

norme, è caratterizzato dalla presenza di una molteplicità di soggetti che partecipano istituzionalmente al settore e tra i quali finiscono per frammentarsi le competenze pubbliche in materia e gli stessi finanziamenti statali.

Si consideri in proposito che, nello specifico settore in argomento della ricerca agroalimentare, oltre agli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria - articolati in 144 sezioni dislocate in 76 sedi - operano:

- la rete di ricerca dell'Università (con il Comitato universitario nazionale ed il Comitato per le scienze agrarie) nella quale sono presenti 20 facoltà di Agraria e 13 di veterinaria;
- il CNR (con il Comitato di scienze agrarie) che ha destinato al settore 27 Istituti, 22 Centri studio, vari progetti finalizzati e gruppi di ricerca;
- le Stazioni Sperimentali per l'industria e l'ENEA, in ambito Ministero dell'Industria;
- l'Istituto Agronomico d'Oltremare ed Agronomico mediterraneo in ambito Ministero Affari Esteri;
- l'Istituto centrale per la ricerca applicata al mare (ICRAM) sotto la vigilanza del Ministero della marina mercantile;
- numerosi enti pubblici istituzionali tra i quali l'Istituto Nazionale di Economia agraria, l'Istituto nazionale della nutrizione, l'Istituto di Tecnica e Propaganda agraria, l'Ente nazionale delle sementi elette, l'Istituto per le ricerche di mercato e la valorizzazione della produzione agricola, l'Istituto nazionale fauna selvatica;
- enti ed istituzioni (oltre 30) che fanno capo alle Regioni ed alle Province (tra cui gli Istituti zooprofilattici ed i Centri regionali di sperimentazione agraria);
- alcune Accademie specialistiche quali quelle di Scienze forestali e dei Georgofili di Firenze e quella di Agricoltura di Bologna.

La quota globale di risorse destinata a tale massiccio complesso si stima abbia raggiunto per gli esercizi 1993 e 1994, rispettivamente i 598 ed i 586 miliardi di lire⁵.

Di tali disponibilità finanziarie si è calcolato che gli enti ed istituzioni facenti capo al MURST - considerando anche il CNR e le Università - utilizzano circa il 43 % del totale; il MiRAAF con gli Enti vigilati circa il 24 %, gli Enti di sperimentazione a livello regionale il 19 %, gli Enti afferenti al Ministero dell'Industria (ENEA e Stazioni sperimentali per l'industria) circa il 7 %⁶.

Tale complesso di risorse finanziarie, che rapportato al valore della produzione dei settori dell'agricoltura, silvicoltura e pesca si attesta, nel biennio 1993-1994, tra lo 0,8 e l'1 %, non appare eccessivo, risultando, tra l'altro, notevolmente inferiore a quello che si rileva nei principali Paese europei⁷; ma quel che preoccupa, sul piano dell'economicità e dell'efficienza, è che lo stesso viene ad essere distribuito tra un numero di soggetti pubblici, in parte d'anzì ricordati, che supera notevolmente il centinaio⁸ e che non trova riscontro in ambito europeo.

Si tratta, quindi, di un'organizzazione macchinosa - ed evidentemente antieconomica per la sua frammentazione - che potrebbe apprezzarsi solamente a condizione di un rigoroso coordinamento programmatico ed operativo, che invece, allo stato, manca.

⁵ I dati, rilevati dal "Rapporto NOMISMA 1995 sull'Agricoltura italiana" (Roma, 1996), provengono dalle rilevazioni annualmente condotte dal CNR, dall'ENEA e dall'ISTAT presso le amministrazioni, gli enti e gli Istituti.

⁶ I dati si riferiscono all'esercizio 1994 e sono tratti dal citato Rapporto NOMISMA, pag. 78.

⁷ I finanziamenti per la ricerca e sperimentazione agraria - con esclusione delle Università - per il 1994 hanno raggiunto per l'Italia 204 MECU, per il Regno unito 1.176 MECU, per la Francia 1.186 MECU, per la Germania 463 MECU, per l'Olanda 251 MECU (cfr. citato rapporto NOMISMA, pagg. 87 e segg.)

