

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 85/2008.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 18 novembre 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 2007, 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 di Sezione 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 2007 – 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 28 novembre 2008.

IL DIRIGENTE
(dott. Giuliana Pecchioli)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELLE
RICERCHE (CNR) PER L'ESERCIZIO 2007

S O M M A R I O

Premessa	Pag.	13
1 – Vicende ordinamentali	»	14
2 – Gli organi	»	27
3 – La struttura e le risorse umane	»	30
4 – L'attività istituzionale	»	40
5 – I risultati della gestione	»	43
6 – Considerazione conclusive	»	60

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 (ex Mur, ora Miur, perché nuovamente accorpato con l'ex Ministero per l'istruzione), soggetto al controllo della Corte dei conti 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 dalla competente Sezione controllo Enti 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. 1/2008, approvata dalla Sezione controllo enti con deliberazione del 18-25 gennaio 2008, e pubblicata in Atti parlamentari, Doc. XV, XV legislatura, vol. n 176) ha avuto a riferimento i risultati gestionali ottenuti dall'Ente nell'esercizio 2006 ed esposti nel relativo rendiconto; ma ha preso in considerazione, come è d'uso per le relazioni che la Corte indirizza al Parlamento, gli eventi più rilevanti per la vita dell'Ente verificatisi fin quasi alla fine del 2007, ben oltre il termine, dunque, dell'esercizio di riferimento.

In modo analogo, la presente relazione, seppur dedicata ai risultati della gestione 2007, prende in considerazione gli eventi verificatisi nel 2008, sino alla data del 30 agosto, da un lato tenendo conto che alla data del 14 luglio 2008 sono pervenuti a scadenza i mandati dei Consiglieri di amministrazione dell'Ente e dei Revisori dei conti; dall'altro che dal 1° settembre dell'anno stesso un avvicendamento ha riguardato anche il Magistrato della Corte delegato al controllo.

1 - Vicende ordinamentali ed organizzative

1. Nelle due ultime relazioni al Parlamento, la Corte ha diffusamente riferito in ordine alla situazione di incertezza ordinamentale che a lungo ha contrassegnato l'azione del CNR, in relazione, dapprima, alla difficile fase (iniziata tra l'altro in regime commissariale) di attuazione del decreto legislativo 4 giugno 2003, n. 127, sopravvenuto alla riforma del 1999 e allorché non ancora completata ne era l'attuazione; poi, all'ulteriore sopraggiungere, nel settembre 2007, della legge-delega n. 165, di riordino degli enti di ricerca, che dava spazio ad una fase statutaria e ad ulteriori riforme strutturali demandate a decreti legislativi; il tutto accompagnato, anche, da avvicendamenti nella Presidenza dell'Ente (dimissioni del Presidente succeduto al Commissario e transitato ad altro incarico a metà del 2007; affidamento interinale delle funzioni ad un nuovo Vice Presidente; nomina infine, nel febbraio 2008, di un nuovo Presidente, insediatosi a marzo), nonché nel ruolo del Direttore generale, tuttora interinalmente affidato ad un Dirigente generale facente funzione.

La Corte ha al riguardo sottolineato e ribadito con forza l'esigenza che la vita e la funzionalità di un organismo così essenziale per la ricerca italiana non continuino ad essere condizionate dal ripetersi ed accavallarsi di progetti di riorganizzazione non sempre calibrati su valutazioni provenienti o pienamente condivise dal mondo scientifico della ricerca.

Nella situazione attuale (anticipata fine della legislatura), non è più certo che il decreto legislativo di riordino previsto dalla legge n. 165 del 2007 venga alla luce; in sede di conversione di un provvedimento d'urgenza, tuttavia, sono state imposte anche agli enti di ricerca soluzioni organizzative da varare entro il 31 ottobre 2008. In data 14 luglio 2008, come già rilevato, sono venuti poi a scadenza gli incarichi dei componenti del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori, ed i due organi hanno operato in regime di *prorogatio* sino al 7 agosto 2008, data dalla quale decorrono, per il quadriennio previsto dalla legge, le nomine del nuovo Consiglio e del nuovo Collegio. Il decreto di nomina del Consiglio di amministrazione, tuttavia, si riferisce a cinque membri (che si aggiungono ovviamente al Presidente), tre dei quali in rappresentanza del Miur, uno della Confindustria, uno dell'Uniocamere. È rinviata a un successivo provvedimento la nomina dei due componenti in rappresentanza della Conferenza dei Rettori delle Università italiane e della Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni e Province autonome.

La composizione del nuovo Consiglio sembra tra l'altro ispirata a privilegiarne la continuità operativa. La Corte reitera comunque l'auspicio di una disciplina normativa il cui consenso – scientifico e politico – risulti sufficiente per una lunga sopravvivenza; ma, in ogni caso, con le parole stesse usate nella precedente relazione, "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".

