

Determinazione n. 17/97



Corte dei Conti

Sezione del controllo sugli enti

nell'adunanza del 9 maggio 1997;

visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della 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 del 9 giugno 1987, con il quale il Consorzio obbligatorio per l'impianto, la gestione e lo sviluppo dell'area per la ricerca scientifica e tecnologica nella provincia di Trieste è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1990 al 1995, nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Consigliere dott. Sergio Zambardi 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 1990 al 1995;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'art. 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze,

oltre che dei conti consuntivi - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perchè ne faccia parte integrante;

P.Q.M.

comunica, a norma dell'art. 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1990 al 1995 - corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - del Consorzio obbligatorio per l'impianto, la gestione e lo sviluppo dell'area per la ricerca scientifica e tecnologica nella provincia di Trieste, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE
f.to Zambardi

PRESIDENTE
f.to Coltelli

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEL
*CONSORZIO OBBLIGATORIO PER L'IMPIANTO, LA GESTIONE E
LO SVILUPPO DELL'AREA PER LA RICERCA SCIENTIFICA E .
TECNOLOGICA NELLA PROVINCIA DI TRIESTE*
PER GLI ESERCIZI FINANZIARI 1990-1995.

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

- 1 Premessa
- 2 **Assetto ordinamentale** - 2.1 Disciplina istitutiva e statutaria - 2.2 Finalità, compiti e facoltà - 2.3 Gli organi - 2.4 Collocazione istituzionale dell'Ente.
- 3 **Ordinamento dei servizi** - 3.1 Attuazione della legge n. 241/1990 e del D.L.vo n. 29/1993 - 3.2 La disciplina regolamentare - 3.3 Organigramma e carichi di lavoro.
- 4 **Trattamento del personale** - 4.1 Considerazioni generali - 4.2 La fase transitoria - 4.3 Le dotazioni organiche - 4.4 Costi del personale.
- 5 **Attività**
- 6 **I bilanci**
- 7 **Considerazioni conclusive**

PAGINA BIANCA

1 - Premessa

Il "Consorzio obbligatorio per l'impianto, la gestione e lo sviluppo dell'area per la ricerca scientifica e tecnologica nella provincia di Trieste" è stato costituito con il decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978 n. 102 (art. 12), emanato in esecuzione della delega conferita al Governo con l'art. 26 della legge 8 agosto 1977 n. 546 per il potenziamento di strutture destinate alla ricerca scientifica e tecnologica a Trieste.

L'Ente è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259, con il decreto del Presidente della Repubblica 9 giugno 1987.

Il referto sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi 1988 e 1989 ha formato oggetto della relazione trasmessa al Parlamento con determinazione n. 40 del 9 luglio 1991 (Atto Camera - X Legislatura - Doc. XV, n. 223).

Con la presente relazione si riferisce in ordine ai risultati del controllo relativamente agli esercizi dal 1990 al 1995.

2- Assetto ordinamentale

2.1- Disciplina istitutiva e statutaria

Il Consorzio per l'Area di ricerca di Trieste è stato creato nell'ambito degli interventi normativi rivolti alla ricostruzione delle zone del Friuli-Venezia Giulia colpite dal terremoto del 1976 e allo sviluppo economico e sociale della regione in considerazione della sua condizione storica e geografica di marginalità.

In attuazione dell'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978 n. 102, richiamato in premessa, è stato approvato, con D.P.R. 11 gennaio 1980, lo Statuto del Consorzio⁽¹⁾.

Poichè, peraltro, la legge 29 gennaio 1986 n. 26, agli artt. 7 e 8, ha introdotto modificazioni ad alcune parti del D.P.R. n. 102, istitutivo del Consorzio, si è resa necessaria l'adozione di un nuovo Statuto.

A ciò si è provveduto con il D.P.C.M. 15 aprile 1991, che ha approvato lo Statuto tuttora vigente⁽²⁾.

