

**MINISTERO  
DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**

**DIPARTIMENTO DELLA  
RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO  
ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA  
SERVIZI ISPETTIVI di FINANZA PUBBLICA**

---

**Settore III**

**RELAZIONE  
SULLA VERIFICA AMMINISTRATIVO-CONTABILE**

**Al**

**Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)**

**ROMA**

**eseguita dall'11.05.2010 al 29.07.2010**

Roma, 11.10.2010

**I Dirigenti dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica**

**Dr. Filippo D'Alterio**

**Dott.ssa Patrizia Padroni**

#### **4. PERSONALE DIPENDENTE. COPERTURA ORGANICO DIRIGENTI. STABILIZZAZIONE PRECARI.**

In allegato 4.1 si produce il prospetto elaborato dall'Ente relativo al personale a tempo indeterminato in servizio al 31.12.2009, confrontato con la pianta organica, suddiviso per qualifica. Con riferimento al numero complessivo del personale a tempo indeterminato si registra nel 2009 un consistente incremento rispetto al biennio precedente (2009 = n. 6.591; 2008 = n. 6.264; 2007 = n. 6.050) che è connesso, essenzialmente, alla stabilizzazione di personale precario di cui si riferisce in apposito paragrafo.

Va, preliminarmente, segnalato che il Collegio dei revisori ha ripetutamente e puntualmente osservato i provvedimenti dell'Ente, concernenti la materia del personale, ritenuti viziati sotto il profilo della legittimità e del merito. Tali problematiche, sottoposte all'attenzione delle amministrazioni competenti, sono state oggetto di reiterati interventi da parte di queste ultime.

Si sono esaminati taluni aspetti della gestione del personale i cui esiti si riportano qui di seguito:

##### **Personale comandato**

La disciplina riguardante il personale in servizio presso il CNR reca alcune disposizioni specifiche in materia di "comando". Diverse norme regolamentano, poi, l'istituto della mobilità (così come gli artt. 29bis e 30 del D.lgs. 165/2001).

Per la dirigenza la fonte contrattuale è costituita dall'art. 16 CCNL Area VII – Dirigenza delle università e degli enti di ricerca e sperimentazione quadriennio normativo 2002-2005, biennio economico 2002-2003 che prevede il conferimento di incarichi presso altre Istituzioni della medesima area - nei limiti di cui all'art. 19, comma 5bis Dlgs. 165/2001 - presso altre PA previo collocamento fuori ruolo, **comando** o analogo provvedimento secondo i rispettivi ordinamenti. In particolare il 2° comma disciplina il comando prevedendo una durata pari all'incarico conferito e (comma 3) il rinnovo.

Per il personale del comparto è disciplinato il solo istituto della **mobilità** all'art. 20 del CCNL relativo al personale del comparto delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione per il quadriennio normativo 2002-2005 ed il biennio economico 2002-2003 e all'art. 32 (Mobilità verso enti del comparto o altre amministrazioni) del CCNL per il medesimo personale quadriennio normativo 1998-2001 e biennio economico 1998-1999.

Il D.lgs n. 127/2003, più volte richiamato in questa relazione, all'art. 21 (Mobilità con le università e con gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico) limita le ipotesi di mobilità del personale CNR ad incarichi di insegnamento a contratto presso le università *“fatto salvo l'espletamento dei compiti istituzionali e l'assolvimento dell'orario di lavoro presso il CNR”* e ad incarichi di direzione di dipartimenti o di centri di ricerca, nonché a svolgere attività di ricerca, presso le università per periodi determinati. E' inoltre previsto che il personale di ricerca in servizio presso il CNR è autorizzato ad assumere incarichi di direzione ed a svolgere attività di ricerca presso gli IRCCS per periodi determinati.

Il Regolamento del personale approvato con decreto del Presidente del CNR del 4.5.2005 disciplina, all'art. 20, la mobilità interna ed esterna facendo rinvio al CCNL ed alla normativa vigente.

L'art. 21 (mobilità con le università)<sup>10</sup> e l'art. 22 (mobilità con gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico) del citato regolamento richiamano, sostanzialmente, l'art. 21 della disciplina di riordino sopra citata (che riguarda, evidentemente, il personale ricercatore e tecnologo);

L'art. 23 (Assegnazione temporanea ad imprese) prevede la possibilità di assegnazione temporanea di un dipendente ad un'impresa in base all'art. 49

---

<sup>10</sup> Si riporta il testo dell'art. 23 del Regolamento del personale:

1. Ai sensi e nei limiti stabiliti dall'art. 21 comma 1 del decreto di riordino, il personale del CNR, previa autorizzazione dell'Ente, può assumere incarichi di insegnamento a contratto presso le Università, in materie pertinenti all'attività svolta nonché assumere incarichi di direzione di dipartimenti o centri di ricerca presso l'Università per periodi determinati.

