee essenziali della disciplina ordinamentale risalgono al Decreto legislativo luogotenenziale n. 82 del 1^o marzo 1945, che provvede al riassetto post-bellico del Consiglio (istituito con il R.D. 18 novembre 1923 n. 2895), ed alla legge 2 marzo 1963 n. 283. Più recentemente, la legge 9 maggio 1989 n.

¹ La precedente relazione al Parlamento, concernente l'esercizio 1990, è stata deliberata dalla Corte con determinazione n. 18 del 28 aprile 1992 ed è stata pubblicata in: Atti parlamentari- XI legislatura- Doc. XV n.3.

168, istitutiva del Ministero dell' Università e della ricerca scientifica e tecnologica (MURST), ha definito il C.N.R. " ente di ricerca a carattere non strumentale", riconoscendogli conseguentemente autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile ai sensi dell' art. 33 della Costituzione e la facoltà di darsi, con proprio regolamento, un ordinamento autonomo nel rispetto delle finalità istituzionali (art. 8); ha inoltre confermato la sua natura di " organo dello Stato dotato di personalità giuridica e gestione autonoma ai sensi delle norme vigenti", che adempie ai propri fini istituzionali così come definiti dalle norme legislative in vigore (art. 20).

La stessa legge n. 168 enunciava taluni dei principi su cui l'autonomia degli enti di ricerca non strumentali avrebbe dovuto fondarsi, demandando ad una successiva legge di attuazione - mai emanata - limiti e procedure dei relativi regolamenti; questi ultimi, peraltro, decorso comunque un anno dall'entrata in vigore della legge n. 168, potevano essere egualmente adottati dai singoli enti, nel rispetto delle proprie finalità istituzionali e dei principi di autonomia e secondo le procedure e le modalità previste dalla stessa legge n. 168 (art. 17).

Avvalendosi di tale facoltà, il C.N.R. ha sinora emanato il " Regolamento concernente la determinazione del numero e della competenza dei Comitati nazionali di consulenza nonché le modalità per lo svolgimento delle elezioni e per le nomine dei relativi membri " (D.P. C.N.R. del 15 giugno 1994 n. 12480) ed il " Regolamento per l'amministrazione e la contabilità " (D.P. C.N.R. del 21 dicembre 1994 n. 13099).

Ritiene la Corte che risulterebbe estremamente opportuna la compiuta attuazione, da parte del C.N.R., della previsione legislativa di una autonoma regolamentazione " statutaria ", che disciplini finalità, attribuzioni, organizzazione e modalità di funzionamento dell' Ente, raccogliendo organicamente le molteplici norme - di varie epoche e di diverso livello - al momento vigenti ed aggiornando quelle non più coerenti con gli obiettivi cui deve mirare e con le esigenze di efficienza cui deve rispondere al presente il maggiore organismo di ricerca del Paese.

1.3 In base alla normativa vigente, finalità istituzionali del C.N.R. sono quelle di promuovere la ricerca scientifica ai fini del progresso scientifico

e tecnico del Paese, esercitare la consulenza per ciò che attiene all'attività scientifico - tecnica dello Stato, provvedere alla compilazione di norme tecniche di carattere generale (art. 1 del D. L.vo Lgt. N. 82/1945) .

A tali fini: l' Ente sviluppa attività di ricerca " intra-murale " attraverso la rete dei propri organi di ricerca; promuove ricerca di base ed applicata " extra-murale " mediante il sostegno ed il finanziamento del sistema scientifico nazionale, in massima parte rappresentato dalle Università; promuove, finanzia e dirige le grandi iniziative coordinate di ricerca su tematiche di primario interesse economico-sociale, costituite dai progetti finalizzati.

Fra le attribuzioni del C.N.R. non è più ricompreso, invece, il " coordinamento delle attività nazionali nei vari rami della scienza e delle sue applicazioni " ; la legge n. 168 / 1989, che istituisce il MURST con la missione di promuovere la ricerca scientifica e tecnologica e lo sviluppo delle Università, gli riconosce infatti anche il conseguenziale compito di dare " attuazione all' indirizzo ed al coordinamento nei confronti delle Università e degli enti di ricerca " .

A tal fine, spetta ora al Ministro, fra l'altro, presentare al Parlamento una relazione triennale sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica, predisposta sulla base delle relazioni delle singole Università e degli enti di ricerca e tenuto conto dei dati dell' Anagrafe nazionale delle ricerche; a corredo della relazione il Ministro, che può avvalersi delle strutture del C.N.R., presenta anche un programma pluriennale di sviluppo della ricerca, elaborato sulla base delle indicazioni espresse dal Consiglio nazionale della scienza e della tecnologia (CNST) e degli indirizzi formulati dal CIPE.

1.4 Parzialmente discostandosi dalla previsione normativa ora richiamata, in sede di prima attuazione, il MURST ha dapprima predisposto (marzo 1992) un documento costituente " la base per la relazione sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica per il triennio 1989 / 1991 " ; quindi ha redatto (nel 1994) il " Piano triennale della ricerca 1994 / 1996 " , che ha dovuto in premessa prendere atto della mancata presentazione del Piano relativo al triennio precedente, a causa dei ritardi accumulatisi che non avevano consentito il completamento dell' iter previsto.

Conformemente agli indirizzi formulati dal CIPE (con delibera del 25 febbraio 1994), il Piano si propone innanzitutto di elevare gli investimenti, pubblici e privati, in “ Ricerca e Sviluppo “ (ReS) dall’ 1,4% all’ 1,6% del PIL, a fine triennio, ed al 2% nel medio periodo, allineando così il livello della spesa a quello medio europeo.

Per il conseguimento degli obiettivi indicati dal Piano per i vari settori della ricerca, viene ritenuta necessaria la razionalizzazione del sistema scientifico e tecnologico nazionale, sotto i profili - tra l’altro - dell’efficace coordinamento delle molteplici strutture che costituiscono il sistema, dello sviluppo della politica di internazionalizzazione in campo scientifico, della razionalizzazione degli strumenti di incentivazione finanziaria, del riequilibrio territoriale, della introduzione e diffusione di processi per la valutazione della qualità della ricerca .

Per quanto riguarda in particolare il C.N.R., il Piano richiama l’Ente “ a concentrare i propri sforzi al fine di razionalizzare le attività esistenti e selezionare priorità scientifiche e tecnologiche, mirando a costruire una propria nuova identità in linea con il mutato quadro normativo e organizzativo del sistema nazionale della ricerca.”

A tal fine, gli obiettivi più rilevanti sono così individuati:

- differenziazione dei ruoli dell’ Ente, da un lato gestore diretto di strutture e risorse di ricerca, dall’ altro agenzia di programmazione della ricerca;
- efficace coordinamento fra le attività proprie e quelle che si svolgono a livello universitario o sono collegate alla domanda di innovazione proveniente dal mondo delle imprese e dalla pubblica amministrazione; e su questa base, definizione dei propri programmi di ricerca;
- conseguente realizzazione di un sistema di programmazione pluriennale delle attività di ricerca, che consenta anche di effettuare una valutazione periodica dei risultati raggiunti in relazione agli obiettivi prefissati;
- elaborazione di una politica per la formazione di personale tecnico - scientifico, con una gradazione e differenziazione degli strumenti di formazione a disposizione e con una migliore utilizzazione dei contratti di lavoro a tempo determinato.

Per il conseguimento di tali obiettivi, il Piano riconosce la inadeguatezza delle previsioni della legge finanziaria 1994 (3.170 miliardi per il triennio