

RELAZIONE sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del **CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE (CNR)** per gli esercizi 2002 e 2003

S O M M A R I O

Premessa

1. Notazioni introduttive

1.1 L'esigenza di rilancio del comparto ricerca

1.1.1 Due normative di riordino si susseguono in tempi brevi;

1.1.2 Modifica del contesto nazionale dei programmi ed infine del quadro normativo;

1.1.3 Analisi preliminare dei motivi del disagio in cui opera il CNR

1.1.3.1 Gli incarichi interinali per la copertura necessaria del posto di Direttore Generale

1.1.4 Il riordino previsto dal d. l.vo n. 19/1999 e dal d. l.vo n. 127/2003

2. Programmazione: i piani triennali ed i bilanci di previsione

2.1 I piani triennali di attività dal 2001 al 2004 (art. 6 del d. l.vo n° 19/1999)

2.2 Un accenno al piano triennale 2004/2006

2.3 Bilanci di previsione 2002, 2003 e 2004

3. I risultati gestionali emergenti dal consuntivo

3.1 Procedure di approvazione dei consuntivi 2002 e 2003

3.2 Concrete acquisizione delle risorse

3.3 Destinazione ed impiego delle risorse

3.4 Personale: incidenza del costo e ripartizione delle funzioni

3.5 Analisi dei sistemi

3.5.1 Sistema contabile applicato nel 2003

3.5.2 Nuovo sistema informatico e controlli automatizzati

3.6 Verifica di funzionamento dei controlli interni

4. Contabilità economico-finanziaria e patrimoniale

4.1 Dati riassuntivi

- 4.2 Residui
- 4.3 Situazione amministrativa: avanzo/disavanzo
- 4.4 Stato patrimoniale e conto economico
 - 4.4.1 Investimenti immobiliari
 - 4.4.2 Regime previdenziale: indennità di anzianità e accantonamenti

5. Attività istituzionali

- 5.1 Classificazione delle attività istituzionali
- 5.2 Valutazione e controllo strategico:
le risultanze analizzate nelle relazioni del NVCS;
- 5.3 Beni prodotti e servizi resi
- 5.4 Settori prioritari e macrolinee

Considerazioni finali

Premessa

Nel presente referto sul CNR si procede all'esame di fatti gestionali riguardanti gli esercizi finanziari 2002 e 2003, che mostrano nel loro insieme l'andamento del processo di riforma, iniziato con l'emanazione del decreto legislativo 30 gennaio 1999 n.19, che prosegue ora attraverso un nuovo ciclo riformatore impostato su un documento programmatico contenuto nelle "Linee guida per la politica scientifica e tecnologica del Governo – periodo 2003/2006" (CIPE aprile 2002) e trova supporto giuridico nel decreto legislativo 4 giugno 2003 n. 127.

L'esame dei due indirizzi di riforma viene effettuato nel paragrafo seguente; qui si vuole solo anticipare che il susseguirsi troppo rapido ed estremamente ravvicinato di principi informativi di riforme diversificate tra loro, pur se dettati nell'intento di determinare assetti più confacenti all'attività dell'ente, nel particolare contesto dell'economia nazionale e mondiale, creano aspettative di miglioramento per il futuro, ma introducono elementi di incertezza e confusione per l'immediato.

La riforma partita nel 1999 si avviava a mostrare appena i primi esiti di una ristrutturazione ordinamentale (istituti e decentramento) e funzionale (nuova contabilità e informatizzazione diffusa sul territorio), quando è sopravvenuta la nuova linea riformatrice, per cui si rende difficile cogliere quali obiettivi siano stati effettivamente raggiunti e quante possano ritenersi le realizzazioni acquisibili anche al futuro.

La ricognizione degli esiti della riforma partita nel 1999 era un obiettivo tra quelli proposti dalla relazione redatta dalla Corte dei conti per l'esercizio finanziario 2001, (pubblicata in Atti parlamentari–XIV legislatura, documento 15, previa determinazione n.25 del 13 maggio 2003 della Sezione di controllo sugli enti), che si vorrebbe raccogliere in questo referto; occorre ammettere, però, che la brusca interruzione avvenuta nel giugno 2003 e gestita attraverso un periodo di commissariamento durato tredici mesi (giugno 2003/luglio 2004), ha interrotto il completamento dei processi riformatori ancora in atto, rendendo incerta la lettura dei risultati. Questa relazione, perciò, si colloca soltanto come tentativo di analisi di un periodo di transizione, marcato anche da divaricanti modalità di controllo: prima regolate dall'art. 9 comma 3 del citato d. l.vo n. 19/1999, da effettuarsi "unicamente sui conti consuntivi dell'ente"; oggi invece rette dal disposto dell'art. 22, comma 2 del d. l.vo n.127/2003 che rinvia alla legge n. 259/1958, per cui – in esito all'accorpamento di altri enti nel CNR – il controllo si effettua ai sensi dell'art. 12 della legge testé citata, con l'assistenza alle adunanze degli organi collegiali statutari da parte di un magistrato della Corte dei conti a ciò "delegato" (cfr. determinazione n. 52/2003).

Il consuntivo dell'esercizio finanziario 2002 è stato approvato il 5 novembre 2003 con atto del Commissario straordinario, senza osservazioni da parte del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il consuntivo 2003 riguardante la gestione finanziaria condotta per metà anno dal precedente Consiglio direttivo e dal 13 giugno 2003 dal commissario straordinario, risulta

approvato il 20 ottobre 2004 dal Consiglio di amministrazione insediatosi il 14 luglio 2004. Il rapido susseguirsi ai vertici del CNR di più organi, ordinari, straordinari, e poi nuovamente ordinari ma diversi dai primi (e ciò nel giro di soli 13 mesi) costituisce il parametro della rapida evoluzione che ha investito l'ente nell'ultimo biennio con riflessi nell'andamento gestionale che appare privo di sintomi di ripresa e soprattutto di risultati soddisfacenti nel campo della ricerca. La gestione finanziaria 2003, non potendo subire modificazioni in corso d'esercizio, anche durante il commissariamento è proseguita seguendo un principio di continuità contabile in applicazione del decreto presidenziale CNR 14 gennaio 2000, n.015448 recante "Regolamento di disciplina della contabilità e dell'attività contrattuale del CNR", come si evince anche dal provvedimento di assestamento del bilancio 2003 deliberato il 1° dicembre 2003. Il Ministero dell'Economia e Finanze Dipartimento RGS (IGF) ha mosso alcune osservazioni con lettera 30 dicembre 2004 n. 0153361. L'amministrazione ha recepito le osservazioni procedendo alla modifica del regolamento di contabilità.

Un doveroso rispetto di ampia informativa e di maggior dettaglio circa le attività del CNR induce a corredare questa relazione, oltre che con i conti consuntivi 2002 e 2003, anche con il "Report 2003" nel quale si espongono i risultati della ricerca raggiunti dal CNR nell'anno di riferimento e gli obiettivi perseguibili nell'anno successivo.

1. Notazioni introduttive

1.1 L`esigenza di rilancio del comparto della ricerca

La situazione di difficoltà in cui opera il comparto della ricerca è avvertita dai massimi organi istituzionali dello Stato. In modo puntuale ed in più occasioni lo stesso Presidente della Repubblica, Ciampi, ha indicato come passaggio indispensabile per accedere all`auspicata ripresa economica del Paese, l`esigenza di far compiere alla ricerca scientifica un salto di qualità attraverso il quale riattestare l`Italia su quelle posizioni di alto valore di innovazione che le hanno consentito di primeggiare, in passato e fino alla prima metà del novecento, a livello mondiale. Il declino in cui la ricerca scientifica versa oggi è fatto recente e inusuale nella evoluzione culturale italiana. Con riguardo all`Unione europea lo stesso Presidente Ciampi ha sottolineato, nel suo intervento al CERN, Organizzazione europea per la ricerca nucleare, che la ricerca europea è afflitta da difetti di strategie, strutturali e culturali e ciò in antitesi al trattato che invece sembrerebbe assegnare alla ricerca un ruolo fondamentale ed indicare strumenti capaci di assicurare risorse sufficienti per l`indispensabile ed attesa crescita della competitività da far seguire all`integrazione ormai in fase di consolidamento.

Un doppio livello di crisi quindi ha investito il comparto della ricerca in Italia: quello europeo e quello nazionale, nel cui ultimo comprendere insieme settore pubblico e settore privato. Una prima ricognizione, per poter organizzare le modalità di valutazione, deve muoversi dalla individuazione delle direttive settoriali espresse dalle autorità competenti.

1.1.1 Due normative di riordino susseguitesi in tempi brevi

Allo scorcio della precedente legislatura il Governo allora in carica aveva emanato il "Programma nazionale per la ricerca – anni 2001/2003", con indicazione delle risorse necessarie per il triennio, rimaste però in parte non erogate, almeno non nella misura prevista dal "programma", in quanto dirottate verso altre finalità, in parte conseguenti alle misure di prevenzione e contrasto alle attività terroristiche.

Dallo stesso Governo allora in carica era stata precedentemente emanata apposita normativa di riforma del settore: decreto legislativo 30 gennaio 1999, n. 19, recante "Riordino del Consiglio nazionale delle ricerche" su parere espresso dalla Commissione parlamentare di cui all`art.5 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

La gestione del biennio 2002/2003, di cui sono ora all`esame i conti consuntivi, sembrerebbe ricadere in quel quadro di riordino previsto dalla normativa citata e di rilancio contemplato dal programma nazionale per la ricerca di cui si è detto sopra, anche se i fatti concreti ed i risultati non confermeranno né l`una né l`altra ipotesi, essendosi susseguiti in campo nazionale eventi di incisiva modificazione, tendenti a nuove e diverse risultanze.

1.1.2 Modifica del contesto nazionale, dei programmi ed infine del quadro normativo.

Il riordino previsto dalla normativa del 1999 e dal programma nazionale per la ricerca 2001/2003 era appena agli esordi, quando, per gli effetti del mutamento dell`assetto esterno,

anche il comparto della ricerca scientifica riceveva nuovi e diversi impulsi e nell'aprile del 2002 il CIPE approvava le "Linee guida per la politica scientifica e tecnologica del Governo" – periodo 2003/2006 (G.U. n.248, ottobre 2002), prevedendo stanziamenti pubblici aggiuntivi per 14.175 milioni di euro e cofinanziamenti attesi per altri 9.450, sino ad un totale di 23.625 milioni di euro, nell'obiettivo di innalzare il rapporto tra la spesa totale di ricerca e sviluppo ed il PIL dall'1,07% del 2001 all'1,75% nel 2006. La realtà del 2002 sarà meglio precisata nei paragrafi seguenti.

In attuazione del nuovo quadro programmatico enunciato nelle "Linee guida" di cui sopra veniva acquisito nuovamente il parere della Commissione parlamentare di cui all'art.5 della citata legge 59/97, e veniva emanato un nuovo decreto legislativo di "Riordino del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR)" vale a dire il già citato d. l.vo n.127 del 4 giugno 2003.

Se da un lato deve riconoscersi che alto è stato il grado di attenzione che i Governi hanno prestato recentemente e ripetutamente all'esigenza di "riordino" del comparto della ricerca scientifica, da altra angolazione deve ammettersi che il susseguirsi in tempi molto ravvicinati di atti normativi di "riordino" del settore della ricerca scientifica e del CNR in particolare, ha concorso a determinare condizioni in cui lo sviluppo dell'attività di ricerca si mostra asfittico e assolutamente non trainante per una auspicata ripresa economica, soprattutto se collegato alla emanazione di atti programmatici governativi contenenti previsioni di crescita non assecondate dal contesto nazionale ed internazionale. In particolare l'andamento gestionale del CNR riferito al biennio 2002/2003, i cui conti consuntivi sono ora all'esame, ha risentito delle divaricazioni tra scelte programmatiche e decisioni di spesa, su tali anni ricadenti, avvalorando le osservazioni in tal senso mosse nel referto presentato lo scorso anno da questa Sezione (cfr. paragrafo 1.4.3.2) dove si legge: "per il triennio 2001-2003 deve considerarsi vanificato il corretto esercizio della funzione programmatica, in termini di effettività, efficienza ed efficacia. Appare inoltre ancora debole la visibilità di raccordi tra programmazione delle attività e quella di bilancio".

Deve però riconoscersi che la gestione del CNR, nel biennio 2002/2003 ora all'esame, è avvenuta sotto spinte contrastanti.

All'interno dello stesso CNR prevaleva l'esigenza di funzionamento dell'Ente nel quadro giuridico-istituzionale scaturente dall'applicazione del riordino imposto dal d. l.vo 19/1999 e quindi la conduzione della gestione ed il riordino stesso rispettando anche la normativa d'attuazione che gli organi del CNR avevano approvato emanando 7 decreti tutti datati 14 gennaio 2000 ma resi concretamente vigenti soltanto dopo la metà dell'esercizio 2002 e nel caso della disciplina della contabilità e della attività contrattuale, l'entrata in vigore del regolamento n. 015448 ha trovato pratica attuazione dal 1° gennaio 2003.

All'esterno si andava profilando un nuovo assetto nel quale maturava un disegno organico di riforma diverso dal precedente (richiamato d. l.vo 19/1999) che trovava

concretezza nella emanazione del d. l.vo 127 del 4 giugno 2003 (G.U. 6 giugno 2003), cui seguiva rapidamente il commissariamento in data 13 giugno 2003.

La peculiarità della situazione di transizione è sottolineata dalla struttura del bilancio consuntivo per l'esercizio 2002 che è ancora quella prevista dal regolamento di contabilità del 1994, in quanto non era ancora applicabile il regolamento n.015448 del 14 gennaio 2000, entrato in vigore, (come evidenziato sopra), dal 1° gennaio 2003; e doveva poi essere lo stesso Commissario straordinario a concludere la procedura di approvazione del conto consuntivo 2002 con una formula particolare in cui si dichiarava che la responsabilità di tale approvazione doveva ritenersi circoscritta alla verifica delle procedure seguite e alla coerenza delle registrazioni contabili quali redatte dagli uffici e verificate dal Collegio dei revisori.

Per i motivi esposti le attività di controllo sui conti consuntivi 2002 e 2003 privilegiano l'aggiornamento delle verifiche effettuate approfonditamente dalla Sezione sul consuntivo 2001 (determinazione n. 25/2003). Questa modesta attività di mero aggiornamento consente di stabilire un ponte verso le gestioni successive; anche per questo ulteriore raffronto si creerà qualche discrasia, stante la diversità delle normative applicate, soprattutto in materia di contabilità e di continuo riadattamento dei sistemi informatici.

1.1.3 Analisi preliminare dei motivi del disagio in cui opera il CNR

Il meccanismo di finanziamento ordinario degli enti, su cui poggia il quadro di governo nazionale della ricerca, è stato illustrato nei precedenti referti, evidenziando gli aspetti normativi di maggiore rilevanza, recati dalle leggi di riforma delle pubbliche amministrazioni e analizzando le discrepanze prodotte dallo stesso sistema a causa della procedura troppo complessa della gestione del fondo unico ministeriale per il finanziamento di tutti gli enti di ricerca, con coinvolgimento di una apposita commissione parlamentare.

Oltre alla lamentata lentezza burocratica con cui perviene all'Ente il finanziamento ordinario, va constatata la circostanza che nell'ultimo decennio (è stato preso in considerazione il periodo dal 1993 al 31.12.2003), tale finanziamento è rimasto pressoché immutato, anzi ha fatto registrare un leggero regresso.

Nel 1993, infatti, il contributo ordinario ammontava a 559 milioni di euro (1082 miliardi di lire); lo stesso contributo è pari a 541,00 milioni di euro nel 2001, a 542,68 milioni di euro nel 2002 ed a 533,15 milioni di euro nel 2003.

La struttura del bilancio dell'ente è stata profondamente modificata dal 1993 ad oggi e non si ignora che per effetto di altri trasferimenti da parte del settore statale, a titolo di finanziamento di specifici progetti, i trasferimenti statali complessivi ammontano a euro 574,00 milioni per il 2001, a 602,28 per il 2002 ed a 594,21 per il 2003. (Si fa rinvio al prospetto completo inserito nel paragrafo 3.2). Si sottolinea che, ove si volesse mantenere una equivalenza di valori, in base ai dati ISTAT del potere della moneta, con aggiornamento 2003, utilizzando il coefficiente 1,322 (attribuito al 1993 rispetto al 2003) si otterrebbe un importo pari a mln.euro 785,54.

Ulteriore modifica della struttura del bilancio è individuabile nella componente significativa, ma instabile, determinata dall'apporto del "mercato" alla ricerca, pari a euro 81,00 milioni nel 2001, euro 153,79 milioni nel 2002 e euro 106,69 milioni nel 2003.

Ciò indica la tendenza nuova che si intende far assumere al CNR, quella non solo di produrre ricerca ma anche di saperla proporre sul mercato, chiedendo apporti sempre più significativi allo stesso, già presente nella prima riforma e ribadita in quella in atto.

Resta però da considerare che il CNR ha dei costi fissi che fino a questo momento si mostrano incompressibili e anzi con una forte tendenza alla crescita. Primo fra tutti il costo del personale, relativamente al quale, si è verificato un aumento del 38% durante l'intero arco di un decennio (1993/2003) e quindi il fondo ordinario MIUR copre, con riferimento al 2003, poco più che le sole spese di personale ammontanti a euro 422,34 milioni di impegni, che diventano € 436,6 milioni ove si comprendano, nel totale delle spese di personale, anche gli assegni di ricerca, pari a mln € 14,3 (Tab.2 e Tab.3). Detto importo di 422,34 mln.euro costituisce il 79% di 533,15 mln euro di trasferimenti MIUR per il fondo ordinario; se a base del calcolo viene preso l'importo di mln euro 436,60, (specificato sopra), il rapporto sale ad 81,8%, oppure diviene il 55% se il calcolo viene effettuato, come ha proceduto a fare l'amministrazione controllata, spostando il raffronto sull'importo degli impegni totali, comprensivi quindi degli investimenti, pari a euro 767,38 milioni.

Nel 1993 la situazione era inversa, le spese di personale assommavano a euro 263,9 milioni pari al 47,2% del fondo ordinario e al 28,7 % della spesa totale (oppure pari al 40,5%, ove la spesa totale fosse depurata dalle partite di giro). Per le altre spese di manutenzione e attrezzature nel 1993 restavano disponibili 328,2 milioni di euro mentre nel 2003 le analoghe spese ammontano a euro 289,3 milioni.

Nel calcolo effettuato dall'amministrazione (Tab.5 del par.3.3) viene evidenziato che le "altre spese di funzionamento" assorbono un ulteriore 22% (euro 167,77 milioni per il 2003) con soltanto il 16% (euro 121,56 milioni) destinato alle "attrezzature tecnico scientifiche"; gli stessi dati nel 1993 corrispondevano globalmente a 330,23 mln euro su un totale di € 916,95 mln pari al 36% cui però andavano aggiunte altre spese di investimento attualmente non allineabili.

Da quanto sopra riferito ne emerge una situazione contraddittoria: da una parte si spinge per far sì che la ricerca possa proporsi sul mercato per acquisire nuove risorse, dall'altra, però, diminuiscono le risorse per l'innovazione tecnica. D'altro canto è nei fatti che le entrate provenienti da terzi soggetti possono essere utilizzate solo in parte per il personale, in quanto questo costituisce l'apporto principale che il CNR fa alle varie joint ventures, insieme alle "attrezzature tecnico-scientifiche" di base, all'organizzazione e al know how. Quindi, con l'apporto dei trasferimenti provenienti dal mercato è possibile acquistare solo le attrezzature specifiche del progetto da realizzare e non possono essere integralmente coperti i maggiori costi di personale, né gli investimenti immobiliari e neppure i costi di mantenimento.

Da questa complessa situazione economico-finanziaria scaturiscono le principali esigenze di riforma tendenti alla correzione degli squilibri riscontrati.

Qui di seguito si riepilogano, in una sintesi forse troppo estrema, ma sufficientemente rappresentativa, le cause degli squilibri:

- ridotti finanziamenti ordinari e scarsità di nuove risorse diversificate;
- aumento del costo del personale dovuto anche al meccanismo del rinnovo biennale dei contratti, di per sé fonte di dinamiche salariali ineludibili;
- scarsi investimenti nelle attrezzature, con incidenza sulla qualità della ricerca;
- carenze programmatiche ed eccessiva frammentazione delle attività di ricerca;
- incoerente politica degli investimenti patrimoniali.

Nei paragrafi che seguono vengono esaminate le linee delle due riforme: quella del 1999 e l'attuale del 2003, che si sono susseguite a breve termine, entrambi tese a trovare soluzioni per i medesimi problemi, entrambi causa esse stesse di ritardi e appesantimenti della situazione di crisi che vorrebbero curare e a tutto ciò va aggiunta l'interferenza delle variabili, spesso imponderabili, che concorrono a rendere difficili i periodi di transizione. Nel caso specifico le variabili sono riferibili sia alla situazione nazionale sia a quella, grave, internazionale (crisi energetica ed implicazioni belliche, imponderabile incidenza dei cambi e soprattutto l'adattamento dei mercati alla globalizzazione). In questo quadro globale si è inserito lo specifico fenomeno del biennio di transizione 2002/2003, terminale rispetto alla riforma del 1999 ed iniziale per la nuova riforma introdotta dal d. l. n. 127/2003.

1.1.3.1 Gli incarichi interinali per la copertura necessaria del posto di Direttore Generale

Mentre si avvicendavano velocemente gli organi di vertice dell'ente (Consiglio direttivo, Commissario straordinario, Consiglio di amministrazione) restava vacante il posto del Direttore Generale necessariamente previsto dall'art. 4 (intitolato: organi e direttore generale) comma 8 del d. l. n. 19/1999, quale responsabile della gestione; a legislazione vigente, la stessa funzione è prevista dall'art. 11 del d. l. n. 127/2003.

