

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULL'ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO NAZIONALE PER LA RICERCA E SPERIMENTAZIONE IN AGRICOLTURA (C.R.A.), E SULLA GESTIONE DEGLI EX ISTITUTI DI RICERCA E SPERIMENTAZIONE AGRARIA PER GLI ESERCIZI 2003-2004

S O M M A R I O

Parte generale

1. Premessa	<i>Pag.</i>	23
2. Il quadro normativo degli ex IRSA e del Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura. Le funzioni, la struttura e l'apparato organizzativo	»	24
3. Gli Organi	»	32
4. Il personale	»	36
5. Le fonti finanziarie	»	44
6. La gestione finanziaria	»	50
7. Le criticità rilevate in taluni Istituti	»	54
8. L'attività della struttura centrale del Consiglio per la ricerca e sperimentazione in agricoltura	»	59
9. Considerazioni conclusive sulla gestione degli Istituti e della struttura centrale del C.R.A.	»	78

PAGINA BIANCA

1. Premessa.

Con la presente relazione la Corte riferisce sull'attività del Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (C.R.A.) relativa agli anni 2003 e 2004. Si è già riferito al Parlamento sulla gestione finanziaria dei 23 Istituti di ricerca e sperimentazione agraria, di cui al D.P.R. 23 novembre 1967, n. 1318 ed alla legge 6 giugno 1973, n. 306, fino all'anno 2002, con referto pubblicato in Atti Parlamentari, XIV Legislatura, Camera dei deputati, Doc. XV n. 268.

L'Ente è assoggettato al controllo della Corte ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

2. Il quadro normativo degli ex IRSA e del CRA. Le funzioni, la struttura e l'apparato organizzativo.

Il decreto legislativo 29 ottobre 1999 n. 454, di riorganizzazione della ricerca in agricoltura, in attuazione dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, (con le integrazioni e modifiche di cui alla legge 6 luglio 2002, n. 137), ha previsto l'istituzione del Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura, ente nazionale di ricerca e sperimentazione con competenza scientifica generale nel settore agricolo, agroindustriale, ittico e forestale, con Istituti distribuiti sul territorio.

La Corte ha dato particolare rilievo negli ultimi referti al Parlamento al processo di riforma - avviato con il ripetuto decreto legislativo del 1999, n. 454 - del settore della ricerca agricola pubblica, caratterizzata da una proliferazione e segmentazione di soggetti coinvolti nell'attività istituzionale, con finanziamenti di varia provenienza.

Il processo avviato con tale riforma viene ad attuarsi in un quadro costituzionale mutato rispetto a quello vigente all'atto della precedente riforma del 1967.

Già nel 1977, con il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 emanato per attuare la legge 22 luglio 1975, n. 382, erano state trasferite alle Regioni ampie competenze in materia di agricoltura e territorio e di istruzione professionale, restando allo Stato, in tali ambiti, compiti di indirizzo e di coordinamento. Veniva, inoltre, mantenuta allo Stato la competenza sulla ricerca "di interesse nazionale".

Con la recente modifica del Titolo Quinto, parte seconda della Costituzione, nel quadro di un riassetto complessivo della materia in esame, il trasferimento alle Regioni si è ampliato ulteriormente.¹ In particolare, il rinnovato art. 117 prevede che lo Stato abbia legislazione esclusiva (tra le altre) nell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli Enti pubblici nazionali.

E' invece materia di legislazione concorrente, tra le altre, la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Spetta, infine, alle Regioni la potestà legislativa in ogni materia non riservata espressamente alla legislazione dello Stato.

¹ Cfr. legge costituzionale 18 ottobre 2001, n°3, recante "modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"; legge 5 giugno 2003, n°131, concernente le "disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n°3".

L'intervento statale, esclusi i settori di sua competenza esclusiva, è dunque strettamente connesso all'intesa con le Regioni.

Anche se emanato prima della modifica dell'art. 117 della Costituzione, il decreto legislativo n. 454/1999 ne anticipa lo spirito, in considerazione della significativa presenza, in seno al Consiglio di amministrazione, dei rappresentanti designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano in tutte le fasi della sua costituzione e organizzazione.

