

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 1/2008.

LA CORTE DEI CONTI
IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 18 gennaio 2008;

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;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2006, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Consiglio 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 di Sezione dott. Francesco Battini 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;

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 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, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2006 – 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 sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

ESTENSORE

Francesco Battini

PRESIDENTE

Mario Alemanno

Depositata in Segreteria il 25 gennaio 2007.

IL DIRIGENTE

(Antonio Di Virgilio)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEL CONSIGLIO NAZIO-
NALE DELLE RICERCHE (C.N.R.) PER L'ESERCIZIO 2006

S O M M A R I O

Premessa	<i>Pag.</i>	13
1. Vicende ordinamentali	»	14
2. Gli organi	»	29
3. La struttura e le risorse umane	»	30
4. L'attività istituzionale	»	41
5. I risultati della gestione	»	43
6. Considerazioni conclusive	»	64

PAGINA BIANCA

Premessa

Il Consiglio nazionale delle ricerche (d'ora in avanti CNR, o "Ente") è ente pubblico di ricerca, ai sensi della legge n. 168 del 1989, assoggettato alla vigilanza del Ministero per l'università e la ricerca (Mur), subentrato nella nuova legislatura al Ministero dell'istruzione, università e ricerca (Miur), e soggetto al controllo della Corte dei conti, Sezione controllo enti, a norma della legge n. 259 del 1958, attuativa dell'art. 100 della Costituzione. Ai sensi dell'art. 12 della legge stessa, il Magistrato della Corte delegato al controllo del CNR può assistere alle riunioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori.

L'ultima relazione inviata al Parlamento in ordine al CNR (n. 98/2006, approvata dalla Sezione controllo enti con deliberazione del 12 dicembre 2006 e pubblicata in Atti parlamentari, XV legislatura-Doc. XV, vol. 72) ha avuto unitariamente ad oggetto la gestione di due esercizi finanziari (2004 e 2005), e ha preso in considerazione gli eventi più rilevanti per la vita dell'Ente verificatisi fin quasi al termine del 2006. In modo analogo, la presente e più sintetica relazione, seppur intitolata alle risultanze del rendiconto 2006, tiene anche conto di quanto verificatosi nel 2007, sino alla data della sua approvazione.

1. Vicende ordinamentali

1. La relazione sugli esercizi 2004 e 2005 ha puntualmente ricostruito le difficoltà attraversate dall'Ente nella travagliata fase di prima attuazione della riforma strutturale e funzionale apportata dal decreto legislativo 4 giugno 2003, n. 127, dando atto che, seppure a distanza di oltre tre anni, l'intenso e assai complesso lavoro di riadattamento normativo ed organizzativo, dapprima condotto in regime commissariale (dal 13 giugno 2003 al 13 luglio 2004), e poi attraverso i nuovi organi statutari, poteva ritenersi prossimo alla conclusione. A difesa della funzionalità dell'Ente, la Corte ha pertanto espresso il timore, in quell'occasione, che un così lungo periodo di transitorietà potesse prolungarsi, o del tutto rinnovarsi, in esito ad ulteriori interventi legislativi; ed ha al riguardo considerato i costi, diretti o impliciti, di periodici e radicali cambiamenti di rotta in settori così vitali per lo sviluppo del Paese.

Nei fatti, le caratteristiche stesse della riforma del 2003, complessivamente ispirata a logiche di più stretta sinergia tra ricerca e mercato, ma anche basata su elevati livelli di rigidità nelle indicazioni strutturali (la trascorsa relazione della Corte ha al riguardo addirittura evocato la figura della legge-provvedimento) - e tale, almeno nella fase iniziale, da pretendere un accentramento decisionale anche di scelte al confine tra gestione e ricerca - hanno concorso alla presentazione, nella nuova legislatura, di un disegno di legge-delega finalizzato ad un'ulteriore riforma del CNR, sia pure nell'ambito di disposizioni riguardanti il complesso degli enti pubblici di ricerca vigilati dal Mur.

Il disegno di legge si è tradotto nella legge 27 settembre 2007, n. 165, recante "Delega al Governo in materia di riordino degli enti di ricerca", e la sua concreta attuazione, come di seguito si vedrà, prevede una serie di adempimenti destinati a prolungarsi nel tempo. La Corte, nella relazione sugli esercizi 2004 e 2005, ha d'altronde avvertito che le esperienze concernenti la prima applicazione sia del decreto di riordino del 1999 (n. 19), sia di quello del 2003, inducono a quantificare in almeno tre anni la fase transitoria di non piena funzionalità di un ente riformato.

In tale prospettiva, l'auspicio che la Corte può oggi formulare è quello di una disciplina normativa il cui consenso - scientifico e politico - risulti sufficiente per una lunga sopravvivenza; ma, in ogni caso, quello di una consapevole e condivisa costruzione di un ente strutturalmente in grado di adeguarsi, nell'ambito della propria sfera di autonomia e senza contraccolpi di carattere organizzativo, agli

indirizzi generali di ricerca; indirizzi che possono nel tempo ovviamente evolversi e mutare, ma in attuazione di una programmazione nazionale coerente con gli obiettivi strategici determinati dall'Unione europea.