Malgrado le puntuali previsioni normative citate sopra, per una serie di circostanze risalenti al gennaio 1998 (data delle dimissioni del Direttore generale allora in carica), la carica di Direttore Generale è stata ricoperta interinalmente da facenti funzione per i seguenti periodi: gennaio 1998/settembre 2001; 25 marzo 2002 fino al 26 giugno 2003; 27 giugno 2003 al 29 luglio 2003, periodo assunto ad interim da Commissario straordinario; 30 luglio 2003/23 dicembre 2003, affidamento di funzioni ad uno dei sub-commissari; 24 dicembre 2003/14 novembre 2004 incarico ad un dirigente di prima fascia; dal 15 novembre 2004 altro incarico interinale.

Già nella relazione annessa alla determinazione n.25/2003, approvata dalla Sezione controllo enti il 13 maggio 2003, veniva rilevata la situazione precaria in cui si facevano esercitare le delicate attribuzioni del Direttore Generale a persona che dal 31 ottobre 2002 era stata collocata in pensione per il compimento del 67° anno. Il collocamento a riposo riguardava

le funzioni di dirigente di prima fascia (direttore generale); ciò malgrado, dopo il cambiamento di status da dirigente in servizio a pensionato, lo stesso soggetto veniva investito delle funzioni di Direttore Generale con atto contrattuale datato 8 novembre 2002 (prot. 1887484 avente ad oggetto: contratto di assunzione in qualità di direttore generale del CNR) ora all'esame del giudice ordinario "Sezione del lavoro" in fase di appello. Occorre considerare che il Consiglio direttivo allora in carica ai sensi del d. lvo n. 19/1999, con delibera del 20 marzo 2003, aveva revocato la selezione pubblica per il reclutamento del direttore generale, rendendo in tal modo incerto il termine finale di detto contratto iniziato il 1° novembre 2002.

Priva di applicazione era rimasta anche la legge 15 luglio 2002, n° 145, malgrado il richiamo fattone dalla circolare 31 luglio 2002 del Dipartimento della Funzione Pubblica ed il preciso richiamo all'applicazione della stessa legge, contenuta nella circolare 7 agosto 2002 prot. 9963/MIUR rivolta agli enti sottoposti a vigilanza.

Con "Relazione al Consiglio Direttivo" il Presidente allora in carica, adducendo "dubbi" sull'applicabilità della legge 145/2002 alla fattispecie prodottasi all'interno del CNR, chiedeva allo stesso Consiglio Direttivo di deliberare per la conferma in carica del Direttore Generale interinalmente preposto; il Consiglio direttivo, sulla base di tale informativa (argomentata con "dubbi" e non con solide argomentazioni giuridiche), deliberava in data 19 settembre 2002 sulla "conferma" dell'incarico precedente, (che "conferma" non era, trattandosi di commutazione di status, da dirigente in servizio a pensionato contrattualizzato) e di conseguenza si ponevano le premesse per il citato "contratto di assunzione" di Direttore Generale, avente un termine iniziale certo (1° novembre 2002) ed un termine finale esposto in contratto nel modo seguente: "fino alla nomina del nuovo Direttore Generale del CNR, a conclusione della relativa procedura selettiva". Tale procedura selettiva veniva revocata con la citata delibera 20 marzo 2003, per cui si determinavano le condizioni del contenzioso in atto.

Nella relazione annessa alla richiamata determinazione n° 25/2003 emessa dalla Sezione controllo enti, era già stato stigmatizzato che "il comportamento seguito non appariva conforme alle norme generali ed a quelle del regolamento sull'organizzazione centrale dell'Ente, che prevedono, rispettivamente, il collocamento a riposo, il conferimento di incarichi per la soluzione di specifiche problematiche e non l'incardinamento nelle strutture dell'Ente".

Non può che confermarsi, dopo l'analisi dei nuovi fatti ed atti intervenuti, quella determinazione, stante che il citato contratto 8 novembre 2002 di nomina del Direttore Generale aveva trovato impianto sul presupposto che il MIUR non avesse i poteri di vigilanza sul CNR e ciò contro l'avviso espresso dallo stesso MIUR con circolare inviata agli enti vigilati, tra cui il CNR.

Circa la complessa situazione giudiziaria in atto al momento della stesura del presente referto, si potrà riferire in occasione delle verifiche connesse alla gestione degli esercizi futuri. Gli atti riferiti in questa relazione hanno trovato prevalente attuazione negli esercizi 2002 e 2003 nel clima di destabilizzazione descritta nei paragrafi precedenti. Va comunque sottolineata l'esigenza –soprattutto dopo l'insediamento del nuovo Consiglio di

amministrazione– dell'applicazione delle norme che impongono la copertura della funzione con la nomina di un organo gestionale stabile e autorevole.

1.1.4 Il riordino previsto dal d. l.vo n. 19/1999 e, quello ora in atto, introdotto dal d. l.vo n. 127/2003

Nel 1999, per affrontare la difficile situazione sintetizzata nel paragrafo 1.1.3 ed avviare quindi un processo di riordino, fu emanato il decreto legislativo n. 19, del 30 gennaio 1999, con i seguenti principali contenuti:

- Riordino della rete scientifica
- Programmazione triennale
- Differenziazione delle risorse
- Utilizzo economico dei risultati

La riforma veniva collocata in un quadro giuridico ordinamentale diverso dal precedente che si evidenzia nei seguenti cambiamenti:

- Soppressione della qualificazione del CNR quale Organo dello Stato, precedentemente confermata dall'art. 20 della L. 168/89;
- Attribuzione della competenza scientifica generale quale Ente pubblico di ricerca dotato di personalità giuridica e autonomia patrimoniale (art.1)
- Sostituzione dei Comitati Nazionali di consulenza, eletti dalla comunità scientifica generale, con il Comitato di consulenza scientifica, eletto su base ristretta (art.4).

Il CNR veniva dotato, dallo stesso decreto prima citato, di forti poteri di autoregolamentazione per attuare rapidamente le riforme.

Per il riordino della rete scientifica i principi dettati dall'art. 8 riguardavano lo snellimento della struttura centrale, il contenimento delle spese generali, il decentramento amministrativo e gestionale e la razionalizzazione degli istituti di ricerca mediante fusioni, trasformazioni e soppressioni.

Con la differenziazione delle risorse si puntava a dimensionare la funzione del fondo ordinario, ad attribuire maggior rilevanza ai contributi per i singoli progetti (fossero essi a carico del fondo integrativo speciale, o a carico di altre pubbliche amministrazioni o della UE o di privati).

L'accesso ai finanziamenti privati assumeva ampio risalto nell'art. 3 in cui si indicavano, quali "strumenti" per l'utilizzo economico dei risultati della ricerca: la stipula di accordi e convenzioni con soggetti pubblici e privati, italiani e stranieri; la costituzione di consorzi, di fondazioni ed anche di società con i soggetti anzidetti. Tra gli "strumenti" di cui all'art. 3 comma 3, erano ricomprese anche le attività per "contribuire a determinare le condizioni per la costituzione di imprese altamente innovative, con utilizzazione temporanea di personale di ricerca del CNR, anche in costanza di rapporto di lavoro".

Infine, in materia di flessibilità del fabbisogno di personale, le norme di cui all'art. 6 suggerivano di indicare il fabbisogno in connessione alla programmazione del piano di attività

ed in connessione anche all'autonomia gestionale in materia di personale, ampiamente attribuita al CNR ai sensi del disposto dell'art. 11.

Il quadro normativo appariva potenzialmente idoneo a consentire, nell'autonomia dell'ente, una razionalizzazione del quadro gestionale ed un equilibrio tra entrate e spese.

Deve constatarsi che il procedimento di riordino, concepito con l'emanazione del d. l. n. 19/1999, non è risultato di così facile attuazione come poteva apparire agli inizi del quadriennio 1999/2003. Una serie di variabili interne ed esterne hanno condizionato il buon successo dell'operazione.

Guardando le risultanze emergenti dai conti consuntivi 2002 e 2003 può constatarsi che alla fine del 2002 la riforma si era concretizzata con la riduzione numerica dei 344 organismi preesistenti –mediante prevalenti accorpamenti- in 108 Istituti e numerose Sezioni e con l'avvio di un decentramento funzionale tendente a stabilire nuovi equilibri gestionali tra strutture centrali e centri di spesa collocati sul territorio nazionale. Questo nuovo assetto doveva passare attraverso la creazione di un sistema informatico ampiamente decentrato, fortemente incidente sulla riforma contabile prevista dal regolamento 015448/2000.

Dal consuntivo 2002 emerge che la gestione di quell'anno ancora non aveva beneficiato del funzionamento del nuovo assetto informatico connesso alla riforma; detta innovazione ha cominciato ad entrare in funzione soltanto nel periodo gestionale successivo, con riflessi nel consuntivo 2003.

Emerge, dal consuntivo 2002, un'esposizione dei dati contabili ripartiti tra cinque aree scientifiche e sei aree di attività (rinvio al paragrafo 5) ma tale suddivisione appare più una classificazione delle modalità di ricerca che una individuazione funzionale di settori produttivi della ricerca. Di tali classificazioni, infatti, non se ne trova più traccia negli atti di programmazione e di contabilità del 2003 e tantomeno nel consuntivo di quell'anno.

Voler valutare gli effetti di una riforma rimasta incompiuta per una serie di fattori, molti dei quali risultano esterni all'ente, diventa opera problematica; nei referti presentati dalla Corte per gli esercizi finanziari 2000 e 2001 la tardività ed incompletezza dell'attività riformatrice era stata rilevata. Le tracce principali che resteranno del riordino proposto con il d. l. n. 19/1999 saranno poche e tra esse, fino al momento della stesura della presente relazione, emerge l'esistenza di centri di spesa collocati in modo fortemente decentrato, corrispondenti ai 108 Istituti, oltre alle sezioni, risultanti dall'accorpamento; resterà inoltre un sistema informatico da aggiornare alle ulteriori esigenze.

Occorre piuttosto rilevare la tenuta della struttura organizzativa dell'ente che, nonostante la temporanea crisi ai vertici, riscontrabile tra la fine dell'anno 2002 e l'intero anno 2003, ha operato con autonoma capacità, sorretta dal sistema contabile, che si andava consolidando proprio nel corso dell'anno 2003, anche se destinato a modifiche.

Si consideri che l'anno 2003 è stato gestito, durante il primo semestre da un Consiglio direttivo ormai destabilizzato, mentre il Commissario straordinario, subentrato a detto

Consiglio il 13 giugno 2003, poteva assumere una effettiva operatività solo nel mese di luglio, gestendo quindi l'esercizio 2003 soltanto per cinque mesi, tra i quali agosto.

Si elencano qui di seguito i principi differenziali della nuova normativa rispetto alla riforma precedente:

- aggregazione di enti di ricerca da far confluire nel CNR (art.23)
- differenziato assetto dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica, articolata in "macro aree", fissate in prima applicazione nel numero di dieci (art. 3 c.2)
- istituzione dei "dipartimenti" quali unità organizzative in ragione di una per ciascuna delle macro aree, per la promozione di grandi progetti e programmi (art. 14)
- piano triennale di attività coerente con il programma nazionale per la ricerca (art. 16)
- differenziazione delle risorse e piani di attività (art. 17)
- utilizzo economico dei risultati della ricerca propria e di quella commissionata (art. 18)
- flessibilità e mobilità in materia di personale (art. 16 c.3, art. 20 e art. 21)
- previsioni di commissariamento in caso di cattiva gestione (art. 15 c.6) e commissariamento per legge ai fini dell'aggregazione degli enti di ricerca (art. 23 c.2)

Per comprendere la nuova impronta cui il CNR deve adattarsi nel suo riordino e nel suo futuro sviluppo, va rivolto un primo esame agli stessi criteri informativi del decreto legislativo n. 127/2003. Diversamente da quello precedente trattasi di un atto normativo con forti contenuti provvedimentali tesi a condizionare incisivamente l'attività del CNR dal momento dell'entrata in vigore dello stesso decreto, cui è collegata l'automatica decadenza degli organi di amministrazione del CNR e di quelli in carica presso altri quattro enti di ricerca. Ai fini del riassetto della nuova aggregazione di ricerca, viene prevista la nomina obbligatoria per legge del Commissario straordinario, fino all'insediamento di nuovi organi ordinari (evento già verificatosi per il CNR il 14 luglio 2004); ma l'atto normativo non si è limitato a questo, effettuando anche incisive scelte del modello organizzativo nel campo della ricerca.

Si consideri il disposto dell'art. 3, comma 2, in cui si elencano le prime 10 macro aree; si vada poi all'art. 12, concernente la istituzione obbligatoria dei dipartimenti, uno per ciascuno delle macro aree e ben risalta la compressione di autonomia imposta al nuovo CdA. La norma, quindi, più che principi informativi cui dovrebbe attenersi il CdA in attuazione di una sua propria autonomia, contiene scelte strategiche alle quali gli organi del CNR, sia quelli straordinari che quelli ordinari, devono necessariamente dare esecuzione.

Non è stato possibile, al momento della stesura della presente relazione, effettuare analisi o verifiche sulle concrete attuazioni delle modifiche strutturali introdotte dalla norma richiamata; è possibile solo constatare che la tempistica imposta al Commissario straordinario, che è stato in carica dal 13 giugno 2003 fino al 14 luglio 2004, si è dimostrata inadeguata e

quindi l'aggregazione, di cui all'art. 23 della norma citata, non si era resa possibile entro il termine assegnato per la cessazione del commissariamento, stante che l'emanazione dei regolamenti non è avvenuta nei quattro mesi previsti dal c.2 della norma testè citata, mentre l'emanazione dei regolamenti era condizione indispensabile per procedere all'aggregazione degli enti di ricerca nello stesso CNR. La complessità delle procedure introdotte dalla normativa di riordino ha influenzato non poco l'avvio tardivo del nuovo percorso.

In modo tempestivo, è intervenuta, invece, la nomina del Consiglio di amministrazione del CNR, ai sensi del disposto dell'art. 2 del d. l.vo 127/2003, dopo 13 mesi di commissariamento. Detto C.d.A. è un organo in cui confluiscono "personalità di alta qualificazione tecnico-scientifica" attraverso un procedimento di nomina atto a differenziare incisivamente la provenienza. Infatti, come disposto dall'art. 7 c.2 del d. l.vo 127/2003, quattro dei sette componenti del CdA (ottavo è il presidente del CNR) sono designati rispettivamente dalle Regioni, dall'Unioncamere, dalla Confindustria e dalla Conferenza dei Rettori.

Questa innovativa pluralità di esperienze, ormai già operativa nel CdA insediatosi il 14 luglio 2004, costituisce forse l'elemento di maggiore novità da cui può attendersi un rilancio dell'attività di ricerca ora stagnante per le carenze sopra descritte.

Al CdA è demandato ora di espletare un compito di difficile equilibrio tra tracciati eccessivamente rigidi, imposti dalla norma e i pochi spazi di autonomia lasciati dal decreto 127/2003, in cui far risaltare un nuovo spirito rifondatore della ricerca.

Le analisi delle attività complessive svolte dal Commissario straordinario, prevalentemente nel 1° semestre del 2004 e le attività del nuovo CdA iniziate nello stesso anno, potranno trovar luogo nei successivi referti; qui è doveroso constatare come, da parte del Commissario straordinario, sia mancato almeno parzialmente quel rispetto dei termini così ostentatamente enunciati nell'art. 23, comma 2, del d. l.vo 127/2003: il caso più evidente è quello riguardante il termine di quattro mesi per l'emanazione dei regolamenti contemplati dall'art. 19 della stessa normativa.

Come si rileva dal disposto del citato art. 23, i regolamenti stabiliscono anche le modalità per la confluenza nel CNR dei seguenti enti: a) Istituto di diritto agrario e comparato (IDAIC); b) Istituto nazionale di ottica applicata (INOA); c) Istituto nazionale di fisica della materia (INFN); d) Istituto papirologico Girolamo Vitelli; "assicurando ad essi il mantenimento della denominazione e della sede, quali strutture scientifiche del CNR". Quindi, a causa di detta carenza il Commissario straordinario non ha potuto adempiere "all'accorpamento" voluto dalla legge. Peraltro occorre ancora definire nei regolamenti le "modalità per l'accorpamento", sciogliendo così una riserva connessa alla collocazione di queste nuove "strutture del CNR" nell'ambito dell'ordinamento <dipartimenti/istituti> rigorosamente previsto dagli artt. 12 e 14 dello stesso decreto.

L'altro termine non rispettato dal Commissario è quello di "90 giorni dalla sua nomina" (cioè 13 settembre 2003) entro cui, ai sensi del comma 3 dell'art. 23 sopra citato, si sarebbe dovuto provvedere in merito all'Istituto papirologico "Girolamo Vitelli".

Va inoltre rilevato che, per effetto del secondo ciclo di riforme, il CNR è stato interessato dai procedimenti di scorporo di taluni suoi rilevanti Istituti, connessi rispettivamente al riordino dell'Istituto nazionale di astrofisica (d. l.vo n. 138/2003) ed alla costituzione dell'Istituto centrale di ricerca metrologica (d. l.vo n. 38/2004).

Terminata questa parte introduttiva, la relazione prosegue con l'esame delle attività di programmazione e di gestione dei bilanci riferiti agli esercizi finanziari 2002 e 2003.

2. Programmazione

2.1 I piani triennali di attività dal 2001 al 2004 (art.6 del d. l.vo n. 12/1999).

La predisposizione e l'approvazione del bilancio preventivo 2002 avrebbe richiesto la preventiva approvazione da parte del MIUR di un piano triennale su proposta dello stesso CNR.

L'art.6 del decreto legislativo 30 gennaio 1999, n 19, dispone, infatti, che l'Ente deve operare sulla base di un "piano triennale di attività" aggiornabile annualmente, contenente gli indirizzi generali, gli obiettivi, le priorità e le risorse per l'intero periodo, in coerenza con il Programma nazionale per la ricerca – PNR- di cui all'art. 1, comma 2, del d. l.vo 5 giugno 1998 n.204, nonché con i programmi di ricerca dell'Unione europea.

L'articolo 10 del medesimo d. l.vo n. 19/1999 dispone che tra le risorse del CNR debbono rientrare, fra le altre e principalmente, le quote di contributo a carico del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca finanziati dal MIUR, di cui all'art. 7, commi 1 e 2, del citato decreto legislativo n. 204/1998; tale quota dovrebbe essere calcolata sulla base delle attività enunciate nel piano triennale di cui sopra, ove approvato.

Il piano per il triennio 2001-2003 non era stato approvato dall'allora MURST nei termini previsti dal sopra citato art. 6, stante che il competente Dipartimento del Ministero, convocata una conferenza dei servizi delle amministrazioni dello Stato coinvolte nell'approvazione del piano, aveva mosso una serie di rilievi, relativamente alla programmazione del fabbisogno del personale, tra cui il non pieno rispetto da parte del CNR delle disposizioni di cui all'art. 39, commi 1 e 19, della legge n. 449/1997 e successive modificazioni, con riferimento in particolare alla riduzione delle spese del personale.

E' da tener conto che nello stesso art. 6, comma 1, del citato d. l.vo n.19/1999, è collocato un apposito periodo, riguardante specificatamente l'argomento "personale dell'ente" con cui si prevede un meccanismo di collegamento tra la programmazione triennale del fabbisogno del personale e l'ammontare complessivo dei trasferimenti.

Il piano triennale 2001/2003 restava quindi non approvato, non avendo ottenuto "parere positivo" dalle amministrazioni statali partecipanti alla anzidetta conferenza dei servizi.

La questione del costo del personale assumeva collocazione primaria nella valutazione del programma, eppure l'argomento era emerso in altre circostanze senza aver meritato così gran rilievo da far respingere un piano triennale. Si ricorda che questa stessa Sezione aveva avuto modo di esprimersi, (mentre trattava di fatti gestionali anteriori al 2001), in merito alla gestione del personale e alla inadeguatezza delle risorse attribuite al CNR, così scrivendo: "Si impongono pertanto improcrastinabili misure –in accordo con i competenti ministeri– sia per il reperimento di risorse finanziarie adeguate, sia per un miglior coordinamento normativo, a fronte di disposizioni che contengono maggiori assunzioni e correlativi oneri ed altre che continuano ad imporre riduzioni (referto '99 pag. 28).

Quello del costo del personale del CNR, in crescita rispetto alle risorse finanziarie sempre più limitate, è un problema da tempo noto, come rilevato anche in altro paragrafo di questa stessa relazione, pur nella rilevata carenza di ricercatori "di ruolo" giovani.

I problemi del personale e dei costi per sostenerlo continuano a susseguirsi senza che la programmazione apporti un qualche miglioramento o produca i frutti sperati.

Il programma triennale a scorrimento annuale, che doveva rappresentare la soluzione di certezza alle esigenze di copertura del fabbisogno dell'ente, si è dimostrato invece un elemento di appesantimento delle procedure di finanziamento, che restano comunque annuali e legate alla predisposizione del bilancio annuale di previsione, mentre la programmazione triennale resta poco più che un adempimento formale.

Relativamente all'anno 2002, di cui si esamina ora il consuntivo, è possibile esaminare ben tre piani triennali di attività; il primo, di cui si è già detto, riguardante il triennio 2001/2003 non approvato dal MURST per i motivi inerenti il personale; altri due piani, approntati nello stesso anno e rimasti anch'essi giacenti al Ministero, comunque privi di approvazione.

Nell'aprile 2002, come accennato nel paragrafo 1.1.2, il MIUR, (che succedeva al MURST dopo l'accorpamento di due ministeri), proponeva al CIPE le "Linee guida per la politica scientifica e tecnologica del Governo –periodo 2003/2006" e senza attendere la pubblicazione di tali linee guida, (avvenuta nell'ottobre 2002 in GU n.248) impartiva già nell'aprile 2002, nuovi indirizzi agli organi di amministrazione del CNR per la modifica delle impostazioni del piano triennale precedentemente non approvato. Venne approntata, di conseguenza, una seconda versione del "Piano triennale 2001/2003", datata 24 maggio 2002 in cui si legge all'inizio: "Il MIUR ha fornito indicazioni precise sulle modalità di presentazione delle attività scientifiche e delle risorse necessarie per svilupparle", con ciò dimostrando quanto il MIUR volesse dare e subito una impronta marcata in termini di scelte a medio termine sulla scia di strumenti non del tutto formalizzati.