⁸ Tale numero finisce per triplicarsi se si considerano anche le varie articolazioni degli enti ed istituzioni titolari.

Su tali problematiche ha avuto modo di soffermarsi la Corte nella precedente relazione⁹, laddove ha rappresentato l'esigenza di porre rimedio alla palese, rilevante parcellizzazione degli interventi finanziari pubblici, ed ai relativi rischi di polverizzazione e dispersione delle risorse, delle strutture e del personale.

Da tale situazione, evidentemente non soddisfacente, quanto meno sotto il profilo dell'organicità, originano i reiterati tentativi di aggiustamento normativi e, da ultimo, il recente, ricordato decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 - emanato in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59¹⁰ - che ha abrogato "in toto" la ricordata legge n. 491 del 1993, e che conferisce alle regioni funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e che riorganizza l'Amministrazione centrale, con l'istituzione del Ministero per le politiche agricole.

Si vedrà in futuro se tale provvedimento, che tra l'altro ha previsto - come si dirà specificamente nel paragrafo successivo - la soppressione degli enti, istituti ed aziende sottoposti alla vigilanza del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, porrà le basi, insieme con gli altri atti delegati che lo seguiranno, per una funzionale riorganizzazione del sistema.

3. Notazioni generali e profili istituzionali

Gli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria (IRSA) sono istituti scientifici e tecnologici, dotati, per esplicita volontà legislativa, di personalità

⁹ Cfr. la citata relazione per gli esercizi 1989-1992, in Atti parlamentari legislatura XII, Doc. XV, n. 45, pagg. 16 e segg.

¹⁰ La legge delega il Governo al conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

giuridica di diritto pubblico e di grado corrispondente a quello degli Istituti scientifici universitari cui è normativamente affidata la ricerca e sperimentazione nel settore dell'agricoltura¹¹.

La legge 4 dicembre 1993, n. 491¹², nel riordinare le competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e nell'istituire il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali in luogo del soppresso Ministero dell'agricoltura e foreste, aveva previsto, all'art. 6 (II comma, lettera c) che gli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria, al fine di orientare le strategie di intervento nel settore agroalimentare e forestale, con apposito regolamento governativo¹³ fossero riordinati in un unico ente per la ricerca e che negli organi di amministrazione dello stesso costituendo ente fosse assicurata la partecipazione delle Regioni e delle Province.

A siffatto riordino del sistema non si è, però, proceduto. L'atto regolamentare non è stato emanato e non hanno avuto a tutt'oggi alcun seguito neppure le numerose proposte di legge¹⁴ presentate alle Camere, tendenti, pur con notevoli diversità di contenuto, a riorganizzare la rete di ricerca vigilata dal Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

Nel frattempo il quadro normativo di riferimento è stato oggetto di ulteriore radicale modifica, in quanto, con il ricordato decreto legislativo 4

¹¹ Art. 3 della legge 27 ottobre 1966, n. 910.

¹² La legge aveva delegato il Governo a riordinare o sopprimere gli Enti vigilati dal Ministero, mediante uno o più regolamenti.

¹³ Il regolamento avrebbe dovuto essere emanato entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge e cioè entro il 7 marzo 1994.

¹⁴ Si ricordano, tra le altre, la proposta n. 2306, presentata alla Camera dei deputati il 28 marzo 1995, d'iniziativa dei deputati Di Fonzo, Nardone, Tattarini, Paoloni, Oliverio, Di Stasi, Di Capua, Rotundo, Montecchi, Magda Negri, Bonito, Procacci, Di Lello Finuolin, la n. 2380, presentata alla Camera il 6 aprile 1995, d'iniziativa dei deputati Comino, Anghinoni, Dozzo, Fogliato, Stroili, la n. 3123, presentata alla Camera il 15 settembre 1995, d'iniziativa dei deputati Poli Bortone, Colosimo, Capitaneo, Enzo Caruso, Onnis, Nicola Parenti, Spagnoletti-Zeuli. All'esame del Senato si ritrovano, tra gli altri, il disegno di legge n. 2021, presentato il 28 luglio 1995, d'iniziativa dei Senatori Di Bella, Orlando, Reccia, Bucci, Robusti, Borgia e Natali, il n. 2151, presentato il 28 settembre 1995, d'iniziativa dei Senatori Bucci, D'All, d'Ippolito Vitale, Fierotti e Garatti.