2. Alla pregressa situazione di "discontinuità gestionale" hanno anche contribuito, come più dettagliatamente si è precisato nell'ultima relazione, alcune imprecisioni ed incertezze riscontrabili nelle norme di riordino, in particolare emerse, nel biennio 2004 e 2005, in sede di avvio della normativa interna. A tale fase ha fatto seguito nel 2006, ed ancor più decisamente nel 2007 e 2008, in concomitanza con un graduale ritorno alla ordinarietà della gestione, una riconoscibile propensione del Consiglio di amministrazione ad affiancare all'attività più propriamente attinente alla ricerca - per verità non trascurata neppure nell'emergenza - quella necessaria a risolvere, o comunque a fare emergere, alcuni problemi di carattere generale che incidono sull'efficienza e sulla piena trasparenza gestionale.

Può al riguardo ricordarsi che il riordino del 2003 ha nella sostanza perseguito l'obiettivo, assolutamente non facile, di conciliare l'autonomia scientifica degli oltre cento Istituti, molti dei quali a struttura complessa, che costituiscono la rete scientifica dell'Ente, con una programmazione (ed entro certi limiti gestione) accentrata delle risorse. Ciò non soltanto ha portato alla istituzione, soprattutto inizialmente osteggiata, dei Dipartimenti, preposti ad alcune macro-aree tematiche con funzioni di supporto e coordinamento, ma si è inevitabilmente riflessa, in relazione anche alla scarsità delle risorse pubbliche destinate al finanziamento della ricerca, in una valutazione delle attività scientifiche in termini, per qualche aspetto addirittura prevalenti, di ricadute economiche.

Di qui una serie di problemi - quali, almeno inizialmente, il mancato finanziamento di progetti di ricerca spontanea a tema libero (RSTL), nonostante le previsioni programmatiche che ad essi ripetutamente destinano il 15% delle risorse disponibili - ed una serie di difficoltà incontrate dalla struttura centrale quanto al coordinamento ed alla

programmazione di un numero così elevato di soggetti e di iniziative.

Le difficoltà più evidenti hanno riguardato le procedure di programmazione finanziaria, con un bilancio "decisionale" - soggetto esso soltanto all'approvazione del Consiglio di amministrazione ed articolato per Dipartimenti, titoli e categorie - che dovrebbe in teoria rispecchiare e riassumere i dati di un precedente bilancio gestionale - articolato aggiuntivamente anche per Istituti e per capitoli - nascente dalla programmazione, per progetti e "commesse", della rete scientifica. Nella realtà, come ripetutamente osservato dal Collegio dei revisori ed anche da parte del Ministero vigilante, il bilancio decisionale è stato fino al 2007 approvato dal Consiglio di amministrazione quando ancora in corso era la assai complessa elaborazione, da parte degli Istituti e dei Dipartimenti, del bilancio gestionale, impostato su un enorme numero di capitoli ed espressivo dei piani di gestione di ciascun Istituto, articolati, come si è detto, per progetti e "commesse" e tra l'altro vincolati a esporre i dati *full cost*.

Il bilancio decisionale, in definitiva, veniva così a precedere la programmazione scientifica, anziché tradurla in dati di valenza generale, e della stessa costituiva di fatto un limite. Ma subiva poi inevitabilmente, in corso di esercizio, le modifiche rese necessarie dall'effettivo perfezionamento dei piani di gestione.

Un indice eloquente della complessità del problema è offerto dal numero, circa diecimila, delle variazioni che in corso di ogni anno subisce il bilancio gestionale. Ed una fisiologica conseguenza è che il bilancio gestionale è di fatto un prodotto del sistema informativo, solo in via informatica effettivamente conoscibile. La sua nascita ed evoluzione è dal Consiglio di amministrazione seguita, pertanto, esclusivamente attraverso le eventuali ripercussioni sul bilancio decisionale, tanto che l'organo collegiale di amministrazione ha delegato al Presidente e al Direttore generale la conoscenza del bilancio gestionale e delle sue variazioni, restringendo le proprie valutazioni agli equilibri generali delle previsioni e dei risultati della gestione economico-finanziaria, alle cifre, peraltro dominanti, della gestione accentrata delle risorse (entrate, personale, beni e servizi etc.), nonché alla ripartizione per Dipartimenti delle risorse attinenti direttamente all'attività scientifica.

A tale anomala situazione (il bilancio gestionale concorre con quello decisionale, secondo il regolamento di contabilità, a costituire la programmazione finanziaria dell'Ente), il Consiglio di amministrazione ha tentato di ovviare a fine ottobre 2007, approvando una preliminare quantificazione delle risorse presumibilmente destinabili