Considerato il periodo piuttosto avanzato dell'anno (fine maggio 2002) potrebbe apparire inutile un secondo "Piano triennale 2001/2003" ed invece la riproposizione di tale secondo strumento programmatico per il medesimo periodo 2001/2003, fu ugualmente effettuata, nel tentativo di modulare il documento programmatico in correlazione alle cinque **aree scientifiche** ritenute aderenti alla nuova politica governativa: 1. Scienze di base; 2. Scienze della vita; 3. Scienze della terra e dell'ambiente; 4. Scienze sociali e umanistiche; 5. Scienze tecnologiche, ingegneristiche e dell'informazione.

Gli Istituti di ricerca, ormai costituiti nel numero di 108, in sostituzione dei precedenti 344 organi di ricerca, venivano raggruppati per "aree scientifiche", (quelle descritte sopra), inserendone 28 nella prima area, 33 nella seconda, 10 nella terza, 19 nella quarta e 18 nella quinta.

Viene a tal fine rimodulata anche l'impostazione delle risorse finanziarie 2002, esposta in complessivi 822 milioni di euro (di cui 220 milioni quali risorse proprie e 602 quali finanziamento dello Stato), con riparto tra le 5 aree scientifiche indicate sopra, secondo i seguenti importi in milioni di euro: 236 alla prima, 270 alla seconda, 126 alla terza, 50 alla quarta e 140 alla quinta.

E' evidente il disagio in cui si muoveva ormai il CNR che si vedeva costretto a presentare, a metà maggio dell'anno 2002, programmi riferibili al 2001, mentre si faticava a trovare una corretta ripartizione del fabbisogno 2002 ad anno finanziario tanto inoltrato da rendere necessaria una manovra di assestamento del bilancio. La realtà è stata ben diversa e si può constatare a consuntivo che la gestione 2002 è stata attuata avulsa da qualunque programmazione o peggio, sulla base di plurimi e contrastanti indirizzi programmatici.

Conscia della inutilità di un programma 2001/2003 ormai superato, peraltro destinato anch'esso a non essere approvato, l'amministrazione del CNR predispondeva un ulteriore piano di scorrimento denominato: "Sintesi di presentazione del piano triennale 2002/2004" (che risulta datato 15 maggio 2002, quindi contemporaneo dell'altro sopra indicato).

Costituiva l'estremo tentativo di far convergere l'attività del CNR nel quadro di innovazione tracciato dal Governo con le "Linee guida per la politica scientifica e tecnologica" di cui si è fatto cenno sopra. Si può leggere in detta "Sintesi di presentazione del piano triennale 2002/2004" che era in atto "un processo di interlocuzione con il MIUR al fine di meglio sintonizzare le esigenze del MIUR stesso con i processi dell'ente".

L'adattabilità dimostrata dal CNR alle "Linee guida del Governo" con la presentazione del documento di "Sintesi del piano triennale 2002/2004", propedeutico alla presentazione del nuovo "Piano triennale 2003/2005" depositato anch'esso prima della fine dell'anno 2002 al MIUR, non ha mitigato il contrasto tra Ministero e organi del CNR. La circostanza che i due piani di attività fossero stati concepiti secondo le nuove impostazioni, con riferimento particolare ai quattro "Assi strategici" individuati dal Governo, non determinava migliore sintonia tra organi governativi e vertici dell'ente. Si rileva dagli atti menzionati la seguente ricollocazione delle attività di ricerca per "**assi strategici**" sotto indicati:

- 1) avanzamento delle frontiere della conoscenza;
- 2) sostegno della ricerca orientata allo sviluppo di tecnologie chiave abilitanti a carattere multisetoriale;
- 3) potenziamento delle attività di ricerca industriale e relativo sviluppo tecnologico;
- 4) promozione della capacità di innovazione nei processi e nei prodotti della PMI e creazione di aggregazioni sistemiche a livello territoriale.

I quattro **assi** avrebbero dovuto incrociarsi con gli undici titoli delle "Tecnologie abilitanti" previste dalle linee guida.

I documenti di programma del CNR non trovarono condivisione da parte del Governo, per cui a metà dell'anno 2003 si verificò il commissariamento ope legis del CNR mentre degli organi statutari precedenti rimase operante soltanto il collegio dei revisori dei conti, ormai ridotto a 2 componenti e senza che si procedesse alla sostituzione del terzo.

Emerge, da quanto esposto sopra, che le attività gestionali durante gli anni 2002 e 2003 si sono svolte in assenza di una univoca linea di programmazione, anzi in presenza di

molteplici linee programmatiche tra loro incompatibili e nemmeno tra loro comparabili. Misurare oggi le risultanze di quei due anni conflittuali è impresa ardua.

Deve darsi atto della buona tenuta dimostrata dalle strutture dell'ente, malgrado gli eventi non favorevoli susseguitisi nei due anni in esame. Nel caso del CNR, a fronte di eventi traumatici, il tessuto organizzativo di amministrazione e di ricerca ha retto; sarebbe stato velleitario attendersi eccelsi risultati, per cui dall'esame degli atti gestionali relativi agli anni 2002 e 2003 emerge ciò che ci si poteva attendere: una gestione corretta, seppur priva di spunti migliorativi.

Può comprendersi l'osservazione fatta dal "Nucleo di valutazione e controllo strategico" -NVCS, esposta nella relazione 22 gennaio 2003, (sui cui contenuti sarà fatto cenno in altra parte di questa relazione), in cui si sostiene che dopo gli eventi verificatisi nel biennio in esame si sarebbe reso necessario un grande sforzo per "rafforzare il senso di appartenenza al CNR, ritenuto e valutato piuttosto scarso".

Il biennio 2002/2003 deve essere considerato un momento di transizione, che ha scosso l'ente senza intaccarne sostanzialmente la capacità produttiva, però rendendo ancor più pressante l'esigenza di far ripartire nuove ed adeguate iniziative di rilancio della ricerca, utilizzando un tessuto dimostratosi saldo.

2.2 Un accenno al piano triennale 2004/2006

Si è potuto constatare che le gestioni riferite al biennio 2002/2003 non avevano trovato alcun supporto nei documenti di programmazione; l'accertamento ulteriore è stato diretto a verificare su quale documento di programmazione avesse potuto trovar fondamento il bilancio di previsione 2004, proposto dal Commissario straordinario, organo in carica al momento di tale adempimento, ai sensi del d. l.vo n° 127/2003.

La prima risposta a tale verifica è stata che nessun documento di programmazione poteva dirsi operativo a fine anno 2003. Tale non poteva ritenersi il "Piano triennale 2003-2005" che non aveva incontrato il consenso ministeriale, né ancora era stato definito un documento commissariale, avente contenuto di piano.

Conscio di questa obiettiva carenza, in data 15 marzo 2004, il Commissario straordinario ha predisposto un documento (determinazione C.S. 18 marzo 2004), denominato "Piano preliminare delle attività del CNR per il 2004 con indicazioni relative al triennio 2004-2006". Come è facile constatare non si tratta di un piano triennale di attività, emesso ai sensi dell'art. 16 del citato 127/2003, bensì di un documento di congiunzione tra la normativa ormai abrogata (d. l.vo n. 19/1999) e la nuova, costituita dal disposto degli artt. 16 e 22 del citato d. lvo 127/2003.

Nelle premesse del Piano preliminare si dà atto che nell'impossibilità di soddisfare i vincoli normativi che richiedono la tempestiva redazione di un piano triennale, si è ritenuto di predisporre un documento interlocutorio nell'intento di avere "uno strumento operativo di riferimento sia per le attività di ricerca svolte nelle diverse unità, sia più specificatamente come

base per la formulazione e la gestione del Bilancio preventivo 2004"; continua il documento: "Come punto di equilibrio tra tempestività e completezza si è scelto di redigere ad inizio 2004 un piano preliminare che descrive i risultati di una prima ricognizione e razionalizzazione delle ricerche in corso, espone i criteri e le conseguenti azioni per l'adozione di un nuovo modello di programmazione delle attività e si avvale dei risultati dello stato di avanzamento, non ancora completato, del processo di ricollocazione strategica delle attività e conseguentemente delle risorse". Dovrà seguire a tale documento un "Piano triennale di rilancio del CNR" che però ancora non risulta affrontato a fine anno 2004.

Ciò dimostra che le tempistiche irrealizzabili incluse nelle leggi-provvedimento, quale è il d. l.vo 127/2003, determinano disagio in chi le deve applicare producendo carenze e vuoti impossibili da colmare.

La realtà è stata ben diversa: il bilancio preventivo 2004, stante la mancata emanazione dei regolamenti elencati nell'art. 19 del citato decreto 127/2003 nei termini eccessivamente ristretti, previsti dall'art. 23 dello stesso decreto, lo si è dovuto predisporre ed approvare attenendosi al regolamento di contabilità n. 015448/2000 attuativo del d. l.vo 19/1999, ingenerando ancora una volta non poca confusione tra l'attribuzione dei trasferimenti dei fondi in periferia avvenuta per "centri di spesa" immedesimati principalmente nei 108 Istituti ormai consolidati e le indicazioni di programma per "**macro aree**" e "**macro linee**" ancora in fase di non perfetta determinazione. Pure in questa circostanza, come già avvenuto nel biennio precedente, si è verificato uno scarso allineamento tra ideazione di programma ed attività gestionali.

Malgrado ogni sforzo innovativo, si sta rivelando arduo procedere ad un raccordo tra il precedente sistema gestionale e contabile ed il nuovo quadro previsto dal d. l.vo 127/2003, che richiede, oltre a nuovi regolamenti, anche un manuale di contabilità ed una sostanziale modifica del software del programma informatico, utilizzabile, al momento, per la sola contabilità finanziaria, in attesa di trovare estensione alla contabilità economica.

Un nuovo modello organizzativo potrà trovare avvio solo al momento della predisposizione del bilancio preventivo 2005, quando si determineranno le condizioni per rendere almeno confrontabili i due sistemi contabili e sarà almeno abbozzato un vero piano triennale 2004-2006, sia pure tardivo, che possa fare da cerniera tra il vecchio ed il nuovo sistema.

2.3 Bilanci di previsione 2002, 2003, 2004

Va innanzi tutto osservato che è mancata nel 2002 e 2003 l'attivazione delle procedure per la formazione e la presentazione dei piani di gestione previsti dall'art. 12 del regolamento di contabilità n. 015448 del 14.01.2000, quali strumenti di base per la predisposizione dei bilanci di previsione annuale e triennale.

Pertanto in presenza di troppi e non perfetti strumenti di programmazione, gli unici documenti di riferimento per la gestione annuale devono essere ritenuti i bilanci di previsione

per ciascun anno del biennio 2002/2003 preso in esame in questa relazione, con spunti di riferimento anche al preventivo 2004.

In primo luogo si deve tener conto che il bilancio di previsione riguardante l'esercizio finanziario 2002, impostato in applicazione delle disposizioni del regolamento di contabilità 21 dicembre 1994, n. 13099, non è neppure in consonanza con i principi della riforma del CNR introdotte con il d. l.vo n. 19/1999 e con il nuovo sistema informatico, applicato per l'attività congiunta tra "strutture di ricerca", (vale a dire i 108 Istituti operanti nell'ambito del CNR) e la "struttura amministrativa centrale", entrambi costituenti "centri di spesa" di cui, i primi, fortemente decentrati nel territorio, vengono gestiti attraverso un sistema di sola cassa, per vero poco comprensibile.

I bilanci preventivi del 2003 e del 2004 risultano invece improntati all'applicazione del regolamento di contabilità n. 015448 del 14 gennaio 2000, che tiene conto dell'autonomia contabile di cui sono dotati gli "Istituti di ricerca", quali singoli centri di spesa, e ne consente il funzionamento contabile autonomo, sia pure per la sola cassa, in attesa dell'avvio di una significativa contabilità economica, peraltro prevista dal d. l.vo n. 19/1999 ma in concreto non attuata per effetto dell'anomalo regolamento di contabilità adottato dall'Ente (015448/2000).

Il bilancio preventivo 2004, pur nel rispetto dei vincoli posti dal già citato regolamento di contabilità n. 015448, vive nel tentativo, abbozzato dal Commissario straordinario, di creare un ponte tra il complesso normativo costituito dal d. l.vo n.19/1999 (ormai abrogato ma proiettato di fatto sulla realtà contabile attraverso la vigenza del regolamento di contabilità n. 015448), e la nuova impostazione introdotta dal d. l.vo n. 127/2003, ancora non applicabile in mancanza della emanazione dei nuovi "regolamenti" elencati nell'art. 19 e di cui si sarebbe dovuto già disporre (ai sensi dell'art. 23 comma 2), fin dall'ottobre 2003. I tempi indicati dal d. l.vo 127/2003 erano veramente ristretti e quindi la realtà sta avanzando secondo cadenze diverse, determinando peraltro un quadro d'insieme piuttosto caotico. Il 14 luglio del 2004 è cessato per il CNR il regime commissariale e sono entrati in carica i nuovi organi dell'ente, che stanno provvedendo ad ultimare le formalità per l'emanazione dei regolamenti anzidetti.

Tornando all'analisi dei bilanci preventivi va rilevato che nella parte introduttiva di quello concernente il 2002 è riportata una interessante analisi sulla linea decrescente dei contributi corrisposti al CNR negli ultimi anni. Detti contributi scendono dai 559 milioni di euro (1082 miliardi di lire) del 1993 ai valori rappresentati nel prospetto che segue:

Tab.1

Bilanci di previsione

	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004
MIUR fondo ordinario (iniziali)	541.376.202,70	530.042.551,00	522.239.312,00
prev. Assestate	542.682.703,00	533.155.486,00	546.677.565,00
Tot. CAT I 1 (iniziali)	578.803.134,13	555.663.583,00	598.095.564,00
Tot. CAT I 1 (assestate)	599.810.457,00	594.213.224,39	617.594.414,48

Conti consuntivi

MIUR fondo ordinario	542.682.703,00	533.155.486,00	Non ancora approvato
Tot. CAT I 1 (accertamenti)	602.288.654,00	594.213.264,39	

Ove si dovesse tener conto anche degli effetti della svalutazione calcolata per il decennio, deve constatarsi un calo di contribuzioni valutabile al 25% reale. 1 Titolo I Cat.1 Trasferimenti da parte dello Stato.

E' una prima analisi che deve essere condotta per comprendere quali operazioni economico-finanziarie dovranno essere introdotte, ricorrendo anche al concorso di terzi, privati ed altri enti, per ricondurre il CNR almeno a quella stessa capacità di azione che aveva dieci anni prima.

L'anno 2002, lungi dall'apparire come quello dell'avvio di un nuovo corso, ha mostrato le perduranti difficoltà della ricerca, confermate nel 2003.

Il "piano di rilancio" del CNR, annunciato nella "Premessa" al bilancio preventivo 2004, si profila come un'assoluta necessità, quasi una priorità nazionale e con esso dovranno essere corrette quelle anomalie, rispetto al sistema europeo, che traspaiono, sia pure in forma molto cauta, nella relazione predisposta dal Nucleo di valutazione e controllo strategico (Relazione 22 gennaio 2003) , basato a sua volta sul secondo rapporto del comitato di valutazione – CIV di cui sarà detto nel paragrafo 3.

3. I risultati gestionali a consuntivo

3.1 Procedure di approvazione dei consuntivi 2002 e 2003

Con la presentazione del consuntivo 2002 può considerarsi concluso il ciclo antecedente alla riforma proposta con il decreto legislativo n. 19/1999.

Per il comparto delle entrate il raffronto tra la prospettazione effettuata in base al regolamento di contabilità del 1994 e quella introdotta dal regolamento di contabilità del 2000 (n. 015448) è abbastanza agevole; meno lo sarebbe stato per le spese ove l'amministrazione non avesse compiuto un tentativo di "Riclassificazione della spesa per obiettivi economici" così come indicato al paragrafo 1.3 del Report 2003 (pag. 45 di quel documento); si dà atto che tale esigenza era stata evidenziata da questa Corte nei precedenti referti.

Altro tentativo di raccordo, nel passaggio da un sistema all'altro di contabilità è contenuto nella "Relazione contabile" che accompagna il rendiconto 2003. In detta relazione viene esplicitato che il sistema di contabilità finanziaria del CNR risulta scomposto su due livelli: quello relativo al bilancio di competenza centrale e quello sottostante, relativo ai bilanci di cassa dei centri di spesa.

Nel bilancio del CNR confluiscono tutte le entrate derivanti dai rapporti con i soggetti esterni, in modo da garantire una gestione accentrata di tutta la liquidità dell'ente. Il bilancio del CNR provvede al finanziamento dei "Centri di spesa" attraverso trasferimenti finanziari utilizzati da detti centri per contrarre ed estinguere obbligazioni passive con soggetti esterni. Il bilancio CNR centrale non opera più estinguendo obbligazioni verso terzi in modo diretto ma mediato, attraverso i centri di spesa.

Competenza e cassa si dislocano su funzioni differenziate: in regime di competenza si raccolgono le risorse e attraverso la programmazione le si rialloca presso i centri di spesa; in regime di cassa si svolge l'attività gestionale, principalmente quella di dare adempimento alle obbligazioni passive, contratte con soggetti esterni all'ente.

Con il regolamento di contabilità previsto dal decreto legislativo n. 127/2003 si sta procedendo a nuove modifiche della contabilità dell'ente. Il consuntivo 2004 costituirà, quindi, un ulteriore punto di snodo tra sistemi contabili diversi, con nuovi rallentamenti e molte incertezze.

Si legge nella "Relazione di attività contabile-amministrativa" che accompagna il rendiconto 2002, che le "molteplici attività connesse all'avvio, al 1° gennaio 2003, del nuovo sistema contabile integrato, previsto dal regolamento di disciplina della contabilità e dell'attività contrattuale del CNR (n. 015448 del 14 gennaio 2000), hanno inevitabilmente comportato un rallentamento delle operazioni di chiusura dell'esercizio finanziario 2002".

La nomina del Commissario straordinario, intervenuta il 13 giugno 2003 ha implicato che fosse quest'ultimo a dover approvare una gestione interamente effettuata da altri in base a normative ormai superate.

Da qui l'esigenza del Commissario straordinario da un lato di dare adempimento ad un atto dovuto, ma dall'altro di accompagnare l'approvazione del rendiconto con delle

“considerazioni sintetiche” in cui si precisa che “le verifiche effettuate devono considerarsi circoscritte alle procedure seguite per la sua formulazione e alla coerenza delle registrazioni contabili quali redatte dagli uffici e verificate dal Collegio dei Revisori. Le considerazioni del Commissario sulle attività 2002 “si limitano pertanto ad esporre dati di sintesi sulla entità e provenienza delle entrate, sulla destinazione delle risorse e sulla consistenza della produzione tecnico-scientifica quale descritta dagli indicatori comunemente utilizzati”.

Il Collegio dei revisori, è stato l'unico organo che ha garantito continuità nel passaggio dalla precedente gestione fino al 14 luglio 2004, data di insediamento dei nuovi organi previsti dal d. l.vo 127/2003, pur essendo ridotto a soli due componenti per il decesso del Presidente. Detto collegio, preso atto che anche il rapporto con il precedente direttore generale dell'ente era stato risolto dal Commissario straordinario, e che quindi quest'ultimo ancor più risultava unico organo di connessione tra il vecchio ed il nuovo regime, in data 1° agosto 2003 prendeva in esame il conto consuntivo presentato dall'amministrazione e redigeva la relazione in cui faceva rilevare la commistione d'uso del precedente regolamento e di quello formalmente vigente dal 1° gennaio 2003 (n. 015448 del 2000). Seppure tale commistione si era concentrata solo su taluni provvedimenti amministrativi, si era prodotta ugualmente non poca confusione gestionale. Nell'anzidetta relazione il Collegio formulava alcune osservazioni e alcune raccomandazioni, per le osservazioni il Collegio annotava che “le deliberazioni adottate dall'organo di governo presentano talvolta carenze di riferimenti e di dati puntuali” e che inoltre “la mancanza di trasmissione di copia dei provvedimenti generati dai centri di spesa, che sono su tutto il territorio nazionale, rende difficile una costante verifica intesa ad esprimere il proprio parere sull'intera gestione”.

Tra le raccomandazioni il collegio auspicava che “la distribuzione del personale in servizio presso gli organi di ricerca e gli uffici dell'amministrazione centrale, fosse effettuata in base a criteri e parametri predeterminati”, volendo con ciò sottolineare che il personale amministrativo risulterebbe sufficiente per le esigenze dell'ente se non fosse mal distribuito.

La Corte richiama l'attenzione dei nuovi organi gestionali sulle osservazioni e raccomandazioni di non poco conto enunciate dal Collegio, ritenendole incisive per l'attività dell'ente e ne auspica pertanto effettiva applicazione pratica; aggiunge inoltre che continuano a rilevarsi carenze in materia di un compiuto sistema di **controlli interni**, estremamente utili ove si voglia raggiungere uno standard di accettabile affidabilità degli atti gestionali, non tutti e non sempre controllabili, specie a fronte di un decentramento così rilevante.

Anche la procedura di approvazione del consuntivo 2003 presenta aspetti peculiari, stante che la gestione dell'esercizio 2003 è stata condotta fino al 12 giugno 2003 dal precedente Consiglio direttivo e, a partire dal 13 giugno dello stesso anno, dal Commissario straordinario che ha terminato il suo mandato il 13 luglio 2004. L'approvazione del consuntivo 2003 è stata deliberata da un organo diverso dai due sopra indicati, vale a dire dal nuovo Consiglio di amministrazione entrato in carica il 14 luglio 2004, previo parere del Collegio dei

revisori insediatisi alla stessa data e quindi non dal collegio dei revisori che ne aveva seguito la gestione.