2. Le modalità con cui è concessa l'autorizzazione, anche al fine di verificare il rispetto delle condizioni previste dalla legge, sono stabilite con delibera del Consiglio di amministrazione, tenendo conto delle norme al riguardo inserite nel contratto collettivo nazionale di lavoro.

3. il personale del CNR, nei limiti definiti dall'art. 21 del decreto di riordino, è altresì autorizzato, nell'ambito delle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 49 del regolamento di organizzazione e funzionamento, **a svolgere attività di ricerca presso le università per periodi determinati**.

(Collaborazioni con altri soggetti) del Regolamento di organizzazione e funzionamento.

La situazione del personale in posizione di comando (non vi sono dirigenti) accertata alla data del 10 giugno del corrente anno è la seguente (n. 138 unità complessive) :

- a) Personale CNR in comando presso il CNISM (Consorzio nazionale Interuniversitario per le scienze fisiche della materia) a seguito di apposita Convenzione con oneri a carico del CNISM: n. 21;
- b) Personale CNR in comando presso altre Amministrazioni a seguito di apposite Convenzioni con oneri a carico del CNR: n. 80;
- c) Personale CNR in comando presso altre amministrazioni con oneri a carico dell'Amministrazione ricevente: n. 25;
- d) Personale CNR in comando presso altre Amministrazioni con il mantenimento degli oneri a carico del CNR a seguito di motivata richiesta del Direttore e parere favorevole del Direttore del Dipartimento interessato: n. 9;
- e) Personale CNR in comando presso altre amministrazioni con il mantenimento degli oneri a carico del CNR a seguito di richiesta della Commissione Europea: n. 4;
- f) Personale CNR in comando nell'interesse di altre amministrazioni con il mantenimento degli oneri a carico del CNR: n. 5.

Relativamente al personale di cui al punto a) va segnalato che, per effetto dell'ultima legge di riordino, il Consorzio in parola sarà assorbito nel CNR.

Al riguardo si evidenzia quanto segue.

#### **Personale di cui al punto b)**

L'onere complessivo a carico del CNR (relativo a tutta la durata dei comandi supera i 3,5 milioni di euro e si riferisce, fra l'altro, per n. 47 unità, alla Convenzione stipulata tra il CNR e il Consorzio RFX nella quale il comando di personale CNR è stabilito per un periodo di circa 14 anni (dal 1.08.2001 al 30.05.2015); altre n. 13 unità sono in comando, sempre in base a convenzione CNR, con il Consorzio PNRA, qui per n. 5 anni (dal 1.09.2005 al 30.06.2010). Ancora n. 4 unità sono in comando da circa 10

anni (la convenzione prevede il comando dal 10.08.2000 fino al 9.08.2009) presso il centro di ricerca Progetto San Marco - Università degli studi di Roma la Sapienza.

In proposito si osserva:

- il comando delle 4 unità di personale per il Progetto S. Marco, scaduto nel 2009, prosegue in via di fatto in mancanza di provvedimenti di proroga;

- è presente un comando attivato nel 2006 per il quale si è ancora in attesa di convenzione operativa (Università degli studi di Roma La Sapienza – dipartimento Materiali e Dispositivi) pertanto, anche questo, si palesa privo del necessario provvedimento autorizzatorio o convenzionale da circa 4 anni;

- sono tuttora attivi n. 3 comandi presso l'Università degli Studi di Palermo formalmente scaduti da circa n. 2 anni. Tali posizioni sono state attivate a suo tempo in base alla regolamentazione antecedente il decreto di riordino (che è del 2003). Tale disciplina regolamentare prevedeva il distacco tramite convenzione per una durata non superiore a cinque anni. Con l'entrata in vigore del nuovo Regolamento del personale (art. 21) tali posizioni richiedono la stipula di una convenzione operativa (3° comma) che qui manca. Va segnalato, tra l'altro, che il personale in parola (sono le ultime tre unità di un numero ben più ampio ormai in pensione) è stato a suo tempo comandato presso l'Università a seguito della chiusura di un Istituto del CNR (che avrebbe dovuto stipulare la convenzione operativa secondo quanto previsto dal 3° comma del richiamato art. 21). Tale personale, dunque, non risulta più in carico ad alcun istituto o dipartimento dell'ente, non vi è alcuna convenzione operativa, i comandi sono scaduti da oltre due anni. L'onere relativo a tale personale è tuttora interamente sostenuto dal CNR senza un accordo (convenzione operativa) disciplinante i termini della collaborazione tra le parti.

