

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 25/2003.

LA CORTE DEI CONTI
IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 13 maggio 2003;

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 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 2001, 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 2001 – 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 15 maggio 2003.

IL DIRIGENTE SUPERIORE

(Cataldo Potenzi)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEL CONSIGLIO NAZIO-
NALE DELLE RICERCHE (CNR) PER L'ESERCIZIO 2001

S O M M A R I O

<i>Premessa</i>	<i>Pag.</i>	13
1) Notazioni di contesto e sulla prima riforma della ricerca	»	14
2) Acquisizione delle risorse	»	31
3) Destinazione e impiego delle risorse	»	38
4) Vicende gestionali connesse alle attività immobiliari .	»	56
5) Attività istituzionali	»	59
6) Risultati finanziari, economici e patrimoniali	»	84
Considerazioni finali	»	102

Premessa

La Corte dei conti svolge - per la terza volta - la propria funzione di referto sul Consiglio nazionale delle ricerche (da qui, in poi, CNR), dopo la riforma introdotta dal D. L.vo n. 19/99, secondo la quale il controllo della Corte stessa si effettua sul consuntivo ed altresì, con finalità collaborative, in applicazione dell'art. 3.6 della legge n. 20/94 (sentenza della Corte cost.le n. 457/99).

La presente relazione - che riguarda l'esercizio 2001 ed i fatti più salienti, sino all'attualità - prosegue l'impostazione delle due precedenti (per l'ultima, relativa al 2000, cfr. Atti parlamentari - XIV Legislatura - Doc. XV, n. 72). Essa riferisce gli esiti del controllo eseguito sulla complessiva attività gestoria - così come riflessa nel consuntivo e quale emergente dalle acquisizioni istruttorie - privilegiando gli aspetti significativi e quelli critici, anche per stimolare misure autocorrettive.

Precederanno notazioni introduttive sul contesto generale in cui si disloca l'azione del CNR e sui più importanti effetti della prima e più generale riforma, tanto del sistema della ricerca pubblica, quanto del CNR - peraltro ambedue ancora non giunti a completamento e oggetto di una nuova revisione - focalizzando l'analisi sul grado di realizzazione degli obiettivi prefissati e principalmente di quelli volti alla riduzione dei costi ed al miglioramento della funzionalità complessiva.

Una più approfondita disamina verrà poi dedicata alla valutazione e ad ogni possibile misurazione, sia delle capacità di implementazione ed impiego delle risorse, sia delle iniziative istituzionali per l'attuazione delle finalità previste dalle norme e dai programmi. Saranno, infine, formulati elementi di giudizio sulle risultanze del consuntivo, anche per una verifica degli equilibri complessivi - di natura contingente e strutturale - e per ogni possibile stima delle dinamiche evolutive della gestione.

Le tabelle e i dati esposti riguardano l'esercizio 2001, salvo diversa indicazione espressa, mentre ampio rinvio si intende operato al consuntivo 2001 ed al Report 2002 - ambedue riportati in allegato alla presente relazione - per una informativa di maggiore dettaglio, soprattutto sulle attività dell'Ente.

1. Notazioni di contesto e sulla prima riforma della ricerca

1.1 Nel settore della ricerca non sono emersi profili evolutivi nel quadro complessivo segnalato nei due precedenti referti. Il Rapporto sull'innovazione 2002 ("Scoreboard 2002"), della Commissione UE (dicembre 2002), rileva l'inesistenza di alcun miglioramento in Italia, per gli investimenti (sia pubblici che privati) in ricerca e sviluppo nello stesso anno, mentre Stati del meridione europeo (Grecia e Portogallo) mostrano segnali di recupero. Sulla base degli indicatori utilizzati, l'Italia si colloca agli ultimi posti, oltre che negli investimenti, in quelli per la ricerca di base, nel numero dei ricercatori sugli occupati in campo scientifico (3,3 su mille, rispetto alla media europea di 5,7), dei laureati in ingegneria e scienze, dei brevetti tecnologici. Tra le prime dieci zone europee più innovative non figura alcuna delle regioni italiane; nell'ambito di queste ultime primeggia la Lombardia, che è seguita da Piemonte e Lazio, a conferma dei persistenti squilibri territoriali.

