

RELAZIONE sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del
CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE (CNR) per l'esercizio 2001

S O M M A R I O

Premessa

1. Notazioni di contesto e sulla prima riforma della ricerca
2. Acquisizione delle risorse
3. Destinazione e impiego delle risorse
4. Vicende gestionali connesse alle attività immobiliari
5. Attività istituzionali
6. Risultati finanziari, economici e patrimoniali

Considerazioni finali

Premessa

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

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

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

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

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

1. Notazioni di contesto e sulla prima riforma della ricerca

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

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

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

Secondo una indagine ISTAT del dicembre 2002, la spesa di ricerca e sviluppo risulta nello stesso anno inferiore a quella del 2001, scendendo da 8.073 a 8.037 milioni di euro (a prezzi costanti ed escludendo le università). Una conferma del calo delle risorse pubbliche è desumibile anche dall'andamento del fondo ordinario del MIUR per gli enti di ricerca (art. 7 del D.L.vo n. 204/1998), che segna un

importo sostanzialmente immutato in valori correnti, passando da 1.522 milioni di euro nel 2000, a 1.544 nel 2001 ed a 1.576 nel 2002.

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

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

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

Resta comunque ferma l'esigenza di una strategia e di obiettivi comuni, da tradurre in specifici obiettivi nazionali. Quali primi risultati dello spazio comune vanno sottolineati: la comparazione delle politiche nazionali in base a 20 indicatori; lo sviluppo di una rete europea di centri di mobilità e di assistenza ai ricercatori (da avviare nel corso del 2003); la creazione di una rete telematica trans-europea ad alta velocità per lo scambio di informazioni scientifiche; l'istituzione di "piattaforme

industriali", nei settori dell'idrogeno e delle nanotecnologie. Un particolare rilievo assume, inoltre, l'intesa raggiunta nel mese di marzo 2003 sull'iter e sulle procedure per un brevetto comunitario, che consentirà un riconoscimento unico europeo ed il dimezzamento dei costi, che superano al momento – da tre a cinque volte – quelli statunitensi e giapponesi. E' previsto, infatti, che la traduzione in una delle tre lingue ufficiali verrà posta a carico del bilancio comunitario, mentre lo specifico sistema di giurisdizione centralizzato prenderà avvio dal 2010.

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

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

I primi schemi di decreti legislativi di ulteriore revisione (sul CNR; sull'ASI; sull'INAF; sull'Ente nazionale di metrologia) non appaiono peraltro rispondenti ad una chiara e visibile logica di sistema ed operano modesti accorpamenti, inoltre circoscritti ai soli enti vigilati dal MIUR. Una stessa ottica settoriale appare, d'altra parte, connotato comune degli ulteriori decreti in corso di approvazione, riferiti a singoli enti (ENEA), oppure a singoli comparti (agricoltura, salute).

Rimane comunque aperta la problematica, segnalata dalla Corte, sulla eccessiva frammentazione delle competenze di ricerca tra i vari dicasteri, che

dovrebbe trovare soluzione elettiva in stretta connessione e contestualmente al riordino degli enti vigilati. Occorre inoltre un rapido superamento delle carenze, riconosciute nelle stesse menzionate linee guida sulla politica governativa della ricerca, attraverso la puntuale e tempestiva adozione di adeguati atti di indirizzo nei confronti degli enti, da parte dei rispettivi ministeri, per garantire il necessario raccordo tra le politiche generali e quelle di settore. Resta ferma – in ogni caso – l'esigenza della individuazione di una sede governativa di coordinamento complessivo, che nei Paesi più evoluti è affidata al Premier, pur nella centralità ed essenzialità delle funzioni del CIPE.

1.3.2 Altri problemi di rilievo – segnalati più volte dalla Corte – riguardano i finanziamenti pubblici, nei profili della scarsa coerenza o addirittura della palese contraddizione, tra le scelte programmatiche e le decisioni di spesa e della urgente necessità di effettiva riqualificazione della stessa spesa, che è enunciata tra le principali azioni da attuare nelle più volte richiamate linee guida di politica governativa della ricerca.

In effetti, alle programmate risorse aggiuntive, previste nelle predette linee guida nel 2003 e 2004 (rispettivamente per 1.495 e 2.555 milioni di euro) hanno corrisposto le già cennate riduzioni degli stanziamenti disposte per gli stessi anni dalla legge finanziaria per il 2003. Inoltre, il meccanismo di concessione dei contributi risulta tuttora privo di criteri selettivi ancorati alla validità dei programmi e dei progetti – e quindi sempre lontano dall'auspicata finalità di incentivazione della competitività tra gli enti – risolvendosi in un mero appesantimento burocratico, che aggrava ritardi e incertezze. E' significativo al riguardo evidenziare che le assegnazioni sul "fondo ordinario" per il 2002 hanno avuto definizione negli ultimi mesi dello stesso anno e che quelle sul "fondo integrativo speciale", per i programmi strategici, hanno visto la pubblicazione del "Bando 2001" nella Gazzetta Ufficiale del 14 gennaio 2003.

1.3.3 Sul piano dell'attuazione dei principali aspetti qualificanti, introdotti dai primi decreti di riforma, va segnalata la mancata costituzione dei collegi rappresentativi della comunità scientifica, previsti dall'art. 4 del D.L.vo n. 204/98 (Consigli scientifici nazionali e Assemblea della scienza e della tecnologia). E' rimasta così preclusa la partecipazione della predetta comunità alla programmazione nazionale della ricerca e alla nomina degli organi di indirizzo politico e di consulenza dei più importanti enti di ricerca. Ne è conseguita altresì la situazione di precarietà delle corrispondenti composizioni collegiali, legittimate ad operare in base a norme transitorie e per una durata condizionata alla costituzione dei nuovi organi. Va, comunque, sul punto rilevato come la scelta che si delinea, nei più recenti schemi di decreti legislativi di riforma, che prende atto del fallimento delle precedenti scelte organizzative e circoscrive i poteri di nomina soprattutto in ambito governativo, rischia di sacrificare, a tempo indefinito, le istanze dei principali protagonisti del settore, la cui autonomia trova specifico riconoscimento nella Costituzione.

1.3.4 Segna ancora ritardi l'entrata a regime dei principali strumenti previsti dal D.L.vo n. 204/98 – a livello governativo e di ente – sia per la pianificazione integrata, che per la verifica sistematica dei risultati della ricerca.

Il Programma nazionale della ricerca 2001-2003 è stato infatti pubblicato nella G.U. del 26 marzo 2001 e quindi ad esercizio inoltrato, né hanno avuto attuazione i prescritti aggiornamenti annuali. Va inoltre sottolineato che, nelle linee guida governative per la ricerca (pubblicate nella G.U. del 22 ottobre 2002), si preannuncia l'elaborazione del nuovo Programma nazionale 2003-2005, che risulta già intempestivo per il 2003 e per il quale – tra l'altro – viene auspicato il "pieno coordinamento delle attività di ricerca di competenza delle diverse Amministrazioni", obiettivo da ritenere pertanto non conseguito con quello precedente.

Mostra invece sintomi di crescente dinamismo l'apposito Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR), istituito presso il MIUR. Dopo la determinazione dei primi criteri generali – effettuata nel secondo semestre del 2000 e menzionata nel precedente referto – deve segnalarsi la presentazione, nell'ottobre 2002, della relazione annuale riguardante 8 enti pubblici di ricerca (tra i quali: CNR, ENEA, INFN e INFN), che ricevono trasferimenti pubblici per circa 1.200 milioni di euro annuali. I rilevati punti di debolezza – in coerenza alle più generali e già richiamate "pagelle" europee – riguardano: il modesto numero di brevetti ed il loro scarso sfruttamento economico; l'elevata incidenza del personale di supporto rispetto a quello di ricerca; l'insufficienza delle informazioni sulla gestione delle risorse e sull'impatto economico dei progetti. I profili positivi concernono le pubblicazioni internazionali, in generale crescita e con una media di 5, 6 articoli per ricercatore.