#### **Personale di cui al punto a)**

Quanto al personale comandato presso altre pubbliche amministrazioni con oneri a carico dell'amministrazione ricevente, si segnala la situazione di comando esistente da circa 12 anni di una unità di personale ausiliario amministrativo (IX livello) presso il MIUR. Tale comando, ripetutamente prorogato, è scaduto alla fine di febbraio di

quest'anno. Risulta richiesta una ulteriore proroga fino al termine del mandato governativo in base al disposto dell'art. 13 del DL n. 217/2001 convertito in legge n. 317/2001<sup>11</sup>. Va rilevato, però, che tale norma consente il collocamento in posizione di fuori ruolo o di aspettativa retribuita ( non si parla di comando), entro il limite, in ogni caso, di cinque anni consecutivi, limite che qui risulta ampiamente superato. Analoghe considerazioni vanno svolte per il comando (di un ricercatore - II livello) presso l'Ufficio del commissario delegato per l'emergenza in materia di rifiuti in Puglia attivato nel 2001, scaduto nel 2009, prorogato al maggio del 2010 ed in attesa di definizione (ulteriore proroga fino al termine delle operazioni).

Per una corretta valutazione del comportamento dell'Ente deve essere, qui, precisato, con riferimento alle fonti normative che regolano la materia che:

- l'istituto del comando, prima della riforma del pubblico impiego attuata con il D.Lgs. n. 29/1993 più volte modificato ed integrato (che, tuttavia, disciplina solo la mobilità), era regolamentato dall'art. 56 del T.U. delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato approvato con DPR 25 gennaio 1957, n. 3. Ad esso può ancora farsi riferimento per i principi generali da esso recati (il secondo comma, in particolare, stabilisce che *“Il comando è disposto, per tempo determinato e in via*

---

<sup>11</sup> Si riporta il testo dell'art. 13 DL n. 217/2001 convertito in legge n. 81/2001:

1. Gli incarichi di diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio dei Ministri e con il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Segretario del Consiglio dei Ministri o con i singoli Ministri, anche senza portafoglio, possono essere attribuiti anche a dipendenti di ogni ordine, grado e qualifica delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto dell'autonomia statutaria degli enti territoriali e di quelli dotati di autonomia funzionale. In tal caso essi, su richiesta degli organi interessati, sono collocati, con il loro consenso, in posizione di fuori ruolo o di aspettativa retribuita, per l'intera durata dell'incarico, anche in deroga ai limiti di carattere temporale previsti dai rispettivi ordinamenti di appartenenza e in ogni caso non oltre il limite di cinque anni consecutivi, senza oneri a carico degli enti di appartenenza qualora non si tratti di amministrazioni dello Stato<sup>(19)</sup>.

2. Nelle ipotesi indicate al comma 1, gli attuali contingenti numerici eventualmente previsti dai rispettivi ordinamenti di appartenenza dei soggetti interessati ed ostativi al loro collocamento fuori ruolo o in aspettativa retribuita sono aumentati fino al 30 per cento e, comunque, non oltre il massimo di trenta unità aggiuntive per ciascun ordinamento.

3. Per i magistrati ordinari, amministrativi e contabili e per gli avvocati e procuratori dello Stato, nonché per il personale di livello dirigenziale o comunque apicale delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, gli organi competenti deliberano il collocamento fuori ruolo o in aspettativa retribuita, ai sensi di quanto disposto dai commi precedenti, fatta salva per i medesimi la facoltà di valutare motivate e specifiche ragioni ostative al suo accoglimento<sup>(20)</sup>.

4. All'attuazione del presente articolo si provvede nel rispetto di quanto previsto, dall'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, in materia di programmazione delle assunzioni del personale delle amministrazioni pubbliche<sup>(21)</sup>.

eccezionale, per riconosciute esigenze di servizio o quando sia richiesta una speciale competenza”);

- l'art. 40<sup>12</sup> della legge 20.03.1975, n. 70 prevede, per il personale degli enti di ricerca, il comando presso amministrazioni pubbliche, università italiane o straniere, centri, istituti o laboratori nazionali, internazionali o stranieri od altri organismi di ricerca, in presenza di specifico interesse e nell'ambito dei compiti istituzionali dell'ente di appartenenza. Tale norma subordina chiaramente l'applicazione del comando alla sussistenza di un preciso interesse dell'ente di appartenenza, che non appare configurabile per gli addetti a mansioni esecutive;

- la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento funzione pubblica, con Circolare 26 aprile 2006, n. 2 (Procedure di mobilità – personale in posizione di utilizzo temporaneo) è intervenuta sulla materia sottolineando, in particolare, il permanere della caratteristica della delimitazione temporale dell'assegnazione volta a soddisfare esigenze temporanee dell'amministrazione in linea con la costruzione tradizionale del comando;

- tra le fonti interne, il già richiamato art. 21 (Mobilità con le università e con gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico) del D.lgs. n. 127/2003 dispone, al comma 3 che **“il personale di ricerca del CNR è autorizzato ad assumere incarichi di direzione di dipartimenti o di centri di ricerca, nonché a svolgere attività di ricerca presso le università, per periodi determinati”**;

