

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 18/2002.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 7 maggio 2002;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 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 di 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 2000, 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 Consigliere dottor Antonio Ferrara 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 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 il conto consuntivo per l'esercizio 2000 – 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

Antonio Ferrara

PRESIDENTE

Luigi Schiavello

Depositata in Segreteria il 9 maggio 2002.

IL DIRIGENTE SUPERIORE

(Dr. Cataldo Potenzi)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEL CONSIGLIO NAZIONALE
DELLE RICERCHE (CNR) PER L'ESERCIZIO 2000

S O M M A R I O

PREMESSA	Pag.	13
1. — Notazioni introduttive di contesto e sugli esiti della riforma	»	14
2. — Acquisizione delle risorse	»	25
3. — Destinazione e impiego delle risorse	»	30
4. — Vicende gestionali connesse alle attività immobiliari	»	47
5. — Attività istituzionali	»	50
6. — Risultati finanziari, economici e patrimoniali	»	73
7. — Conclusioni	»	88

Premessa

Il presente referto – riguardante l'esercizio 2000 e gli aspetti salienti sino all'attualità – è il secondo, dopo la riforma del Consiglio nazionale delle ricerche (da qui, in avanti, CNR) disposta dal D.L.vo n. 19/99, che ha tra l'altro modificato il previgente controllo della Corte dei conti, da svolgere – in attuazione della disciplina innovativa – sui consuntivi ed in funzione collaborativa, ai sensi dell'art. 3.6 della legge n. 20/94 (sentenza della Corte cost.le n. 457/99).

Proseguendo l'impostazione di quello precedente, esso riferirà i risultati del controllo eseguito sulla complessiva attività gestoria – così come rappresentata nel consuntivo e verificata in base alle acquisizioni istruttorie – privilegiando profili critici e significativi, anche per stimolare eventuali misure di rimedio.

Più in particolare, saranno svolte notazioni introduttive sul contesto in cui opera il CNR e sui principali esiti della riforma, sia del sistema della ricerca pubblica, che del CNR – peraltro ambedue tuttora in fase di completamento – evidenziando l'attuale grado di realizzazione degli obiettivi prestabiliti e soprattutto di quelli di contenimento dei costi e di complessivo miglioramento funzionale.

Un esame di maggiore dettaglio verrà quindi dedicato alla valutazione e ad ogni consentita misurazione, della capacità sia di acquisizione che di impiego delle risorse e sullo svolgimento delle iniziative istituzionali – in vista del perseguimento delle finalità fissate dalle norme e dai programmi – nonché sulle risultanze di bilancio, per le verifiche di equilibrio (contingente e strutturale) e le possibili stime sulle dinamiche evolutive.

Dati ed elementi riportati si intendono riferiti all'esercizio 2000, salvo diversa indicazione espressa, ed un ampio rinvio viene operato agli allegati documenti di consuntivo ed al Report 2001 – redatti dal CNR – al fine di evitare appesantimenti informativi e duplicazioni di prospetti.

1. Notazioni introduttive di contesto e sugli esiti della riforma

1.1 Come sottolineato nel precedente referto, il settore della ricerca soffre di carenze storiche: sulla base dei principali indicatori, l'Italia si posiziona agli ultimi posti in Europa e tra i Paesi più avanzati. Gli investimenti, in rapporto al Pil, raggiungono circa l'1%, rispetto a quasi il 2% della media europea (con punte del 3,7% e 3,1%, per Svezia e Finlandia) ed oltre il 2,6% ed il 3% di Stati Uniti e Giappone. La composizione della spesa permane squilibrata, con predominio di quella pubblica e, soprattutto, nella distribuzione sul territorio, con una forte concentrazione nelle aree del centro ed in particolare al nord (ammonta, infatti, solo all'8% la quota assorbita dalle imprese nel Mezzogiorno). Segnano i valori più bassi le risorse umane impegnate direttamente nella ricerca (ricercatori e tecnologi) – sia in entità assoluta (poco più della metà dei tedeschi e meno di un terzo dei francesi), sia in percentuale (sulla popolazione e sugli occupati del settore) – ed i più elevati quelli della loro età media. Calano gli addetti alla ricerca e sviluppo e circa l'80% è impiegato al centro-nord. Resta comparativamente modesto il numero dei brevetti, anche se, in sei discipline, almeno un italiano è fra i primi cento, per pubblicazioni censite sulle più importanti riviste scientifiche. Ne derivano: il noto fenomeno della "fuga dei cervelli", un livello di competitività che classifica l'Italia oltre il trentesimo posto tra i Paesi OCSE ed una posizione deteriore nella annuale pagella europea sull'innovazione "Scoreboard 2001".