Dal quadro complessivo, si desume comunque l'esigenza di una più diffusa cultura della valutazione all'interno di ciascun ente – che è compito prioritario del Comitato promuovere ed incentivare – anche per consentire l'ottimale allocazione delle sempre minori disponibilità ed orientare le scelte di politica della ricerca. Proprio a questo fine, il Comitato ha elaborato una serie di standard, illustrati in un documento del febbraio 2003, relativo alle "Linee guida nazionali per la valutazione della ricerca", nell'ambizioso obiettivo di verificare circa 40.000 "prodotti" in un triennio. Il meccanismo preordinato si fonda su di una serie di Comitati – supportati da esperti esterni, anche stranieri – e ne è prevista l'estensione, oltre che agli enti vigilati dal MIUR, anche all'attività di ricerca delle università. Il successo delle iniziative in corso rimane subordinato, al controllo dei costi di struttura, al coordinamento delle numerose composizioni collegiali impegnate (data anche la previsione di ulteriori sub-comitati, per settori specifici e di circa 150 scienziati, per le diverse aree) e, soprattutto, alla condivisa accettazione e generalizzata applicazione degli standard di qualità, da parte degli enti interessati. Sotto quest'ultimo profilo, il progetto complessivo rischia di restare in parte inattuato, ove non venisse esteso a tutti gli altri enti di ricerca e soprattutto a quelli più importanti, che operano in altri settori (come quelli della salute, delle attività produttive, dell'agricoltura) e rientrano nell'ambito competenziale di altri ministeri vigilanti.

1.4 Nel delineato quadro di carenze, soprattutto del contesto operativo in cui si svolge la sua azione, non può ritenersi ancora concluso neanche il primo riordino del CNR, a distanza di circa quattro anni dalla pubblicazione del D.L.vo n. 19/99. E' infatti tuttora in corso il processo di completamento degli organi degli Istituti di nuova costituzione (dei quali, uno, ancora sperimentale) e risulta in via di iniziale e solo parziale attuazione, nel 2003, la riforma della contabilità e del bilancio.

Quest'ultimo ritardo desta forti preoccupazioni, perché incide sugli strumenti essenziali per assicurare un effettivo decentramento ed un efficiente controllo di gestione, oltre che per consentire la guida ed il governo della complessiva azione dell'Ente. Né appare agevole prevedere l'impatto che il nuovo decreto di riordino potrà determinare sulla organizzazione degli Istituti, allo stato non ancora definita.

1.4.1 In ordine alla iniziale revisione straordinaria della rete scientifica, non muta il giudizio critico formulato nei precedenti referti. Dagli esiti, ormai sufficientemente delineati, emerge infatti la conferma di una operazione basata su una sequenza di successive aggregazioni, nella quale non è visibile un chiaro disegno strategico e che appare caratterizzata da poche confluente numericamente rilevanti e da dismissioni e chiusure, tradottesi sostanzialmente in "afferenze" ad altre strutture di nuova istituzione. Deve altresì ribadirsi che resta elevata l'entità delle Sezioni e "unità staccate" (161), notevole la quota di quelle territorialmente decentrate (27%) ed eccessivamente modesta la dotazione unitaria del personale di ruolo (10% sino a 20 unità). E' inoltre significativo rilevare che la direzione degli istituti è coperta quasi totalmente da uomini (fatta eccezione per 2 donne) ed esclusivamente da italiani, nonostante la prevista selezione mediante bandi internazionali.

In ogni caso, pur tenendo conto della consistente riduzione operata delle oltre 300 strutture preesistenti, nella misura di circa 1/3 (108, di cui 1 sperimentale), non sembra tuttavia agevole identificare in molte di esse quel "modello innovativo" – di istituzione "qualificata", di "livello internazionale e dimensione adeguata", anche come "capacità di autofinanziamento" – prefigurato nel decreto di riforma. E' sintomatico osservare che una quota vicina al 30% degli Istituti non raggiunge il 10% di autofinanziamento e che sfiora il 20% la quota di quelli con fondi per la ricerca inferiori ai 500.000 euro (cfr. Report 2002). Né appaiono fugati i dubbi sul superamento della pregressa frammentazione, di strutture e risorse, che appaiono anzi aggravati dalla mancanza di adeguati strumenti di raccordo, di una completa rete informatica integrata, di un efficiente sistema di valutazione analitica della ricerca intramurale. Lo stesso Comitato interno di valutazione (CIV), oltre a rilevare nel suo primo rapporto l'esigenza di monitoraggio ed eventuale revisione, soprattutto delle articolazioni geograficamente più distanti, ha raccomandato, nel rapporto 2002, la chiarezza delle strutture organizzative e dei processi decisionali – anche perché possano venire compresi e condivisi dal personale – tanto al centro, quanto per le organizzazioni locali degli Istituti.

Anche tenendo conto dell'ulteriore ed imminente decreto di riordino, conserva quindi piena attualità ed immutata rilevanza la necessità – già richiamata nel precedente referto – di una assidua verifica sul funzionamento e sui risultati dei nuovi Istituti, procedendo – ove indispensabile oppure opportuno – a successive operazioni di revisione. E ciò, al fine di costituire organismi forniti di una adeguata "massa critica" e quindi dotati di sufficienti risorse (umane, strumentali e finanziarie) per competere a livello internazionale e, nello stesso tempo, caratterizzate da flessibilità e capacità di cambiamento, per adattarsi rapidamente alle nuove sfide globali, in continua evoluzione. Nella direzione del rafforzamento e

del coordinamento delle attuali numerose articolazioni periferiche, può risultare positivo il nuovo decreto legislativo di riordino del CNR – con la previsione di strutture intermedie - sempre che dispieghi i suoi effetti salvaguardando l'autonomia scientifica costituzionalmente riconosciuta.

1.4.2 Come si è anticipato nel presente referto e sottolineato in quello precedente, nella attuale conformazione organizzativa del CNR – quale grande macrostruttura, tuttora caratterizzata da una frammentata articolazione, soprattutto sul piano territoriale – assume rilevanza essenziale l'introduzione di una gestione integrata, pianificata e pluriennale, basata sulla contabilità economico-analitica ed il controllo di gestione, prevista dal decreto di riforma del 1999. Operazione, questa, che conserva importanza essenziale anche per la nuova riforma e che rimane inscindibilmente collegata a parallele revisioni organizzative e subordinata alla predeterminazione di un compiuto quadro di procedure esecutive e di una adeguata informatizzazione. E ciò, per garantire un reale ed efficiente decentramento decisionale, piena responsabilizzazione delle unità di ricerca ed amministrative e, nel contempo, la governabilità complessiva, attraverso l'esercizio di poteri di direttiva e controllo, basati sulla misurazione delle attività e dei risultati. Il sistema – a regime – dovrebbe altresì assicurare e verificare i necessari collegamenti e le coerenze, sia tra gli strumenti di pianificazione, di programmazione e di bilancio, sia con le linee di politica governativa e con quelle proprie dell'Ente, nei suoi diversi livelli, decisionali ed operativi.

Il precedente referto ha evidenziato i ritardi e le incongruenze delle iniziative svolte: sul piano dei tempi, in ragione del ripetuto rinvio della scadenza legislativa, prorogata al 2003; sul piano progettuale ed attuativo, per la mancanza di una visibile regia unitaria, soprattutto negli indispensabili raccordi tra profili organizzativi, contabili e della implementazione informatica. E' stata, infatti, decisa la riprogettazione di un nuovo sistema informativo integrato (NSII), peraltro nella contestuale prosecuzione di altri progetti – per le attività istituzionali e di supporto – secondo una logica di sviluppo che appare quindi ancora di tipo settoriale.