La Corte ritiene al riguardo opportuno aggiungere - per quanto ciò possa apparire superfluo - che le preoccupazioni e gli auspici appena ricordati ed esposti, come anche gli apprezzamenti che sono stati o saranno fatti circa gli andamenti gestionali dell'Ente, esprimono valutazioni, collegialmente ponderate, di un organo indipendente e neutrale, che la Costituzione designa quale garante degli equilibri di bilancio nel settore pubblico. Valutazioni, pertanto, che per definizione prescindono da finalità o suggestioni a ciò estranee e che non si prestano ad essere valutate alla stregua di criteri diversi.

2. La legge di riforma del 2007 affida a decreti legislativi da adottarsi, previo parere parlamentare, entro diciotto mesi dalla approvazione della legge delega (ed eventualmente correggibili entro ulteriori dodici mesi), il riordino della "disciplina relativa agli statuti e agli organi di governo" degli enti di ricerca come sopra identificati.

Tra i principi e criteri direttivi trova posto il riconoscimento agli enti dell'autonomia statutaria, al fine di salvaguardarne l'indipendenza e la libera attività di ricerca, ferma restando la responsabilità del Governo "nell'indicazione della missione e di specifici obiettivi di ricerca" nell'ambito del Programma nazionale della ricerca.

La deliberazione degli statuti è affidata agli organi statutari competenti, con emanazione condizionata al controllo del ministero vigilante, nelle forme di cui alla legge n. 168 del 1989, ed al parere delle Commissioni parlamentari; ma la formulazione e deliberazione degli statuti stessi, in prima applicazione, è affidata ai Consigli scientifici di ciascun ente, integrati da cinque esperti nominati dal ministro.

Altri criteri direttivi riguardano le procedure di individuazione dei Presidenti e componenti dei Consigli di amministrazione di nomina governativa (su tali criteri si avrà occasione di tornare), nonché la previsione, specifica per il CNR, che la metà dei componenti del Consiglio sia di nomina governativa.

Degne di nota sono anche la disposizione che autorizza accorpamenti e scorpori, anche parziali, di enti o di loro strutture attive nei settori della fisica della materia, dell'ottica e dell'ingegneria navale (ciò che potrebbe approdare allo scorporo di strutture assai faticosamente incorporate nel CNR in attuazione del riordino del 2003); il criterio direttivo di delega che affida all'Agenzia nazionale di

valutazione delle università e della ricerca (ANVUR) il compito di valutare, riferendone al Governo, la qualità delle ricerche e l'efficacia ed efficienza dell'attività istituzionale degli enti; la disposizione che prevede semplificazioni nelle procedure amministrative della ricerca e la valorizzazione del ruolo dei Consigli scientifici; quella, infine, che consente aggiuntivamente il commissariamento degli enti nel caso di modifiche statutarie inerenti alla missione dell'ente e alla sua struttura di governo. Anche tale eventuale decisione è peraltro subordinata al parere parlamentare.

Può ritenersi certo, come accennato, che la tempistica prevedibile per il perfezionamento dei decreti delegati e la definizione degli statuti, apre per l'Ente prospettive, seppur non immediate, di una nuova e lunga fase di transitorietà. Seppur possa per ciò ritenersi soltanto parziale l'utilità per le Camere di un referto ancorato, come il presente, all'attività posta in essere secondo visioni che potranno risultare parzialmente superate, la Corte ritiene di accompagnare la presentazione dei risultati contabili della gestione 2006 con l'individuazione dei più rilevanti adempimenti posti in essere dagli organi statutari dell'ente, in particolare nel 2007, e dei problemi che appaiono ancora aperti.

3. Sulla "discontinuità gestionale" che ha profondamente influenzato gli andamenti del biennio 2004 e 2005 – espressamente denunciata da documenti dell'Ente e proveniente anche dal ritardato perfezionamento dei regolamenti attuativi della riforma del 2003 e dalla necessità di assorbire nel CNR alcuni enti anteriormente autonomi e retti da proprie e specifiche normative - si è diffusa, come già detto, la precedente relazione della Corte. Essa ha comprensibilmente preso le mosse proprio dalle tematiche, di interesse prevalente, del c.d. "riordino", ed ha rilevato che i tempi di quest'ultimo sono stati fortemente condizionati dai passaggi obbligati previsti dal d.l.vo n. 127/2003. Ciò nel senso che nulla poteva esser fatto prima dell'entrata in vigore dei regolamenti; che l'avvio effettivo del funzionamento dei Dipartimenti, unità organizzative di nuova creazione, era collegato alla nomina dei rispettivi direttori; che la nomina dei direttori stessi era a sua volta condizionata da apposite procedure selettive da definirsi con il "regolamento di organizzazione e funzionamento". Ha concluso la Corte che l'attività, sia pure efficiente, posta in essere dagli organi statutari ha dovuto seguire le cadenze normative; ciò che ha contribuito alla legalità e alla trasparenza delle scelte, ma ha concorso di certo ai ritardi.