Si evidenzia che il ruolo delle Regioni è da intendersi di primo piano nella definizione degli orientamenti della ricerca del C.R.A., in quanto a tali enti locali spetta il compito di interfaccia del territorio e dell'agricoltura in particolare, settori sui quali la competenza gestionale fu trasferita, appunto, alle regioni stesse quasi trent'anni or sono.

Il CRA, soggetto alla vigilanza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, è dotato di autonomia scientifica, statutaria, organizzativa, amministrativa e finanziaria.

I ventidue Istituti scientifici e tecnologici (con le relative sezioni operative) indicati nel DPR n. 1318/1967 e nella legge n. 306/1973 (Istituto sperimentale per il tabacco), nonché le altre istituzioni e strutture di ricerca incluse nell'allegato 1 al decreto legislativo n. 454/1999 sono tutti confluiti nella struttura del CRA, come dall'elenco che segue (in corsivo vengono indicati gli organismi di cui allo stesso allegato 1 che non erano Istituti di ricerca e di sperimentazione agraria):

1. *Istituto Nazionale di Apicoltura* (Bologna)
2. *Istituto Sperimentale per l'Assestamento Forestale e l'Alpicoltura* (Trento)
3. *Istituto Sperimentale Agronomico* (Bari)
 - Sezione operativa periferica di Modena
 - Sezione operativa periferica di Metaponto (Bari)
4. *Istituto Sperimentale per l'Agrumicoltura* (Acireale-Catania)
 - Sezione operativa periferica di Reggio Calabria
5. *Istituto Sperimentale per la Cerealicoltura* (Roma)
 - Sezione operativa periferica di Bergamo
 - Sezione operativa periferica di Catania
 - Sezione operativa periferica di Foggia
 - Sezione operativa periferica di S. Angelo Lodigiano (Lodi)
 - Fondazione "Morando Bolognini" (Ente morale). S. Angelo Lodigiano (Lodi)
 - Sezione operativa periferica di Fiorenzuola d'Arda (Piacenza)
 - Sezione operativa periferica di Badia Polesine (Rovigo). Tale sede non è attiva.
 - Sezione operativa periferica di Vercelli
6. *Istituto Sperimentale per le Colture Foraggere* (Lodi)
 - Sezione operativa periferica di Cagliari

- Sezione operativa periferica di Foggia
- Sezione operativa periferica di Montagnana (Padova)
- 7. Istituto Sperimentale per le Colture Industriali (Bologna)
 - Sezione operativa periferica di Osimo (Ancona)
 - Sezione operativa periferica di Rovigo
 - Sezione operativa periferica di Battipaglia (Salerno)
- 8. Istituto Sperimentale per l'Elaiotecnica (Pescara)
- 9. Istituto Sperimentale per l'Enologia (Asti)
 - Sezione operativa periferica di Barletta (Bari)
 - Sezione operativa periferica di Velletri (Roma)
 - Sezione operativa periferica di Gaiole in Chianti (Siena). La sede non è attiva.
- 10. Istituto Sperimentale per la Floricoltura (Sanremo-Imperia)
 - Sezione operativa periferica di Palermo
 - Sezione operativa periferica di Pescia (Pistoia)
- 11. Istituto Sperimentale per la Frutticoltura (Roma)
 - Sezione operativa periferica di Caserta
 - Sezione operativa periferica di Forlì
 - Sezione operativa periferica di Pergine (Trento)
- 12. Istituto Sperimentale Lattiero Caseario (Lodi)
 - Sezione operativa periferica di Parma (non attiva)
- 13. Istituto Sperimentale per la Meccanizzazione Agricola (Monterotondo-Roma)
 - Sezione operativa periferica di Treviglio (Bergamo)
- 14. Istituto Sperimentale per la Nutrizione delle Piante (Roma)
 - Sezione operativa periferica di Gorizia
 - Sezione operativa periferica di Torino (non attiva)
- 15. Istituto Sperimentale per l'Olivicoltura (Rende-Cosenza)
 - Sezione operativa periferica di Palermo
 - Sezione operativa periferica di Spoleto (Perugia)
- 16. Istituto Sperimentale per l'Orticoltura (Pontecagnano-Salerno)
 - Sezione operativa periferica di Monsampolo del Tronto (Ascoli Piceno)
 - Sezione operativa periferica di Montanaso Lombardo (Lodi)
- 17. Istituto Sperimentale per la Patologia Vegetale (Roma)
- 18. *Istituto di Sperimentazione per la Pioppicoltura* (Casale Monf.-Alessandria)
 - Sezione operativa periferica di Roma
- 19. Istituto Sperimentale per lo Studio e la Difesa del Suolo (Firenze)
 - Sezione operativa periferica di Catanzaro Lido
 - Sezione operativa periferica di Rieti
- 20. Istituto Sperimentale per la Selvicoltura (Arezzo)
 - Sezione operativa periferica di Cosenza
 - Sezione operativa periferica di Firenze
 - Sezione operativa periferica di S. Pietro Avellana (Isernia)
- 21. Istituto Sperimentale per il Tabacco (Scafati-Salerno)
 - Sezione operativa periferica di Lecce
 - Sezione operativa periferica di Roma (non attiva)
 - Sezione operativa periferica di Bovolone (Varese)
- 22. Istituto Sperimentale per la Viticoltura (Conegliano-Treviso)
 - Sezione operativa periferica di Arezzo
 - Sezione operativa periferica di Asti
 - Sezione operativa periferica di Turi (Bari)
- 23. Istituto Sperimentale per la Zoologia Agraria (Firenze)
 - Sezione operativa periferica di Padova
 - Sezione operativa periferica di Roma
- 24. Istituto Sperimentale per la Zootecnia (Roma)