Più in dettaglio, per il nuovo sistema di contabilità economica, sono stati rilevati: i primi tentativi avviati per una autonoma sperimentazione e non giunti a compimento, ma senza il coinvolgimento dei più qualificati Istituti propri, con specifiche competenze nella materia; l'approvazione di un accordo quadro con un consorzio interuniversitario (CINECA) – cui partecipa lo stesso CNR – omettendo, peraltro, sia il ricorso a procedure selettive, sia l'audizione dell'AIPA (la delibera adottata risulta all'esame istruttorio della Procura della Corte dei conti per il Lazio). Né sono apparse del tutto persuasive le argomentazioni, fornite dall'Ente, sull'impossibilità di distrarre a lungo le risorse interne dalle principali missioni istituzionali – interessate comunque in varie fasi del progetto, sempre a detta dell'Ente – e sulla asserita unicità del modello prescelto (pur dichiarato estensibile al comparto pubblico), oltre che sullo spostamento del parere AIPA al momento dell'esecuzione. Trattasi infatti di una iniziativa, di cui va ribadita la valenza centrale, che rimane condizionata nel successo dalla partecipazione attiva e consapevole delle strutture interne e che, fino dalla prima ideazione – anche per i suoi costi elevati e l'intrinseca complessità – avrebbe dovuto possedere i prescritti requisiti di compatibilità e di integrazione con le amministrazioni pubbliche, affidati alle valutazioni dell'AIPA.

Emerge da recente istruttoria che: l'impegno complessivo iniziale (del. CD 83/2001) ammonta a circa 5,2 mln di euro (al netto di IVA e con possibile

maggiorazione del 5%), più circa 413,2 mgl di euro per prestazioni di supporto esterne (del. CD 162/2001); due pareri AIPA (del. 4/4/2002 e del. 26/9/2002), richiesti dopo le sollecitazioni della Corte e limitati a due segmenti del progetto, prendono atto delle modalità di scelta del contraente, condividono la scelta tecnica architettonica, ma formulano rilievi di congruità sui costi (144,9 mgl di euro, invece che 233,8 e 0,8 mln di euro, invece che 1 circa); i costi AIPA del primo segmento sono stati sottoposti ad una commissione di esperti esterni, che ha stimato taluni valori unitari in importi più elevati; per il primo contratto, sono stati effettuati pagamenti superiori al parere AIPA; la spesa totale, sino ad ora sostenuta, supera i 2,6 mln di euro.

In proposito, non può non rilevarsi che, a distanza di quattro anni dal decreto di riordino e tenendo conto, sia dei massicci impegni di spesa per circa 20 milioni di euro nel triennio 1999-2001 (computando solo 6 capitoli del consuntivo, rispettivamente dal numero 104006 al 104007 e dal 212004 al 212007), sia della presenza di almeno 6 qualificati Istituti interni con elevate competenze nel settore, era lecito attendersi risultati più tempestivi ed efficaci. E ciò anche se l'Ente sottolinea una prima riduzione dei costi di gestione del sistema informativo (da 1.231 mln di euro a 960 nel 2002), che crescono per la rete telematica (da 735 a 1.463 mln di euro).

Né possono ignorarsi le gravi carenze che connotano l'applicazione della nuova disciplina, cui l'Ente ha ritenuto di dare comunque applicazione, peraltro parziale e graduale, forse anche per effetto delle ripetute sollecitazioni. Dall'esame del bilancio 2003 – prescindendo dalle osservazioni di dettaglio che si rinviano alla specifica trattazione (capitolo 6°) – non è dato, infatti, riscontrare: né la prescritta estensione pluriennale delle previsioni, che vengono limitate ad un solo esercizio; né alcun visibile collegamento con il piano di attività; né e, soprattutto, la previa predisposizione del documento sui piani di gestione dei centri di responsabilità (ed in particolare dei 108 Istituti), che costituisce adempimento pregiudiziale e fondamento della programmazione di bilancio e che viene invece rinviato ad un momento successivo, capovolgendo tempi e criteri di impostazione e redazione del bilancio stesso. Nella sostanza trattasi di un bilancio, formalmente di tipo decisionale e di sola competenza, che continua ad allocare le risorse in base ai fabbisogni pregressi e che non solo rischia di vanificare i cardini e le principali finalità della riforma, ma di segnare un temporaneo arretramento, negli aspetti informativi e per le esigenze di controllo.

1.4.3 Il processo sia di compiuta attuazione che di entrata a regime della riforma del 1999 segna tuttavia rallentamenti anche per ulteriori rilevanti aspetti, che appaiono invece essenziali ai fini del superamento delle principali carenze, sottolineate nei precedenti referti. Essi, in particolare, attengono: alla produzione normativa, alla pianificazione triennale e annuale, allo snellimento delle strutture dell'amministrazione centrale, alla piena operatività, rispettivamente, degli organi per la valutazione della ricerca e del sistema dei controlli interni, nonché alle iniziative volte all'attuazione degli strumenti innovativi di tipo imprenditoriale. Per tutti i profili elencati occorrerà comunque verificare l'impatto del nuovo decreto di riordino, ferma restando l'utilità delle osservazioni formulate, soprattutto ai fini dell'adozione dei previsti regolamenti autonomi (in materia di organizzazione, contabilità e personale).

1.4.3.1 L'assetto normativo – che sembrava aver raggiunto una sostanziale stabilità – dopo le modifiche a quattro dei sette regolamenti di autonomia, pubblicate nel dicembre 2001 e gennaio 2002 e menzionate nel precedente referto – è stato sottoposto ad ulteriore revisione, in occasione della prima applicazione graduale della nuova disciplina contabile e di bilancio. Le rettifiche apportate con

provvedimento 14 gennaio 2003 (pubblicate nella G.U. n. 17 dello stesso mese) riguardano 16 dei complessivi 74 articoli e appaiono sostanzialmente mirate ad aggiustamenti tecnico-operativi, la cui esigenza è emersa in fase attuativa. Pur considerandone l'intento semplificatorio, non si ritiene tuttavia condivisibile il dimezzamento (da 4 a 2) dei rapporti dei centri di responsabilità, perché indebolisce la c.d. "funzione reportistica", indispensabile per la tempestiva adozione di misure autocorrettive nel corso dell'esercizio, in base alla rilevazione più aggiornata dei risultati conseguiti.

Il quadro normativo sinora disegnato non ha comunque visto un sufficiente periodo di sperimentazione, per la formulazione di un ponderato giudizio complessivo ed anzi altre modifiche si renderanno necessaria per effetto, sia del nuovo decreto di riordino del CNR, che del (sopravvenuto) regolamento di contabilità per gli enti pubblici della legge n. 70/75 (D.P.R. 27.2.2003, n. 97). Proprio in tale prospettiva, conviene pertanto ribadire le raccomandazioni espresse nel precedente referto ed in parte già accolte: di evitare il rinvio a delibere quadro e quindi il rischio di eludere il controllo ministeriale sui regolamenti, che non si è peraltro ripetuto in occasione del più recente provvedimento dell'Ente, in materia contabile; di rimeditare la disciplina sui concorsi, per assicurare il pieno rispetto dei principi di trasparenza e di obiettività, meglio garantiti dal sorteggio delle commissioni d'esame; di dedicare una specifica attenzione ai profili sulla puntuale individuazione e sull'assoluto rispetto dei ruoli e delle attribuzioni degli organi, non includendo – tra l'altro – i componenti del Comitato di consulenza scientifica nelle commissioni di concorso. Una irrinunciabile ed assidua azione di rafforzamento è poi richiesta per le misure di contenimento dei costi di struttura, imposta dalla prima riforma e rivestente comunque valenza generale ed autonoma. Essa, in ogni caso, non può non riguardare talune importanti delibere quadro – che implicano, nel loro complesso, notevole riflessi di spesa e saranno oggetto di successiva trattazione – relative agli uffici di diretta collaborazione, alle indennità per gli organi e per i direttori degli Istituti, al massiccio avanzamento del personale dei livelli (600 posti), agli esperti da affiancare al Comitato di consulenza scientifica, ai compensi per la partecipazione dei dirigenti alle sedute degli organi collegiali.