Ai sensi dell'art. 1 dello Statuto il Consorzio per l'Area di ricerca di Trieste è dotato di personalità giuridica di diritto pubblico ed è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica. Il Consorzio è costituito dalla Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, a seguito di sua adesione, e dalla Provincia e dal Comune di Trieste; sono membri di diritto le Università di Trieste e di Udine, il Consorzio per l'incremento degli studi e delle ricerche degli Istituti di Fisica dell'Università di Trieste e il Consiglio Nazionale delle Ricerche. L'art. 3 prevede inoltre che possano essere ammessi a far parte del Consorzio, in qualità di soci volontari, enti pubblici e privati ed imprese che svolgano, all'interno del suo comprensorio, attività in armonia con le finalità statutarie e che erogino un contributo annuo; alla data del 31 dicembre 1995 i soci volontari erano tredici.

2.2 - Finalità, compiti e facoltà

Le finalità dell'Ente sono indicate all'art. 4 dello Statuto - il quale ricalca sostanzialmente le disposizioni statutarie previgenti - e si riassumono nel perseguimento del progresso culturale, economico e sociale della regione, attraverso interventi volti ad agevolare la ricerca fondamentale e la ricerca applicata ai fini dell'innovazione. Lo Statuto vigente, inoltre, prevede espressamente la possibilità che all'interno del comprensorio i consorziati e gli utenti svolgano, oltre alle attività di ricerca, anche attività produttive o di servizi preliminari o accessorie alle ricerche stesse.

Altri aspetti innovativi rispetto al precedente Statuto sono: la previsione di sostegni anche finanziari ai programmi di ricerca; la possibilità di stipulare convenzioni per lo sviluppo di ricerche anche con singoli ricercatori ed esperti; l'ampliamento

¹ Il contenuto dello Statuto del 1980 è illustrato nella precedente relazione.

² E' attualmente in corso di approvazione un nuovo testo dello Statuto.

dell'ambito territoriale di partecipazione ai programmi internazionali di cooperazione scientifica, prima circoscritto all'area jugoslava e dell'est europeo.

L'art. 6 dello Statuto assegna al Consorzio una serie di attribuzioni finalizzate allo svolgimento dell'attività istituzionale, e in particolare la facoltà di acquisire immobili, anche mediante espropriazione, e di vendere, locare o costituire diritti reali su fondi e fabbricati.

Alla luce del quadro statuario ora delineato, compito del Consorzio per l'Area di Ricerca è dunque, sinteticamente, quello di gestire e sviluppare il parco scientifico insediato nel suo comprensorio, e di fornire assistenza tecnica e finanziaria alle imprese, centri e Istituti di ricerca in questo ubicati, finalizzando le proprie attività allo sviluppo del territorio circostante.

2.3 - Gli organi

Il vigente Statuto, conformemente alle disposizioni contenute nella legge 29 gennaio 1986 n. 26, ha in parte modificato l'assetto degli organi dell'Ente così come definito dallo Statuto del 1980.

Sono organi del Consorzio ai sensi dell'art. 7 del nuovo Statuto: l'Assemblea dei soci, il Consiglio di amministrazione, il Presidente, il Comitato esecutivo, il Comitato tecnico-scientifico, il Collegio dei revisori dei conti e il Direttore generale.

Le innovazioni introdotte nel 1991 concernono: la soppressione del Consiglio degli utenti, al quale il precedente Statuto affidava funzioni consultive in ordine alla disciplina dell'uso dei beni del Consorzio posti a disposizione dei soggetti che svolgono attività di ricerca nell'Area; la creazione di un Comitato esecutivo di quattro membri chiamato a svolgere le attribuzioni ad esso delegate dal Consiglio di amministrazione; la modifica della composizione del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori; la modifica della composizione e delle competenze del Comitato tecnico-scientifico.

Per quanto concerne in particolare la nuova struttura dell'organo collegiale di governo, fanno parte di esso (art. 9): il Presidente, nominato dal Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, sentita la Regione Friuli-Venezia Giulia; un rappresentante ciascuno della Regione, del Comune di Trieste, della Provincia di Trieste e della Comunità montana del Carso; due membri eletti dall'Assemblea dei Soci e due eletti dal Consiglio regionale; un rappresentante ciascuno delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro. Inoltre partecipano alle riunioni del Consiglio con voto consultivo il Direttore generale (art. 12/2) e il Presidente del Comitato tecnico-scientifico (art. 13/5).

Particolarmente complessa si è rivelata la fase di transizione dalla vecchia alla nuova struttura del Consiglio di amministrazione.