- Sezione operativa periferica di Cremona
 - Sezione operativa periferica di Foggia
 - Sezione operativa periferica di Modena
 - Sezione operativa periferica di Potenza
 - Sezione operativa periferica di Ragusa
 - Sezione operativa periferica di Rovigo
 - Sezione operativa periferica di Torino
25. Istituto Sperimentale per la Valorizzazione Tecnologica delle Produzioni Agricole (Milano)
- Sezione operativa periferica di Palermo (non attiva)
26. *Laboratorio centrale di Idrobiologia* (Roma)
27. *Ufficio Centrale Ecologia Agraria* (Roma)
28. *Gabinetto di analisi entomologiche* (Roma). La sede non è attiva.

Gli Istituti sperimentali, di cui al D.P.R. 23 novembre 1967, n. 1318 ed alla legge 6 giugno 1973, n. 306, sono 24 e si articolano in sezioni centrali e sezioni operative periferiche.

Gli Istituti non sperimentali sono quattro, di cui uno non attivo (il Gabinetto di analisi entomologiche di Roma).

Complessivamente, le strutture sono 83 su tutto il territorio nazionale.

Il complesso delle funzioni svolte dalle strutture di ricerca si può ricondurre a tre diversi filoni:

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

Tra le funzioni affidate al Consiglio si ricordano:

- la valorizzazione e lo sviluppo della ricerca scientifica e applicata e dell'innovazione, anche di tipo sperimentale;
- lo sviluppo agricolo e rurale;
- l'utilizzazione a scopi produttivi;
- la tutela delle zone marginali e svantaggiate del territorio nazionale e dei sistemi acquei;
- l'individuazione di processi produttivi e tecniche di gestione innovativi anche attraverso miglioramenti genetici ed applicazione e controllo delle biotecnologie;

- i compiti di consulenza ai Ministeri, alle regioni e province autonome, a loro richiesta, anche mediante accordi di programma stipulati con gli stessi, nonché alle istituzioni dell'Unione europea;
- l'impulso al trasferimento dei risultati ottenuti alle imprese e collaborazione con le regioni;

l'esecuzione di ricerche a favore di imprese del settore agricolo, ittico e agro-industriale.²

Con riguardo all'organizzazione, il decreto legislativo n. 454 del 1999 ha previsto un sistema che intende contemperare l'esigenza di conduzione unitaria dell'attività di indirizzo nel campo della ricerca con l'autonomia operativa dei soggetti che partecipano all'attività medesima.

Agli Istituti distribuiti sul territorio sono così attribuiti compiti di ricerca ed al Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura è affidato il coordinamento e la valutazione unitaria dell'attività di ricerca, secondo un piano triennale di attività, aggiornabile annualmente, con cui vanno determinati obiettivi, priorità e risorse umane e finanziarie per l'intero periodo, tenuto conto anche dei programmi di ricerca dell'Unione europea e delle esigenze di ricerca e sperimentazione per lo sviluppo delle regioni. Il piano e gli aggiornamenti annuali sono approvati dal Ministro, sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, entro sessanta giorni dalla loro ricezione, decorsi i quali, senza osservazioni, diventano esecutivi (art. 2).

