

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 98/2006.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 12 dicembre 2006;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 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 (CNR) è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visto il decreto legislativo 30 gennaio 1999, n. 19 di riordino del CNR, che ridefinisce le modalità del controllo esercitato dalla Corte dei conti;

vista la propria determinazione n. 12/2000, relativa alla individuazione degli adempimenti per il controllo prescritti dalle norme sopra richiamate;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 2004 e 2005, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori, trasmessi alla Corte dei conti in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, presidente dottor Bartolomeo Manna e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti e agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma delle disposizioni in precedenza menzionate, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del conto consuntivo – corredato delle 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, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 2004 e 2005 – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito.

ESTENSORE

Bartolomeo Manna

PRESIDENTE

Mario Alemanno

Depositata in Segreteria il 21 dicembre 2006.

IL DIRIGENTE

(Antonio Di Virgilio)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEL CONSIGLIO NAZIONALE
DELLE RICERCHE (CNR), PER GLI ESERCIZI 2004 E 2005

S O M M A R I O

<i>Premessa</i>	<i>Pag.</i>	13
1. <i>Notazioni introduttive</i>	»	16
<i>Gli esiti della riforma proposta con il decreto legislativo 4 giugno 2003, n. 127</i>	»	16
1.1. La prima fase gestita dal Commissario straordinario .	»	18
1.2. Avvio della gestione ordinaria	»	20
1.3. La nomina del direttore generale	»	24
1.4. Definizione del quadro istituzionale all'inizio del 2006 .	»	26
1.5. La ricollocazione dei quattro Istituti di ricerca indicati al comma 1, lettere a) b) c) d) dell'articolo 23 del decreto legislativo n. 127 del 2003	»	27
2. <i>Completamento del quadro normativo e principi di organizzazione</i>	»	31
2.1. I regolamenti	»	31
2.2. Macro aree e Dipartimenti	»	32
2.3. Decentramento	»	34
3. <i>Programmazione: i piani triennali ed i bilanci di previsione</i> .	»	37
3.1. I piani triennali di attività: aggiornamenti annuali dal 2003 al 2006	»	37
3.1.1. Un accenno al piano triennale 2004/2006 (cosiddetto Piano preliminare)	»	39
3.2. Piani triennali 2005/2007 e 2006/2008	»	41
3.3. Bilanci di previsione 2004, 2005 e 2006	»	44
4. <i>I risultati gestionali emergenti dal consuntivo</i>	»	49
4.1. Procedure di approvazione dei consuntivi 2004 e 2005 .	»	49
4.2. Concreta acquisizione delle risorse	»	51
4.3. Destinazione ed impiego delle risorse	»	54

4.4. Personale: incidenza del costo e ripartizione delle funzioni	Pag.	59
4.5. Analisi dei sistemi	»	65
4.5.1. Sistema contabile applicato nel biennio 2004-2005	»	67
4.5.2. Nuovo sistema informatico e controlli automatizzati	»	68
4.6. Verifica di funzionamento delle attività di valutazione .	»	70
5. Contabilità economico-finanziaria e patrimoniale	»	72
5.1. Dati riassuntivi	»	72
5.2. Gestione dei residui	»	77
5.3. Situazione amministrativa: avanzo/disavanzo	»	82
5.4. Stato patrimoniale e conto economico	»	87
5.4.1. Gestione degli immobili	»	95
5.4.2. Indennità di anzianità	»	100
6. Attività istituzionali	»	101
6.1. Classificazione delle attività istituzionali	»	102
Considerazioni finali	»	111

Premessa

Con il presente referto -riguardante gli esercizi finanziari 2004 e 2005 del Consiglio nazionale delle ricerche (in prosieguo **CNR**) - si riferisce sui fatti gestionali ricadenti nel biennio sopraindicato e sugli esiti del processo di riforma iniziato con l'emanazione del decreto legislativo 4 giugno 2003 n. 127. Le funzioni di controllo della Corte dei conti sul CNR risultano disciplinate dal disposto dell'art. 22, comma 2 del richiamato decreto legislativo, con le modalità di cui all'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, secondo i principi interpretativi motivatamente espressi nella determinazione n. 52/2003 della Sezione del controllo sugli enti.