Come riferito nella precedente relazione, all'entrata in vigore dell'art. 7 della legge n. 26 del 1986 il Ministro vigilante aveva proceduto, in data 4 marzo 1986, allo scioglimento del Consiglio di amministrazione allora in carica e alla nomina di un Commissario straordinario. Il regime commissariale si è tuttavia protratto ben al di là

dei tempi normalmente necessari al ripristino degli ordinari organi di amministrazione, tant'è che il nuovo Consiglio ha tenuto la prima riunione il 18 settembre 1990, a quattro anni di distanza dallo scioglimento del precedente consesso.

In data 30 agosto 1993 il Consiglio di amministrazione è stato poi ricostituito nella composizione prevista dal nuovo Statuto, ma solo nel febbraio 1995 sono state completate tutte le designazioni prescritte.

E' poi da censurare la mancata costituzione del Comitato esecutivo previsto dall'art. 11 dello Statuto, anche in considerazione delle difficoltà di funzionamento del Consiglio di amministrazione dovute alla scarsa partecipazione alle sedute dell'organo.

Il Comitato tecnico-scientifico, previsto già dallo Statuto del 1980 e modificato, quanto alla composizione e alle competenze, dallo Statuto del 15 aprile 1991, è stato costituito solo nel corso del 1992, con decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica in data 14 marzo 1992.

Infine, ha svolto regolarmente le proprie funzioni il Collegio dei revisori dei conti, del quale fanno parte, ai sensi dell'art. 14 dello Statuto, un membro effettivo e uno supplente designati dal Ministro del Tesoro, due membri effettivi designati dal Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, un membro effettivo designato dalla Regione Friuli- Venezia Giulia e un membro effettivo designato dal Ministro dell'Industria, Commercio e Artigianato.

I componenti del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori dei conti percepiscono un gettone di presenza di lire 55.800 lorde a seduta ⁽³⁾.

Al Presidente dell'Ente viene corrisposta un'indennità (pari alla retribuzione base del Direttore generale aumentata del 20%), che per il 1995 ammontava a L. 116.284.068 annue lorde.

2.4 - Collocazione istituzionale dell'Ente

Sin dall'inizio dell'attività del Consorzio si è posto il problema della definizione della sua natura giuridica e dell'individuazione del comparto del pubblico impiego in cui inserire il personale dipendente.

In ordine al primo profilo è da segnalare che la Commissione di studio istituita dal Ministro dell'Università e della ricerca Scientifica e Tecnologica con il compito di individuare gli enti di ricerca a carattere non strumentale, ha ritenuto che il Consorzio si collochi nell'alveo degli enti di programmazione, di promozione e di servizio e non possa essere quindi inserito tra gli enti a carattere non strumentale.

La peculiarità dell'Ente e la difficoltà di una sua precisa collocazione istituzionale sono connesse d'altra parte all'atipicità delle funzioni ad esso demandate, che risultano inconsuete nell'ambito della pubblica Amministrazione. In particolare i compiti di natura prettamente commerciale - basti pensare all'attività promozionale rivolta all'acquisizione di nuove utenze - suggeriscono una revisione degli strumenti istituzionali disponibili, con l'eventuale introduzione di nuove procedure

³ Tale gettone è corrisposto anche al Magistrato della Corte dei conti delegato al controllo.

amministrative, e senza escludere la creazione di strutture esterne di supporto, svincolate dai meccanismi propri del settore pubblico.

Il secondo aspetto, che riveste importanti riflessi di ordine pratico, concerne la definizione del quadro normativo cui ancorare lo stato giuridico e il trattamento economico del personale dipendente dell'Ente.

Il comparto di riferimento è stato individuato dal D.P.C.M. 30 dicembre 1993 n. 593⁽⁴⁾ che ha sancito l'inserimento del personale del Consorzio nel comparto di contrattazione collettiva delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione.

Ciò ha determinato per l'Ente la necessità di adeguare il proprio ordinamento alla disciplina prevista per i comparti pubblici, sia per quanto riguarda le dotazioni organiche, da ridefinire secondo i criteri indicati dal D.L.vo 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modifiche, sia per quanto riguarda la riparametrazione del personale dipendente, con conseguenti problemi di primo inquadramento e di compatibilità con gli istituti collegati.