- l'art. 32 (Unità di ricerca presso terzi) del Regolamento di organizzazione e funzionamento prevede l'istituzione di unità di ricerca presso soggetti pubblici o privati, italiani ed esteri sulla base di specifiche convenzioni precisando che **“Alle unità di ricerca presso terzi può essere comandato personale dipendente dal CNR”**;

---

<sup>12</sup> Si riporta il testo dell'art. 40, Legge n. 70/1975:

40. *Personale comandato.*

Il personale degli enti di cui all'articolo 36 può essere comandato, nell'interesse e nell'ambito dei compiti istituzionali dell'ente di appartenenza, a prestare servizio presso amministrazioni pubbliche, università italiane o straniere, centri, istituti o laboratori nazionali, internazionali o stranieri od altri organismi di ricerca, previo consenso o su richiesta di dette amministrazioni.

Nel caso che il comando sia disposto su richiesta dell'amministrazione di destinazione il trattamento economico dovrà essere interamente a carico dell'ente medesimo.

- l'art. 21 (mobilità con le università) del Regolamento del personale consente lo svolgimento di attività di ricerca al personale CNR nell'ambito delle convenzioni ex art. 49 del Regolamento di organizzazione e funzionamento presso le università per periodi limitati;

- con recente deliberazione n. 95/2009 il CNR ha emanato linee guida in materia di attivazione e proroghe di comandi individuando indicatori e criteri generali (tra cui il limite di durata tre anni). Dalla disciplina sono esclusi i comandi su convenzioni attivati con soggetti terzi *“in quanto tali rapporti di collaborazione vengono di norma attivati nell'interesse dell'Ente e in molti casi la relativa quota di partecipazione è rappresentata proprio dalla messa a disposizione di unità di personale comandato”*. (in tale ambito rientrano le unità di personale comandato di cui ai consorzi CNISM, RFX e PNRA).

Si deve ancora rilevare, pertanto:

- per il personale amministrativo in posizione di comando, in mancanza di disciplina specifica contrattuale o interna, devono ritenersi applicabili i principi generali di cui al citato art. 56 TU n. 3/1957 oltre alla Circolare PCM 26 aprile 2006, n. 2. I comandi disposti per il personale in questione (con oneri a carico dell'Amministrazione ricevente) e tuttora attivi (si veda l'elenco fornito dall'Ente in allegato 4.2) presentano in alcune fattispecie una durata (7, 8, 11 anni) che difficilmente si riesce ad inquadrare nell'ambito del richiesto *“soddisfacimento di esigenze temporanee”*.

- l'art. 32 - Unità di ricerca presso terzi - del Regolamento di organizzazione e funzionamento prevede che alle predette unità possa essere comandato personale dipendente dal CNR. Si è riscontrato che in tali circostanze non si provvede mediante comando ma attraverso forme di *“assegnazione temporanea”*.

Negli elenchi concernenti il personale CNR comandato forniti agli scriventi non figurano le unità attualmente (e da anni) in servizio presso la Fondazione G. Monasterio (di cui si è già riferito nei capitoli precedenti) per cui si è approfondita la questione.

## **Personale distaccato presso la Fondazione G. Monasterio**

Si è esaminata la particolare situazione riscontrata con riferimento al personale dipendente CNR che presta la propria attività presso la Fondazione G. Monasterio di cui si è già riferito nelle pagine precedenti.

Come si è precisato al capitolo 1, alla fine del 2007 è stata costituita la Fondazione Toscana G. Monasterio alla quale è stata trasferita l'attività di assistenza sanitaria in regime di ricovero ed ambulatoriale svolta nei presidi ospedalieri di Pisa e Massa già svolta dal CREAS-IFC-CNR.

Per riassumere:

- a) fino al 2007 l'IFC ha gestito direttamente attività sanitarie (in regime di ricovero ed ambulatoriale) - in base a convenzione con la Regione Toscana - nella sua configurazione di Centro di Ricerca per l'Erogazione di Attività sanitarie di rilievo nazionale ed internazionale CREAS<sup>13</sup>;
- b) con Deliberazione n. 160/2005 del 9.11.2005 il CdA del CNR ha disposto *“la partecipazione del CNR alla costituzione della Fondazione Gabriele Monasterio, ai sensi dell'articolo 14 del Codice Civile, con sede a Pisa”* e di *“dare mandato al Presidente di negoziare con la Regione Toscana gli aspetti economici, patrimoniali e quelli relativi al personale ancora da definire, da sottoporre al Consiglio per la definitiva approvazione ai fini della trasmissione al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca per la autorizzazione alla stipula degli atti relativi ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lett. b)<sup>14</sup> del Decreto Legislativo 9 giugno 2003, n. 127.”* (il provvedimento è in allegato con il n. 4.3);
- c) il Protocollo d'intesa siglato dalle parti nel 2006 prevede, fra l'altro: *“8) La Fondazione, come già il CREAS IFC-CNR, nell'espletamento delle sue attività potrà altresì avvalersi di personale del CNR, con l'applicazione delle disposizioni*

---

<sup>13</sup> Qualificato come Azienda di ente di ricerca.