giugno 1997, n. 143 - emanato in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa - la legge n. 491 del 1993 è stata abrogata ed il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali è stato soppresso con contestuale attribuzione delle relative funzioni alle regioni¹⁵. Quale centro di riferimento degli interessi nazionali in materia di politiche agricole, forestali ed agroalimentari è stato istituito il Ministero per le politiche agricole, con compiti di elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale, in coerenza con quella comunitaria e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

Il medesimo decreto legislativo, all'art. 3, ha disposto la soppressione degli enti, istituti e aziende sottoposti alla vigilanza del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, a decorrere dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di soppressione, accorpamento, riordinamento e trasformazione adottati ai sensi degli artt. 11, 14 e 18 della legge n. 59 del 1997.

Non definendo il nuovo testo normativo quelle che saranno le linee della riforma per gli Istituti in argomento e non essendo, a tutt'oggi, intervenuto alcun ulteriore provvedimento delegato riguardante gli stessi, permane lo stato di incertezza sul nuovo assetto organizzativo del settore, comunque affidato, per la disciplina generale e per il coordinamento nazionale, al neoistituito Ministero per le politiche agricole.

¹⁵ Il comma 2 dell'art. 1 del decreto legislativo n. 143 del 1997 dispone che tutte le funzioni ed i compiti svolti dal Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali e relativi alle materie di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione sono esercitate dalle regioni, direttamente o mediante delega od attribuzione, nel rispetto delle disposizioni dell'art. 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, alle province, ai comuni, alle comunità montane o ad altri enti locali e funzionali, ad eccezione di quelli tassativamente elencati nell'art. 2.

In particolare, essendo stata formalmente abrogata la precedente disposizione, dianozi ricordata, della legge n. 491 del 1993 che prevedeva l'accorpamento degli Istituti in un unico ente e limitandosi la nuova intervenuta normativa a disporre - come già riferito - la soppressione del complesso di istituzioni ed enti sottoposti alla vigilanza del soppresso Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, non è agevole comprendere o prevedere quale sarà l'effetto e l'ambito di operatività - sotto tale profilo - della nuova disciplina.

Non può, quindi, che ribadirsi l'urgenza delle iniziative normative e regolamentari postulate e preannunciate ripetutamente dallo stesso legislatore ai fini del necessario e non più differibile riordinamento degli Istituti secondo criteri di funzionalità, specialità, organicità e produttività¹⁶.

4. La struttura e l'organizzazione

In attesa dell'emanazione dei nuovi atti normativi previsti dal ricordato decreto legislativo n. 143 del 1997 - che disciplineranno la trasformazione degli Istituti sperimentali e ne stabiliranno il nuovo assetto e la relativa nuova configurazione - la struttura e l'ordinamento degli Istituti restano ancora oggi quelli delineati dal D.P.R. n. 1318 del 1967, in attuazione della legge istitutiva n. 910 del 1966, e diffusamente illustrati nella relazioni precedenti.

Gli Istituti sperimentali sono 23¹⁷ e si articolano in 91 Sezioni centrali e 53 Sezioni operative periferiche secondo lo schema che segue.