Parametri superiori alla media europea emergono invece dai nuovi prodotti per il mercato, sintomatici di inventiva e di creatività e nel numero delle piccole e medie imprese che adottano processi innovativi, ma che difettano tuttavia della massa critica e di risorse finanziarie adeguate per assumere ruoli rilevanti, nei grandi progetti industriali più avanzati. Una posizione eminente viene altresì mantenuta nelle pubblicazioni scientifiche internazionali (la terza al mondo, precedendo Francia e Germania), ma è alta l'incidenza dei giovani laureati che lascia l'Italia (il 2,3%, rispetto allo 0,6 della Germania ed allo 0,8% della Spagna), con destinazione preferenziale negli USA, ove gli investimenti privati in ricerca e sviluppo giungono quasi a raddoppiare il livello percentuale sul Pil della UE.

1.1.1 Il profilo del volume dei finanziamenti pubblici nella ricerca non mostra, infatti, segni di progresso nel percorso di recupero del divario europeo, delineato dal "Programma nazionale della ricerca 2001-2003", a causa principalmente del peggioramento del ciclo economico interno ed internazionale e dei più stringenti vincoli di bilancio. Le "Linee guida per la politica scientifica e tecnologica del Governo" – citate nel precedente referto ed approvate dal CIPE nell'aprile del 2002, ma pubblicate solo nel successivo mese di ottobre (G.U. n. 248/2002) – prevedono stanziamenti pubblici aggiuntivi per 14.175 milioni di euro nel periodo 2003-2006 e cofinanziamenti attesi per altri 9.450, sino ad un totale di 23.625 milioni di euro, nell'obiettivo di innalzare il rapporto della spesa totale di ricerca e sviluppo sul Pil dall'1,07% del 2001 all'1,75% nel 2006. Le più consistenti quote di investimento risultano peraltro rinviate al 2005 e 2006 ed appaiono a rischio le reali disponibilità di risorse pubbliche – oltre che la stima del Pil attualizzato al 2,5% annuo – per effetto soprattutto delle successive riduzioni degli stanziamenti, disposte dalla legge finanziaria n. 289/2002 per il 2003 e 2004.

Secondo una indagine ISTAT del dicembre 2002, la spesa di ricerca e sviluppo risulta nello stesso anno inferiore a quella del 2001, scendendo da 8.073 a 8.037 milioni di euro (a prezzi costanti ed escludendo le università). Una conferma del calo delle risorse pubbliche è desumibile anche

dall'andamento del fondo ordinario del MIUR per gli enti di ricerca (art. 7 del D.L.vo n. 204/1998), che segna un importo sostanzialmente immutato in valori correnti, passando da 1.522 milioni di euro nel 2000, a 1.544 nel 2001 ed a 1.576 nel 2002.

Rimangono inoltre irrisolti i problemi del sostegno all'attrattività del lavoro scientifico, soprattutto nella titolarità dei risultati e per la protezione brevettuale. E' tuttora in corso di esame parlamentare, infatti, la revisione della normativa premiale che riconosce la proprietà dell'invenzione ai ricercatori (L. 383/2001, art. 7), le cui disposizioni non hanno trovato applicazione per gli alti costi delle connesse procedure. Riferisce il CNR che tale normativa ha comportato una sola domanda di brevetto, da parte di un inventore dipendente ed una grave e secca perdita di risultati brevettabili.

Sul punto, un significativo contributo potrà peraltro recare il "collegato sulla concorrenza" (legge 12 dicembre 2002, n. 273), che delega il Governo ad adeguare ed armonizzare, alle norme internazionali e comunitarie, la protezione del diritto d'autore e la tutela della proprietà industriale, nonché a riordinare e potenziare l'Ufficio italiano brevetti e marchi e ad accelerare i corrispondenti procedimenti giudiziari, mediante l'istituzione di sezioni specializzate. Per il rientro dei ricercatori italiani dall'estero e per l'afflusso di qualificati ricercatori stranieri, appaiono comunque indispensabili più incisive misure di incentivazione - attraverso più favorevoli percorsi di accesso e migliori trattamenti economici e giuridici - che restano legate anche alla riforma dell'ordinamento del 1982.