<sup>14</sup> Si riporta il testo dell'articolo 18, comma 1, del Decreto Legislativo 9 giugno 2003, n. 127.”

1. Il CNR per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 3 e di ogni altra attività connessa, ivi compreso l'utilizzo economico dei risultati della ricerca propria e di quella commissionata, secondo criteri e modalità determinati con il regolamento di organizzazione e funzionamento può:

a) Stipulare accordi e convenzioni;

b) Partecipare o costituire consorzi, fondazioni o società con soggetti pubblici e privati, italiani e stranieri, previa autorizzazione del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca...omissis

che regolano i rapporti normativi ed economici del personale universitario nell'ambito delle Aziende Ospedaliero-Universitarie regionali." (in allegato 4.4);

- d) il 13 luglio 2006 sono stati siglati il Protocollo attuativo e lo Statuto il quale, all'art. 21 (Personale), comma 3 dispone *"La fondazione potrà avvalersi anche di ulteriore personale del CNR, delle Università, di altre Aziende Sanitarie ed istituzioni pubbliche o private, **previa intesa con gli Enti di appartenenza.** Al personale della Fondazione non dipendente del SSR e operante in ambito sanitario, si applicano le disposizioni vigenti concernenti il trattamento economico integrativo del personale universitario operante nelle Aziende Ospedaliero-universitarie regionali."*

Deve essere qui ribadito, in primo luogo, che, ad oggi, non è stata ancora stipulata alcuna convenzione<sup>15</sup> (così come avvenuto in passato con la Convenzione Regione Toscana-CNR del 30.06.1989 sulla base di precedenti accordi) intesa a disciplinare analiticamente i rapporti tra Fondazione (nel frattempo divenuta ente pubblico regionale<sup>16</sup>) e CNR.

Gli accordi sindacali stipulati ed esibiti allo scrivente destinati a regolamentare la posizione del personale CNR-IFC (si veda, in allegato 4.5, stralcio del Protocollo d'intesa del 2008) in servizio presso la fondazione risultano sottoscritti esclusivamente dalle sigle sindacali e dal Presidente della fondazione, non dal CNR per cui, trattandosi di personale a tutti gli effetti dipendente del CNR, si deve ritenere che non abbiano alcuna validità.

La circostanza che personale CNR svolga da anni e a tempo pieno attività sanitaria presso i Presidi ospedalieri transitati nella Fondazione non sembra in linea con lo spirito della legge di riordino del 2003 laddove la finalità istituzionale dell'ente è individuata nella ricerca. Lo Statuto di cui al precedente punto d), nel precisare che la Fondazione *"potrà avvalersi"* di personale del CNR, specifica che tale condizione potrà essere realizzata *"previa intesa con gli enti di appartenenza"*, intesa, ad oggi,

---

<sup>15</sup> Il testo della Convenzione è ancora in fase di discussione tra le parti coinvolte ma le posizioni sono molto distanti.

<sup>16</sup> Legge Regionale 29 dicembre 2009, n. 85 recante Riconoscimento della "Fondazione Toscana Gabriele Monasterio per la ricerca medica e di sanità pubblica" come ente di diritto pubblico.

non formalizzata nel dettaglio; ciononostante il personale in questione continua a svolgere attività sanitaria a pieno orario presso la Fondazione senza, sostanzialmente, alcun titolo (non è comandato né distaccato<sup>17</sup>, non è in mobilità, non è stipulata la convenzione che costituisce l'atto conclusivo e che rende efficace il rapporto di collaborazione).

Relativamente al trattamento economico del personale in questione, va, preliminarmente, precisato che non è presente alcuna unità di personale dirigente.

Il personale – dunque tutto del comparto, prevalentemente ricercatori medici (si veda, in allegato 4.6 l'accordo sindacale relativo al trattamento economico aggiuntivo del personale in questione cui è unito l'elenco nominativo e per profilo al dicembre 2008) - percepisce dal 1996 trattamenti economici integrativi (dalla Regione) onde equiparare il trattamento spettante in base al CCNL degli enti di ricerca a quello del personale SSN in quanto svolgente attività sanitarie.

Ciò posto si evidenzia quanto segue:

- la prima convenzione stipulata tra la Regione Toscana e l'Istituto di Fisiologia clinica del CNR trae sostanzialmente legittimazione dall'art. 40 (Enti di ricerca e relative convenzioni) della legge 23.12.1978, n. 833<sup>18</sup> richiamato dall'art. 4, comma 12 (Aziende ospedaliere e presidi ospedalieri) del D.Lgs. n. 502/1992 e s.m.i.<sup>19</sup>

Con l'emanazione del D.lgs. 127/2003 di riordino del CNR, mentre sono state consacrate le finalità istituzionali dell'ente nello svolgimento, promozione, diffusione, trasferimento e valorizzazione dell'attività di ricerca nei principali settori di sviluppo

---

<sup>17</sup> Il "distacco", tuttavia, non è istituito giuridicamente disciplinato.