¹⁶ Nel Convegno sulla "Riforma degli Istituti sperimentali MiRAAF nel quadro della ricerca agraria italiana" - Roma, 17 ottobre 1995, pagg. 115 e segg. - da parte dei Direttori degli IRSA sono stati evidenziati quali punti qualificanti prioritari: 1) l'eliminazione delle cariche a vita a tutti i livelli; 2) la realizzazione di un sistema che garantisca il funzionamento per obiettivi, fissati sulla base degli interessi della politica agraria del Paese e seguiti a tutti i livelli; 3) il conferimento agli Istituti del potere di agire con criteri imprenditoriali, nonché di autoregolarsi nella struttura, nella gestione del personale e nell'amministrazione.

¹⁷ Agli originari 22 Istituti previsti dal D.P.R. n. 1318 del 1967 si è aggiunto l'Istituto sperimentale per il tabacco istituito dalla legge 6 giugno 1973, n. 306.

Istituti Sperimentali Agrari n. 23	Sezioni Centrali n. 91	Sezioni Periferiche n. 53
Studio e difesa suolo - Firenze	4	2 Rieti Catanzaro
Nutrizione Piante - Roma	4	2 Torino Gorizia
Patologia Vegetale - Roma	6	2 Padova
Zoologia Agraria - Firenze	5	Roma
Agronomico - Bari	4	2 Modena Metaponto
Meccanizzazione Agricola - Roma	4	1 Treviglio
Zootecnia - Roma	6	7 Torino Cremona Modena Rovigo Foggia Potenza Ragusa
Cerealicoltura - Roma	4	7 S. Angelo Lodig. Bergamo Badia P. F. d'Adda Foggia Catania Vercelli
Colture Foraggere - Lodi	4	3 Montagnana Foggia Cagliari
Orticoltura - Salerno	4	2 Montanaso Lomb. Ascoli P.
Colture Industriali - Bologna	4	3 Rovigo Osimo Battipaglia
Floricoltura - San Remo	4	2 Pescia Palermo
Olivicoltura - Cosenza	3	2 Spoleto Palermo
Viticoltura - Conegliano Veneto	4	3 Asti Arezzo Bari
Frutticoltura - Roma	4	3 Trento Caserta Forlì
Agrumicoltura - Acireale	3	1 Reggio Calabria
Selvicoltura - Arezzo	3	3 Firenze S. Pietro Avellana Cosenza
Ass.to forestale e apicoltura - Trento	3	
Valor.ne tec.ca prodotti agricoli-Milano	3	1 Palermo
Enologia - Asti	3	3 Gaiole in Chianti Velletri Barletta
Elaiotecnica - Pescara	3	
Lattiero-Caseario - Lodi	3	1 Parma
Tabacco - Scafati	6	3 Bovolone Roma Lecce

Il complesso delle funzioni svolte si può ricondurre a tre diversi filoni:

- istituti ad indirizzo disciplinare (studio e difesa del suolo; assestamento agronomico; nutrizione delle piante; meccanizzazione agricola; patologia vegetale; zoologia agraria);
- istituti ad indirizzo produttivistico (cerealicoltura, colture industriali, tabacco, orticoltura, floricoltura, frutticoltura, agrumicoltura, viticoltura, olivicoltura, selvicoltura, colture foraggere, zootecnia);
- istituti ad indirizzo tecnologico (lattiero-caseario; enologia; elaiotecnica; valorizzazione tecnologica dei prodotti agricoli).

Gli Istituti, come già ricordato, sono “persone giuridiche di diritto pubblico”, sottoposti, fino all’entrata in vigore del ricordato decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, alla vigilanza del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali. Gli stessi, dichiarati enti necessari con D.P.R. 1° aprile 1978, n. 245, in applicazione della legge n. 70 del 1975, e ricompresi nella categoria VI (Enti scientifici di ricerca e sperimentazione) della tabella allegata alla medesima legge, sono assoggettati alla disciplina di cui al relativo regolamento di contabilità approvato con D.P.R. n. 696 del 1979¹⁸. Sono ora inseriti tra le istituzioni e gli enti del comparto della ricerca e sperimentazione - individuato da ultimo dal D.P.C.M. 30 dicembre 1993, n. 593¹⁹.