3.2 Concreta acquisizione delle risorse 2002 e 2003

La disomogeneità delle modalità contabili con cui sono state esposte le voci di bilancio nei consuntivi a fronte, ha reso necessaria una rielaborazione da parte della Corte dei dati più significativi tratti dal consuntivo 2003, per poter fruire di uno schema raffrontabile che si fornisce qui di seguito.

Tab.2

Risorse finanziarie	Consuntivo mil euro				Prev. Assest.
	2000	2001	2002	2003	2004
Contributo MURST (MIUR) per attività istituzionali	544,00	541,00	542,68	533,15	546,67
Altri trasferimenti dello Stato finalizzati a specifiche attività	73,00	33,00	59,60	61,06	70,87
Totale trasferimenti dello Stato	617,00	574,00	602,28	594,21	617,59
Regioni ed altre istituzioni pubbliche	33,00	41,00	10,02	31,03	13,62
Totale settore pubblico	650,00	615,00	612,30	625,24	631,21
Unione europea e altri organismi	19,00	22,00	25,98	19,47	21,63
Settore privato	60,00	54,00	78,30	86,69	82,26
Altre entrate	5,00	5,00	49,51	0,53	21,38
Totale entrate del mercato	84,00	81,00	153,79	106,69	125,27
Totale parte corrente	734,00	696,00	766,09	* 731,93	756,48
Alienazione di beni patrimoniali	10,00	4,00	9,68	14,25	20,13
Ricorso al mercato finanziario	25,00	46,00	10,97	0,00	0,00
Totale entrate	769,00	746,00	786,74	746,18	776,61
Utilizzo avanzo di amministrazione escluse partite di giro			26,90	23,96	20,00
			813,64	770,14	796,61

* La cifra evidenziata quale totale di parte corrente 2003 appare esposta diversamente nella tabella 12, in quanto incorpora anche "entrate diverse".

Deve innanzitutto constatarsi che, a partire dall'anno 2002, riprende a crescere l'importo dei trasferimenti provenienti dallo Stato e finalizzati a specifiche attività (che aveva toccato un minimo storico nel 2001). Il contributo ordinario da parte del MIUR, come è possibile rilevare dai dati esposti nella tab.2 torna a contrarsi nel 2003 e costituisce soltanto una delle componenti delle complessive risorse attinte dal bilancio statale.

Nel 2002 viene evidenziata una più decisa capacità di attingere risorse presso soggetti terzi; un risultato superiore al biennio 2000/2001 si evidenzia in tal senso anche nel 2003, ma il miglioramento delle entrate da mercato incontra dei limiti oggettivi per un ente che ha anche il compito di svolgere ricerca di base. Comunque nel 2002 e 2003 si mostrano le potenzialità dell'ente a sfruttare le opportunità del mercato e a utilizzare con maggior autonomia la propria

imprenditorialità, comprovata dalla crescita delle risorse del settore privato, anche se rallenta nel 2003.

La Corte, nelle relazioni presentate in connessione ai rendiconti precedenti (2000 e 2001) ha evidenziato, con pertinenti osservazioni, le carenze che il settore della ricerca presenta. Lo stesso CNR ha dimostrato con cifre e grafici che il contributo statale è sempre meno proporzionato alle spese crescenti dell'ente. Del resto è impensabile che la ricerca scompaia in Italia, che ne è sempre stata la culla. La crescita delle entrate provenienti da soggetti terzi allevia, nei settori in cui più agevole è la formazione di joint-ventures, il fenomeno di declino del settore, ma ha minore incidenza nel campo della ricerca di base. I bilanci dello Stato purtroppo tendono a comprimere sempre più le spese di parte corrente, che di per sé tendono a condizionare ed irrigidire tutto il settore pubblico. Il CNR utilizzando lo strumento di adeguamento connesso ai poteri di riordino che gli sono stati conferiti da entrambe le normative susseguite a breve scadenze, nel 1999 e di recente nel 2003, dovrà avviare una operazione coraggiosa di revisione e razionalizzazione soprattutto in quelle entità di ricerca (istituti o sezioni) che operano in settori, indubbiamente di alta cultura, rientranti, però, nelle competenze proprie degli istituti universitari. L'analisi che il CNR ha prodotto circa la diminuzione dei contributi ordinari dal 1993 ad oggi, sia in termini di valori assoluti ed ancor più in termini di valori reali, sta a dimostrare che dal 1993 ad oggi l'incidenza del CNR nel settore della ricerca propositiva, è diminuita almeno del 25% e non appare in grado a breve termine di commisurarsi a risultati almeno pari per valore a quelli ritenuti standard. Occorre fare scelte decise, che potranno essere a volte dolorose, di cessione di quei beni patrimoniali, mobiliari e immobiliari la cui conservazione oggi costa smisuratamente più della loro resa: ampie aree con strade ed impianti, biblioteche storiche non più sostenibili. I fondi per la manutenzione mancano ed il personale addetto ai servizi costa e la conservazione storico documentale rientra nei compiti precipui svolti da altri e molteplici enti diversi e più specializzati del CNR.

Per quanto si possa auspicare un aumento di entrate, è difficile prevedere, pur incrementando le risorse da terzi, la copertura di sempre maggiori costi improduttivi che determinano risultati di ricerca non del tutto coerenti con il ruolo dell'Ente.

L'altro fenomeno che va tenuto sotto attenta osservazione è quello del ricorso all'indebitamento, evidente nel consuntivo 2002. L'aumento di capacità, determinato dalla contrazione di mutui ha effetti effimeri, ove i beni acquisiti con l'indebitamento non siano durevoli e diano ripercussioni in termini di diminuzione di pressione sulla parte corrente (ad es. con diminuzione d'importo dei canoni di locazione). Le ripercussioni che l'indebitamento determina, (secondo i criteri di contabilità introdotti con il regolamento 015448/2000), sulla formazione dell'avanzo di amministrazione e quindi sul sollievo momentaneo ai problemi di parte corrente, vengono analizzate negli appositi paragrafi della relazione.

3.3 Destinazione ed impiego delle risorse

Le carenze di programmazione evidenziate nei paragrafi precedenti, soprattutto quelle riferite al periodo 2002/2003 ora all'esame, si fanno avvertire pesantemente in tema di esposizione della spesa, in quanto non determinano la possibilità di una valutazione parametrica dei risultati.

Gli unici parametri di riferimento devono esser tratti dai dati finanziari di bilancio, con la limitazione di poter soltanto enunciare quanto si è speso e per quali componenti della contabilità ciò è avvenuto; non si rende invece possibile dare una valutazione riferita ai risultati raggiunti.

E' noto che l'impiego delle risorse destinate all'attuazione di programmi determina l'investimento (input); dal processo produttivo scaturisce il realizzato (prodotto o output); la misurazione differenziale tra output e input pone in evidenza il valore aggiunto. Deve comprendersi che il CNR non può essere rigorosamente paragonato ad una azienda di produzione, ma neppure è possibile giustificare i costi se non riferiti ad un concetto di utilità nel contesto economico nazionale, previo effettivo ed adeguato sistema di rilevazione e monitoraggio dei costi e dei risultati.

Le normative di riforma che hanno riguardato l'ente hanno costantemente indicato l'esigenza di introdurre una contabilità economica, dotando il CNR degli strumenti per attuare un tale disegno. Non può dirsi che fino a questo momento ci siano stati risultati apprezzabili su cui riferire, anzi occorre rilevare una certa difficoltà, crescente con il tempo, di rendere raffrontabili perfino i dati finanziari di ciascun anno con quelli precedenti, sia pure al fine limitato di valutare gli scostamenti determinatisi tra una gestione e l'altra.

Per sopperire a tale carenza e ricostruire una metodica di raffronto tra i dati 2002 quelli 2003, è stata elaborata, a cura della Corte, la Tab. 3, che segue, tratta da un prospetto contenuto nel Report CNR riferito ai risultati della ricerca per il 2002 al quale sono stati aggiunti i dati 2003. Se ne ricava un quadro di pesante peggioramento della situazione finanziaria, che vede aumentare fortemente le spese per il personale le quali, disaggregate, appaiono composte per 393,86 mln euro da retribuzioni al personale di ruolo e non di ruolo; per 28,47 mln euro da accantonamenti o esborsi per trattamento di quiescenza e da 14,36 mln euro da assegni di ricerca, voce quest'ultima non presente nel 2002, la somma delle tre voci ammonta a mln € 436,71; aumentano le borse di studio e diminuiscono gli investimenti sotto qualunque forma, eccetto che per la voce estinzione di mutui.

Tab.3 Destinazione della spesa

		2002	2003
		mln €	mln €
a)	per tipologia di spesa		
b)	Investimenti	80,218	51,198
c)	Funzionamento	263,957	242,921
d)	Personale	411,584	422,343
e)	Prestazioni tecnico-scientifiche	51,050	22,230
f)	Dottorati e borse di studio	4,775	9,043
g)	Assegni di ricerca	-	14,368
h)	Estinzione di mutui	2,040	5,278
	Totale spese	813,624	767,381

La situazione richiederà un forte impegno negli anni futuri per rideterminare l'equilibrio tra risorse materiali impiegate nell'attività dell'ente e risorse per il personale. Indubbiamente si è creato uno squilibrio tra queste due componenti della produzione. La relazione che accompagna il conto consuntivo ha riaggregato gli stessi dati globali secondo metodiche espositive diverse, qui appresso riportate secondo la tabella 4 e 5:

Tab.4 Dati finanziari 2003

<i>Struttura di ricerca</i>			
	Investimenti	18.807.817,28	
	Altre spese	242.921.466,64	
	Totale (a)		261.729.283,92
<i>Struttura amministrativa centrale</i>			
	Opere immobiliari	7.491.918,83	
	Acquisizione di beni di uso durevole	715.279,00	
	Trattamento di quiescenza	28.478.407,68	
	Totale (b)		36.685.605,51
	Rimborso di mutui	5.277.845,00	
	Totale (c)		5.277.845,00
<i>Altre spese</i>			
	Spese per gli Organi dell'Ente	898.436,15	
	Oneri finanziari	2.399.066,00	
	Spese per il personale	393.864.694,29	
	Acquisizioni di beni di consumo e servizi	51.198.484,86	
	Oneri tributari	3.082.485,40	
	Partecipazioni a consorzi e società, convenzioni	2.715.742,00	
	Attività internazionale	4.716.694,29	
	Formazione e borse di studio	4.352.059,59	
	Brevetti	461.074,27	
	Totale (d)		463.688.736,85
	Totale generale (a+b+c+d)		767.381.471,28

Tab.5

CONSUNTIVO IMPEGNI ASSUNTI ESERCIZIO 2003

Destinazione		Attività centrali di supporto	Attività di ricerca	Totale	%
Tipologia di spesa					
Personale		42.011,00	380.332,00	422.343,00	55%
Funzionamento	Borse, dottorati, ass. di ricerca	0,00	23.411,00	23.411,00	3%
	Tecnico scientifiche	7.432,00	114.131,00	121.563,00	16%
	Altre spese di funzionamento	12.670,00	155.101,00	167.771,00	22%
Investimento	Mobiliare	715,00	16.421,00	17.136,00	2%
	Immobiliare	0,00	15.157,00	15.157,00	2%
Totale		62.828,00	704.553,00	767.381,00	100%
%		8%	92%	100%	

Con la scarsità di investimenti sopra evidenziati, (ci si riferisce soprattutto agli investimenti mobiliari, dovendosi fare discorso a parte per quelli immobiliari), pensare ad una misurazione di input e output e quindi alla individuazione di risultati, non è agevole da parte del valutatore esterno. E' da sollecitare l'attenzione degli organi di amministrazione appena insediati sulla circostanza che tra gli strumenti d'attuazione del d. l.vo n. 127/2003 sono menzionati gli addetti alle valutazioni interne che dovrebbero operare per approfondire il grado di attendibilità degli strumenti programmatici, per renderli raffrontabili ai documenti annessi ai bilanci preventivi e per constatare realisticamente i risultati di consuntivo; occorre valutare programmi e progetti, renderli comprensibili all'esterno e quindi proporre ai terzi interessati la cessione dei servizi o dei prodotti di cui è capace il CNR.

Con il conto consuntivo 2002 si conclude il periodo di contabilità retto dal regolamento del 1994, in base al quale la gestione delle spese presso gli organi periferici avveniva mediante accreditamenti a funzionari delegati che dovevano rendicontare la parte di propria competenza. Le "sedi periferiche" nel 2002 risultavano essere 181 per un totale di 12.991 impegni. La stessa amministrazione centrale dell'ente si trovava in difficoltà ad operare in un tale sistema.

Con la costituzione di 108 Istituti di ricerca, ai sensi del d. l.vo n. 19/1999 si è provveduto ad istituire altrettanti "centri di spesa" secondo un nuovo modello di contabilità entrato concretamente in funzione dal 1° gennaio 2003. Occorreva razionalizzare il sistema e rendere individuabili le attività svolte per categorie logiche e facilmente individuabili.

Tra le riforme avviate a partire dal 2002, grande rilevanza nelle relazioni di presentazione dei programmi 2001 e seguenti era stata data alla ripartizione per "aree

scientifiche", con possibile incrocio con le già note "aree di attività", che vengono qui di seguito elencate per memoria:

- attività intramurale, (svolta dall'ente con proprie strutture);
- attività di agenzia, (per conto terzi);
- attività di trasferimento tecnologico;
- attività internazionale;
- attività di formazione;
- infrastruttura amministrativa.

Tenendo presente i due prospetti qui di seguito riportati, (Tab.6 e 7), si riesce a far emergere che l'attività per "aree scientifiche" (classificazione che peraltro non appare nei documenti di bilancio, né di previsione né a consuntivo), diviene una rielaborazione effettuata a posteriori, che non consente puntuali riscontri nei dati di bilancio. In effetti una ripartizione più affermata nel tempo, (sebbene debba dirsi che nel 2003 scompare anch'essa), è quella per "aree di attività", tra le quali l'attività predominante è quella c.d. <intramurale>, vale a dire quella effettuata dalla struttura dell'ente; segue, per dimensione quantitativa, l'attività posta in essere <dall'infrastruttura amministrativa>, che rappresenta lo stesso concetto di intramurale. Un certo rilievo potrà essere assunto dall'attività di alcune strutture del CNR, nella sua funzione di "agenzia", trattandosi di attività più immediatamente prodotta per l'esterno. *Si rinvia alla relazione 2001 per le considerazioni in tema di "attività intramurali". Le cifre e le percentuali dei due prospetti riportati sono di per se chiare.*

Tab.6

- CNR SPESE PER AREE DI ATTIVITA'

	2000		2001		2002	
	mln€	%	mln€	%	mln€	%
- INTRAMURALE	605	79	619	78	647	79
- AGENZIA	67	9	71	9	61	8
- ATTIVITA' INTERNAZIONALI	7	1	8	1	7	1
- TRASFERIMENTO TECNOLOGICO	13	2	9	1	9	1
- FORMAZIONE	9	1	9	1	7	1
- INFRASTRUTTURA	65	8	76	10	83	10
TOTALE	766	100	793	100	814	100

Nel 2003 la ripartizione per "aree di attività" (Tab.6) non viene più ripetuta; scompare in tale anno l'esposizione per "aree scientifiche" e dell'incrocio tra le due (Tab.7), per cui non si rende possibile il raffronto tra la gestione di detto anno e quelli precedenti.

Tab.7**Ripartizione della spesa 2002 per area scientifica (euro/milioni)**

	Area scientifica	Intramurale	Agenzia	Attività internazionali	Trasferimento tecnologico	Formazione	Infrastruttura amm.	Totale	Percentuale 2002	percentuale 2001
1	Scienze di base	156,00	3,00					159,00	27,50	29,00
2	Scienze della vita	207,00	1,00					208,00	36,00	35,20
3	Scienze della terra e dell'ambiente	85,00	1,00					86,00	15,00	14,10
4	Scienze sociali ed umanistiche	35,00	1,00					36,00	6,30	7,20
5	Scienze tecnologiche, ingegneristiche e dell'informazione	88,00	-					88,00	15,20	14,50
	Totali costi diretti	571,00	6,00	0,00	0,00	0,00	0,00	577,00	100,00	100,00
	Costi indiretti	76,00	55,00	7,00	9,00	7,00	83,00	237,00		
	Totale generale	647,00	61,00	7,00	9,00	7,00	83,00	814,00		
	Percentuale da spesa 2002	80,00	7,00	1,00	1,00	1,00	10,00	100,00		
	percentuale da spesa 2001	78,00	9,00	1,00	1,00	1,00	10,00	100,00		

Anche volendosi apprezzare la esposizione ripartita per "aree scientifiche", si deve constatare che essa costituisce più un mero tentativo di introdurre organicità di catalogazione al complesso delle attività svolte, piuttosto che una sistematica suddivisione delle attività pratiche di ricerca; più un piano espositivo che non un metodo di lavoro.

3.4 Personale: incidenza del costo e ripartizione per funzioni.

Il complessivo numero di dipendenti in organico dell'ente viene sintetizzato a raffronto per anni, a partire dal 2000, nella tabella 8 che segue:

Tab.8 CNR DOTAZIONE ORGANICA E CONSISTENZA DEL PERSONALE

CATEGORIE	Personale di ruolo				
	Organico	2000	2001	2002	2003
A) Personale di ricerca					
Ricercatori/tecnologi	3.964	2.845	4.085	3.992	3895
Livelli IV-X	3.454	2.471	2.538	2.473	2390
TOTALE A)	7.418	5.316	6.623	6.465	6.285
B) Personale amministrativo					
Dirigenti	34	18	18	17	15
Livelli IV-X	1.291	928	974	957	928
TOTALE B)	1.325	946	992	974	943
TOTALE (A+B)	8.743	6.262	7.615	7.439	7.228
	Personale a tempo determinato				
		2000	2001	2002	2003
C) Personale di ricerca		1.023	339	451	499
D) Personale amministrativo		92	128	125	116
E) Dirigenti incaricati					8
TOTALE (C+D+E)		1.115	467	576	623
TOTALE (A+B+C+D+E)		7.377	8.082	8.015	7.851

Come è possibile constatare dal quadro riassuntivo che precede, la situazione non si presenta statica nel corso del tempo poiché tende a determinarsi una continua transizione del personale dalla posizione “a tempo determinato” a quella di ruolo. E' un fenomeno fisiologico, peraltro anche positivo, perché preserva le esperienze acquisite, ma che diventa intollerabile per l'ente in quanto accompagnato dalla circostanza del costo crescente sia in termini assoluti che in termini percentuali.

Nel corso di un decennio, dal 1993 al 2003, il costo del personale ha fatto registrare un aumento del 38%, passando da mln.€ 263,8 del 1993 a mln.€ 436,7 del 2003 (quest'ultima cifra è composta da mln.€ 422,34 + mln.€ 14,36 per assegni di ricerca –come da Tab.3) mentre il fondo ordinario MIUR, per lo stesso periodo, è sceso da mln.€ 559,00 (1993) a 533,15 (2003), come già evidenziato nel par.1.1.3, cui bisognerebbe anche dedurre una svalutazione reale del 25% pari al 2,5% medio annuo.

Con riferimento al 2003, quindi, il fondo ordinario trasferito dal MIUR, copre poco più che le sole spese di personale che ne costituiscono l'81,8% in termini assoluti oppure il 79,2% in termini relativi tra 422,34 e 533,15. L'amministrazione del CNR, procedendo con altre modalità di calcolo, rilevabili dalla Tab.5, è pervenuta all'esposizione di un 55% delle spese di personale sull'importo degli impegni totali, comprensivi quindi degli investimenti, pari a euro 767,38 milioni; anche così procedendo al calcolo, si perviene ad una conclusione da cui emerge una disfunzione nella produttività, mancando una giusta proporzionalità fra i fattori della

produzione; nella ripartizione attuale, invece, appaiono fortemente compresse le spese per la manutenzione degli immobili e soprattutto quelle per il rinnovo delle attrezzature.

Nel passaggio dal 2002 al 2003 il costo del personale è lievitato da mln € 411,58, compresi gli assegni di ricerca, a mln €422,34+14,36 (=436,7), cui occorrerebbe aggiungere le borse di studio, che costituiscono anch'esse investimenti in materia di risorse umane. Si ricorda, per inciso, che nel 2001 la spesa del personale assommava a mln.€406,00. Una spiegazione a questo salto di valori così accentuato la si può leggere in un appunto predisposto dal DSTS-Servizio III- in cui si evidenzia che una serie di circostanze si sono riflesse sul periodo che va dalla fine del 2001, con ripercussioni sul 2003. Negli ultimi tre mesi del 2001 era venuto a conclusione il ciclo di concorsi banditi dal CNR sulla base della programmazione 1999/2000, cui si erano aggiunti i riflessi di applicazione dell'ultimo CCNL, sottoscritto in data 21 febbraio 2002. La spiegazione ulteriore che l'Amministrazione fornisce è che se non si fossero conclusi i concorsi entro il 31 dicembre 2001, si sarebbe ricaduti nel "blocco delle assunzioni" previste dalla legge finanziaria 2002. Va ricordato, però, che il piano triennale 2001/2003 non era stato ritenuto approvabile dal MIUR (rinvio al par.2.1) proprio per il mancato rispetto del contenimento del costo del personale, quindi il superamento del "blocco delle assunzioni" era avvenuto come atto unilaterale del CNR, non condiviso dal Ministero vigilante.

Riepilogando per ampie tappe e ripercorrendo le vicende di un decennio, si può constatare che nel 1993 la situazione si presentava in modo invertito rispetto al 2003: le spese di personale, pari a a mln. € 263,9 costituivano il 47,2% del fondo ordinario, cioè quasi la metà della percentuale attuale (81,8%) ed il 28,7% della spesa totale (tale rapporto sale al 40,5%, ove la spesa totale venga depurata dalle partite di giro). Per le altre spese di manutenzione e attrezzature, nel 1993 restavano disponibili euro 328,2 milioni mentre nel 2003 le analoghe spese ammontano a euro 289,3 milioni, in termini assoluti, che dovrebbero essere depurati degli effetti di svalutazione.