Le entrate previste per il funzionamento del Consiglio sono costituite da:

- a) un contributo ordinario annuo a carico dello Stato per il funzionamento, compresi gli oneri per il personale;
- b) un contributo per singoli progetti o interventi a carico del fondo integrativo speciale di cui all'articolo uno, comma tre, del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204;
- c) i compensi ottenuti da ciascun istituto per le attività di ricerca e di consulenza svolte a favore di soggetti pubblici e privati;
- d) le assegnazioni finalizzate per progetti speciali da parte del Ministero vigilante o di altre amministrazioni pubbliche;
- e) le rendite del proprio patrimonio, fondi provenienti da lasciti, donazioni e contributi da parte di soggetti pubblici e privati;

² Tali attività sono svolte anche nel quadro della collaborazione scientifica e tecnologica con le università e loro strutture di ricerca, con gli Istituti e laboratori del Consiglio nazionale delle ricerche (C.N.R.), con altri enti pubblici di ricerca e con le stazioni sperimentali per l'industria.

- f) i contributi alla ricerca provenienti dall'Unione europea;
- g) i proventi di brevetti ottenuti a seguito dello svolgimento di ricerche realizzate dagli Istituti;
- h) ogni altra entrata (art. 6).

E' previsto per gli Istituti un meccanismo di incentivazione diretto a premiare la loro competitività con l'affidamento al Consiglio di amministrazione della possibilità, in sede di riparto delle risorse finanziarie, di riassegnare una congrua quota agli Istituti stessi dei finanziamenti che essi abbiano concorso a procurare.

Secondo l'art. 7 del decreto legislativo n. 454 del 1999, entro sei mesi dalla data del suo insediamento, il Consiglio di amministrazione del C.R.A. deve deliberare lo statuto, il regolamento di amministrazione e contabilità ed il regolamento di organizzazione e funzionamento, con il quale è definita anche la dotazione organica del personale.

L'art. 9 dello stesso decreto legislativo n. 454 del 1999 ha previsto la soppressione degli organismi degli Istituti di ricerca e di sperimentazione in agricoltura, di cui all'allegato 1 dello stesso decreto legislativo, a decorrere dalla data di approvazione dello statuto e dei regolamenti di amministrazione e contabilità, nonché di organizzazione del Consiglio, a sua volta prevista entro sei mesi dalla data di insediamento del Consiglio di amministrazione dell'Ente.

Il Consiglio di amministrazione autorizza, nell'ambito delle risorse assegnate annualmente, gli impegni e le convenzioni che prevedono spese superiori a 300 milioni di vecchie lire (art. 5).

Allo statuto del Consiglio è demandata la riorganizzazione degli organismi preesistenti, nel senso di una razionalizzazione della rete delle articolazioni territoriali, mediante fusioni, trasformazioni, aggregazioni e soppressioni degli Istituti, sezioni ed altre strutture, di cui all'allegato 1 del decreto legislativo n. 454 del 1999, in ragione delle esigenze di equilibrata distribuzione degli stessi sul territorio e della loro specifica competenza scientifica, nonché delle necessità di potenziamento dei poli di eccellenza.

In data 27 giugno 2003 si è insediato il Consiglio di Amministrazione del nuovo ente ed il procedimento di approvazione dei predetti atti deliberati (statuto e regolamenti), nei primi mesi del 2004, ha conseguito le prescritte approvazioni ministeriali in data 5 marzo 2004 per lo statuto e 1° ottobre 2004 per i regolamenti di organizzazione e funzionamento, nonché di amministrazione e contabilità. Quest'ultimo regolamento si conforma ai principi previsti dal D.P.R. n.97/2003.

Entrati in vigore lo statuto ed i regolamenti, gli Istituti di ricerca e di sperimentazione e le altre strutture di cui al menzionato allegato 1 al decreto legislativo n. 454/1999 hanno perduto la personalità giuridica e si sono trasformati nella rete scientifica dell'Ente, il quale è subentrato in tutti i rapporti attivi e passivi degli stessi.