Con riguardo all’organizzazione delineata dal D.P.R. n. 1318 del 1967, su cui si è riferito nella precedente relazione²⁰, può ribadirsi che nella stessa - secondo un modello praticabile all’epoca ma oggi in parte superato - si è mirato a

¹⁸ E’ il regolamento per la classificazione delle entrate e delle spese e per l’amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge n. 70.

¹⁹ E’ il regolamento concernente la determinazione e la composizione dei comparti di contrattazione collettiva di cui all’art. 45, III comma, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

²⁰ Si veda la citata relazione per gli esercizi finanziari 1989-1992, pagg. 30 e segg.

contemperare l'autonomia e la soggettività degli Istituti con l'esigenza, all'epoca dell'emanazione assai avvertita, di consentire allo Stato di partecipare alla gestione.

Sono stati così previsti singoli Comitati scientifici presso ciascun Istituto, con il compito di definire le linee programmatiche di ricerca, ma, per converso, il coordinamento e la valutazione unitaria delle scelte si è affidato al Comitato Nazionale della Sperimentazione agraria operante presso il Ministero vigilante.

Si è previsto il Presidente, che ha la legale rappresentanza dell'Istituto, presiede il Consiglio di Amministrazione e sovrintende al complesso delle attività di gestione (scelto dal Ministro per risorse agricole, alimentari e forestali tra persone con particolari meriti nel campo della ricerca e sperimentazione agraria²¹); ma allo stesso si è affiancato il Direttore, che fa parte dell'apposito ruolo statale, dipende dal Ministero per le risorse agricole, alimentari e forestali ed è titolare di specifici compiti sia per la parte scientifica della gestione (coordina l'attività sperimentale dell'Ente), sia per la parte amministrativa (esercita l'autorità disciplinare, vigila, fra l'altro, sull'osservanza delle norme concernenti l'ordinamento ed il funzionamento dell'Istituto).

E' in proposito da considerare che la contestuale attribuzione di funzioni tecnico-scientifiche ed organizzative ad entrambi gli organi e la titolarità da parte di ciascuno di ruoli non sempre ben nettamente differenziabili hanno finito per rivelarsi nel tempo motivo di ostacolo e di difficoltà gestionali ed operative, che si sono avvertite, in taluni casi, anche nell'ambito del Consiglio di Amministrazione, cui Presidente e Direttore partecipano insieme; del Consiglio, che è l'organo deliberante, titolare delle scelte gestionali, fanno altresì parte tre imprenditori e tecnici agricoli scelti - in vigenza della ripetuta legge n. 491 del

²¹ Lo stesso è nominato per 4 anni - con DPR a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 400 del 1988 (art. 3), previo parere del Comitato Nazionale della Sperimentazione agraria.

1993 - dal Ministro per le risorse agricole, alimentari e forestali; due funzionari della carriera direttiva del Ministero medesimo, un funzionario della carriera direttiva del Ministero del Tesoro, designato dal Ministro per il Tesoro, “un esperto di chiara fama”, scelto dal Ministro per le risorse agricole, alimentari e forestali tra docenti universitari di discipline interessanti l'agricoltura o dottori in scienze agrarie²².

A tali organi si aggiunge, come dianzi ricordato, il Comitato scientifico, normativamente chiamato a determinare l'attività scientifica in senso stretto, e che è composto dal Direttore dell'Istituto, che lo presiede, dai direttori delle sezioni operative centrali e periferiche, da due sperimentatori eletti ogni quattro anni dagli sperimentatori in servizio presso l'Istituto, da un capo di ispettorato agrario compartimentale e da un capo di ispettorato agrario regionale delle Foreste, nominati dal Ministro per le risorse agricole, alimentari e forestali e da un tecnico agricolo nominato dallo stesso Ministro su designazione della Federazione nazionale dei dottori in scienze agrarie. I componenti del Comitato che non ne fanno parte “ratione officii” durano in carica 4 anni e possono essere confermati.