Il Consorzio ha provveduto al riguardo, come indicato nel successivo paragrafo 4.

E' da notare in proposito che sino ad oggi era stata applicata una disciplina mista, caratterizzata da un lato dall'assoggettamento alla normativa di cui alla legge 20 marzo 1975 n. 70, e, dall'altro, dall'estensione al personale del trattamento economico fruito dai dipendenti della Regione Friuli-Venezia Giulia; la disciplina giuridica del Consorzio è invece quella dei dipendenti civili dello Stato, integrata da disposizioni regolamentari proprie.

Da segnalare infine, ancora sotto il profilo istituzionale, che nel corso del 1990 l'Ente ha conseguito il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato: si tratta di risultato di notevole rilievo in considerazione del consistente contenzioso indotto dai provvedimenti ablatori adottati nell'esercizio della pratica attuazione dei compiti istituzionali.

⁴ In G.U. n. 40 del 18.2.1994.

3 - Ordinamento dei servizi

3.1 - Attuazione della legge n. 241/1990 e del D.L.vo n. 29/1993

Il Consorzio non ha ancora provveduto ad adottare il regolamento sull'accesso ai documenti amministrativi previsto dall'art. 24 della legge 7 agosto 1990 n. 241. Tale regolamento è attualmente in fase di studio preliminare.

Risulta tuttavia che l'Ente ha operato nel senso di una maggiore attenzione verso le esigenze di trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa: in tale contesto vanno segnalate le iniziative assunte per la definizione di criteri predeterminati in tema di condizioni per gli insediamenti nel comprensorio, la concessione di spazi e di servizi e la concessione di contributi.

La materia potrà venire meglio disciplinata in sede di definizione, che si auspica prossima, del nuovo Regolamento delle utenze, servizi, uso dei beni, brevetti.

Più complessa e articolata risulta invece l'azione svolta dall'Ente per l'attuazione delle diverse prescrizioni in materia di organizzazione degli uffici contenute nel D. L.vo 3 febbraio 1993 n. 29 e successive modifiche.

Per quanto concerne, in primo luogo, la definizione dei compiti e delle responsabilità della dirigenza, il Consiglio di amministrazione, con la deliberazione n. 78/93 del 27 aprile 1993, ha sancito la distinzione tra la direzione politica e amministrativa dell'Ente, attribuendo agli organi di direzione politica (Consiglio di amministrazione e Presidente) gli atti di rilievo politico e programmatico, e alla dirigenza gli atti di gestione. Ciò si è tradotto, sul piano concreto, nel riconoscimento dell'autonomia decisionale e operativa del Direttore generale e dei dirigenti, con la correlativa assunzione di responsabilità in ordine ai risultati perseguiti nei settori di competenza e all'attuazione dei programmi e delle direttive ricevute.

I criteri enunciati nella delibera ora richiamata hanno poi trovato più puntuale espressione nel Regolamento di organizzazione degli uffici del 14 giugno 1996, il quale stabilisce che il Direttore generale è responsabile dei risultati della gestione tecnica, amministrativa e finanziaria del Consorzio, organizza le risorse umane e cura l'attuazione dei programmi approvati dagli organi di indirizzo dell'Ente (art. 2). I dirigenti, dei profili amministrativo e tecnico, sono preposti alle strutture organiche dell'Ente e sono responsabili del conseguimento dei risultati previsti, oltre che dell'osservanza degli indirizzi generali deliberati dagli organi di governo, dell'imparzialità e della legittimità dell'azione (art. 12).

In considerazione della sua modesta dimensione, il Consorzio ha ritenuto - per ragioni di economicità, che appaiono condivisibili - di non dotarsi di una propria struttura di controllo interno.

Al fine, tuttavia, di garantire l'assolvimento di tale funzione, richiesto dall'art. 20, secondo comma, del D.L.vo n. 29 del 1993, l'Ente ne ha previsto (art. 13 del Regolamento di organizzazione) l'affidamento a un nucleo di valutazione, composto da consulenti esterni esperti in tecniche di valutazione e controllo di gestione, anche cumulativamente con altre amministrazioni del comparto degli Enti pubblici di ricerca