1.4.3.2 L'attività di pianificazione triennale ed annuale – che costituisce uno dei cardini della riforma ai fini della determinazione, concertata con la comunità scientifica interna, degli indirizzi generali, degli obiettivi, delle priorità e delle risorse – si è sinora svolta in ritardo sulle scadenze previste e prevalentemente come adempimento formale, per effetto di cause endogene ed esogene. Come segnalato nel precedente referto, il primo piano triennale di attività (2001-2003) – adottato alla fine del 2001, a distanza di un anno dalla pubblicazione dell'apposito

regolamento ed anteriormente al perfezionamento del Programma nazionale – è rimasto sostanzialmente inoperante. E ciò, principalmente in ragione delle ambiziose scelte di complessivo rilancio dell'Ente, adottate come impostazione di fondo (raddoppio dei ricercatori, dei finanziamenti, dei programmi e degli investimenti per l'ammodernamento delle strutture e della strumentazione scientifica), ma non correlate alle compatibilità di bilancio. Il procedimento di approvazione ministeriale, avviato all'inizio del 2001, si è concluso negli ultimi mesi dell'anno – e quindi ben oltre il termine di 90 giorni, stabilito quale condizione per la sua esecutività – con l'invito peraltro ad una integrale rielaborazione del documento, in coerenza con il sopravvenuto Piano nazionale e le opportunità del Sesto programma quadro europeo. I rilievi hanno essenzialmente riguardato: le eccessive assunzioni, l'inattendibile copertura finanziaria, la mancata correlazione tra la riduzione degli Istituti e la loro aumentata capacità operativa, l'insufficienza degli elementi per la verifica di un realistico rilancio e attraverso Istituti comparabili a quelli di alto livello universitario ed internazionale. Le più significative indicazioni di indirizzo hanno sottolineato l'esigenza: di più precisa identificazione delle principali direttrici e dei più rilevanti progetti (con specificazione di obiettivi, tempi, partecipazioni interne ed esterne, risorse e risultati attesi), delle ricadute scientifiche e di quelle sul mondo produttivo; dell'adozione di modelli organizzativi di adeguata massa critica ed impegnati su tematiche complesse, riconsiderando le attività di microagenzia, alla luce anche delle osservazioni della Corte dei conti su assetti organizzativi, programmatici e finanziari. Il documento finale è stato riproposto nel maggio 2002, con presa d'atto ministeriale nel successivo mese di luglio.

Nel corso del 2002, l'Ente ha predisposto i piani 2002/2004 e 2003/2005, il secondo dei quali, inviato alle autorità vigilanti a metà dicembre 2002.

Il primo è divenuto esecutivo ad esercizio inoltrato, il secondo – che prevede, per la prima volta, il quadro delle risorse per il triennio – non ha ancora visto la conclusione dell'esame ministeriale. Ne consegue che 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 dei raccordi tra programmazione delle attività e quella di bilancio. Né può tralasciarsi di rilevare gli emergenti aspetti negativi sotto il profilo della funzionalità e della economicità, tenuto conto che, nonostante la presenza di professionalità di elevata qualificazione all'interno degli Istituti e degli organi dell'Ente, risultano impegnate spese, per apporti esterni e per le esigenze della pianificazione e della

programmazione (cap. 104073), di livello non irrilevante (0,4 milioni di euro nel 1999, 0,3 nel 2000, 0,8 nel 2001, 0,7 nel 2002).

Conservano quindi attualità le osservazioni del precedente referto: sulla tempestività di una compiuta pronuncia ministeriale e sulla preventiva formulazione di adeguate direttive riguardanti priorità, politiche di settore e risorse spendibili; sulle irrinunciabili congruenze delle linee programmatiche dell'Ente con le compatibilità di bilancio e la sostenibilità degli oneri, rimanendo escluse ulteriori entrate statali non previamente autorizzate. Deve tuttavia ribadirsi l'esigenza di una maggiore selettività (da parte del MIUR) nella ripartizione del fondo ordinario, che ha visto nei confronti del CNR – interessato da una radicale riforma, che prevedeva il potenziamento dei ricercatori, ma in assenza di una specifica ed adeguata copertura della spesa – l'attribuzione di una quota annuale sostanzialmente immutata nel periodo dal 1999 al 2002, a fronte di variazioni incrementative per altri enti. Per altro verso e nei confronti del CNR, resta ferma la necessità di una programmazione improntata, per i predetti motivi, alla massima cautela, ancorandola alle reali disponibilità e corredandola di adeguati elementi di specificazione – soprattutto nel documento esecutivo annuale – nonché di appositi indicatori per la misurazione e la verifica dei risultati. Le prospettive di sviluppo rimangono quindi prevalentemente fondate – nel rispetto della riforma – sulle risorse acquisite mediante recuperi di efficienza e su quelle derivanti dalla partecipazione ai programmi comunitari ed alle iniziative condotte congiuntamente con il mondo imprenditoriale. L'ottimizzazione di queste ultime favorirebbe inoltre una pluralità di effetti positivi connessi, in particolare, all'acquisizione di entrate aggiuntive rispetto ai trasferimenti ministeriali, alla realizzazione dei progetti conformi alle linee di politica comunitaria (ed a quelle nazionali che ad esse fanno rinvio), all'effettivo e reciproco trasferimento di conoscenze scientifiche e tecnologiche, concorrendo altresì allo sviluppo dell'innovazione e della competitività dell'intero sistema paese.

1.4.3.3 La revisione delle strutture dell'amministrazione centrale non ha ancora raggiunto un assetto compiuto, né possono ritenersi pienamente perseguiti gli obiettivi della riforma, di snellimento, decentramento e, soprattutto, di contenimento delle spese generali. E' rimasto innanzitutto precario – e per un lungo periodo – l'esercizio delle rilevanti e delicate attribuzioni del Direttore generale, nei suoi compiti di autonoma figura di collegamento e snodo, tra gli organi e le unità gestionali. Dopo la regolare nomina - previa selezione - del settembre 2001 e le

dimissioni del marzo 2002, l'Ente ha infatti riattivato l'anomala prassi, segnalata nei precedenti referti, degli incarichi interinali – rischiosi sul piano della funzionalità – conferiti sempre alla stessa persona. La situazione di precarietà è anzi proseguita nel 2003, nonostante la tempestiva pubblicazione del prescritto bando di selezione (aprile 2002), peraltro prorogato nella scadenza (delibera CD n. 190 del 6 giugno) al successivo mese di ottobre.