Nel calcolo effettuato dall'amministrazione (Tab.5 del par.3.3) viene evidenziato che le "altre spese di funzionamento" assorbono un ulteriore 22% (euro 167,77 milioni per il 2003), per cui soltanto il 16% (euro 121,56 milioni) viene destinato alle "attrezzature tecnico scientifiche", mentre l'analogo dato nel 1993 costituiva il 26% del totale.

Gli organi in carica dovranno affrontare con adeguata energia la situazione ormai vicina a riflessi di non sostenibilità anche alla luce degli accorpamenti di enti previsti dal d. l.vo n. 127/2003 e dei provvedimenti di scorporo di taluni Istituti, trasferiti a seguito del riordino dell'Istituto nazionale di astrofisica (d. l.vo n. 138/2003) e della costituzione dell'Istituto nazionale di ricerca metrologica (d. l.vo n. 38/2004).

3.5 Analisi dei sistemi

3.5.1 Sistema contabile applicato al consuntivo 2003

Va considerato in primo luogo che dal 1° gennaio 2003 è stato dato avvio al nuovo sistema contabile che proprio nelle spese mostra la maggior diversità rispetto al precedente sistema.

L'ente è stato suddiviso in centri di spesa ripartiti in due categorie:

CAT. I "strutture di ricerca" e CAT. II "struttura amministrativa centrale". Nella CAT. I rientrano tutti gli Istituti di ricerca, (nel numero di 107 per l'anno 2003 rispetto ai 108 previsti).

Il bilancio continua a essere ripartito in "Titoli" allocati in Parte I e Parte II ma il significato di tale ripartizione è del tutto stravolto rispetto alla tipologia di bilancio pubblico che colloca nella prima le "spese correnti" e neppure è nella logica del bilancio privatistico (normativa comunitaria) in base ai quali concetti dovrebbero emergere con chiarezza gli investimenti. La situazione contabile, invece, appare così esposta: nel Titolo I si ricomprendono gli investimenti, nel Titolo II il "Rimborso di prestiti" e nel Titolo III "Altre spese" tra le quali viene fatta convergere la massa delle tradizionali "spese di parte corrente", ammontanti per il 2003 a mln € 706,61 sul complessivo importo di mln € 767,38; la differenza di mln € 60,77 che si potrebbe supporre dedicata ad investimenti, risulta adibita per la metà circa (mln € 28,47) ad accantonamenti per il trattamento di quiescenza del personale. All'acquisizione di beni di uso durevole vengono dedicati soltanto mln € 0,71 e per le strutture di ricerca la voce complessiva d'investimento è pari soltanto a mln € 18,80 da ripartirsi tra gli altri 100 centri di spesa.

Il meccanismo dei trasferimenti ai centri di spesa, esplicito nella "Relazione contabile" che accompagna il consuntivo 2003, comporta che tutte le disposizioni assunte sugli stanziamenti del bilancio di competenza si intendono "automaticamente impegnate con la semplice approvazione o variazione del bilancio stesso"; l'emissione dei mandati di accreditamento è regolata dal fabbisogno dei singoli centri di spesa. In altri termini è venuto meno il concetto di "impegno". L'iscrizione in bilancio, per una certa finalità, costituisce automaticamente "impegno".

E' stato necessario diffondersi circa il modello contabile, attuato ai sensi del regolamento 015448/2000, per poter comprendere ed analizzare le modalità con cui l'amministrazione dell'ente ha programmato e quindi rappresentato a consuntivo l'attività svolta nel corso dell'anno 2003. Si fa rinvio alle tavole 2 e 4 del paragrafo precedente che evidenziano dette modalità.

Come si è avuto modo di rilevare nei paragrafi precedenti, le varie modalità espositive tentate dall'amministrazione del CNR nel corso del tempo non hanno facilitato la comprensione dei dati di bilancio, né hanno raggiunto l'intento di rendere comprensibile l'attività di ricerca svolta dall'ente.

Il tentativo in atto ai fini di consentire una più comprensibile lettura delle attività di ricerca svolte dal CNR, consiste nel far esporre le attività dell'ente secondo **“obiettivi progettuali”**, individuati nel numero di circa cinquecento, (517 macrolinee per l'esattezza), raggruppati in “macro aree”, corrispondenti per numero ai **dipartimenti** in fase di costituzione.

Il consuntivo 2003 non fa emergere ancora gli effettivi risultati di ricerca ottenuti per cui anche l'attività di controllo risente di tale impostazione e assume una sua funzione ricognitiva, anzichè valutativa.

3.5.2 Nuovo sistema informatico e controlli automatizzati.

Circa l'avvio del nuovo sistema informatico nato sulla base di un accordo con un consorzio interuniversitario (CINECA), cui partecipa lo stesso CNR, si è già detto nell'ultima relazione presentata nel luglio 2003 in Parlamento.

Il nuovo sistema denominato “Contabilità Integrata per la Ricerca” (CIR) ha consentito la gestione del bilancio 2003 con le nuove modalità contabili ripartite per “centri di spesa”, di cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente.

Più che un sistema perfetto è un sistema perfezionabile, come emerge anche dalle valutazioni espresse dall'AIPA (ora CNIPA) nell'ultimo parere rilasciato il 4 settembre 2003, n. 96.

Durante il biennio 2002-2003, ora al controllo, è stata consolidata l'infrastruttura di rete per aumentarne la potenzialità e garantire elevati standard di protezione da accessi non autorizzati.

In connessione a tali attività risulta riprogettato e sviluppato il sito web del CNR, avente oggi la valenza di Portale per la diffusione delle iniziative scientifiche dell'ente.

In particolare, ai fini di questo referto, assumono rilevanza tre aree: quella della gestione del personale, quella della pianificazione e ovviamente quella della contabilità.

Relativamente alla gestione del personale va rilevato che il sistema informatico viene utilizzato solo per la contabilità retributiva, mentre, anacronisticamente, nulla vien fatto per il sistema dei controlli delle presenze, degli accessi e del movimento del personale all'interno degli edifici di tutte le strutture dell'ente, compresi gli edifici di Roma. Il settore del controllo del personale non può dirsi, al momento, informatizzato e se ne richiama l'attenzione dei nuovi organi statuari.

Per ciò che concerne la pianificazione delle attività gestionali e del controllo di gestione esistono la potenzialità per l'eventuale sviluppo dello stesso ma non è in corso la realizzazione di tale fase evolutiva. Costituisce per ora un obiettivo strategico, senza che sia stata fissata una data di scadenza per la sua effettiva realizzazione.

L'area funzionale “contabilità” è quella prioritariamente sviluppata; come si è enunciato nel paragrafo precedente, il sistema contabile messo in atto in base al Regolamento 015448 del 14 gennaio 2000 non costituisce un modello di per sé perfetto essendo stato concepito con

modalità di una gestione "di cassa" e quindi non in grado di gestire le evidenziazioni "di competenza" e tanto meno eventuali dati di "contabilità economica". Occorrerà adeguare il sistema informatico ai nuovi principi e criteri previsti dal d.l.vo n.127/2003.

I meccanismi di sicurezza del sistema informatico ed i controlli automatizzati interni appaiono proporzionati, anche se un solo anno di sperimentazione non costituisce periodo sufficiente. Il sistema, comunque, è in grado di recepire automaticamente gli scostamenti e quindi rilevare gli errori per operazioni extra programma.

Dal 1° gennaio 2003 si è dato anche avvio all'introduzione della nuova contabilità patrimoniale con miglior evidenziazione economica, inserita nella parte finale del consuntivo mediante tre allegati; costituisce per ora una forma embrionale di contabilità economica con capacità di sviluppo evolutivo per la rilevazione dei fatti gestionali. Non risulta sia stata attivata, relativamente alla gestione patrimoniale, alcuna forma specifica di "controllo interno" di gestione.

Il sistema informatico sarà coinvolto, a breve, dalla esigenza che il CNR assuma decisioni in merito ai "servizi di manutenzione del sistema informatico CIR (Contabilità Integrata per la Ricerca). All'inizio dell'anno 2004 si trovano in fase di esercizio i componenti applicativi per la configurazione dell'impianto contabile, per la compilazione dei piani di gestione e per la gestione dei documenti amministrativi che regolano i rapporti con i terzi e delle funzioni di registrazione di tutta la movimentazione contabile.

In particolare tra le macroaree in fase di perfezionamento deve essere curata l'evoluzione della componente "Consuntivo" nonché quelle riguardanti l'inventario immobiliare, l'IVA commerciale e la contabilità commerciale.

Circa la decisione riguardante la gestione del servizio di manutenzione dell'informatica, si è optato per il mantenimento e potenziamento di un servizio interno.

Già nella relazione precedente questa Corte aveva fatto rilevare che all'interno del CNR dovevano essere verificate le potenzialità per gestire lo sviluppo del sistema, considerato anche il crescente costo del personale che deve trovare almeno giustificazione in utilizzazioni evolutive, con contenimento della spesa per acquisto di servizi potenzialmente sviluppabili all'interno. Tale scelta consente, se a costo zero, di contribuire agli equilibri di bilancio sempre più condizionati dalle irrigidite spese per il personale. Si è così determinato un affrancamento del CNR dal consorzio CINECA, relativamente al quale rapporto erano state mosse osservazioni da questa Corte durante la precedente fase di controllo (2001/par. 1.4.2).

3.6 Verifica di funzionamento delle attività di valutazione interna.

Le risultanze analizzate nelle relazioni del Nucleo di Valutazione Controllo Strategico-NVCS.

Le relazioni rese dal NVCS sono i documenti più completi per comprendere il profilo generale di attività del CNR. Ai sensi dell'art. 6 del Regolamento sull'organizzazione dell'amministrazione centrale e sulla dirigenza " n 015447/2000, l'attività di valutazione e

controllo strategico deve concentrarsi sulla verifica della corrispondenza tra gli atti di gestione e gli atti di indirizzo. In questa attività il NVCS avrebbe dovuto avvalersi delle valutazioni effettuate dal CIV e delle risultanze raggiunte dagli uffici di controllo di gestione.

Dalla relazione redatta da NVCS, datata 22 gennaio 2003, può rilevarsi che gli uffici di controllo di gestione non esistevano affatto, mentre il CIV, (Comitato di indirizzo per la valutazione) aveva reso due relazioni nelle quali era stato "dedicato poco spazio alla valutazione puntuale dei risultati scientifici e tecnologici dell'attività di ricerca"; si aggiunge nella relazione: "anzi il CIV (comitato di indirizzo per la valutazione) sembra affermare di non poter direttamente svolgere questo gravoso compito e consiglia al CNR eventualmente di attivarlo in proprio". Il CIV ha operato privilegiando la lettera della norma che prevede la "valutazionedell'attività complessiva" (art.5, d. l.vo n. 19/1999) e comunque non è stato agevolato nella organizzazione del proprio lavoro. C'è stata comunque una scarsa sensibilità verso la cultura del controllo.

Il NVCS elenca una serie ulteriore di valutazioni: dall'auto-valutazione a quella effettuabile dai gruppi di lavoro, a quella dei Comitati ed altre. Il sistema di riordino proposto dal d.l.vo n.127/2003 consente molteplici opportunità che dovranno essere colte dagli organi a ciò preposti.

L'ottica che animava sia le relazioni del CIV che quelle del NVCS era pregnata dai principi del d.l.vo n 19/1999, ormai abrogato, ed è quindi inutile riportarne i contenuti in dettaglio; occorre coglierne gli spunti riguardanti le difficoltà in tema di valutazioni. Dalle relazioni del NVCS, sia quella citata (del gennaio 2003), sia quella ultima dell'ottobre 2003, se ne ricava il disagio sofferto dalle strutture operative nel biennio 2002/2003, lo scarso coinvolgimento della stessa struttura nel processo di riforma, la mancanza di "spirito di appartenenza" avvertita dal personale e evidenziata nella relazione dell' NVCS.

Questa analisi, purtroppo, trova riscontro nei fatti ma va pur considerato che per un biennio (2002-2003) l'organizzazione complessiva dell'ente ha resistito rispettando le procedure ed il sistema regolamentare allora da poco introdotto mentre si verificava un vuoto relativamente ai programmi che, privi di approvazione ministeriale, perdevano ogni loro caratterizzazione e non costituivano punti di riferimento.

Lo stato di disagio in cui si è svolta la gestione del 2002 ed in parte del 2003 traspare dalla lettura dell'ultima relazione del NVCS, datata 10 ottobre 2003, nella quale vengono evidenziati in 9 punti le criticità del sistema fino ad allora in atto; dette criticità vengono riassunte dall'NVCS in **tre aree**: a) quella organizzativa e delle risorse; b) quella economico finanziaria; c) quella tecnologica.

Si riportano le seguenti risultanze della attività valutativa effettuate dal Nucleo, e da esso evidenziate al momento in cui concludeva il mandato.

- a) Per la prima area si lamentava una mancanza di metodologia nella gestione delle risorse umane circoscritta ad attività prevalentemente amministrativo-contabili.

- b) Relativamente alla seconda area veniva fatto rilevare una palese disfunzione del sistema economico finanziario, che pertanto tendeva ad allontanarsi da criteri di razionalizzazione e di uso economico delle risorse in dotazione all'ente.
- c) Circa terza area, quella tecnologica, secondo NVCS appariva ineludibile un intervento di ristrutturazione sui sistemi dei programmi e soprattutto nel campo della informatizzazione.

Si raccomanda una attenta analisi da parte di chi avrà il compito di svolgere le funzioni di controllo interno.

L'analisi della Corte si muove intanto da una angolazione più vasta, fondata sul principio che le valutazioni circa i "risultati della ricerca" costituiscono elementi fondamentali per comprendere dove e come concentrare gli sforzi dell'ente per ottenere i migliori risultati e pertanto tali valutazioni sono irrinunciabili. Conoscere i valori reali dei "risultati" è però difficile per la Corte se non vengono tempestivamente attivati gli organi a ciò preposti, peraltro normativamente previsti ma al momento non insediati e neppure istituiti. E' attraverso loro che può essere conosciuta la ponderazione dei valori ed in alcuni casi degli obiettivi raggiunti.

In via generale è possibile dedurre, calandosi nella realtà di risorse finanziarie sempre più limitate, in un contesto che richiede il potenziamento delle attività di ricerca con più alto contenuto di contribuzione alla crescita, che la strada più attendibile per ottenere risultati soddisfacenti è quella di mantenere un rigoroso rapporto costi/ricavi.

4. Contabilità economica-finanziaria e patrimoniale

4.1 Dati riassuntivi.

Il nuovo assetto contabile, impostato con il bilancio di previsione 2003, gestito durante detto anno in conformità alle disposizioni del regolamento di contabilità n. 015448/2000, adottato per consentire un decentramento funzionale basato sui centri di spesa, connessi ai centri di responsabilità, determina una esposizione di dati finali non facilmente raffrontabili con le contabilità degli anni precedenti.

E' per tal motivo che qui di seguito si procede alla esposizione dei dati 2000/2002 in modo allineato ed in un unico prospetto (tav. 9), mentre si espongono nell'ultimo riquadro i dati 2003, tratti dal conto consuntivo ma riadattati per consentirne il confronto con le modalità di contabilizzazione vigenti negli anni precedenti e non più in atto nel 2003.

Tab.9 CNR DATI COMPLESSIVI DELLA GESTIONE

	2000	2001	2002	2003
	mln euro	mln euro	mln euro	mln euro
TOTALE ENTRATE	894,7	875,70	949,20	772,99
di cui: Correnti	733,8	696,20	612,30	745,79
C/capitale	35	49,60	174,40	0,50
Partite di giro	125,9	129,90	162,50	26,70
TOTALE SPESE	891	922,90	976,10	794,10
di cui: Correnti	638,5	675,90	707,30	706,60
C/capitale	126,6	117,60	106,30	60,80
Partite di giro	125,9	129,90	163,50	26,70
SALDO PARTITE CORRENTI	95,3	20,30	-95,00	+39,39
SALDO PARTITE C/CAPITALE	-91,6	-67,40	57,20	-60,30
AVANZO/DISAVANZO COMPETENZA	3,7	-47,20	-26,90	-21,20
AVANZO/DISAVANZO ECONOMICO	16,8	74,40	-23,96	8,20
<i>Fondo cassa</i>	50,3	58,00	25,60	25,20
<i>Residui attivi</i>	411	382,70	396,30	357,20
<i>Residui passivi</i>	-388,2	-403,50	-398,00	-380,50
AVANZO D'AMM.NE	73,1	37,20	23,90	1,90
<i>Attività patrimoniali</i>	2.236,1	2.262,40	2.258,40	1.192,59
<i>Passività patrimoniali</i>	1.605,6	1.706,30	1.729,00	655,00
PATRIMONIO NETTO	630,5	556,10	529,40	537,59

Le cifre riportate per il 2003, sono state elaborate in analogia a quelle esposte per il triennio precedente, prese dal quadro finanziario e pertanto non hanno perfetto riscontro con le cifre esposte nella tabella 10 elaborata dall'amministrazione controllata appositamente per il conto economico.

Altre innovazioni sono da prevedersi anche per l'immediato futuro (bilancio preventivo 2004 e ancor più per il bilancio preventivo 2005); quindi occorre procedere a ricorrenti adattamenti per ottenere possibili risultati di raffronto. Solo così sarà possibile fruire di significative serie storiche utili per il periodo intermedio.

Parlando di indici di valutazione si è costretti a definire negativi quelli del 2003; infatti il richiamato regolamento 015448/2000, che al titolo II elenca quali strumenti di programmazione il "Piano triennale di gestione" ed il "Bilancio pluriennale", dando ad essi la valenza di cardini della riforma del 1999 (d.l.vo 19/1999) in quanto documenti contenenti le linee di attività e di sviluppo di tutto un triennio, non è riuscito a trovare concreta attuazione durante il biennio 2002/2003. Infatti tali strumenti di programmazione sono rimasti emarginati, anche perchè travolti dagli eventi e da successive normative. Il bilancio preventivo annuale e, al termine dell'anno, il consuntivo, costituiscono gli unici punti di riferimento della gestione di ciascun anno. Presentando perciò i dati di sintesi nella serie storica 2000/2002 e tentando un raffronto con i dati 2003, si compie uno sforzo diretto a capire e valutare l'evoluzione delle gestioni del CNR nel lungo e nel medio periodo.

La relazione approvata dalla Sezione controllo enti nel maggio 2003 per l'anno 2001, aveva indicato, sulla base dei dati di preventivo 2003, le disfunzioni che si sarebbero verificate; le previsioni fatte hanno trovato piena conferma a consuntivo.

Guardando il prospetto relativo ai dati complessivi delle gestioni che vanno dal 2000 al 2002, e confrontandoli con i paralleli dati 2003, si è indotti a considerare che le innovazioni di ordine gestionale introdotte dal citato regolamento n.015448, che trovano una prima effettiva applicazione nella esposizione dei dati contabili 2003, non hanno sortito l'effetto di avviare un radicale cambiamento comportante l'alleggerimento delle spese di parte corrente con un correlato aumento delle risorse da investire in attività di ricerca. L'unico miglioramento rilevabile, concernente l'avanzo economico, dichiarato per 8,226 mln euro, non deriva dalla gestione ordinariamente praticata; *infatti il disavanzo economico, denominato nel consuntivo 2003 "Differenza tra valori e costi della produzione" (vedere dati di seguito riportati, tratti dal conto economico) mostra che il totale dei valori della produzione (vale a dire il prodotto) è inferiore al costo totale della produzione stessa, cioè dell'investimento (-15,1 mln euro).*

Tab.10

CONTO ECONOMICO		Anno 2003	
		Parziali	Totali
A PROVENTI DELLA GESTIONE			
1	Entrate derivanti da trasferimenti		647.694.646,35
2	Entrate derivanti dalla vendita di prodotti e servizi		76.764.830,99
3	Entrate diverse		13.896.539,48
Totale valore della produzione			738.356.016,82
B COSTI DELLA GESTIONE			
4	Per materie prime, sussidiarie, di consumi e merci		47.209.867,19
5	Per servizi		182.092.792,18
6	Per godimento beni di terzi		24.027.683,65
7	Per il personale		412.640.323,15
a	Salari e stipendi	267.775.322,87	
b	Oneri sociali	85.828.681,80	
c	Quota d'esercizio per l'adeguamento di fine rapporto	32.222.033,35	
d	Altri costi	26.814.285,13	
8	<i>Ammortamenti:</i>		79.845.573,25
a	Ammortamento terreni e fabbricati	17.608.638,43	
b	Ammortamento macchine e strumenti scientifici	57.352.691,22	
c	Ammortamento mobili e arredi	4.074.879,55	
d	Ammortamento automezzi	296.614,96	
e	Ammortamento imbarcazioni e velivoli	512.749,09	
9	Oneri tributari		4.296.428,15
10	Variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci	-	38.806,47
11	Quota dell'esercizio per l'adeguamento del fondo rischi ind. di anz. del pers. INPS		
12	Quota dell'esercizio per rischio crediti inesigibili		3.464.402,96
Totale costi			753.538.264,06
DIFFERENZA TRA VALORE E COSTI DELLA PRODUZIONE (A-B)			- 15.182.247,24
C PROVENTI E ONERI FINANZIARI			
13	Altri proventi finanziari		472.105,56
14	Interessi ed altri oneri finanziari		- 2.441.578,58
Totale proventi ed oneri finanziari (C)			- 1.969.473,02
D PROVENTI E ONERI STRAORDINARI			
15	Proventi straordinari		16.871,80
16	Oneri straord. Con separata indicazione delle imposte relative ad esercizi precedenti		
17	Sopravvenienze attive ed insussistenze di passivo		(1) 68.629.364,05
18	plusvalenze da alienazioni		1.880.508,14
19	Sopravvenienze passive ed insussistenze di attivo		- 45.148.821,36
20	Minusvalenze da alienazioni		
Totale delle partite straordinarie (D)			25.377.922,63
Avanzo economico d'esercizio (A+B+C+D)			8.226.202,37

(1) Riduzione dei residui passivi dell'esercizio precedente dovuta alla nuova classificazione dei debiti conseguente all'adozione nel 2003 della contabilità economico patrimoniale

Il risultato d'esercizio viene reso positivo dalla introduzione di " proventi ed oneri straordinari" tra i quali una "insussistenza passiva" determinata dalla cancellazione di residui passivi proveniente dall'esercizio finanziario precedente, per un importo di mln. euro 68,6, (superiore a quella di mln euro 45,1 operato sulle poste passive).