Durante l'anno 2004 l'attività di riforma, insieme a quella di gestione, è stata condotta dal Commissario straordinario fino al 13 luglio 2004; detto Organo straordinario era già in carica dal 13 giugno 2003, come più dettagliatamente riferito nella precedente relazione concernente l'esercizio finanziario 2003, (pubblicata in Atti parlamentari - XIV legislatura-Doc. XV, vol. 329, previa deliberazione n. 24 del 20 maggio 2005 della Sezione del controllo sugli enti). Dal 14 luglio 2004 si è insediato il Consiglio di amministrazione previsto dall'art. 4 del citato d. l.vo n.127/ 2003, composto di sette membri, oltre al Presidente.

A decorrere dalla stessa data è iniziata anche l'attività di un nuovo collegio dei revisori dei conti, nominato in sostituzione di quello precedente, che, in regime di *prorogatio*, aveva affiancato il detto Commissario straordinario durante i tredici mesi di commissariamento.

Riguardo ai documenti concernenti la contabilità generale dell'ente, e ci si riferisce qui in particolare al bilancio preventivo 2004 e al correlato conto consuntivo, occorre riconoscere che gli stessi risentono di quella situazione di "discontinuità gestionale" che la stessa Amministrazione rileva nella *"Introduzione e sintesi"*, della *"Relazione annuale sui risultati delle gestioni 2003-2004"*. Di tale discontinuità viene dato atto in più parti della trattazione che segue, stante che essa deriva non soltanto dall'alternarsi degli organi di gestione (Consiglio direttivo/Commissario straordinario/Consiglio di amministrazione) ma anche della ritardata entrata in vigore dei regolamenti d'attuazione del d. l.vo n.127/2003 che, per una serie di motivi procedurali risalenti alla stessa rigidità della normativa applicata, testé citata, non è stato possibile rendere vigenti entro l'anno 2004, determinando con ciò non poche difficoltà di raccordo. Come meglio sarà precisato

in seguito, detti Regolamenti sono entrati in vigore il 1° giugno 2005, a metà, quindi dell'esercizio finanziario.

Il bilancio preventivo 2004 risulta presentato dal Commissario straordinario, agli inizi del 2004, in base al regolamento di contabilità allora vigente (n.015448/2000), concepito per dar supporto al piano di riordino precedente (d.l.vo n. 19/1999) e basato su criteri contabili-gestionali prevalentemente di cassa, non aderenti alla impostazione impressa dalla normativa successivamente in vigore (d.l.vo n. 127/2003); lo stesso Commissario per dare un supporto programmatico e determinare un ponte tra le precedenti modalità contabili-gestionali e quelle introdotte dalla nuova normativa, adottava (con determinazione commissariale n. 005544 del 18 marzo 2004) un *"Piano preliminare delle attività del CNR per il 2004, con indicazioni relative al triennio 2004-2006"* in cui veniva fornita una prima traccia delle linee di riordino che tardavano a trovare avvio dopo nove mesi di commissariamento. **Il Conto consuntivo dell'anno 2004** è stato poi approvato in data 5 settembre 2005 dal Consiglio di Amministrazione (subentrato al Commissario il 14 luglio 2004) ed inviato al MIUR ed al MEF come prescritto dal comma 1 dell'art. 22 del decreto di riordino; il MEF ha mosso qualche osservazione riguardo alla coerenza degli impegni contabili di cui si darà maggior dettaglio al prg. 4.1.

Lo stesso CdA, per evitare le medesime anomalie riscontrate relativamente alla gestione 2004, emanava in data 25 settembre dello stesso anno (in attesa, della modifica del sistema contabile gestionale condizionato dall'approvazione dei regolamenti, in particolare quello di contabilità) le "linee guida per la predisposizione del **bilancio di previsione 2005**", determinando occasione, per gli uffici competenti, di prendere visione delle nuove modalità contabili-gestionali da seguire. Il MIUR, intanto, con lettera 17 gennaio 2005, prot. n. 63 della Direzione Generale per il coordinamento e lo sviluppo della ricerca, annunciava l'avvio delle procedure di riparto del "Fondo ordinario" per l'anno 2005, e indicava all'Ente i criteri per la predisposizione del piano triennale 2005/2007, quale elemento propedeutico per la determinazione della quota del "fondo". Il CNR procedeva tempestivamente alla predisposizione e all'invio al MIUR per l'approvazione del piano stesso, pubblicato a luglio 2005. Anche il Sistema informatico risultava in fase di adeguamento alla fine del 2004 passando dal precedente CINECA (sistema gestito in modo consortile con le Università) ad un nuovo e più specifico sistema adeguato alle esigenze interne del CNR, denominato SIGLA. Con questa nuova struttura informatica si introducevano adeguati criteri tesi a conformare il sistema