Vi è poi il Collegio dei revisori dei conti, costituito con decreto del Ministro vigilante e composto da tre membri, due dei quali scelti dal Ministro medesimo ed uno, con funzioni di Presidente, designato dal Ministro per il Tesoro, tra funzionari della carriera direttiva appartenenti alle rispettive amministrazioni rappresentate. Il Collegio dura in carica 4 anni.

Per le scadenze ed i rinnovi dei vari organi, nonchè per i tempi occorsi per la ricostituzione degli stessi, nel rinviare ai prospetti predisposti nella parte speciale, la Corte rileva che per 4 Istituti (Nutrizione piante, Zootecnia, Cerealicoltura e Frutticoltura) dal 1993 ad oggi si riscontrano situazioni ricorrenti e prolungate di commissariamento, seppur motivate - e in parte giustificate -

²² Per ciascun Istituto, il Consiglio, che ha durata quadriennale, è stato costituito, fino all'abrogazione

dall'incertezza normativa e dall'attesa dei provvedimenti di riforma previsti, come si è detto, dalla stessa legge n. 491 del 1993.

Per i restanti Istituti merita segnalazione la circostanza che, nel corso del 1998, man mano che vengono a scadenza gli organi ordinari di gestione ed amministrazione, il Ministro per le politiche agricole, nell'imminenza del riordino previsto dall'art. 3, comma 2, sta procedendo a nominare Commissari straordinari²³, ritenendo opportuno che l'attuale fase di transizione venga gestita da un organo monocratico che "ha la possibilità di operare con maggiore tempestività"²⁴.

Per quanto riguarda gli emolumenti corrisposti ai vari organi degli Istituti, si precisa che nulla è variato rispetto a quanto riferito nella precedente relazione, cui pertanto si fa rinvio²⁵.

Si ricorda comunque che ai Presidenti compete un'indennità annua lorda commisurata al trattamento economico spettante all'ex Dirigente Superiore dello Stato maggiorato del 20%.

Ai componenti dei Consigli di Amministrazione spetta un compenso fisso mensile lordo di Lit. 117.000 ed un gettone di presenza di Lit. 60.000 lorde²⁶.

Al Presidente ed ai Componenti dei Collegi dei revisori dei conti spetta rispettivamente, un compenso fisso mensile lordo di Lit. 293.000 e di Lit. 195.000 nonchè un gettone di presenza pari a Lit. 60.000 lorde²⁷.

della legge n. 491 del 1993, con decreto del Ministro per le risorse agricole, alimentari e forestali.

²³ La scelta cade ordinariamente, con criterio accettabile sotto il profilo logico, sullo stesso soggetto che ha svolto le funzioni di Presidente nel quadriennio decorso.

²⁴ La motivazione è ripresa dalle premesse degli adottati decreti.

²⁵ Cfr. citata relazione al Parlamento per gli esercizi 1989-1992, pagg. 34.

²⁶ Per l'Istituto sperimentale per la cerealicoltura di Roma e per l'Istituto del tabacco di Scafati, classificati di II anzichè di III livello, gli importi sono rispettivamente di 156.000 e 70.000.

²⁷ Per l'Istituto sperimentale per la cerealicoltura e per l'Istituto del tabacco gli importi salgono rispettivamente a 390.000 e 293.000; quello del gettone di presenza a Lit. 70.000.

Ai componenti dei Comitati scientifici compete, ai sensi dell'art. 39, ultimo comma, del D.P.R. n. 1318 del 1967, il gettone di presenza nella misura di cui alla legge 5 giugno 1967, n. 417, attualmente pari a Lit. 3.000 lorde.

Merita, infine, segnalazione la circostanza che presso gli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria non sono stati costituiti i servizi per il controllo interno previsti dall'art. 20 del D. L.vo n. 29 del 1993 per la verifica dei risultati dell'attività.