1.1.1 Il quadro aggiornato non evidenzia sostanziali mutamenti, ad eccezione di una lieve risalita della quota di investimenti privati, che continua peraltro ad essere penalizzata da un tessuto produttivo prevalentemente formato da piccole e medie imprese, nel cui ambito è più bassa la propensione alla ricerca, di norma priva di ricadute economiche immediate. Il finanziamento pubblico registra un arresto nell'avviata azione pluriennale di recupero del divario europeo – peraltro in progressiva dilatazione – promossa con il programma nazionale della ricerca (di qui, in poi, PNR) per gli anni 2001-2003, anche in ragione dei sopravvenuti eventi terroristici internazionali e delle conseguenti misure di prevenzione e contrasto, che hanno assorbito parte delle risorse, in precedenza destinate alla ricerca (proventi UMTS). La recente normativa premiale (Tremonti/bis – L. n. 383/2001, art. 7), che riconosce la proprietà dell'invenzione ai ricercatori, è rimasta inattuata, per gli alti costi delle procedure brevettuali e richiede una riscrittura (Atto Senato, 761/A), anche per una congrua compensazione dell'utilizzo di strutture e mezzi dell'Ente di appartenenza. Il rientro dei ricercatori dall'estero resta comunque condizionato principalmente da più incisive misure di incentivazione – attraverso più ampie modalità ed opportunità di accesso ad impieghi più remunerativi e diverse forme contrattuali – nonché da migliori prospettive di carriera, legate peraltro al riordino dello stato giuridico, fermo al 1982. Una svolta significativa potrebbe derivare dalle recentissime "linee guida 2003-2006" approvate dal Consiglio dei Ministri il 19/4/2002 – soprattutto con il previsto raddoppio degli investimenti pubblici, per un importo complessivo di 14.175

mln di € - ma anch'essa rimane condizionata dall'adozione di coerenti decisioni di spesa.

1.2 Sussistono anche a livello europeo - come segnalato nel precedente referto - ritardi, rispetto ai Paesi più avanzati (2% della spesa sul Pil, rispetto al 3% del Giappone), squilibri interni e carenze, legate all'assenza di politiche comuni, alla frammentazione degli interventi ed alla inadeguatezza degli specifici "Programmi quadro" (stimati al 5% della spesa di ricerca). Il "Sesto programma quadro" (2002-2006), in via di definitiva approvazione da parte del Parlamento europeo, prevede peraltro finanziamenti di 17,6 miliardi di euro (+15% circa) ed i più ambiziosi obiettivi di integrazione della ricerca, di strutturazione dell'area di ricerca europea (ERA) e di rafforzamento delle sue basi. Le risultanze del Quinto programma quadro (secondo i primi dati europei, pur incompleti) appaiono comunque positive e superiori alle attese: per l'Italia, si profila un rientro finanziario del 9,5%, con punte di competitività pari alla Germania e, per talune piccole e medie imprese, vicine alle più "virtuose" imprese britanniche. I rilievi UE si appuntano peraltro sul divario del tasso di coordinamento dei progetti comuni, rispetto a quello di partecipazione, attribuito alle ridotte dimensioni delle imprese ed a problematiche linguistiche.

1.2.1 Resta comunque traguardo prioritario e ancora distante, quello sottolineato nel precedente referto, della creazione di un effettivo spazio comune europeo, soprattutto attraverso piani di graduale convergenza verso livelli di sviluppo uniformi, superando gli attuali squilibri nazionali, che non favoriscono processi di collaborazione e condivisione di conoscenze e risorse differenziate. Voci qualificate propongono la concezione di una Europa della ricerca e dello sviluppo - accanto a quella della moneta e del patto di stabilità economico - e suggeriscono il percorso di una Maastricht della ricerca, portando gli investimenti al 3% del Pil.