Tuttavia il regolamento di contabilità risulta essere ancora in fase attuativa, compatibilmente con il processo di riorganizzazione delle strutture. Di conseguenza, non è stata ancora data attuazione alla contabilità economico-patrimoniale ed analitica di cui è prevista l'introduzione in via sperimentale dal gennaio 2007.

Al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti dal decreto istitutivo dell'ente attraverso una graduale attuazione del processo di riforma che non comportasse bruschi arresti dell'attività scientifica delle strutture di ricerca, si è rilevato che negli esercizi 2003-2004, da un lato, gli Istituti hanno continuato ad operare così come strutturati e disciplinati prima della riforma del '99, dall'altro si è provveduto ad istituire la struttura centrale, inesistente fino al settembre 2003.

Lo statuto disciplina, dopo aver definito le finalità, le attività e gli strumenti del CRA, le attribuzioni degli Organi, il Piano triennale di attività, i sistemi di controllo interno ed il Comitato di valutazione, il patrimonio e le entrate, i bilanci, il ruolo organico (da definirsi con il regolamento di organizzazione), la mobilità del personale presso Università ed altri enti pubblici di ricerca e strutture scientifiche e tecnologiche. Con disposizioni transitorie e finali lo statuto prevede la "riorganizzazione e razionalizzazione della rete delle articolazioni territoriali" mediante apposito Piano.

Ne è derivato il rinvio di uno dei principali obiettivi qualificanti della riforma – demandato allo statuto – che lascia invariata l'attuale articolazione in 83 strutture su tutto il territorio nazionale. Sottolinea pertanto la Corte l'esigenza della più celere definizione del Piano.

Il regolamento di organizzazione e funzionamento, dopo aver definito le competenze degli Organi dell'ente, si occupa delle strutture di ricerca e dei dipartimenti. Definisce le procedure per la determinazione della dotazione organica e per la selezione e l'assunzione ai diversi livelli del personale del CRA e regola i rapporti con altri soggetti pubblici e privati, italiani e stranieri, consorzi, fondazioni, società ed enti analoghi.

Il regolamento di amministrazione e contabilità, detta la disciplina del sistema contabile e dell'attività contrattuale, ispirandosi a principi contenuti nel regolamento

concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 27 febbraio 2003, n.97.

3. Gli Organi.

Sono Organi del Consiglio:

- il Presidente;
- il Consiglio di amministrazione;
- il Consiglio dei dipartimenti;
- il Collegio dei revisori dei conti.

Il Presidente del Consiglio di amministrazione, legale rappresentante dell'ente, presiede il Consiglio stesso e sovrintende alle attività del Consiglio ed è affiancato dal Direttore generale, scelto dal Presidente tra esperti di elevata qualificazione professionale, che è responsabile della gestione.

Il Direttore partecipa con compiti consultivi, alle riunioni del Consiglio di amministrazione, che è l'organo deliberante, titolare delle scelte di gestione.

Il Consiglio di amministrazione ha compiti in materia amministrativa e finanziaria, di deliberazione dello statuto e dei regolamenti, dei bilanci, di riparto delle risorse finanziarie, di determinazione del fabbisogno di risorse umane e organizzative degli Istituti e di verifica della compatibilità finanziaria dei piani e progetti di ricerca.

Del Consiglio di amministrazione fanno altresì parte sette esperti di alta qualificazione amministrativa, contabile o scientifica, nominati dal Ministro vigilante, tre dei quali designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Va rilevata la singolare composizione numerica pari del Consiglio.

Il Consiglio dei dipartimenti, quale organo di indirizzo e di coordinamento dell'attività scientifica del Consiglio, elabora il piano triennale di attività con i relativi aggiornamenti annuali e verifica la coerenza delle convenzioni e degli accordi stipulati dagli Istituti con gli obiettivi della ricerca. Esso è composto da quindici membri oltre che dal Presidente dell'Ente che lo presiede, nominati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, secondo modalità che garantiscano una equilibrata presenza delle diverse discipline scientifiche di interesse del Consiglio.

E' annoverato tra gli organi il Collegio dei revisori dei conti, costituito con decreto del Ministro vigilante, e composto da tre membri effettivi e due supplenti, di cui uno su designazione del Ministero dell'economia e delle finanze che assume le funzioni di Presidente.