Sulla preponderanza assunta dai residui (peraltro impropri) si dirà nel paragrafo seguente.

L'impostazione del conto economico nella forma prevista dal regolamento 015448/2000 non tende a rappresentare il raffronto tra input e output intesi quale esatta individuazione delle risorse destinate alla produzione e risultati ottenuti, ma costituisce un mero raffronto tra entrate e spese, senza neppure più la distinzione tra quelle di parte corrente e quelle di investimento.

Occorre prestare attenzione alla circostanza che la contabilità dell'anno 2003 conserva connotazioni proprie della contabilità "di competenza" soltanto relativamente alle "entrate", mentre per le spese non si procede ad "impegni" in senso formale in quanto, per il disposto dell'art. 18 del regolamento (015448/2000) "le somme stanziata nella parte prima dello stato di previsione della spesa, sono assegnate ai singoli centri di spesa, cui si riferiscono i relativi capitoli, e si intendono impegnate a seguito dell'approvazione o variazione del bilancio" .

La "relazione contabile annessa al rendiconto 2003 evidenzia, al paragrafo iniziale, che "il sistema di contabilità finanziaria dell'Ente risulta scomposto su due livelli: quello relativo al bilancio di competenza del CNR e quello sottostante, relativo al bilancio di cassa dei centri di spesa".

"Nel bilancio del CNR confluiscono tutte le entrate dai rapporti con soggetti esterni, in modo da garantire una gestione accentrata di tutta la liquidità dell'ente. Il bilancio del CNR provvede poi al finanziamento dei centri di spesa, tanto che, sul versante della spesa, la sua gestione dà luogo a trasferimenti finanziari a favore dei centri di spesa e non produce atti relativi a soggetti esterni".

I centri di spesa ricevono le risorse finanziarie del CNR e le impiegano per contrarre ed estinguere obbligazioni passive con soggetti esterni.

Il rendiconto finanziario consolidato dell'ente, sia per le entrate che per le spese, viene reso in termini di pura cassa.

4.2 Residui

L'anomalia più evidente del sistema sopra descritto, emergente anche dalla sua applicazione, è la persistenza dei residui dell'esercizio 2003, concetto proprio insito nel bilancio di competenza, essendo i residui la differenza tra accertato e riscosso e tra impegnato e pagato.

Il concetto di residuo, nel rendiconto CNR viene traslato, almeno sul versante "spese " dove sta ad indicare la differenza tra stanziamento approvato e la quota dello stesso non "assegnata" ai centri di spesa.

In base alle effettive disponibilità di cassa il "Servizio finanziario" menzionato nei commi 3 e 4 dell'art.1 del Regolamento di contabilità, determina a quali centri di spesa assegnare i fondi (infatti mancando la decisione d'impegno, non è possibile ricostruire il processo decisionale), la quota parte non assegnata diventa automaticamente residuo, senza alcuna valutazione se l'obbligazione giuridica persiste o sia venuta meno.

Un ambito discrezionale così rilevante non può essere azionato senza una procedura estremamente chiara e che sostituisca quella preesistente riguardante l'assunzione degli "impegni di spesa". Né può ritenersi equivalente la procedura prevista dall'art. 14 (concernente "assestamenti e variazioni di bilancio") del Regolamento di contabilità 015448/2000 nel combinato disposto con il successivo art. 18, comma 1, con cui si introduce il concetto: approvazione dell'assestamento di bilancio equivale a impegno globale delle quote stanziare.

Dall'esame del rendiconto afferente tale anno, appare rilevante la manovra concernente la gestione dei residui, sia di quell'anno di riferimento, sia degli esercizi precedenti.

Infatti i risultati del bilancio riguardanti il conto economico, pervengono ad un risultato attivo grazie ad una operazione di riduzione dei residui passivi dell'anno precedente (vedere nota 2 prospetto "conto economico"), mentre sulla situazione amministrativa, ha determinato ampio riflesso il mantenimento, tra i residui attivi, di una scritturazione contabile risalente al 5 gennaio 2001, relativa ad un mutuo da contrarre per investimenti immobiliari (€31.325.631,89); poiché il mutuo non risultava ancora contratto, il residuo non era ancora determinato nel suo ammontare definitivo. Ciò malgrado, l'ammontare del residuo (mutuo) ha avuto larga incidenza sull'ammontare dell'avanzo di amministrazione degli esercizi finanziari 2002 e 2003. (confr.Tab.12 par 4.3).

4.3 Situazione amministrativa

L'intera gestione finanziaria si rispecchia nei saldi esposti nel quadro riassuntivo della "situazione amministrativa", composta dai conti di cassa, dalla formazione dei nuovi residui da sommare a quelli riaccertati per poter conoscere l'effettivo risultato finale di avanzo o disavanzo.

Nel caso degli enti a gestione pubblicistica, un eventuale avanzo di amministrazione costituisce una riserva di risorse, proveniente da esercizi pregressi, da utilizzare per fronteggiare esigenze, soprattutto di investimento, tenuto conto delle percentuali di riserve prescritte.

Il procedimento logico riassunto sopra si attaglia solo in parte alla peculiare situazione del CNR (contabilità riferita all'anno 2003) che gode di particolare autonomia contabile e che ha vissuto, proprio nell'anno 2003 un radicale passaggio da una esposizione contabile prevalentemente finanziaria a quella attuale, con formali contenuti economici non riscontrabili

nella pratica. Peraltro le modalità di contabilizzazione dovranno subire, a breve, ulteriori modificazioni, da uniformare ai principi contabili delle norme di cui al d.lvo n.97/2003.

Nell'esposizione contabile del rendiconto 2003, è venuta meno la rilevanza precedente delle classificazioni di "parte corrente" e "parte in conto capitale"; da ciò ne è scaturito un diverso concetto di "investimenti", rispetto ai bilanci precedenti. Anche nell'esposizione finanziaria si rifletteva detta suddivisione e la parte dei residui provenienti dal "conto capitale" non poteva andare ad alimentare spese di parte corrente dell'anno successivo.

Con l'impostazione prevalentemente a bilancio di cassa, la ripartizione esposta sopra (parte corrente/parte in conto capitale) trova minor possibilità di essere applicata. Dal prospetto che segue, si rileva un andamento di cassa in accentuato declino, nel biennio 2001-2002 ma soprattutto una diminuzione drastica dell'avanzo di amministrazione che passa da 73,2 mln. € del 2002, a mln € 1,9 del 2003 di cui 1,3 vincolati per rischi di crediti inesigibili (segue Tab.11).

Tab.11**CNR SITUAZIONE AMMINISTRATIVA**

	2000	2001	2002	2003
	mln euro	mln euro	mln euro	mln euro
A) CONTO DI CASSA				
- Fondo cassa all'1/1	26,3	50,4	58,1	25,6
- Riscossioni c/ competenza	553,2	544,1	620,2	521,9
- Riscossioni c/ residui	314,5	351,3	310,6	289,2
Totale riscossioni	867,7	895,4	930,8	811,1
- Pagamenti c/ competenza	608,8	648,7	682,4	462,3
- Pagamenti c/ residui	234,9	239,0	280,9	348,9
Totale pagamenti	843,7	887,7	963,3	811,2
- Fondo cassa al 31/12	50,4	58,0	25,6	25,2
B) GESTIONE RESIDUI				
- Residui attivi pregressi	69,4	51,1	328,9	106,2
- Residui attivi dell'esercizio	341,6	331,6	67,4	251,0
Totale residui attivi	411,0	382,7	396,3	357,2
- Residui passivi pregressi	105,9	129,3	293,6	49,0
- Residui passivi dell'esercizio	282,2	274,2	104,3	331,5
Totale residui passivi	388,1	403,5	397,9	380,5
SALDO RESIDUI	22,8	-20,8	-1,6	-23,3
C) AVANZO AMMINISTRAZIONE	73,2	37,2	23,9	1,9

Va peraltro sottolineato che a comporre l'avanzo di amministrazione del 2002 e del 2003 ha concorso la presenza di residuo corrispondente ad un mutuo in conto capitale contratto secondo le modalità previste dall'art. 10 del Regolamento 015448/2000, come integrato dal disposto dell'art. 17, comma 1, vale a dire senza che sia più intervenuto un effettivo e preventivo contratto di mutuo, bensì solo uno scambio di note tra Banca e CNR.

Il prospetto che segue (Tab.12), evidenzia alla lettera "N" l'importo del mutuo e la destinazione originaria.

Tab.12**ANALISI RESIDUI ATTIVI (importi in migliaia di euro)**

TIPOLOGIA PRODUZIONE	Totali 2002	Differenza % rispetto al 2001
A: Contributo ordinario MIUR	243.872	2
B: Contributi Protezione Civile per Gruppi Nazionali	3.858	-1
C: Contributo MIUR "intesa di programma per il mezzogiorno e P.O. 1994/1999"	0	-100
D: Contributo MIUR "Cluster" Legge 488/92	783	
E: Contributo MIUR "Programma ricerca e salvaguardia del Mare Adriatico"	2.149	-34
F: Contributo MIUR Leggi 95/95, 44/97, 204/98 e 388/2000	2.396	4.865
G: Contributo NATO per borse di studio	11	-35
H: Contributo Regione Campania - programma operativo FESR-BURC	431	136
I: Contributi Enea nell'ambito del programma nazionale ricerche in Antartide	132	74
L: Entrate derivanti da attività c/terzi	98.764	33
M: Entrate derivanti dallo sfruttamento dei brevetti	230	-18
N: Accensione di mutuo per interventi edilizi	31.325	-41
O: Altre entrate	7.803	1.152
P: Partite di giro	4.571	803
Totale generale dei residui	396.325	4

Lo stesso stanziamento (accensione di mutui) appare evidenziato anche nel prospetto in cui (rinvio alla relazione contabile allegata al consuntivo 2003) si scorrono le voci concernenti i residui attivi riaccertati all'1.1.2004, pari a mln. euro 106,193.

Nella stessa relazione contabile, allegata al rendiconto 2003 si annota:

"I residui attivi relativi all'accensione di mutui per spese di investimento corrispondono all'importo non ancora richiesto dall'Ente a valere sul contratto di mutuo in essere. Si ricorda, in proposito, che, a norma dell'art. 17 del regolamento di disciplina della contabilità e dell'attività contrattuale del CNR, i singoli atti di erogazione, intervengono in relazione all'effettivo fabbisogno di liquidità dell'Ente. Pertanto, i predetti residui non possono essere considerati reali crediti".

Ne consegue che non c'è corrispondenza tra gli importi dei residui e quelli esposti nella situazione patrimoniale.

Deve constatarsi l'esistenza di una qualche difficoltà nella predisposizione del rendiconto 2003. Maggiore preoccupazione deve dettare la gestione dell'esercizio 2004, in corso, stante che le spese di parte corrente (o quelle che comunque rappresentano lo stesso concetto, anche se rubricate diversamente), hanno raggiunto ormai valori percentuali molto alti rispetto al totale delle entrate di parte corrente, per cui si determina annualmente un disavanzo, compensato da altri proventi, sempre meno facili da ottenere, (disavanzo di parte corrente che dovrebbe sconsigliare la contrazione di mutui, palesando una incapacità di risparmio)

Il riordino, cui mira il d.l.vo n.127/2003, dovrà condurre proprio ad una netta inversione, puntando ad una massiccia immissione di risorse acquisite da fonti diverse dal bilancio statale ed un contenimento significativo delle spese di parte corrente.

Tab.13

CNR SPESE CORRENTI

	2000		2001		2002		2003	
	mln di euro	inc. sul tot.	Mln di euro	inc. sul tot.	Mln di euro	inc. sul tot.	Mln di euro	inc. sul tot.
Spese organi Ente	0,8	0,1	0,8	0,1	0,8	0,1	0,9	0,1
Spese personale in servizio	329,8	51,7	343,1	50,8	377,5	53,4	436,6	57,5
Acquisto beni e servizi	255,5	40,0	263,7	39,0	281,3	39,8	242,8	31,9
Trasferimenti passivi	39,2	6,1	53,5	7,9	28,6	4,0	27,8	3,6
Oneri finanziari	-	-	0,2	-	1,3	0,2	2,4	0,3
Oneri tributari	6,8	1,1	7,3	1,1	11,3	1,6	3,1	0,4
Spese non classificabili	6,3	1,0	7,3	1,1	6,5	0,9	46,2	6,2
Poste correttive e compensative	0,1	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	638,5	100,0	675,9	100,0	707,3	100,0	759,8	100,00

Del resto anche per la voce "personale" va tenuto conto che il costo complessivo esposto in mln. euro 436,6 comprende mln.€ 393.864 per le sole retribuzioni, cui vanno aggiunte mln.€ 28,478 per gli accantonamenti ed ancora mln.€ 14,368 per gli assegni di ricerca. Il disavanzo di competenza è di mln. € 21,20 coperto da avanzo di amministrazione di anni pregressi, composto come detto prima (rinvio alla relazione contabile amministrativa, allegato B al consuntivo).

4.4 Stato patrimoniale e conto economico

4.4.1 Gli investimenti immobiliari: gestione degli immobili.

Relativamente alla politica immobiliare condotta dall'ente negli anni 2002 e 2003 vanno fatte alcune considerazioni preliminari.

In primo luogo deve essere presa in seria considerazione la circostanza che, a partire dal 1 gennaio 2003, è stata introdotta nella gestione una contabilità economica patrimoniale che, assieme a quella finanziaria, dovrebbe fornire le rilevazioni per poter considerare anche in termini economici i fatti gestionali. Il sistema non è perfetto ma costituisce un avvio per meglio comprendere i complessivi fenomeni gestionali.

Guardando l'esposizione rilevabile dallo stato patrimoniale se ne ricava che il CNR ha un patrimonio enorme, anche se non è dato ricavare dalle varie esplicazioni incluse nel conto ed esposte in relazione contabile, quanto aggiornati siano gli effettivi valori. Comunque prendendo

le cifre dal rendiconto 2003 se ne evidenzia che il totale delle immobilizzazioni materiali ammonta a mln.€ 648,43 con un decremento rispetto al 2002 di mln.€ 12,69. (Tab.14)

TAB. 14 - CNR SITUAZIONE PATRIMONIALE

ATTIVITA'	ANNO 2003	+ O -	ANNO 2002
IMMOBILIZZAZIONI			
<i>Immateriali:</i>			
Brevetti	2.148.460,70	-77.468,53	2.225.929,23
Totale	2.148.460,70	-77.468,53	2.225.929,23
<i>Materiali</i>			
Terreni e fabbricati	369.631.422,99	46.144.022,38	323.487.400,61
Mobili e arredi	18.726.626,89	-1.566.297,55	20.292.924,44
Macchine e strumenti scientifici	158.803.162,15	-25.648.150,51	184.451.312,66
Libri	76.882.029,60	4.455.026,94	72.427.002,66
Automezzi	1.030.534,53	-32.241,36	1.062.775,89
Imbarcazioni e velivoli	380.552,91	-90.685,67	471.208,58
Immobilizzazioni in corso e acconti	22.980.671,34	-35.952.915,57	58.933.586,91
Totale	648.434.970,41	-12.691.241,34	661.126.211,75
<i>Finanziarie</i>			
Partecipazioni in:			
Consorti e società	1.331.072,93	159.689,09	1.171.383,84
Crediti (a lungo termine)			
Depositi cauzionali	13.104,52	0,00	13.104,52
Buoni fruttiferi postali	109.538.818,28	8.873.983,10	100.664.835,18
Prestiti ai dipendenti	2.045.314,49	-531.946,88	2.577.261,37
Totale	112.928.310,22	8.501.725,31	104.426.584,91
Totale	763.511.741,33	-4.266.984,56	767.778.725,89
ATTIVO CIRCOLANTE			
<i>Rimanenze</i>			
Materie prime, sussidiarie e di consumo	180.920,42	-38.806,47	219.726,89
Totale	180.920,42	-38.806,47	219.726,89
<i>Residui attivi</i>			
Crediti	346.440.296,34	-49.885.479,02	396.325.775,36
Totale	346.440.296,34	-49.885.479,02	396.325.775,36
<i>Disponibilità liquide</i>			
Cassa	68.581.534,09	42.939.254,74	25.642.279,35
Fondi economici	999.707,48	999.707,48	0,00
Totale	69.581.241,57	43.938.962,22	25.642.279,35
Totale attivo circolante	416.202.458,33	-5.985.323,27	422.187.781,60
RATEI E RISCOINTI			
Ratei attivi	10.794.425,90	10.794.425,90	0,00
Risconti attivi	2.089.262,24	2.089.262,24	0,00
Totale ratei e risconti	12.883.688,14	12.883.688,14	0,00
PERDITE			
Disavanzo economico dell'esercizio precedente	0,00	-26.743.671,72	26.743.671,72
Totale perdite	0,00	-26.743.671,72	26.743.671,72
Totale attivo	1.192.597.887,80	-24.112.291,41	1.216.710.179,21
Consistenza affidata in deposito al C.N.R.	6.489.523,85	-6.581.167,74	13.070.691,59

PASSIVITA'	ANNO 2003	+ O -	ANNO 2002
PATRIMONIO NETTO			
Patrimonio iniziale	529.368.040,74	-26.743.671,72	556.111.712,46
Avanzo economico d'esercizio	8.226.202,37	8.226.202,37	0,00
Totale Patrimonio netto	537.594.243,11	-18.517.469,35	556.111.712,46
FONDI PER RISCHI ED ONERI			
per indennità anzianità personale INPS	1.859.244,84	0,00	1.859.244,84
per crediti inesigibili	3.464.402,96	3.464.402,96	0,00
Totale Fondi per rischi ed oneri	5.323.647,80	3.464.402,96	1.859.244,84
FONDO TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO			
	320.789.728,66	47.101.976,00	273.687.752,66
Totale Fondo trattamento di fine rapporto	320.789.728,66	47.101.976,00	273.687.752,66
DEBITI			
mutui in ammortamento	43.965.509,41	-5.356.605,84	49.322.115,25
Debiti di funzionamento	276.526.422,16	-58.955.734,37	335.482.156,53
debiti per depositi ricevuti in cauzione	99.056,91	-148.140,56	247.197,47
Totale Debiti	320.590.988,48	-64.460.480,77	385.051.469,25
RATEI E RISCONTI			
Ratei passivi	8.186.689,29	8.186.689,29	0,00
Risconti passivi	112.590,46	112.590,46	0,00
Totale Ratei e risconti	8.299.279,75	8.299.279,75	0,00
Totale passivo netto	1.192.597.887,80	-24.112.291,41	1.216.710.179,21
Debito del C.N.R. verso enti depositanti	6.489.523,85	-6.581.167,74	13.070.691,59

Il disavanzo economico esposto in relazione al totale delle perdite non trova esatta corrispondenza con i dati di cui alla tab. 9; rinvio alla nota in calce a detta tabella.

Di tale ragguardevole patrimonio, i **terreni e fabbricati** assommano a mln.€ 369,63 (mobili e arredi 18,72; strumenti scientifici 158,80; libri 76,88). Tra il 2002 ed il 2003 il patrimonio di terreni e fabbricati si è incrementato di mln. € 46,14 (passando da 323,48 a 369,63).

Il primo problema che si pone è quello di una valutazione, in base alle risorse finanziarie dell'ente, se lo stesso sia in grado di provvedere alla manutenzione ordinaria e straordinaria di tale ingente patrimonio. La risposta è negativa se si guarda a tutte le voci patrimoniali. Infatti, mentre il patrimonio per terreni e fabbricati è aumentato (come evidenziato sopra), il valore di macchine e strumenti scientifici è diminuito di mln. euro 25,65 (passando da 184,45 a 158,80); aumentato appare il patrimonio librario di mln.€ 4,45. Con le ristrette capacità finanziarie che rendono la vita dell'ente di anno in anno più difficile, risulta lampante la interconnessione tra investimenti su immobili e riduzione di investimenti su macchine e attrezzature.

Due altre voci devono essere considerate, anche se non reperibili nello stato patrimoniale, e sono i costi per le locazioni e le spese di manutenzione ordinaria delle aree e degli edifici.

Un secondo problema è quello dell'accensione dei mutui. Se la maggior parte del fondo ordinario viene assorbito dalle spese del personale e dalle altre spese ordinarie, non si determina un risparmio di parte corrente che sarebbe l'unico spendibile per l'ammortamento dei mutui. Sembra evidente una assoluta necessità per nuovo CdA di considerare con ogni attenzione il complessivo problema dell'attività patrimoniale e degli investimenti in genere, anche tenuto conto, come si è detto in un paragrafo precedente, che l'avanzo economico d'esercizio dell'anno 2003 è frutto di una manovra straordinaria sulla cancellazione dei residui passivi, mentre lo stato patrimoniale rispecchia la realtà per cui il patrimonio iniziale non aumenta dello stesso importo ma diminuisce di mln. € 26,74.

Da una analisi condotta su un ristrettissimo campione di Istituti e aree scientifiche è emerso che alcune aree (si veda ad esempio quella di Padova) non sono in grado di affrontare adeguatamente il problema delle manutenzioni ordinarie degli enormi patrimoni immobiliari di cui dispongono. L'area di Padova (vedi allegato 1 allo stato patrimoniale) ha un patrimonio immobiliare per un valore dichiarato di mln. euro 25,40 (a valore reale sarebbe certamente superiore) ma non riesce a fronteggiare né la ordinaria amministrazione, e tanto meno quella straordinaria (quale la messa a norma degli edifici realizzati negli anni '60).