<sup>18</sup> Si riporta il testo dell'art. 40 legge 833/1978:

**Convenzioni analoghe a quelle previste per le cliniche universitarie**, e di cui all'articolo 39 della presente legge, **potranno essere stipulate tra le regioni e gli enti di ricerca** i cui organi svolgano attività finalizzata agli obiettivi del servizio sanitario nazionale, al fine di disciplinare la erogazione da parte di tali organi di prestazioni sanitarie a livello preventivo, assistenziale e riabilitativo, nonché la utilizzazione del personale degli enti di ricerca secondo i fini della presente legge.

<sup>19</sup> Si riporta il testo del comma 12 dell'art. 4 D.lgs. 502/1992:

12. **Nulla è innovato alla vigente disciplina per quanto concerne** l'ospedale Galliera di Genova, l'Ordine Mauriziano e **gli istituti ed enti che esercitano l'assistenza ospedaliera di cui agli articoli 40, 41 e 43, secondo comma, della L. 23 dicembre 1978, n. 833**, fermo restando che l'apporto dell'attività dei suddetti presidi ospedalieri al Servizio sanitario nazionale è regolamentato con le modalità previste dal presente articolo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. 7 dicembre 1993, n. 517, i requisiti tecnico-organizzativi ed i regolamenti sulla dotazione organica e sull'organizzazione dei predetti presidi sono adeguati, per la parte compatibile, ai principi del presente decreto e a quelli di cui all'art. 4, comma 7, della L. 30 dicembre 1991, n. 412, e sono approvati con decreto del Ministro della sanità.

delle conoscenze e delle loro applicazioni per lo sviluppo scientifico, tecnologico, economico e sociale del Paese, sono state, altresì, dettate (art. 21) specifiche norme per il personale di ricerca dell'Ente sancendo, al comma 5 dell'art. 21, che lo stesso "è autorizzato ad assumere incarichi di direzione ed a svolgere attività di ricerca presso gli IRCCS per periodi determinati". Tale disposizione – che è chiaramente norma speciale – sembra intesa a restringere la portata dell'art. 40 legge n. 833/1978 alla sola ipotesi ivi indicata – e quindi soltanto allo svolgimento di attività di ricerca e soltanto presso gli IRCCS – ed ha comunque introdotto un preciso limite temporale ("per periodi determinati"). La disposizione del 2003 è, inoltre, rafforzata dall'art. 22 del Regolamento del personale il quale stabilisce, al riguardo, che gli eventuali incarichi per attività di ricerca del personale CNR presso gli IRCCS devono essere autorizzati dal Presidente CNR e che, se svolti al di fuori della programmazione delle attività del CNR, comportano il collocamento del dipendente in aspettativa senza assegni. Le norme sopra riportate inducono a ritenere che non sia possibile che personale ricercatore CNR possa svolgere a tempo pieno e per durata indeterminata attività sanitaria di medico presso strutture ospedaliere esterne all'ente, private o pubbliche che siano. La Fondazione Monasterio è un soggetto giuridico del tutto distinto dal CNR; quest'ultimo è indicato quale partecipante istituzionale della fondazione in quanto titolare dei rapporti attuativi in ambito sanitario con la Regione Toscana (art. 2, comma 3).

L'art. 21 dello Statuto della Fondazione prevede – in difformità sostanziale con le norme ora citate – che il personale CNR in comando presso la Fondazione rimarrà alle dipendenze del CNR e continuerà a percepire la normale retribuzione oltre ad una indennità quale trattamento economico integrativo previo versamento dei corrispondenti importi, oltre ai contributi a carico dell'Ente, compresa l'IRAP.

Dall'esame della normativa CNR si rileva che l'art. 49 (Collaborazione con altri soggetti) del Regolamento di organizzazione e funzionamento consente l'attivazione di rapporti di collaborazione nell'attività di ricerca con soggetti pubblici e privati, regolati attraverso forme contrattuali di diversa tipologia (tra cui convenzioni operative) ma deve trattarsi di specifici progetti/programmi di ricerca di interesse delle

parti e per periodi di tempo limitati. Solo in tale ambito potrebbe essere previsto l'utilizzo di personale CNR presso la Fondazione con il riconoscimento (a carico della Fondazione) di trattamenti economici aggiuntivi (comunque in base all'art. 19 CCNL). Altra ipotesi potrebbe essere offerta dall'art. 32 (Unità di ricerca presso terzi) del Regolamento di organizzazione e funzionamento ma anche qui l'eventuale utilizzo (tramite comando) di personale dipendente è a tempo determinato posto che l'istituzione di unità di ricerca è consentita *"per singoli progetti a tempo definito"*.