L'incarico è stato altresì mantenuto – proprio in virtù del suo affermato carattere transitorio – anche a seguito della legge n. 145/2002 ed oltre i limiti massimi di età dell'interessato, senza procedere neanche a mutarne il titolo giuridico, secondo quanto risulta dagli atti trasmessi. Il comportamento seguito non appare pertanto 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, la nomina previa selezione pubblica. Né appare conferente il richiamo effettuato dall'Ente stesso alla deliberazione della Sezione centrale per il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti (n. 27/2001/P), poiché la relativa pronuncia ammissiva riguarda l'attribuzione dell'incarico di Direttore generale dell'Agenzia industrie-difesa, conferito per sei anni ed in applicazione dell'art. 19 del D.L.vo n. 29/93 (poi confluito nel D.L.vo n. 165/2001). Inoltre, non va trascurata la natura eccezionale e di breve durata del provvedimento interinale di sostituzione dell'ufficio vacante, cui si provvede - di norma - con ricorso a professionalità interne. Conviene infine evidenziare che, dopo le istruttorie esperite, una recente delibera dell'Ente (C.D. del 20/3/03) ha revocato il bando di selezione, con una copiosa serie di motivazioni, incentrate sul sopravvenuto schema di riordino, "notificato" peraltro "ufficialmente" – a detta dell'Ente stesso – nel mese di febbraio 2003.

Per il Direttore generale dimissionario, i revisori hanno – tra l'altro – rilevato l'attribuzione della maggiorazione economica legata ai risultati, in assenza di una previa verifica, neanche da parte del Nucleo di valutazione (verbali 1118 e 1121).

A seguito di istruttoria, l'Ente ha sottolineato che le specifiche norme regolamentari non attribuiscono al "Nucleo", né la valutazione del Direttore generale né quella dei dirigenti e che, per il primo, la verifica del raggiungimento degli obiettivi è rimessa al Comitato direttivo, su relazione dello stesso Direttore generale. Va tuttavia osservato che l'oggettiva validità di tali verifiche rischia di restare sostanzialmente vanificata, in assenza di precise direttive strategiche, di obiettivi predeterminati, di strutture e procedure di rilevazione dei risultati, previa

individuazione di appositi indicatori di misurazione e, soprattutto, di un compiuto sistema di controllo della gestione. Dalla predetta istruttoria emerge comunque che l'attribuzione della maggiorazione risulta sostanzialmente effettuata in base alla elencazione dei compiti svolti.

Resta inoltre indefinita la situazione degli uffici di "diretta collaborazione", aumentati nel contingente massimo (da 5 a 6) e concentrati nelle strutture di supporto al Presidente (3 su 5), di cui una, "per i rapporti istituzionali", con durata transitoria di un anno, già segnalata nel precedente referto. Né si è provveduto, dopo la individuazione - tra i predetti uffici - di quello di supporto al Collegio dei revisori, all'attuazione delle parallele disposizioni regolamentari relative al Nucleo di controllo strategico e neanche alla prospettata modifica normativa, di complessivo contenimento e più rigorosa razionalizzazione delle diverse strutture. Al riguardo conviene sottolineare che nel 2001, le unità di diretta collaborazione sono passate da 56 a 105 (oltre il 10% del totale dei dipendenti dell'amministrazione centrale).

Sempre con riferimento all'amministrazione centrale, nella relazione al preventivo 2003 l'Ente evidenzia la riduzione delle direzioni generali (da 6 a 3 e poi risalite a 4, con la istituzione nel 2002 del Dipartimento per i rapporti con le regioni), degli uffici dirigenziali (da 41 a 30) e delle unità addette (da 950 a 850). Pur in presenza delle modifiche operate, va tuttavia osservato che, secondo il Collegio dei revisori (cfr. relazione al consuntivo 2001), non è dato riscontrare una distribuzione del personale in base a criteri e parametri predeterminati e ad una classificazione ponderata degli uffici e soggiunto che, comunque, non emergono sintomi di maggiore flessibilità, né di minore spesa, la cui dinamica espansiva costituirà oggetto di successiva trattazione. Appare inoltre ancora eccessiva la frammentazione delle unità decentrate e carente di funzionalità, come dimostra l'impossibilità di affidare l'incarico di consegnatario, per la mancanza in molte strutture di dipendenti amministrativi (cfr. relazione al preventivo 2003). Per la struttura centrale operante a Bruxelles – accanto, peraltro, a numerose altre, con compiti analoghi – va poi costantemente monitorato e dimostrato il rapporto tra i benefici ed i costi, tenuto conto che per il mantenimento in loco dell'attuale contingente di tre unità, viene indicata dall'Ente una spesa annua complessiva vicina alle 500 mgl di euro (nel 2002).

1.4.3.4 In ordine agli organi per la valutazione della ricerca può dirsi entrata a regime l'attività dell'apposito Comitato interno, insediato nel 2001. Il Comitato di valutazione – organismo di verifica indipendente e composto in prevalenza da

esperti stranieri – ha infatti elaborato la sua seconda relazione annuale, integralmente riprodotta nell'allegato Report 2002 del CNR ed alla quale si rinvia per una compiuta informativa. Il Comitato, che si propone valutazioni "di sistema" e l'identificazione dei maggiori problemi, ha effettuato una prima visita ad un Istituto (prescelto quale campione), contattato il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR, istituito presso il MIUR) ed adottato le metodologie di indagine indicate da quest'ultimo (su quattro macrocomponenti: risorse umane, quantità e qualità della produzione, impatto sulla comunità scientifica e in Italia).

Nella seconda relazione del 2002, vengono formulate numerose raccomandazioni: sulla composizione e grado di flessibilità del personale, suggerendo il monitoraggio e la comparazione con omologhi Istituti stranieri del rapporto tra ricercatori ed unità amministrative, tra posti stabili e a tempo determinato, tra ricercatori e studenti; sulla mobilità dei ricercatori (rilevando e confrontando numero e durata dei posti assegnati a stranieri) e sull'incentivazione di sistemi che incoraggino ad apprezzare il potenziale commerciale e le esigenze industriali, premiando gli avanzamenti in base al merito; sulla già menzionata chiarezza del quadro di comando, al centro e presso i singoli Istituti, specificando e rafforzando identità, missioni ed obiettivi assegnati, nonché i piani di interazione con università e mondo produttivo; sulla valutazione qualitativa della produzione interna, che superi i limiti della misurazione bibliometrica e sia inizialmente concentrata su una particolare disciplina; sulla concentrazione della ricerca esterna (agenzia) nelle più grandi sfide della ricerca, che aggregino altre comunità scientifiche e che creino più efficaci strutture organizzative, ottenendo il massimo consenso dei potenziali concorrenti. Le note conclusive si chiudono con l'indicazione di una lista di fattori fondamentali, per un modello di Istituto "ideale", individuati nella chiarezza delle strutture organizzative e dei processi decisionali, nella sicurezza delle nomine fondate sul merito e nel raggiungimento di una genuina sinergia con il sistema universitario, con una precisa identificazione dei rispettivi ruoli.

Come già rilevato nel precedente referto, la pur apprezzabile azione del Comitato di valutazione si svolge tuttavia sulla complessiva attività degli Istituti e dell'Ente e quindi attraverso valutazioni "di sistema" e sulle caratteristiche più rilevanti. Ne consegue che, mentre sull'attività esterna (di agenzia) è stata predisposta una apposita struttura potenzialmente adeguata all'esame di ciascun progetto – che costituirà oggetto di successiva trattazione – resta invece aperta la problematica sulle carenze degli attuali strumenti per assicurare una verifica

sistematica sulle singole iniziative di ricerca intramurali, la cui soluzione ha visto un primo disegno progettuale – anche se su di un piano più generale – con le azioni promosse dal Comitato di indirizzo presso il MIUR, di precedente specificazione.