Altro esempio, diverso ma interferente con il primo, è determinato dall'alto costo di locazione ricadente sull'ISMAR (Istituto di Scienze Marine) di Venezia, che ha la sede in un imponente palazzo storico, riccamente affrescato, assolutamente inadatto a contenere laboratori ed uffici. Altri edifici storici (con parchi annessi) sono utilizzati da Istituti o Sezioni come a Porano l'IBAF e a Messina il Talassografico. Gli edifici ed i parchi menzionati costituiscono certamente un patrimonio prestigioso ma che il CNR già da tempo fa fatica a mantenere e gestire.

Deve considerarsi, ancora, che l'eventuale assunzione di mutui (o altre forme di indebitamento) per fronteggiare il problema degli investimenti immobiliari, ha una ricaduta negativa sulla parte ordinaria del bilancio in quanto l'ammortamento, sia per la parte in conto capitale, sia per gli interessi, finisce per ricadere sul fondo ordinario, restringendo, con il tempo, ulteriormente il valore di quello stanziamento.

Altra voce che incide fortemente sullo stato patrimoniale è quella delle immobilizzazioni finanziarie (accantonamento per le liquidazioni) di cui si dirà al paragrafo seguente.

Un accenno deve essere fatto agli ammortamenti, vedi allegato 2 dello stato patrimoniale.

In un bilancio societario gli ammortamenti pesano, perché indicano veramente entro quanto tempo occorre rinnovare i beni e le attrezzature. Per ora nel bilancio del CNR gli ammortamenti costituiscono una scritturazione contabile ma non un onere reale di precise azioni a salvaguardia del patrimonio. Comunque si richiama l'attenzione che il fondo di ammortamento per gli immobili al 31.12.2003 ammontava a mln. euro 209,81 mentre per le macchine e strumentazioni la stessa voce è pari a mln. euro 639,67; la cifra è imponente e va tenuta in correlazione alla circostanza che la sola quota di ammortamento 2003 era calcolata in

mln. euro 57,35 mentre il decremento per lo stesso anno ammontava a mln. euro 147,87. Stante che tali valori sono il risultato dell'applicazione di comuni principi contabili, se ne ricava quanto effettivamente si debba investire e quale sia la quota minima per non fare deteriorare sproporzionatamente quel patrimonio.

Sul medio periodo il CNR dovrà affrontare globalmente il problema dello stato patrimoniale; infatti non è tanto sul fronte del bilancio finanziario che l'ente soffre di poca armonicità, quanto piuttosto sulle ripercussioni di medio e lungo periodo che gli squilibri finanziari potranno riversarsi sullo stato patrimoniale. Avere tanti immobili prestigiosi e tante biblioteche storiche è un indubbio merito e determina certamente molto prestigio, occorre valutarne la coerenza con il ruolo di ente di ricerca.

A questi fatti fisiologici vanno aggiunti quelli patologici connessi a singole situazioni immobiliari richiamate nella relazione della Corte dei conti approvata nel 2003, situazioni tutt'ora rimaste irrisolte, che riguardano i seguenti immobili:

- Immobile del centro direzionale (Torre 7d) di Napoli relativamente al quale si rischiano mln. euro 12,9
- Immobile in Napoli – Via Castellino (struttura ex Merrel) per il quale si sono investiti mln. euro 14,5 (di cui recuperati 7,8) senza però una conclusione alla complessa vicenda
- Insedimento di Via La Malfa a Palermo, ancora in regime di locazione.

4.4.2 Regime previdenziale: indennità di anzianità e accantonamenti

Un brevissimo cenno deve essere fatto al sistema di trattamento di fine rapporto, iscritto nello stato patrimoniale, (in parte attiva) per l'importo di mln. € 109,54 sotto la voce "buoni fruttiferi postali" e al passivo, sotto la voce " fondo di trattamento di fine rapporto" per l'importo di mln. € 320,79.

La presenza in attivo e passivo di due voci diverse richiede una esplicazione. In effetti i dipendenti del CNR fruiscono di due trattamenti di quiescenza diversi (pensione), cui sono collegati due distinti trattamenti previdenziali (indennità di anzianità).

Una parte dei dipendenti è iscritta all'INPS e gode di uno specifico trattamento previdenziale regolato dall'art. 14 della legge 30 marzo 1975, n. 70 (sono circa 1000); i dipendenti assunti dopo il 2 ottobre 1973 sono stati obbligatoriamente iscritti, ai fini pensionistici all'INPDAP (ex C.P.D.E.L.), come da delibera 22.11.1972 n. 708.20-h1. Detto personale riceve, all'atto della cessazione del servizio una indennità di anzianità pari all'ultimo stipendio moltiplicato per gli anni di servizio utilmente reso e per tutti i periodi riscattati; (stesso regime per chi ha esercitato l'opzione per il passaggio all'INPDAP). Per i dipendenti tuttora iscritti all'INPS deve continuarsi con il metodo di capitalizzazione finanziaria realizzata mediante acquisto di buoni fruttiferi postali intestati a ciascun dipendente beneficiario e al legale rappresentante dell'ente, a firma disgiunta. Ogni anno l'ente procede alla rivalutazione delle quote accantonate negli anni precedenti secondo meccanismi di computo dell'indennità

di anzianità stabiliti dall'art. 13 della legge 1975/70 in base agli aumenti stipendiali da ciascuno goduti. L'ente è depositario dei titoli, che saranno consegnati a ciascun avente diritto a fine servizio cui corrispondono mln. € 109,54 per i buoni fruttiferi postali.

Il sistema della capitalizzazione finanziaria previsto dall'art. 2 del DPCM 8 giugno 1946 che istituiva ben due conti per ogni dipendente (conto A e conto B soppresso per i dipendenti dopo il 1961 e rimasto a stralcio per i precedenti) è stato più volte oggetto di verifiche da parte degli organi statali. Sospeso per un intervento dell'IGF (Ragioneria Generale Ministero Tesoro) nel 1984 e riattivato, dopo un lungo contenzioso nel 1989, determina ancora ora un contenzioso giudiziario da parte di coloro che vanno in pensione, ai quali non viene corrisposto l'ammontare degli interessi per il periodo 1984/89.

5 Attività istituzionali

I beni prodotti e i servizi resi complessivamente dal CNR durante gli anni ora al controllo (2002 e 2003), sono fatti rientrare nella più generica categoria, indicata quale "attività istituzionale".

Il susseguirsi di due diversi e non facilmente conciliabili sistemi di riordino del CNR (d.l.vo n.19/1999 e n. 127/2003) ha accentuato le difficoltà di individuazione dei beni prodotti e dei servizi resi ai fini della raffrontabilità dei loro valori complessivi.

Il Comitato di indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR), operante presso il MIUR, cui è affidato il processo di coordinamento delle attività di valutazione delle Università, degli Enti di ricerca e soggetti vari (tra gli enti, ovviamente, vi rientra il CNR) ha emanato due documenti, proprio al fine di determinare le caratteristiche delle attività di ricerca ed i criteri di valutazione:

- Linee guida per la valutazione della ricerca;
- Linee guida per la stesura del rapporto dei Comitati interni di Valutazione (CIV).

Essendosi verificati i fatti evolutivi citati nei paragrafi precedenti, durante un periodo di transizione per il CNR, che dura dal 1999, nel corso del quale ha operato un CIV (Comitato interno di valutazione) con competenze riguardanti l'azione complessiva dell'Ente, dette attività interne al sistema si sono dimostrate del tutto inadeguate. I documenti aventi un certo valore in materia di controllo interno – estesi in parte anche alle iniziative scientifiche - sono le relazioni redatte dal Nucleo di Valutazione e Controllo Strategico (NVCS), rese ai sensi dell'art. 6 del Regolamento sull'organizzazione degli uffici, dell'Amministrazione Centrale e sulla Dirigenza del CNR (n. 015447/2000).

Compito del NVCS è la verifica della corrispondenza tra gli atti di gestione e gli atti di indirizzo, vale a dire l'efficacia dell'azione complessiva. Circa le osservazioni mosse da tale organo si rinvia al precedente paragrafo 3.6.

5.1 Classificazione delle attività istituzionali

Il CNR è da tempo alla ricerca di una sistematica classificazione delle molteplici attività di ricerca. Le classificazioni complessive prevalenti in attuazione del riordino, risalenti al d. l.vo n. 19/1999, sono quelle rilevabili dai due prospetti che seguono

Tab.15**CNR RIPARTIZIONE DELLA SPESA 2001 E 2002 PER AREE SCIENTIFICHE E DISTRIBUZIONE PERCENTUALE**

Aree scientifiche	2001 mln euro	% sul totale	2002 mln euro	% sul totale	2003
	1) Scienze di base	142,0	29,0	159,0	
2) Scienze della vita	172,0	35,2	208,0	36,0	
3) Scienze della terra e dell'ambiente	69,0	14,1	86,0	15,0	
4) Scienze sociali ed umanistiche	35,0	7,2	36,0	6,3	
5) Scienze tecnologiche, ingegneristiche e dell'informazione	71,0	14,5	88,0	15,2	
Totale costi diretti	489,0	100,0	577,0	100,0	
Costi indiretti	304,0		237,0		
TOTALE GENERALE	793,0		814,0		

Tab.16**FONTE: REPORT 2003 E RELAZIONI ILLUSTRATIVE ALLEGATE AI CONSUNTIVI 2002 E 2003****CNR SPESE PER AREE DI ATTIVITA'**

	2000		2001		2002		2003	
	mln€	%	mln€	%	mln€	%	mln€	%
- Intramurale	605	79	619	78	647	79	non rilevabile	
- Agenzia	67	9	71	9	61	8		
- Attività internazionali	7	1	8	1	7	1		
- Trasferimento tecnologico	13	2	9	1	9	1		
- Formazione	9	1	9	1	7	1		
- Infrastruttura	65	8	76	10	83	10		
TOTALE	766	100	793	100	814	100		

La classificazione per aree scientifiche costituisce un raggruppamento convenzionale utile per capire le grandi linee direzionali della ricerca ma certamente poco funzionale a comprendere dove e come sia più opportuno investire in ricerca. I fondi assegnati a ciascuna

area sono pari alle spese e quindi non è dato rilevare quale sia il valore aggiunto al termine di un periodo di ricerca. L'annualità del bilancio costituisce un dato poco significativo in relazione alla periodicità certamente più lunga di un qualsiasi programma di ricerca.

Anche la classificazione evidenziata nella tabella successiva, per aree di attività, quella ordinariamente svolta nell'ambito del CNR e con fondi e strutture di questo (Intramurale) e l'altro tipo di attività, svolto per conto di terzi o insieme a terzi (Agenzia), non riesce a far risaltare cosa si produce in materia di ricerca e quale siano le qualità del prodotto, eccetto che per le pubblicazioni; ma anche questo modulo di classificazione non porta a dedurre quale sia il prodotto finale o il valore aggiunto. Una valutazione di efficienza del sistema produttivo può essere data solo per **programmi** e **progetti**. Il modello di relazione annuale di controllo è più adatto per condurre una verifica sugli scostamenti annuali delle risorse e degli investimenti, ma non è adatto a valutare le risultanze di un programma, quando questo ha caratteristiche pluriennali; per far ciò occorre sviluppare controlli interni che operino per settori programmatici.

Corre l'obbligo di evidenziare anche la carenza di raffrontabilità tra i dati 2002 e quelli riferiti al 2003. I criteri espositivi per l'anno 2003 sono del tutto differenti da quelli presenti in anni precedenti. Si è dato risalto a questa carenza per ciò che concerne la contabilità, deve essere ribadito ora per i dati economici.

Unici dati raffrontabili che emergono dalle relazioni illustrative predisposte a cura del Dipartimento Attività Scientifiche e Tecnologiche (DAST) è la classificazione per "**obiettivi programmatici**". La limitata rappresentatività di questa classificazione è dovuta alla concentrazione del costo del personale in unica voce e non ripartita per obiettivi. Infatti il costo del personale non è un obiettivo. L'evidenziazione del costo globale del personale era insita già nel prospetto "per tipologia di spese".

Tab.17

Ripartizione per classi di obiettivi programmatici	2002	2003
Attività di ricerca	126.134,00	199.753,00
Partecipazioni e convenzioni (2002: intesa di programma)	17.923,00	3.125,00
Relazioni internazionali	6.314,00	5.545,00
Alta formazione e borse di studio	4.775,00	9.298,00
Valorizzazione, sviluppo precompetitivo e trasferimento tecnologico (2002 trasferimento risultati)	1.159,00	452,00
Promozione della ricerca (2002 servizi a terzi)	148.494,00	24.748,00
Totale costi diretti (escluso il personale)	304.799,00	242.921,00
Personale	411.584,00	436.636,00
Amministrazione, Organi di vertice e servizi generali	7.939,00	49.688,00
Infrastrutture ed altre voci	85.915,00	32.779,00
Quota ammortamento mutui e relativi interessi	3.387,00	5.357,00
Totale costi indiretti	508.825,00	524.460,00
Totale generale	813.624,00	767.381,00

Si è reso necessario, peraltro, riadattare la collocazione dei dati relativi all'anno 2002 per rendere comparabili le due diverse elaborazioni rese dall'Amministrazione. Dalla esposizione per obiettivi programmatici ciò che balza evidente è l'aumento continuo di alcuni costi, quali quelli dedicati alle risorse umane (Personale) che restano privi di flessibilità e ne costituiscono comunque la parte preponderante. E' evidente che nel caso del prodotto ricerca il ricercatore deve essere considerato un vero e proprio investimento e non un peso contabile; malgrado queste considerazioni però la spesa per il personale è complessivamente troppo alta percentualmente 57,47% della spesa corrente nel 2003, (oppure 55% secondo il calcolo dell'ente), oppure ancora 81,8% del fondo ordinario non attualizzato. Comunque si calcoli è un peso sproporzionato rispetto alle risorse destinate alla ricerca e agli investimenti per le apparecchiature di ricerca.

Peraltro nel 2003 le entrate globali sono diminuite rispetto al 2002 del 5,68%, vale a dire di euro 46.246; questo abbattimento ha visto contrarre le altre spese mentre quella per il personale lievitava ulteriormente nonostante la flessione delle presenze evidenziate nella tab. 8. I nuovi organi statutarî dovranno ben analizzare detto fenomeno, anche in connessione alla normativa che regola il settore, tesa a conseguire la riduzione del costo del personale; tale obiettivo certamente non può dirsi conseguito negli anni 2002 e 2003.

Il Comitato Interno di Valutazione (CIV), ormai cessato dal 2003, nella ridotta documentazione lasciata in connessione al biennio 2002/2003, aveva fatto trapelare non poco disagio nel procedere ad una valutazione dei risultati, evidenziando peraltro le difficoltà di

utilizzare gli indicatori allora proposti. Nel paragrafo che segue viene analizzata l'attività dei controlli interni.

5.2 Valutazione e controllo strategico

Nel passaggio dal sistema di controlli previsto dall'art. 5 del d. l.vo 19/1999 che aveva dato luogo alla costituzione di un apposito "Comitato di valutazione dei risultati scientifici e tecnologici" prodotti complessivamente dall'ente e dai suoi istituti, al nuovo sistema di controlli previsto dall'art. 10 del d. l.vo 127/2003 che porterà alla istituzione di un "Comitato di valutazione (supportato dal Consiglio direttivo di cui all'art. 13 lett. B), è accaduto che l'attività riferita all'anno 2003 sia rimasta priva di strumenti ed attività valutative. Si è supplito in parte, su iniziativa del Commissario straordinario, alla raccolta di relazioni contenenti elementi di autovalutazione da parte di alcuni centri di spesa (Istituti o altro) .

Deve limitarsi, quindi, questo primo esame delle attività valutative interne, avviato in ottemperanza al disposto dall'art. 3 comma 7 della legge n° 20/1994, (cui fa rinvio l'art. 22 comma 2 del citato d. l.vo 127/2003), alla constatazione del minimale funzionamento del "Comitato di valutazione" interno, previsto dall'art. 5 del d.l.vo n.19/1999. Detto "Comitato", sebbene costituito fin dal 4 dicembre 2000 (composto di sette membri, di cui quattro stranieri) e regolarmente insediatosi nel 2001 ed al quale sono state corrisposte alcune competenze, ha svolto in modo limitato le proprie funzioni di valutazione dei risultati scientifici e tecnologici dell'attività complessiva dell'ente e dei suoi singoli Istituti, secondo gli indirizzi stabiliti dal "Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR)". Tale limitatezza di attività era dovuta, secondo quanto addotto dallo stesso CIV, alla mancanza di sufficienti strutture di supporto messe a sua disposizione da parte del Consiglio direttivo all'epoca in carica. Un unico rapporto ricade nel periodo ora sottoposto al controllo ed è quello redatto dal CIV nell'agosto 2002, in cui tratta di questioni concernenti la riorganizzazione allora in atto, riguardo alla quale consigliava una drastica riduzione degli organi di ricerca e la riorganizzazione gestionale. Tale report riguardava l'anno gestionale 2001. Non essendo stato riattivato tale organo dal Commissario straordinario durante l'anno 2003, nè essendo stato nominato il nuovo "Comitato" ex art.10 (d. l.vo 127/2003), deve constatarsi che la realtà mostra come l'esercizio delle attività scientifiche e tecnologiche, durante gli anni 2002 e 2003, si sia svolto al di fuori di qualunque criterio di valutazione.

Più attivo si è dimostrato il "Dipartimento attività scientifiche e tecnologiche" del CNR (DAST), che in più occasioni ha cercato di richiamare l'attenzione degli organi statuari, ordinari e straordinari, sulle esigenze del controllo interno mai realmente reso funzionale in seno al CNR. Detto Dipartimento ha avviato ogni utile procedura per dare attuazione al decreto ministeriale (MIUR) del 16 dicembre 2003, concernente procedure per la scelta dei <prodotti selezionati della ricerca> nell'ambito della disciplina del processo di valutazione dei risultati della ricerca, secondo le indicazioni del CIVR.

Il CIVR, peraltro, ha emanato sia apposite "linee guida per la valutazione della ricerca", sia "linee guida per la stesura del rapporto del comitato/nucleo di valutazioni". Con il decreto ministeriale sopra citato è stato dato mandato al CNR di raccogliere e selezionare, a fini valutativi, "prodotti selezionati della ricerca in numero complessivo non superiore al 50% del numero di ricercatori, come media annuale riferita al triennio 2001/2003". Tale materiale dovrebbe riguardare: libri e loro capitoli; articoli su riviste; brevetti; progetti, composizioni, disegni e design; performance, mostre ed esposizioni; manufatti ed opere d'arte. Il DAST ha attivato le procedure necessarie per la selezione, di ciò potrà riferirsi appena i dati saranno completi.

Per ciò che concerne l'attuazione della nuova normativa, quella del 2003, si resta in attesa delle iniziative che saranno assunte dal CdA del CNR in merito alla nomina del "Comitato di valutazione" previsto dall'art 10 del d.l.vo n.127/2003, che dovrebbe essere reso quanto prima operativo anche per non lasciare disattesa l'aspettativa conseguente all'emanazione del richiamato decreto ministeriale (MIUR) 16 dicembre 2003, con cui si sollecita l'attivazione del processo di valutazione della ricerca, peraltro collegando l'assegnazione delle risorse a tali adempimenti; (rinvio alle linee guida CIVR).

La realtà che si affronta oggi, a distanza di cinque anni dall'entrata in vigore del d.l.vo n. 19/1999, è che non è stato compiuto alcun passo avanti nei metodi di conoscenza dei risultati della ricerca. Deve rilevarsi che i criteri e i metodi di lavoro suggeriti dal CIVR, di cui si è fatto cenno all'inizio del paragrafo 5, avevano caratteristiche di genericità alle quali occorreva adattare le esigenze delle singole entità di ricerca e quindi non volevano costituire esse stesse indici di valutazione. L'interpretazione datane all'interno del CNR ha comportato un vuoto nell'attività di controllo, sulla quale dovranno riflettere coloro che devono oggi esercitare le funzioni organizzative di avvio del complesso sistema previsto dal nuovo d.l.vo n.127/2003, facendo tesoro degli errori pregressi e correggendo l'impostazione organizzativa e di valutazione.

Un criterio prevalente di valutazione, fino a questo momento seguito, almeno nei "reports" interni all'ente, è collegato al numero delle pubblicazioni scientifiche; certamente è un criterio attendibile ma è inverosimile ritenerlo l'unico, anche accogliendone la qualità deducibile dal riscontro internazionale.

Per una analisi della relazione redatta il 22 gennaio 2003 dal "Nucleo di Valutazione e Controllo Strategico" del CNR, che ha operato fino al momento in cui è stato in vigore il d. l.vo n° 19/1999, si fa rinvio al par.3.6.

5.3 Beni prodotti e servizi resi

I dati di produttività vengono desunti dalla relazione illustrativa allegata al rendiconto, come è avvenuto per gli anni passati in mancanza di dati più appropriati, validati dal CIV o da altri organi di controllo interno.

Viene aggiornato pertanto all'anno 2003 il prospetto già presente nella relazione 2001 di questa Corte, in attesa di migliori e più indicativi parametri, che dovranno essere adottati in attuazione dei nuovi indirizzi contenuti nel d.l.vo n.127/2003.

Tab.18

PRODUZIONE SCIENTIFICA INTRAMURALE

TIPOLOGIA PRODUZIONE	2000	2001	2002	2003
Attività editoriali	211	224	217	242
Organizzazioni di congressi e convegni	215	175	198	220
Organizzazioni di corsi, scuole e seminari	935	649	750	670
Richieste di brevetto	77	90	76	78
Totale pubblicazioni internazionali	12.726	12.024	12.479	12.160
(di cui: Articoli su riviste JCR)	5.094	4.865	4.890	4.994
Totale pubblicazioni nazionali	6.797	6.264	6.428	6.025
Banche dati	144	136	162	67
Collaborazioni a riviste e congressi	1.915,00	1.213,00	2.457,00	1.846,00
Docenza in corsi universitari	1.208,00	841,00	907,00	1.031,00
Docenza in altri corsi	413,00	340,00	467,00	524,00
Tesi di Laurea	2.028,00	1.526,00	1.737,00	1.545,00
Dottorati di ricerca	609,00	661,00	655,00	907,00
Borse di studio	571,00	370,00	286,00	375,00

Tutti i dati esposti, a partire dal 2001 sono stati raccolti presso i 107 Istituti scientifici oggi operanti in seno al CNR, mentre in passato provenivano da 309 organismi.