Le difficoltà che si sono frapposte alla istituzione delle strutture di controllo interno - sulle quali la Corte dei conti, per il tramite del Magistrato incaricato, ha chiesto più volte notizie agli enti controllati - sono state rappresentate dal Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, con nota in data 22 marzo 1996²⁸; il Ministero, ribadita la peculiarità della natura giuridica degli Istituti, ha sostenuto che, fino a quando non sarà completato l'iter procedurale per il riordino, non è individuabile l'organo di direzione politica a cui i servizi in questione dovrebbero rispondere, nè si rinvencono le figure dirigenziali con le specifiche attribuzioni che dovrebbero costituire l'oggetto di valutazione dei servizi medesimi; e ciò in quanto le funzioni dei Direttori, posti al vertice dell'organizzazione degli Istituti, non sono in alcun modo parificabili - ad avviso del Ministero vigilante - a quelle dei dirigenti generali, trattandosi di funzioni prettamente scientifiche, scevre da quei poteri latamente gestionali cui si riferisce il D. L.vo n. 29. Il Ministero ha, altresì, aggiunto che la stessa attività di ricerca, svolta sulla base degli indirizzi di priorità indicati dal Ministero vigilante, sfuggirebbe ad una stretta analisi in termini di costi-benefici e che in concreto anche i risultati scientifici cui gli Istituti tendono non sarebbero direttamente correlati con il risultato economico, potendo, al contrario, essere inversamente

²⁸ La nota è la n. 110568 del 22 marzo 1996 e reca la firma del Direttore generale dei servizi generali e del personale.

proporzionali all'utilità economica che se ne potrebbe ricavare, senza con ciò contravvenire alle finalità istituzionali.

Sul problema è stato ancora evidenziato da parte di taluni Istituti che presso essi operano, nell'attuale assetto organizzativo, i surricordati Comitati scientifici, costituiti da componenti interni di diritto, da rappresentanti eletti dai ricercatori e da componenti esterni di nomina ministeriale, che sarebbero istituzionalmente titolari di compiti di verifica e valutazione dell'attività svolta da ciascun ente e dei risultati ottenuti e che potrebbero ritenersi in parte corrispondenti ai servizi di controllo interno voluti del D. L.vo n. 29.

La Corte dei conti, pur tenendo nel debito conto le circostanze surriportate e pur convenendo sulla indubbia difficoltà di una integrale applicazione del dettato normativo del D.P.R. n. 29 agli Istituti (che si atteggiavano quali enti-organo, privi di un proprio organico e "gestiti" da personale statale appartenente agli appositi ruoli della ricerca e sperimentazione agraria del Ministero), non può non rappresentare che la chiara portata generale delle disposizioni in esame, dirette ad assicurare il perseguimento dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia da parte di tutte le Amministrazioni pubbliche, non può consentire limitazioni in assenza di specifiche previsioni normative derogatorie; conseguentemente, qualunque sia il modello organizzativo che si adotterà per gli IRSA, sarà necessario provvedere a risolvere anche per essi - sia pure con gli opportuni adattamenti che lo svolgimento dell'attività di ricerca richiede - le problematiche che si pongono in tema di valutazione e verifica dei risultati.

5. Il personale

Anche in materia di personale si deve prendere atto della mancanza di vicende di rilievo innovativo, ragion per cui possono ribadirsi le notazioni svolte nella precedente relazione al Parlamento²⁹ circa la pluralità di ordinamenti nei quali il personale si articola.

Tale disomogeneità risulta evidente ove si consideri che il personale utilizzato dagli Istituti si distingue in:

- personale statale, inquadrato nei ruoli dell'ex MiRAAF con retribuzione a carico diretto del bilancio del Ministero medesimo;
- personale assunto a diverso titolo, con retribuzione a carico diretto degli IRSA (personale precario non appartenente ai ruoli statali e con trattamento del parastato; personale assunto a tempo determinato con contratti di diritto privato per attività peculiari, con funzioni tecniche ed amministrative; salariati a tempo indeterminato e stagionali).