Occorre quindi – come rilevato anche dal Comitato interno di valutazione del CNR – un potenziamento dei meccanismi di valutazione della ricerca c.d. intramurale (svolta all'interno delle strutture dell'Ente), in ragione della debolezza dell'attuale assetto, basato essenzialmente sull'autoanalisi operata dalle strutture proprie dell'Ente e fondata in gran parte su misurazioni bibliometriche. Né appaiono sul punto risolutivi i previsti raccordi sinergici tra il Comitato di valutazione ed i Consigli scientifici di ciascun Istituto (art. 4 dell'apposito regolamento n. 015446) proprio in ragione delle competenze più generali, affidate al primo dal decreto di riordino (art. 4 del D.L.vo n. 19/99). Tra l'altro, non risulta neanche adottata la specifica delibera del Consiglio direttivo dell'Ente, sui tempi, i criteri e le procedure, per la valutazione dell'attività di ricerca degli Istituti. Va comunque apprezzata e incoraggiata l'iniziativa – di cui si dà preannuncio nel Report 2002 – della progettazione di un volume, che dia conto, nel merito, del lavoro scientifico di tutti gli Istituti.

Una specifica azione di supporto sinergico si sarebbe potuta attendere, come già rilevato nel precedente referto, da parte del Comitato di consulenza scientifica – costituito da 21 membri, esponenti della comunità scientifica ed autorizzati ad avvalersi di altri esperti – che ha svolto però una preminente attività consultiva ed istruttoria, riferita soprattutto ai compiti di pianificazione e programmazione dell'Ente. Va anzi osservato e ribadito come, nonostante la presenza di più organi ed Istituti a livello di eccellenza e composti da qualificate professionalità eminenti, si sia reso necessario il ricorso a costose prestazioni esterne, anche per le stesse esigenze di svolgimento delle precipue funzioni programmatiche e di pianificazione delle attività scientifiche. Conviene comunque precisare che, nello specifico settore, avrà un forte impatto il nuovo decreto di riordino, pur conservando piena validità molte delle osservazioni formulate e talune delle esigenze sottolineate nel presente sottoparagrafo.

1.4.3.5 Resta parzialmente inattuato e per aspetti rilevanti, il sistema dei controlli interni, che appare adeguato esclusivamente per le funzioni di verifica della legalità e di regolarità dell'attività e della gestione dell'Ente e per i riscontri sulla contabilità e sui bilanci.

Continua, infatti, a costituire valido punto di riferimento l'azione di controllo svolta dal Collegio dei revisori, benché l'impegno dei tre componenti non sia previsto a tempo pieno. Il Collegio ha formulato numerosi suggerimenti ed osservazioni – dei quali si è già dato e si darà conto nel presente referto – sul processo di riforma, sull'attività degli organi, sui provvedimenti per il personale, sulle iniziative scientifiche e quelle innovative di tipo imprenditoriale, sull'attività contrattuale, sulla impostazione e sulla gestione dei documenti di bilancio. Risulta inoltre effettuato – per la prima volta – un intervento di verifica presso strutture decentrate.

Anche in ragione della constatata considerazione non integrale delle indicazioni fornite dal predetto Collegio, deve la Corte ribadire l'esigenza che, da parte di tutte le strutture dell'Ente, sia offerta una maggiore collaborazione, per agevolare l'esercizio dei compiti di revisione. Più in generale, va raccomandata la ottimizzazione degli apporti del Collegio di controllo interno, soprattutto in funzione autocorrettiva.

Pur essendo entrate a regime le procedure operative del "Nucleo per il controllo strategico" – che ha reso due relazioni nel 2001, menzionate nel precedente referto e due nel 2002 – va tuttavia rilevato che la sua azione non ha ancora modo di esplicarsi in tutte le sue potenzialità. Permangono, infatti, le carenze segnalate nel precedente referto e connesse ai segnalati ritardi ed incongruenze della pianificazione triennale ed annuale, all'assenza di una adeguata programmazione esecutiva e di puntuali direttive – prive inoltre della indicazione di precisi obiettivi e di indicatori per la misurazione dei risultati – e, soprattutto, al ritardato avvio degli strumenti indispensabili per il controllo di gestione. Le più significative osservazioni dei rapporti per il 2002 si estendono ai profili organizzativi e alle attività dell'Ente e sottolineano l'esigenza: di un apposito "ufficio di organizzazione e procedure"; di riordino delle strutture centrali e decentrate; della contestuale applicazione della contabilità finanziaria, economica e patrimoniale; della urgente attivazione di un completo controllo di gestione che parta dalla valorizzazione dei beni dell'Ente; della piena attuazione dei nuovi strumenti per iniziative imprenditoriali, e di un adeguato impiego reddituale del patrimonio immateriale ed in particolare dei brevetti; della razionalizzazione delle attività internazionali.

Per il controllo di gestione, cominciano a preconstituersi i fondamenti essenziali dal 2003, con il primo avvio delle rilevazioni della contabilità economico-analitica, per centri di responsabilità e di costo. Per la sua compiuta operatività occorrerà quindi un adeguato e non breve periodo di sperimentazione ed il raggiungimento di

un grado di generalizzata cultura ed acquisita capacità applicativa, da parte di tutte le strutture e unità dipendenti dell'Ente. Sottolinea, sul punto, la Corte l'importanza della più sollecita entrata a regime dei meccanismi attuativi, trattandosi di uno dei cardini del sistema dei controlli interni. E ciò, sia per le sue interazioni con i controlli strategici e quelli sulla valutazione dei dirigenti, sia perché esso costituisce valido strumento per la misurazione dei risultati e quindi anche per la corretta attribuzione della componente accessoria e premiale della retribuzione.

Manifestano ancora gravi carenze anche le procedure di valutazione dei dirigenti e sempre in collegamento con gli stessi ritardi ed incongruenze della pianificazione, oltre che con la tardiva applicazione dei controlli di gestione in precedenza evidenziati. Mancano, infatti, i parametri essenziali per la verifica del conseguimento degli obiettivi e gli strumenti indispensabili per la misurazione dei risultati. A tali carenze è in parte collegabile l'attribuzione della maggiorazione retributiva, al Direttore generale uscente, in assenza di una adeguata previa verifica dei risultati che ha costituito oggetto dei già menzionati rilievi del Collegio dei revisori.

1.4.3.6 L'attuazione degli strumenti innovativi di tipo imprenditoriale appare ancora timida e sporadica. Nulla infatti è seguito alle cinque iniziative di spin-off, segnalate nel precedente referto e avviate a ridosso della prima adozione della specifica disciplina regolamentare, negli ultimi mesi del 2001. Gli interventi miravano a fruire dei finanziamenti ministeriali previsti dal D.L.vo n. 297/99 (per la valorizzazione della ricerca degli enti e delle università) e hanno visto la concessione in licenza dei brevetti del CNR ed il coinvolgimento di 9 ricercatori (tutti uomini), nella previsione – come risulta da specifica istruttoria – di acquisire comunque commesse, per gli Istituti dell'Ente, superiori agli impegni finanziari assunti. Al momento, le contribuzioni statali attese sono state denegate in due casi su cinque.

Ha evidenziato sviluppi negativi l'associazione all'ENIQ (Ente naz. per la qualità e l'accreditamento) – promossa con organismi privati di certificazione (UNI e CEI) – le cui finalità eccedenti le prescritte prestazioni richieste dalle pubbliche amministrazioni e le clausole pattizie rischiose per le risorse pubbliche erano state sottolineate nel precedente referto. In data successiva a quest'ultimo, risulta deliberato il recesso (CD n. 227 del giugno 2002), motivato con il raggiungimento degli scopi ed il trasferimento delle funzioni alle competenti autorità governative. Da ulteriore istruttoria emerge: una perdita di esercizio di quasi 762.000 euro,

eccedente il fondo patrimoniale di circa 516.000 euro, cui il CNR ha contribuito per un terzo; un deficit finale di circa 245.000 euro; una somma aggiuntiva a carico dello stesso CNR di 87.798 euro (più 9.000, quale contributo dell'esercizio 2002), destinata a finanziare le procedure di scioglimento e ad evitare atti esecutivi, nonché la possibile escussione diretta dell'intero importo passivo.