Due dati assumono particolare valore per la loro comparabilità a livello internazionale: le citazioni in JCR (Journal of Citation Report) e l'impact factor, vale a dire l'indice di durata delle citazioni sulle riviste internazionali.

I dati esposti nella documentazione illustrativa, annessa al consuntivo 2003 sono stati elaborati dal DAST, "Servizio I" con aggiornamento al 4 agosto 2004.

Si è detto nei paragrafi precedenti che mancano però di una validazione da parte di eventuali organi di controllo interno, stante che quelli preesistenti hanno cessato la loro attività a fine 2003 e i nuovi, che devono trovare legittimazione nell'ambito del riordino

previsto dal d.l. n. 127/2003 e della sottostante regolamentazione tuttora non emanata, non sono stati ancora istituiti.

Il numero complessivo della produzione scientifica (in particolare pubblicazioni internazionali+nazionali) passa da 19.523 del 2000 a 18.185 del 2003, con oscillazione nei due anni intermedi. Sul numero complessivo indicato sopra per il 2003 le pubblicazioni di rilievo (menzione JCR) assommano a 4994; se si procede alla ripartizione di tale cifra non più per aree scientifiche, bensì in base ai "settori prioritari", secondo il prospetto che segue, potrà constatarsi che esistono dei "settori" piuttosto marginali, mentre altri, in particolare i "sistemi di produzione" raggiungono numeri di pubblicazioni e quindi "percentuali" ragguardevoli; concorrenziali con settori analoghi rilevabili dai sistemi internazionali (segue tab. 18).

Tab.19

Pubblicazioni Jcr per settori (raggruppamento per macrolinee)

codifica		Numero pubblicazioni Jcr	% produzione scientifica
1	<i>Sistemi di produzione</i>		
1 1	Materiali	369,0	7,4
1 2	Tecnologie e Processi di Produzione	1139,0	22,8
	Totale	1508,0	30,2
2	<i>Informatica e Telecomunicazioni</i>		
2 1	Tecnologie informatiche	91,0	1,8
2 2	Sistemi informatici	125,0	2,6
	Totale	216,0	4,4
3	<i>Energia</i>	101,0	2,0
	Totale	101,0	2,0
4	<i>Ambiente</i>		
4 1	Clima e Atmosfera	162,0	3,2
4 2	Territorio ed Ecosistemi	285,0	5,7
4 3	Sistemi idrici e marini	171,0	3,4
4 4	Inquinamento	69,0	1,4
	Totale	687,0	13,7
5	<i>Trasporti</i>	7,0	0,1
	Totale	7,0	0,1
6	<i>Agroalimentare</i>		
6 1	Produzione e trasformazione nei settori vegetale e animale	274,0	5,5
6 2	Processi agro-biologici	178,0	3,6
	Totale	452,0	9,1
7	<i>Salute</i>		
7 1	Basi biologiche e molecolari	412,0	8,2
7 2	Nuovi approcci a diagnosi e terapie	718,0	14,4
	Totale	1130,0	22,6
8	<i>Beni culturali</i>		
8 1	Beni ambientali, architettonici e archeologici	24,0	0,5
	Totale	24,0	0,5
9	<i>Discipline Umanistiche</i>		
9 1	Storia, cultura e diritto	20,0	0,4
9 2	Istituzioni economiche, politiche e sociali	20,0	0,4
	Totale	40,0	0,8
10	<i>Discipline Scientifiche</i>		
10 1	Studi e metodologie per il calcolo	422,0	8,5
10 2	Sensoristica e strumentazione	382,0	7,6
10 3	Metrologia	26,0	0,5
	Totale	830,0	16,6
	Totale generale	4995,0	100,0

Sembra opportuno inoltre riportare i dati riguardanti i settori scientifici nei quali sono maggiormente specializzati i più importanti paesi d'Europa e del mondo.

Tali dati, tratti da fonte europea, sono utilizzati anche nel "Report" approntato dal CNR e posti all'inizio dell'analisi di benchmark per far risaltare come la posizione dell'Italia, al momento delle rilevazioni, effettuate in anni antecedenti al biennio 2002/2003, ora all'esame, già cominciava a regredire dalle posizioni di eccellenza, che pure aveva avuto nel passato per cui il nostro Paese potrebbe diventare ancor meno competitivo in molti campi, particolarmente quelli ad alto contenuto tecnologico. Anche nella relazione del "Nucleo di Valutazione" viene fatto rilevare garbatamente che la ricerca spazia troppo nel settore delle scienze umanistiche, mentre è poco presente presso gli altri Paesi con spiccata vocazione ai risultati produttivi.

L'analisi di benchmark è utile proprio perché consente di confrontarsi e quindi effettuare le scelte più confacenti. Il rischio maggiore di una qualunque attività produttiva (e il CNR è attività produttiva per antonomasia) è di spendere molto più di ciò che si produce.

Tab.20 **Efficacia delle pubblicazioni scientifiche nei maggiori Paesi**

	Francia	Germania	Gran Bretagna	Italia	Spagna	Stati Uniti	Giappone
Scienze biologiche di base	0,79	0,95	1,19	0,55	0,42	1,46	0,57
Scienza e farmacologia	0,74	0,81	1,10	0,65	0,38	1,30	0,43
Scienza clinica salute e medicina	0,88	0,82	1,14	0,81	0,58	1,40	0,50
Scienze biologiche	0,76	0,89	1,34	0,40	0,42	1,13	0,50
Agricoltura e scienza dell'alimentazione	0,88	0,70	1,15	0,60	0,48	1,02	0,28
Scienza della terra e dell'ambiente	0,84	1,05	1,12	0,45	0,32	1,30	0,50
Chimica	0,90	1,09	1,31	0,83	0,67	1,94	0,73
Ingegneria	0,83	0,94	0,82	0,64	0,53	1,38	0,60
Informatica	0,81	0,97	0,84	0,69	0,44	1,41	0,45
Matematica e statistica	1,16	0,96	1,18	0,83	0,51	1,43	0,75
Fisica e astronomia	1,04	1,25	1,16	0,85	0,78	1,79	0,80

(*) Anni di pubblicazione 1996, 1997, 1998; anni di citazione 1996-1999, 1997-2000, 1998-2001.

Fonte: European Commission - Key Figures 2002

La tab. 20 elabora, per settore scientifico una misura convenzionale della produzione scientifica, esprimendola con un indicatore tratto dal numero di citazioni reali e dagli articoli più citati.

5.4 Settori prioritari e macrolinee

Tra la documentazione che accompagna il rendiconto 2003 si rinvengono elementi di assoluta novità rispetto alla organizzazione precedente; si tratta di una esposizione sistematica non più basata per "aree scientifiche" e "aree di produzione", bensì sul raggruppamento di 517 macrolinee in dieci settori prioritari, indicati nelle linee guida emanate dal Governo (MIUR).

Nel "Piano preliminare delle attività del CNR per il 2004" viene data ampia spiegazione di come si perviene a questo innovativo modulo di classificazione delle attività produttive, anticipando la riforma introdotta dal D. L.vo 127/2003, che è ancora in fase di attuazione, stante che mancano i "regolamenti" e deve essere ancora costituito, il Consiglio scientifico nazionale; mancano, tra l'altro, i Dipartimenti (art. 10), ancora in fase di concreta istituzione.

Con il consuntivo 2003 è stata fatta, con anticipo la prospettazione che in futuro dovrà riguardare, in modo più completo, l'intera riforma avviata con il commissariamento (durato 13 mesi, dal 13 giugno 2003 al 13 luglio 2004). Le "macrolinee" di cui al prospetto 20 che segue, costituiscono il raggruppamento di circa cinquemila azioni elementari preesistenti e rappresentano "obiettivi progettuali" da inventariare in questa fase propedeutica per valutarne poi il loro "output" in futuro. La loro collocazione, aggregata a fine 2003 in 10 settori prioritari, probabilmente ancora in via provvisoria in attesa di trovare migliore collocazione dopo la istituzione dei "dipartimenti".

Viene riportato nella pagina seguente il prospetto riassuntivo (tab. 21) della macrolinee con la rappresentazione percentuale delle risorse attribuite a ciascun raggruppamento e dei risultati attesi; va osservato però che la rappresentazione percentuale sembra riferirsi piuttosto all'input che non all'output del processo produttivo. La tab. 21, ai fini delle valutazioni da parte della Corte, costituisce soltanto un primo dato utile per poter in seguito analizzare eventuali evoluzioni e quindi effettuare raffronti. Qualunque valutazione sulle aggregazioni in "macrolinee" sarebbe al momento prematura, essendo l'arco della riforma in una fase poco più che embrionale. Si è apprezzato lo sforzo elaborativo compiuto dal DAST.

Tab.21**Prospetto riassuntivo delle Macrolinee**

	Numero macrolinee	% Risorse finanziarie
<i>Sistemi di produzione</i>		
Materiali	20,0	6,8
Tecnologie e Processi di Produzione	48,0	10,2
Totale	68,0	17,0
<i>Informatica e Telecomunicazioni</i>		
Tecnologie informatiche	12,0	1,3
Sistemi informatici	38,0	5,7
Totale	50,0	7,0
<i>Energia</i>		
	9,0	2,3
Totale	9,0	2,3
<i>Ambiente</i>		
Clima e Atmosfera	16,0	3,8
Territorio ed Ecosistemi	17,0	3,9
Sistemi idrici e marini	18,0	7,1
Inquinamento	12,0	1,7
Totale	63,0	16,5
<i>Trasporti</i>		
	4,0	1,0
Totale	4,0	1,0
<i>Agroalimentare</i>		
Produzione e trasformazione nei settori vegetale e animale	42,0	6,2
Processi agro-biologici	24,0	4,3
Totale	66,0	10,5
<i>Salute</i>		
Basi biologiche e molecolari	42,0	7,6
Nuovi approcci a diagnosi e terapie	90,0	21,4
Totale	132,0	29,0
<i>Beni culturali</i>		
Beni ambientali, architettonici e archeologici	25,0	1,8
Totale	25,0	1,8
<i>Discipline Umanistiche</i>		
Storia, cultura e diritto	32,0	3,2
Istituzioni economiche, politiche e sociali	19,0	2,4
Totale	51,0	5,6
<i>Discipline Scientifiche</i>		
Studi e metodologie per il calcolo	21,0	3,7
Sensoristica e strumentazione	23,0	4,2
Metrologia	5,0	1,4
Totale	49,0	9,3
Totale delle macrolinee	517,0	100,0

Considerazioni finali

Esiste una stretta connessione tra le considerazioni finali esposte nel referto approvato dalla Sezione controllo enti per l'anno finanziario 2001 e quelle cui si perviene al termine del controllo relativo agli anni 2002 e 2003.

Si evidenziava, nelle considerazioni finali per l'anno 2001, che la riforma avviata con il d. l.vo n 19/1999 non aveva avuto ancora attuazione al termine di quell'anno; si poneva l'accento sul costante aumento delle spese per il personale, sempre più preponderanti sull'importo della contribuzione ordinaria annuale e si lamentava infine la disarticolazione tra scelte programmatiche e decisioni finali.

Si può constatare dalla lettura dei cinque paragrafi precedenti che le patologie riscontrabili nella gestione degli anni 2002 e 2003 comprendono quelle stesse rilevate per il 2001, aggravate dalla situazione conflittuale determinatasi nel biennio ora all'esame. Qui di seguito si riportato in sintesi i punti di criticità rilevati:

- 1 Susseguirsi troppo rapido di due progetti di riforma, il primo del 1999 ed il secondo del 2003, quest'ultimo inseritosi mentre il d.l.vo 19/1999 non aveva ancora trovato completa attuazione;
- 2 Assoluta sconnessione tra attività di programmazione e realizzazione delle attività istituzionali e gestionali;
- 3 Incompleto e inadeguato funzionamento degli organi di controllo interno e quindi impossibilità di valutazioni basate su elementi oggettivi;
- 4 Rapporto tra costo del personale ed entrate ordinarie in costante crescita e conseguente irrigidimento del comparto di parte corrente;
- 5 Politica edilizia costosa e non sempre rispondente alle esigenze dell'ente.

1.1 In merito al susseguirsi rapido delle due riforme va detto (oltre a quanto esposto nel par. 1.1.4) che il primo progetto di riforma, quello previsto dal d.l.vo n.19/1999, ha avuto un iter lento la cui probabile conclusione sarebbe coincisa con la fine dell'esercizio 2003, nell'arco, quindi, di quattro anni. Quanto esposto sopra diventa però una mera ipotesi senza riscontro di certezza, stante che a metà dell'anno 2003 è entrato in vigore il d.l.vo n.127/2003 per cui l'iter della riforma precedente è stato interrotto. La discrasia tra l'attuazione della riforma introdotta con il d. l.vo 19/1999 ed una impostazione diversa che il Governo voleva che fosse impressa nell'area della ricerca si era già evidenziata fin dall'aprile 2002, con la presentazione al CIPE da parte del MIUR di un documento politico-amministrativo denominato "Linee guida per la politica scientifica e tecnologica del Governo –periodo 2002/2006" (pubblicato in GU n 248, ottobre 2002). Una valutazione circa i motivi, interni o esterni al CNR, che hanno determinato il fallimento attuativo di quel primo progetto di riforma, sarebbe

difficilmente attestata su dati oggettivi. Resta invece da osservare che la riforma istituzionale-contabile scaturita dalla riforma del 1999 e posta in attuazione attraverso i metodi di contabilità 2003, ha mostrato forti carenze di coerenza gestionale. Il sistema contabile prevalentemente di cassa, basato su 108 centri periferici di spesa ed un centro di spesa operante presso l'Amministrazione del CNR a Roma, ha mostrato notevoli discrepanze, senza effetti di miglioramento del sistema precedente strutturato per competenza e per cassa.

Non può tacersi il mancato rapido avvio della riforma introdotta con il d.l.vo n.127/2003, che non trova applicazione neppure nel corso del 2004; si è determinata una situazione di stallo tra applicazione di norme regolamentari precedenti, ormai superate ma ancora vigenti, ed impossibilità di operare in base ai nuovi principi, enunciati dal richiamato decreto n.127 ma non formalizzati.

2.1 Circa l'assoluta sconnessione tra attività programmatica triennale e processi decisionali, si è avuto modo di farne circostanziata esposizione nel par.2. Qui occorre ribadire la necessità di rideterminare le condizioni di credibilità riferite al sistema ciclico <programmazione/produzione>, sostanzialmente inattuato durante gli anni 2002/2003, evitando di ricorrere a meri criteri espositivi di programmi precedenti, presentati sotto volubili aggregazioni prive di tessuto organizzativo funzionale. La programmazione triennale, che costituiva il cardine della riforma del 1999, ha prodotto soltanto lavoro inutilmente aggiuntivo rispetto alle linee attuative. Miglior risultato si è ottenuto soltanto dalla innovata rete informatica, che ha mostrato una potenzialità coerente con i risultati da raggiungere. Del sistema informatico occorrerà riprogrammare il software per renderlo coerente all'esigenza di una contabilità che operi <per competenza> oltre che <per cassa> e si sviluppi ancora verso criteri di contabilità economica le cui prime tracce sono rilevabili nel consuntivo 2003.

3.1 Il controllo interno, che era esplicitamente previsto nel disegno di riforma 1999 (art. 5, comitato di valutazione), non ha funzionato, anche se il "Comitato di valutazione", come risulta dagli atti, ha finito per limitarsi alla "valutazione dei risultati scientifici e tecnologici della attività complessiva dell'ente e dei suoi singoli istituti" e non a quella dei risultati per singolo settore.

Deve dirsi che il sistema di controllo che meglio si è reso palese nell'anno 2003 è stato quello prestato dal Servizio contabile, connesso alla funzionalità della contabilità periferica, attraverso il quale è stato possibile esercitare una continua verifica del fabbisogno effettivo della contabilità di cassa gestita dai centri periferici di spesa.

Relativamente al funzionamento dei controlli interni va detto che è indispensabile la loro attività per la valutazione della produzione della ricerca (c.d. attività istituzionale); occorre ribadire che le attività complessive di rilevazione e di verifica cui avrebbe dovuto provvedere il

CIV (Comitato Interno di Valutazione) non sono state effettuate relativamente agli anni 2002/2003 ora al controllo; le uniche attività di analisi dei dati di produzione nascono negli stessi uffici del CNR, risentendo peraltro del quel clima confuso che ha caratterizzato le gestioni dei due anni anzidetti.

Il collegio dei revisori dei conti, operante presso l'ente ai sensi dell'art. 4 del d.l.vo n.19/1999, peraltro in condizioni di grande difficoltà, ha espletato le proprie funzioni con il massimo dell'abnegazione, rilevando sempre tempestivamente i fatti più incidenti sia contabili sia gestionali, anche se costretto ad operare a ranghi ridotti e con l'Ufficio di supporto dimensionato all'essenziale.

L'attuazione pratica impressa alle linee riformatrici del 1999 è risultata fortemente carente rispetto all'esigenza di valutazione dei risultati.

Anche con riferimento alla riforma del 2003 deve dirsi che procede alquanto lentamente l'attuazione del sistema dei controlli. Tempestivamente è stato nominato il collegio dei revisori dei conti in quanto organo del CNR. Di certo può affermarsi che le attività di ricerca, ricadenti nell'anno 2003, non sono state valutate da alcun Comitato, né quello previsto dal richiamato art. 5 della abrogata normativa, né quello voluto dal vigente art. 10 (d.lvo 127/2003).

La gestione svoltasi negli anni 2002 e 2003 è stata caratterizzata, nel suo complesso da grandi incertezze sull'evoluzione dell'ente, dal repentino, brusco ed anche traumatico cambiamento del vertice gestionale, da una riforma non completata (quella del 1999) e dall'avvio del nuovo modulo di riordino, cui ha dato inizio il commissariamento, terminato il 13 luglio 2004, mentre erano ancora in corso le attività preparatorie, che si sarebbero dovute attuare entro tempi talmente brevi da apparire impossibili (art. 23 del d. l.vo n.127/2003) e quindi non del tutto rispettati dal Commissario straordinario. Oltre alla confluenza di enti nel CNR disposta dal d. lvo n. 127/2003, per effetto del secondo ciclo di riforma, Istituti dell'Ente sono stati scorporati e aggregati ad altri organismi di ricerca, rispettivamente in base al d. lvo n. 138/2003 di riordino dell'Istituto nazionale di astrofisica e al d. lvo n. 38/2004 di costituzione dell'Istituto di ricerca metrologica.

4.1 Il rapporto tra entrate conferite quale fondo ordinario e le spese destinate alla gestione del personale diventa sempre più ravvicinato a causa del contenimento del primo su valori assoluti uguali, se non minori, di quelli risalenti al decennio precedente (anno base 1993) ed un aumento, a fronte, delle spese per il personale, che di biennio in biennio – seguendo la periodicità dei contratti- aumenta in modo esponenziale, nonostante la riduzione delle unità in servizio nel 2003.

La previsione di 413 mln. euro, fatta per il 2003 è stata abbondantemente superata a consuntivo e mentre i contributi ordinari mostravano una flessione nel biennio 2002/2003 passando da 542,6 a 533,1 mln.euro, i costi del personale, per lo stesso periodo passavano da 411,5 e 436,6 mln.euro, costituendo in percentuale il 57,4% sulla spesa totale di 759,8 milioni di euro, nel 2003, e l'81,8% del contributo ordinario per lo stesso anno.

Sono dati che creano non poca preoccupazione sulla possibilità di una qualunque evoluzione nella sistematica di ricerca dell'Ente.

Essendo impossibile prevedere che l'acquisizione di risorse per l'autofinanziamento dell'attività di ricerca possa contemperare il costo sempre crescente per il personale, occorrerà far ricorso ad operazioni di riordino che incidano su attività di ricerca non prioritaria al momento per evitare di sacrificarle tutte. L'effetto dello scorporo di rilevanti Istituti del CNR dovrà essere valutato alla luce della loro effettiva consistenza e a conclusione delle previste procedure, nonché sulla base degli accorpamenti di taluni enti nel CNR, disposti dallo stesso d. lvo n. 127/2003.

5.1 Circa le attività edilizie per nuove realizzazioni di immobili o per la manutenzione ordinaria e straordinaria di beni esistenti, deve annotarsi una assoluta estemporaneità degli interventi. Esiste un programma triennale ed un elenco annuale di lavori (predisposto dall'ufficio II – Sviluppo Edilizio della DG) e da detto ufficio è stato anche prodotto un programma triennale 2002-2004 approvato dal Consiglio Direttivo il 7 febbraio 2002 ma non può asserirsi che tale piano abbia avuto esecuzione. Anche riguardo all'attuazione di detti programmi e progetti manca, o quanto meno non viene fatta emergere istituzionalmente, una adeguata attività di controllo interno che dia elementi di valutazione reale del prodotto e del risultato. Il CNR ha un patrimonio edilizio rilevante e diffuso sul territorio che merita una penetrante attenzione ove non si voglia che vada verso un inesorabile degrado.

Un ulteriore (rispetto a quello evidenziato prima) programma triennale di lavori edilizi e annesso elenco annuale 2004-2006, risulta approvato dal Commissario straordinario in data 14 aprile 2004.

Concludendo si auspica che lo stato di precarietà sia stato effettivamente superato con l'insediamento del Consiglio di amministrazione avvenuto il 14 luglio 2004 e che si proceda rapidamente all'insediamento degli altri organi indispensabili al funzionamento dell'ente (Consiglio scientifico generale, Costituzione dei dipartimenti, quindi consiglio dei direttori di dipartimento e Comitato di valutazione), unitamente alla istituzione di un compiuto sistema di controlli interni in attuazione dei principi di cui al d. lvo n. 286/1999.