1.2.2 Sempre in sede europea, occorre inoltre risolvere la problematica - non marginale - dell'omologazione dei brevetti, oggetto di contenzioso per questioni linguistiche: la Commissione prevede, infatti, tre lingue (francese, inglese, tedesco), a fronte di richieste di traduzione in tutte le lingue della Comunità. Al momento, l'Ufficio europeo dei brevetti (istituzione governativa e non comunitaria) attiva una procedura di riconoscimento complessa e soprattutto costosa, in gran parte proprio per le spese di traduzione, che ne dilatano il livello di ben cinque volte (50.000 euro) rispetto a quello statunitense (10.000 euro).

1.3 Con riferimento al quadro complessivo nazionale, il precedente referto ha sottolineato le innovazioni normative più qualificanti, introdotte dai decreti attuativi, della legge di riforma delle pubbliche amministrazioni (n. 59/97), soprattutto in materia di programmazione (PNR), valutazione della ricerca e riordino degli enti. Permangono tuttavia aspetti di criticità nell'assetto organizzativo e si aggravano i ritardi nell'entrata a regime del sistema.

1.3.1. Sul piano istituzionale, merita una ulteriore riflessione la perdurante parcellizzazione di competenze, ripartite in un numero troppo elevato, sia di enti che degli stessi Ministeri. Il comparto annovera, infatti, trentacinque enti, accanto al CNR, che conserva compiti generalisti e multidisciplinari, per cui risulta labile il confine che garantisca da duplicazioni e sovrapposizioni di interventi, tanto più in assenza di una anagrafe delle ricerche. Altrettanto articolato e complesso si presenta poi il quadro delle attribuzioni ministeriali, che vede i poteri di vigilanza intestati non solo al Dicastero preposto al settore (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca – da qui, in poi, MIUR), ma altresì – singolarmente, congiuntamente o nella forma della concertazione – ad almeno altri nove Dicasteri (dalla Presidenza del Consiglio, per l'ISTAT, alla Difesa, per l'INSEAN). Ne rimane indebolito il raccordo tra le linee politiche nazionali e quelle di ciascun settore ministeriale e manca comunque una sede governativa di coordinamento globale, che nei Paesi più avanzati è affidata al Premier.

1.3.2 Altro punto nodale resta inoltre la sconnessione tra scelte di programma e le decisioni di spesa – adottate in sedi diverse, rispettivamente governativa e parlamentare – che induce a volte esiti contrastanti e comunque incertezze su risorse disponibili e azioni da intraprendere. Lo stesso meccanismo di finanziamento ordinario degli enti – attraverso un fondo unico ministeriale ed una complessa procedura, che prevede anche il parere parlamentare – finisce per risolversi in un mero appesantimento burocratico, se continua ad essere svincolato da criteri di concreta selettività, volti ad accrescere la competitività tra gli enti stessi e quindi ancorati alla validità dei rispettivi programmi.

1.3.3 Sul piano attuativo, i più gravi problemi si incentrano ancora nella mancata nomina – a distanza di oltre un triennio dalla previsione normativa – dei collegi rappresentativi della comunità scientifica (Consigli scientifici nazionali e Assemblea della scienza e della tecnologia), che rivestono ruolo cruciale ai fini di una compiuta e partecipata programmazione nazionale. A tale carenza si riconnette la perdurante precarietà degli organi di governo e di consulenza scientifica dei più importanti enti di ricerca, e tra questi del CNR, nella componente di rispettiva designazione da parte dei predetti collegi.

1.3.4 La determinazione dei criteri generali per la valutazione della ricerca, da parte dell'apposito Comitato di indirizzo (CIVR) presso il MIUR, è avvenuta nel secondo semestre del 2000 e la formalizzazione del PNR, nei primi mesi dell'anno successivo, con un ulteriore slittamento della operatività di due dei presupposti essenziali per realizzare la pianificazione integrata – a livello governativo e di ente – e la verifica sistematica dei risultati della ricerca. Continua inoltre a latitare l'indicazione delle linee intermedie delle politiche settoriali, rimesse alla responsabilità dei Ministeri vigilanti, che dovrebbero definire indirizzi, obiettivi, priorità e compatibilità e quindi le direttrici più puntuali, entro le quali deve orientarsi la programmazione dei singoli enti. Oltre alla rilevata assenza di selettività,