2. Acquisizione delle risorse

2.1 L'analisi delle risorse e della rispettiva provenienza – che viene condotta per valutare il loro grado di adeguatezza per il perseguimento dei fini istituzionali e la capacità di autosufficienza – conferma un andamento delle disponibilità totali che rimane condizionato essenzialmente dai trasferimenti statali, come emerge dalla seguente tabella.

TAB. 1 - CNR ENTRATE

Risorse finanziarie	Consuntivo				Preventivo
	2000		2001		2002
	mld£	mln€	mld£	mln€	mln€
Contributo MURST per attività istituzionale	1054	544	1048	541	541
Altri trasferimenti dello Stato finalizzati a specifiche attività	141	73	63	33	37
Totale trasferimenti dallo Stato	1.195	617	1.111	574	578
Enti locali e pubblici	63	33	79	41	32
Unione Europea ed altri organismi internaz.	36	19	43	22	18
Settore privato	117	60	105	54	41
Altre entrate	10	5	10	5	6
Totale entrate del mercato	226	117	237	122	97
Totale di parte corrente	1.421	734	1.348	696	675
Alienazione beni patrim.e riscoss. crediti	20	10	7	4	8
Ricorso al mercato finanziario	48	25	89	46	31
Totale entrate	1.489	769	1.444	746	714

Fonte: CNR, cons. 2000, 2001 e prev. 2002 (escluse partite di giro).

Mentre la crescita globale, segnalata nel precedente referto per il 2000 (+14,6%), era infatti alimentata dalle entrate da mercato (+14,7%) e dai trasferimenti statali (+9,6%), oltre che dal ricorso al mercato finanziario (a 1 a 25 mln di euro), il calo del 2001 (-3,0%) dipende pressoché esclusivamente dagli apporti statali (-6,9%). Le stime del preventivo 2002 (714 mln di euro, equivalenti a -4,2%) e 2003 (680 mln di euro), equivalenti a -4,8%), mostrano anzi una ulteriore tendenza riduttiva ed un ricorso, ormai consolidato, all'indebitamento. Non muta quindi il giudizio formulato nei precedenti referti: per un effettivo e rapido rilancio del CNR si rivelano insufficienti interventi normativi di riforma, in assenza di adeguati finanziamenti, che vanno comunque condizionati ad una rigorosa verifica,

preventiva, dei programmi e successiva, sui risultati. Il consueto esame disaggregato – per natura e provenienza – delle fonti di entrata, pone infatti in rilievo le difficoltà e la non breve durata del percorso alternativo, fondato sulla valorizzazione delle risorse proprie e degli strumenti imprenditoriali introdotti dalla riforma. Ciò, ovviamente, non esime da una decisa e compiuta applicazione dei predetti strumenti, superando le titubanze ancora manifestate nel preventivo 2003 e tenendo conto che la scelta è stata direttamente operata dal legislatore, fin dal gennaio 1999, con il D.L.vo n. 19 e rafforzata nel nuovo decreto di riordino. D'altro canto, trattasi di linee politiche che sono da tempo seguite da altri enti di ricerca – ed in particolare dall'INFM – che ha conseguito (come risulta dal referto della Corte sull'Ente) notevoli risultati, con ricadute non solo economiche ed interne, ma altresì scientifiche e di generale avanzamento delle conoscenze e della competitività per l'intero sistema-Paese. D'altra parte, l'adeguato sviluppo della valorizzazione economica della ricerca, non contrasta con quello della ricerca di base, ove ambedue vengano fondati su una rigorosa ed oculata programmazione, tanto della produzione delle risorse, quanto della equilibrata e selettiva distribuzione dei finanziamenti complessivi e, soprattutto, dei trasferimenti statali.

2.2 La composizione delle entrate conferma il predominio di quelle di provenienza statale (80,3% sul totale nel 2000 e 76,9% nel 2001), ma il loro importo registra una ulteriore discesa nel percorso di progressiva erosione – più volte segnalato dall'Ente – con un calo, in valori costanti, da 557 mln di euro nel 1992 a 416 del 2001, equivalente a -25,3%.

Per la contribuzione ordinaria ministeriale – che rimane non agevolmente sostituibile, in particolare per il sostegno della ricerca libera – deve la Corte ribadire la duplice esigenza: da un lato, dell'adozione graduale di criteri più selettivi nella ripartizione del "fondo unico" per gli enti vigilati dal MIUR; dall'altro, dell'introduzione di procedure più snelle e tempestive per le assegnazioni dei finanziamenti. Sotto il primo aspetto, non manifestano infatti apprezzabili mutamenti i criteri di scelta – tanto nel 2001 (come emerge dal Report 2002, pag. 36), quanto nel 2002 (come si desume dal sito internet del MIUR) - in ragione della sostanziale invarianza degli importi, che registrano limitati aumenti solo in pochi casi, riguardanti esiti di riforma tardivamente applicati (Istituto di geofisica e vulcanologia e Istituto nazionale di astrofisica). L'unico aumento significativo concerne l'Istituto per la fisica della materia, che sale nel triennio 2000-2002 da 6,5 a 9,4 e poi a 24,3 mln di euro. Sotto il secondo aspetto, si arresta il recupero dei

ritardi segnalato nei precedenti referti – dall'anno successivo agli ultimi mesi di quello di pertinenza – poiché il procedimento si è concluso, anche per il 2002, nel terzo trimestre dello stesso anno, di fatto vanificando l'obiettivo di assicurare una corretta pianificazione delle risorse.

Sottolinea quindi la Corte, ancora una volta, la necessità di una rottura con le precedenti procedure e prassi – sia per le modalità che per i tempi – nell'esercizio della rilevante funzione ministeriale di decisione ed erogazione dei finanziamenti. E ciò, non solo perché il riparto del fondo preceda l'anno di competenza, ma – nel pieno rispetto del disegno normativo – dia indicazioni anche per gli anni successivi ed operi una accurata selezione preventiva dei programmi e della loro coerenza con quello nazionale, stimolando capacità programmatica e competitività tra gli enti ed elevando il livello delle produzioni e dei servizi. Deve segnalare altresì la Corte che osservazioni analoghe valgono per il "fondo integrativo speciale", ricompreso negli stanziamenti del Ministero dell'economia e delle finanze. In proposito e con particolare riferimento ai ritardi in precedenza già rilevati – rammentando che il bando per il 2001 è stato pubblicato nel gennaio 2003 – va richiamata l'attenzione sulla circostanza che, in ragione della rilevanza della tempistica soprattutto nei progetti innovativi, quanto maggiore risulta la tardività dei finanziamenti, tanto più aumentano i rischi della perdita di attualità o dello stesso superamento, delle iniziative sovvenzionate.