Il personale statale è assoggettato alle norme vigenti per gli impiegati civili dello Stato, sia pure con un regime giuridico in parte differenziato secondo quanto disposto dall'art. 54 e seguenti del citato D.P.R. n. 1318 del 1967.

I Direttori degli IRSA ed i Direttori di sezione sono normativamente equiparati ai docenti universitari e sono soggetti alla corrispondente disciplina, restando esclusi, per esplicita previsione normativa³⁰, dalla contrattazione collettiva del comparto, che, invece, si applica al restante complesso organico.

In tema di contratti collettivi, si ricorda che, dopo il D.P.R. n. 171 del 1991 (approvativo del contratto del comparto della ricerca per il periodo 1988-1990), sono intervenuti, in attuazione della nuova disciplina di cui al D. L.vo

²⁹ Cfr. Ultima relazione citata, pagg. 40 e segg.

³⁰ Cfr. Citato D.P.R. n. 171 del 1991, art. 40.

n. 29 del 1991, gli accordi autorizzati con provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 7 giugno 1996 e 31 ottobre 1996³¹.

Relativamente agli organici del personale statale, è da segnalare che, con D.P.C.M. 25 febbraio 1997³², in applicazione dell'art.3, V comma, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, dopo che si è provveduto per ciascun Istituto alla rilevazione dei carichi di lavoro, sulla base di una metodologia ritenuta congrua dal Dipartimento della funzione pubblica³³, si sono rideterminate le dotazioni organiche con una riduzione di 270 unità rispetto a quelle fissate con il precedente decreto del Ministro dell'agricoltura e foreste 24 gennaio 1992, emanato di concerto con i Ministri del tesoro e per la funzione pubblica.

Le nuove dotazioni organiche con la distribuzione del personale nei diversi profili risulta dal seguente prospetto (quadro I).

³¹ In particolare, il provvedimento del 7 giugno 1996 autorizza la sottoscrizione dell'accordo per il personale di cui all'art. 8 del d.P.C.M. n. 593 del 1993, nel testo concordato il 17 maggio 1996, per il periodo 1 gennaio 1994-31 dicembre 1997 per gli aspetti normativi e per il periodo 1 gennaio 1994-31 dicembre 1995 per gli aspetti retributivi; il provvedimento 31 ottobre 1996 autorizza la sottoscrizione dell'accordo, per il medesimo personale, nel testo concordato il 15 ottobre stesso anno, per il biennio economico 1 gennaio 1996-31 dicembre 1997.

³² Pubblicato sul supplemento ordinario alla G.U. n. 108 del 12 maggio 1997 - Serie generale.

³³ Il Dipartimento si è espresso con note in data 3 gennaio 1995 e 18 gennaio 1995. L'esito della rilevazione, limitatamente al personale di supporto amministrativo, ex art. 1, VIII comma, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, congiuntamente alla proposta di quantificazione delle dotazioni organiche dell'intero personale degli Istituti, è stato, dal Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, portato a conoscenza del Dipartimento medesimo e del Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato, IGOP, con nota del 5 dicembre 1996.

Quadro 1

DOTAZIONE ORGANICA COMPLESSIVA

Area Ricerca e Tecnica**I Livello Professionale**

Dirigente di ricerca	23
Totale	23

II Livello Professionale

Primo ricercatore	137
Totale	137

III Livello Professionale

Ricercatore	179
Tecnologo	55
Totale	234

IV Livello Professionale

Coll.re Tecnico Enti ricerca	45
Totale	45

V Livello professionale

Coll.re Tecnico Enti ricerca	64
Totale	64

VI Livello professionale

Coll.re Tecnico Enti ricerca	73
Operatore tecnico	30
Totale	103

VII Livello professionale

Operatore tecnico	45
Totale	45

VIII Livello professionale

Operatore tecnico	74
Ausiliario tecnico	5
Totale	79

IX Livello professionale

Ausiliario tecnico	8
Totale	8

X Livello professionale

Ausiliario tecnico	14
Totale	14

Totale area ricerca e tecnica 752