contabile degli Enti da "aggregare" al CNR secondo il disposto dell'art. 23 del più volte citato decreto n. 127/2003 (rinv. paragrafo 1.5).

In questo quadro giuridico-contabile e gestionale si è pervenuti all'approvazione in data 26 luglio 2006 del **conto consuntivo 2005** del CNR - nonché degli enti "aggregati" - ed in questa relazione si riferisce di tale circostanza con ogni tempestività, per porre in rilievo la lunga e non indolore transizione richiesta dal "riordino" del CNR introdotto dal decreto legislativo 4 giugno 2003, n 127.

Per consentire la più ampia conoscenza dei risultati gestionali raggiunti dal CNR, questa relazione viene accompagnata, oltre che dai conti consuntivi 2004 e 2005, anche dalle "relazioni annuali" redatte dall'Ente sui risultati delle gestioni svoltesi nel biennio. Viene allegata in particolare al consuntivo 2005 la "Relazione illustrativa del Presidente sulle risultanze della gestione economico-finanziaria del CNR nell'anno 2005" esaminata in dettaglio al paragrafo 6 di questo referto, (attività istituzionali).

1. Notazioni introduttive

Gli esiti della riforma proposta con il d. l.vo del 4 giugno 2003, n. 127

Per rendere possibile la valutazione circa il raggiungimento degli **obiettivi** introdotti dal decreto legislativo n. 127/2003, occorre in primo luogo procedere alla loro individuazione nella collocazione ad essi riservata all'interno del testo normativo in esame. Il decreto legislativo anzi citato costituisce una tipica espressione dell'ormai consolidato potere normativo esercitato ampiamente dall'Esecutivo con un ruolo parlamentare che si estrinseca attraverso un "parere", nel caso specifico espresso dalla apposita Commissione parlamentare prevista dall'art. 5 della legge 15 marzo 1997 n. 59.

La Corte dei conti, che riferisce con le sue relazioni finanziarie e di gestione al Parlamento, deve dare ampio risalto anche all'uso del potere regolamentare esercitato dal Governo in modo da consentire al Parlamento la visione più esatta possibile dell'intero arco delle attività, ad iniziare proprio dall'attività propositiva del Governo; è in tale ottica che si ritiene utile procedere ad un'esegesi del decreto.

Da un primo esame rivolto agli stessi criteri informativi del decreto legislativo n. 127/2003, emerge che trattasi di un atto normativo a contenuto provvedimentale cui è collegata l'automatica decadenza degli organi di amministrazione del CNR e di quelli in carica presso altri quattro enti¹ di ricerca menzionati al comma 1 dell'art. 23, con conseguente nomina del Commissario straordinario, incaricato di assicurare la funzionalità del CNR e degli altri enti nella fase transitoria fino all'insediamento di nuovi organi ordinari (evento questo verificatosi per il CNR il 14 luglio 2004).

L'attività del Commissario straordinario (in prosieguo CS), è risultata fortemente condizionata dall'impostazione del decreto di riordino, che fornisce non solo criteri ed obiettivi ma anche i moduli organizzativi cui improntare l'intero riordino.

Con il disposto dell'art. 3, comma 2, contenente l'elencazione delle prime otto **macro aree**, l'impostazione dell'assetto dipartimentale è già prefigurata ed anche il numero dei dipartimenti, che non dovrà essere superiore a dodici; la istituzione dei "dipartimenti" infatti è enunciata quale "obbligatoria" dalla stessa norma, come attesta il contenuto perentorio dell'art. 12 che dispone: "i dipartimenti sono unità organizzative istituite in ragione di uno per ciascuna delle macro aree".

¹ Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC); Istituto nazionale di ottica applicata (INOA); Istituto nazionale di fisica della materia (INFN); Istituto papirologico "Giovanni Vitelli".