1.2 La ricerca soffre - anche in ambito europeo - di eccessive frammentazioni e duplicazioni di attività e di scarsa capacità di valorizzazione economica dei risultati scientifici, oltre che di un basso livello di stanziamenti pubblici e privati (1,9% del Pil, rispetto al 2,7% degli USA ed al 3% del Giappone). Appaiono quindi ancora distanti gli obiettivi, individuati nei Consigli europei di Lisbona nel marzo 2000 e di Barcellona del marzo 2002, della creazione di un vero spazio e di un mercato interno della ricerca e della conoscenza e della elevazione degli investimenti totali al 3% del Pil, entro il 2010. Il "Sesto programma quadro europeo di ricerca" - di cui ha fornito talune anticipazioni il precedente referto e che è stato definitivamente pubblicato nella Gazzetta Ufficiale UE del 29/8/2002 - stanziava 17,5 miliardi di euro nel periodo 2003-2006 (con una crescita del 17% rispetto al quadriennio anteriore ed una incidenza del 3,9% sul budget UE 2001). Esso assume, appunto, quale finalità prioritaria, la creazione di un'area di ricerca europea, attraverso nuovi strumenti di finanziamento volti a favorire la cooperazione (reti di eccellenza e progetti integrati, su scala europea e mondiale, per costituire adeguata massa critica e conseguire effetti duraturi), evitando dispersione di risorse e concentrandole in sette settori fondamentali (genomica e biotecnologie per la salute, tecnologie della società e dell'informazione, aeronautica e spazio, nanotecnologie e nanoscienze, sicurezza alimentare, sviluppo sostenibile e scienze economiche e sociali). Altra significativa innovazione del "Sesto programma" è l'anticipata pubblicazione (Gazzetta Ufficiale UE del 17/12/2002) di una "richiesta di espressioni di interesse", che ha consentito la presentazione di pre-proposte di finanziamento.

Resta comunque ferma l'esigenza di una strategia e di obiettivi comuni, da tradurre in specifici obiettivi nazionali. Quali primi risultati dello spazio comune vanno sottolineati: la comparazione delle politiche nazionali in base a 20 indicatori; lo sviluppo di una rete europea di centri di mobilità e di assistenza ai ricercatori (da avviare nel corso del 2003); la creazione di una rete telematica trans-europea ad alta velocità per lo scambio di informazioni scientifiche; l'istituzione di "piattaforme industriali", nei settori dell'idrogeno e delle nanotecnologie. Un particolare rilievo assume, inoltre, l'intesa raggiunta nel mese di marzo 2003 sull'iter e sulle procedure per un brevetto comunitario, che consentirà un riconoscimento unico europeo ed il dimezzamento dei costi, che superano al momento - da tre a cinque volte - quelli statunitensi e giapponesi. E' previsto, infatti, che la traduzione in una delle tre lingue ufficiali verrà posta a carico del bilancio comunitario, mentre lo specifico sistema di giurisdizione centralizzato prenderà avvio dal 2010.

1.3 Con riguardo al complessivo quadro di governo nazionale della ricerca, i due precedenti referti hanno evidenziato gli aspetti normativi di maggiore rilevanza, recati dalla legge di riforma delle pubbliche amministrazioni (n. 59/97). In particolare, sono stati segnalati i principali interventi in materia di coordinamento e valutazione della ricerca (D.L.vo n. 204/98, sul Programma nazionale della ricerca e sul Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca) e di riordino degli enti (attuati con diversi decreti delegati). Rimane tuttavia immutato il giudizio critico sull'assetto organizzativo esistente e sui ritardi nell'entrata a regime delle innovazioni introdotte. Né sembrano adeguate le più recenti misure di riapertura delle deleghe per la revisione dei primi decreti di riforma (art. 1, l. n. 137/2002) e di individuazione, con appositi regolamenti, degli enti da mantenere in vita, anche mediante processi di trasformazione (art. 34 della legge finanziaria 2003). I nuovi schemi di decreti di rettifica rimangono infatti circoscritti, così come i precedenti, a taluni settori di ricerca o a singole istituzioni ed i regolamenti - in assenza di chiare linee predefinite - rischiano di attuare una serie di ulteriori operazioni di aggiustamento, per approssimazioni successive, rimanendo ambedue gli interventi avulsi da una visione e da una logica complessiva, di sistema.

1.3.1 Sul piano istituzionale, l'eccessiva parcellizzazione di competenze - spesso non adeguatamente differenziate - tra Ministeri ed enti, denunciata dalla Corte dei conti, ha trovato una prima risposta, sia pure parziale (perché riferita ai soli enti), nel già menzionato documento governativo sulle linee guida della politica della ricerca, pubblicato nell'ottobre 2002. Emerge, infatti, tra gli interventi prioritari degli indirizzi strategici, la rifocalizzazione della missione e delle funzioni dei grandi enti di ricerca e, comunque, la specificazione del ruolo degli altri enti, nell'ambito di un comparto nel quale lo stesso documento elenca, in via esemplificativa: 7 grandi enti (CNR, ENEA, ASI, INFN, ISS, ISPESL, ISTAT); 14 enti di minore dimensione, vigilati dal MIUR; 32 istituti del Ministero della salute; 23 istituti di sperimentazione agraria (peraltro riuniti nel Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura, costituito con D.L.vo n. 454/99) del