Sotto l'aspetto economico-finanziario, si è già detto che il personale in parola percepisce da anni compensi aggiuntivi per l'attività clinica svolta. Prima della costituzione della Fondazione, l'attività era esercitata all'interno delle strutture del CNR, presso presidi ospedalieri che appartenevano al CNR (Istituto di Fisiologia clinica) ed il compenso era corrisposto dalla Regione in base a specifico accordo.

Limitando, tuttavia, l'analisi al periodo più recente, successivo, quindi, alla costituzione della Fondazione che ha determinato lo svolgimento di attività sanitaria dei ricercatori-medici CNR presso un soggetto esterno all'ente (appunto la Fondazione Monasterio), si è appurato che, a partire dalla costituzione della Fondazione, il CNR ha acquisito le somme ad esso corrisposte dalla Fondazione a titolo di acconto e relative al trattamento economico aggiuntivo per il periodo fino al 30 dicembre 2009 spettante al personale CNR operante presso la Fondazione (in allegato 4.7 è la nota del Direttore generale della Fondazione con unito l'elenco del personale CNR operante presso la Fondazione e le somme spettanti ad ognuno di essi per il periodo novembre 2007-dicembre 2009 comprensivo degli oneri previdenziali e dell'IRAP). Il CNR non ha, però, fino ad oggi, corrisposto alcuna somma al personale in questione.

Si è inoltre, accertato, che il personale in questione svolge anche attività libero professionale intramuraria in regime ambulatoriale.

Relativamente al periodo novembre 2007-dicembre 2009 il CNR ha provveduto a versare in favore del personale in questione *"a titolo di competenza accessoria"* le somme versate dalla Fondazione al CNR per l'attività libero professionale intramuraria svolta dai medici (ricercatori CNR) operanti presso la Fondazione stessa. Come mostrano le disposizioni dirigenziali CNR (si veda a titolo di esempio, la Disposizione

dirigenziale n. 1819 del 03.12.2009 concernente l'attività intramuraria svolta nel mese di novembre 2009 prodotta in allegato 4.8 e, in particolare, il prospetto analitico unito al provvedimento) i proventi derivanti dall'esercizio di tale attività sono assoggettati agli oneri per lavoro dipendente.

Al riguardo devono essere preliminarmente ribadite le osservazioni sopra formulate in ordine alla inapplicabilità nei confronti del personale CNR delle disposizioni di cui all'art. 40 (Enti di ricerca e relative convenzioni) della legge 23.12.1978, n. 833 richiamato dall'art. 4, comma 12 (Aziende ospedaliere e presidi ospedalieri) del D.Lgs. n. 502/1992 e s.m.i. per effetto dell'art. 21, comma 5 D.lgs. 127/2003.

Se così è, lo svolgimento di prestazioni professionali da parte dei ricercatori CNR operanti presso la Fondazione Monasterio deve considerarsi illegittimo in quanto in contrasto con le disposizioni recate dall'art. 53 (Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi) del D.lgs. 165/2001. Tale norma richiama espressamente il disposto degli artt. 60 e seguenti del TU approvato con DPR n. 3/1957. Il primo comma dell'art. 60 al riguardo dispone che: *“L'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro”* ecc. .

Per quanto riguarda la disciplina contrattuale collettiva non si rinvergono norme applicabili alla fattispecie: infatti, l'art. 19 (attività per prestazioni a committenti esterni) del CCNL relativo al personale del comparto delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione per il quadriennio normativo 2002-2005 ed economico 2002-2003<sup>20</sup> fa riferimento a proventi di progetti di ricerca, consulenza e formazione finanziati con risorse private, comunitarie o pubbliche diverse dalle fonti di finanziamento delle attività istituzionali. Qui non si è di fronte a tali ipotesi. Né sembrano applicabili alla fattispecie le disposizioni del Regolamento con cui il CNR ha provveduto a regolamentare le attività svolte per conto di terzi (il Regolamento è del 1998 modificato nel 1999 e viene prodotto in allegato con il n. 6.1. Il nuovo Testo

---

<sup>20</sup> Art. 19 “Attività per prestazioni a committenti esterni”:

1. I proventi di progetti di ricerca, consulenza e formazione finanziati con risorse private, comunitarie o pubbliche, diverse dalle fonti di finanziamento delle attività istituzionali, detratte tutte le spese direttamente connesse alla realizzazione del progetto stesso e i relativi costi marginali di funzionamento, sono utilizzati anche per la costituzione di un fondo di incentivazione la cui destinazione terrà conto dell'apporto di gruppi oltre che di singoli dipendenti. La relativa deliberazione dell'Ente sarà assunta previa concertazione con le OOSS.

regolamentare predisposto nel 2008 non è ancora operativo). In base a tale regolamento sono escluse dalla disciplina *“le attività espletate da organi del CNR facenti parte del SSN – ai sensi del comma 12, art. 4 D.Lgs. 502/1992 e s.m.i. in quanto regolate da specifiche norme di legge e di regolamenti”* ; la norma fa riferimento, evidentemente, alla situazione antecedente alla creazione della Fondazione Monasterio e non può essere, pertanto, invocata.

In subordine va poi precisato che l'attività libero professionale intramuraria svolta dai medici del SSN (e dalle categorie cui si estende tale disciplina) costituisce reddito da lavoro dipendente soltanto ai fini fiscali (Art. 50, comma 1, lett. e del TUIR). Sotto l'aspetto previdenziale tali proventi sono inquadrati, invece, tra i redditi da lavoro autonomo e quindi non soggetti alle ritenute cui, invece, risultano assoggettati (si veda, ancora, il prospetto unito alla disposizione dirigenziale già prodotta in allegato 4.8).

In conclusione, al di là dell'aspetto normativo qui sopra evidenziato, la realtà rappresentata non trova giustificazione sotto il profilo economico ed istituzionale. Ciò in quanto il CNR corrisponde trattamenti economici a propri dipendenti che non prestano servizio presso le proprie strutture e comunque non svolgono attività di ricerca al di fuori del CNR negli ambiti consentiti (per periodi limitati di tempo) dalle norme sopra ampiamente riportate, il che si palesa quantomeno incoerente con gli estesi provvedimenti di stabilizzazione e con i concorsi pubblici espletati, tutti intesi ad incrementare il numero dei dipendenti per consentire lo svolgimento dell'attività istituzionale. Tale personale, essendo impegnato in attività di tipo sanitario a tempo pieno e indeterminato presso i presidi ospedalieri della Fondazione<sup>21</sup> (tant'è che il personale in parola percepisce dalla Fondazione trattamenti economici aggiuntivi che li equiparano al personale dirigente medico SSN), non può espletare attività di ricerca (per la quale è puntualmente retribuito dal CNR) che in misura marginale e comunque neanche regolata in termini di impegno lavorativo. Il personale in questione non è comandato e quindi figura a tutti gli effetti come personale in servizio, percepisce il regolare trattamento economico previsto dai CCNL del personale del comparto degli

---

<sup>21</sup> E svolgendo, altresì, attività libero professionale intramuraria!

enti di ricerca a carico del CNR, ma a tale percezione, non corrisponde alcuna prestazione lavorativa.

#### Copertura organico dirigenzi

In attuazione al disposto del D.L. n. 112/2008 convertito, con modificazioni, in legge n. 133/2008 poi ridimensionato nei suoi effetti relativi rispetto agli organici degli enti di ricerca dal D.L. n. 180/2008 convertito in legge n. 9/2009, il CNR ha provveduto alla ridefinizione dell'assetto degli Uffici di livello dirigenziale disponendo la riduzione da 36 a 30 (di cui due di livello dirigenziale generale) degli stessi.

A tale riguardo va subito segnalato che, sia da parte del Collegio dei revisori dei conti<sup>20</sup> che della Corte dei conti<sup>21</sup>, oltre che del Ministero dell'economia e Finanze-RGS-IGOP<sup>22</sup>, è stato ripetutamente osservato il esistente "disallineamento tra Uffici dirigenziali amministrativi (n. 30) e posti dirigenzi (n. 21)".

Infatti, con riferimento alla situazione riscontrata al 31.12.2009, a fronte di un assetto organizzativo che si articola in 28 Uffici dirigenziali amministrativi di II fascia e 2 di I fascia, i posti di dirigente previsti in organico sono 20, di cui solo 11 coperti da dirigenti amministrativi. Tale anomalia è presente da tempo presso il CNR.

Al riguardo:

- a) la dotazione organica dell'Ente, desunta dal decreto legislativo n. 38 del 2004 prevedeva 21 posizioni dirigenziali (20, più una posizione ex loco, accorpata al CNR);
- b) con la Deliberazione CdA n. 160 del 5 agosto 2009 è stato approvato l'adeguamento degli uffici dell'amministrazione centrale in n. 28 uffici di livello dirigenziale non generale<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Si veda, da ultimo, il parere del Collegio in merito all' "Relazione sull'andamento gestionale ed economico-finanziario e sui risultati 2009" - Preconsuntivo 2009 allegata alla relazione finale deliberata dal CdA nella seduta del 28.04.2010.

<sup>21</sup> Si veda la Deliberazione della Corte dei conti - Sezione centrale dei conti e ordine finanziario del CNR per l'esercizio 2009.

<sup>22</sup> Si veda la nota del MEF n. 23.11.2009 n. 8115911.

<sup>23</sup> Modificata con Deliberazione del CdA n. 240/2008 ferma restando il numero degli uffici dirigenzi di livello dirigenziale.