Sempre con riguardo ai trasferimenti statali, quelli finalizzati – dopo il forte incremento segnalato nel precedente referto per il 2000 (da 20 a 73 mln di euro) – tornano a scendere nel 2001 (a 33 mln di euro), per effetto della perdurante discontinuità dell'intesa con il MIUR per il Mezzogiorno, che costituirà oggetto di successiva trattazione. Prosegue inoltre il declino delle entrate da convenzioni per la protezione civile – passate da 9,3 mln di euro nel 1999, a 6,2 nel 2000 ed a 3,4 nel 2001 – in esito al trasferimento delle competenze nei settori della vulcanologia e dei terremoti, disposto dal D.L.vo n. 19/99. Nello specifico comparto di provenienza delle entrate, ribadisce quindi la Corte l'importanza di un maggiore potenziamento del ruolo del CNR, quale struttura operativa qualificata di supporto ai Ministeri, accrescendo le proprie capacità progettuali volte a inserirsi nei programmi ed a fruire degli stanziamenti statali per la ricerca, anche al fine di aumentare e diversificare le fonti di finanziamento. Dopo i progressi segnalati per il 2000 nei capitoli relativi alle "azioni di sviluppo per le aree depresse" (101011) ed ai "contributi di ministeri vari connessi a specifiche iniziative" (101501), che registravano importi previsionali iniziali di 4,2 mln di euro e 4,4 ed accertamenti di

18,9 e 6,3, gli stessi capitoli evidenziano nel 2001 dati contrastanti e complessivamente meno favorevoli. Per il primo, risultano previsioni iniziali più elevate (7,2 mln di euro), ma accertamenti notevolmente inferiori (4,6) – che si riducono di oltre quattro volte rispetto al 2000 – e, per il secondo, previsioni ed accertamenti mostrano invece una modesta crescita (rispettivamente 5,2 e 6,5 mln di euro).

2.3 Le "entrate da mercato" – nelle quali l'Ente include peraltro taluni fondi pubblici allocati nel consuntivo fra i "trasferimenti" – passano da 117 a 122 mln di euro. Nel Report 2002 (pag. 180 e ss.) viene anzi stimato l'autofinanziamento della rete di ricerca nell'importo – superiore – di 141 mln di euro, calcolando anche parte dei trasferimenti interni al CNR, legati a forme selettive e competitive simili a quelle di mercato. La composizione interna – illustrata da grafici e tabelle – indica una prevalenza delle provenienze da convenzioni e contratti (42%), collegate alle attività spaziali con l'ASI, seguite dalle prestazioni di servizi (30%), effettuate principalmente in campo sanitario (70%) e dai contributi (21%). Sul punto vengono sottolineati: il forte trend espansivo del finanziamento esterno dal 1994 al 2001 – a fronte della riduzione di quello interno – come riprova di una crescente attività di trasferimento e di mutato approccio dei ricercatori nei confronti del mercato ed altresì del rafforzamento delle capacità scientifiche ed economiche degli Istituti; gli ulteriori progressi attesi dalla riorganizzazione della rete di ricerca e dalle nuove assunzioni; i rischi – verificati, nelle esperienze del Regno Unito, alla fine degli anni settanta – di trasformare gli enti di ricerca in organizzazioni votate alla consulenza e alle attività applicative, a scapito di quelle libere e quindi dello sviluppo di lungo periodo; il timore che, in sede politica, l'autofinanziamento possa ritenersi un perfetto sostituto di quello pubblico, per i conseguenti danni irreversibili sul sistema innovativo ed economico italiano.

Al riguardo va innanzitutto osservato che, a livello di Ente, le entrate da mercato denunciano un preoccupante rallentamento nel ritmo di crescita: dopo il picco del 1998 (+28%), si registra infatti un andamento meno sostenuto nel 2000 (+14,7%) ed un incremento molto più basso nel 2001 (+4,9%). L'analisi sui dati di consuntivo evidenzia inoltre un autofinanziamento oscillante tra il 18% ed il 26% - dal 1997 al 2001 – con due punte nel 1998 e nel 2000 ed una leggera lievitazione nel 2001 (da 25,86% a 26,47%), che segna invece, da più accurati calcoli, una diminuzione (al 22,20%). Sempre dal consuntivo – e quindi da raffronti esclusivamente finanziari – emerge altresì che le "altre entrate" (non derivanti da

trasferimenti), desunte dalla tabella 1 (previa depurazione del ricorso al mercato) risultano inferiori alle spese per le "attività per conto terzi" e non appaiono di agevole riscossione. Deve pertanto ribadirsi quanto osservato nei precedenti referti e cioè che esiste un largo spazio per "una maggiore intensificazione delle azioni dirette al potenziamento dell'intero aggregato e di una più ampia diversificazione delle relative fonti di acquisizione, che dimostrino, sia la migliorata capacità di rendere servizi qualitativamente elevati, sia il pieno adeguamento alle nuove linee di riforma, ispirate ad accrescere i margini di autosufficienza dell'Ente", che non può intendersi ovviamente sostitutivo del finanziamento pubblico, soprattutto per la ricerca libera. Attraverso iniziative comuni con il mondo imprenditoriale, potrà anzi l'Ente stesso concorrere ai finanziamenti dell'apposito fondo per la ricerca di base (FIRB) ed agli stanziamenti dell'asse di sviluppo per le tecnologie abilitanti multisetoriali – privilegiato, nelle linee guida governative del 2002 – interagendo con l'attività delle imprese ed integrandola, per un avanzamento complessivo delle conoscenze e della competitività del sistema paese, nel solco tracciato delle politiche nazionali ed europee per la ricerca.

L'analisi del consuntivo, sulla composizione delle "entrate da mercato", conferma la predominanza e la dinamica complessivamente espansiva di quelle provenienti da contratti: in ambito internazionale (cap. 205502), gli impegni salgono nel triennio 1999-2001 da 14,4 mln di euro a 17,9 e poi a 21,6; in ambito nazionale (cap. 205506), dopo il forte progresso del 2000 (di oltre 7,7 mln di euro), si registra invece un sensibile arretramento (da 46,1 mln di euro a 38,2), tornando al livello del 1999. Seguono i proventi della convenzione con la Regione Toscana, per le prestazioni rese dall'Istituto di fisiopatologia clinica (IFC) del CNR, che svolge attività ambulatoriali ed ospedaliere nel settore delle malattie cardio-vascolari: gli impegni sul cap. 208504 passano da 25,1 mln di euro a 29,7. In ordine al predetto Istituto – ricompreso fra le aziende ospedaliere con apposito decreto ministeriale fin dal 1993 – va ribadita la verifica di pertinenza con le funzioni di ricerca, tenendo anche conto che al più elevato tasso di autosufficienza in assoluto (83%) e di fondi interni (oltre 38 mln di euro) e ad un indice di costo del personale tra i più alti (oltre 7 mln di euro), corrispondono i più bassi indicatori della produzione scientifica. Aumenta anche l'ammontare degli stanziamenti sul cap. 102501 – da 3,8 mln di euro del 1999 a 5,5 – relativi ai contributi regionali per specifiche iniziative e di quelli sul cap. 103501 – da 3,1 mln di euro a 4,3 – riguardanti le contribuzioni di altri enti del settore pubblico per specifiche ricerche.

Quanto all'autofinanziamento degli Istituti – che tuttavia ricomprende una consistente quota dei trasferimenti esterni al CNR e di quelli interni, disposti dallo stesso Ente a favore di propri organi di ricerca – dal raffronto dei dati dei Report 2001 e 2002 emerge: un forte aumento del costo del personale (da 253 a 276 mln di euro) a fronte di una sensibile riduzione dei fondi interni di ricerca (da 210 a 187 mln di euro); una contrazione dell'autofinanziamento dal 35 al 31%, ancora in gran parte alimentato dalla più elevata quota del già indicato IFC, che sospinge quella dell'area di appartenenza ad un livello pressoché doppio (42%) rispetto al valore medio delle altre quattro aree (22%); la non piena coerenza tra dotazioni finanziarie ed umane e gli indicatori di produzione scientifica. Vanno comunque procrastinati i positivi effetti attesi dal riordino della rete di ricerca, mentre i benefici previsti dalle nuove assunzioni, restano condizionati soprattutto alle difficoltà di acquisizione di maggiori risorse finanziarie e all'ammodernamento di quelle strumentali. La carenza di queste ultime espone anzi a rischi di sottoutilizzo o di impiego in attività di ricerca scarsamente innovativa dei ricercatori, anche in ragione della loro acquisita stabilità.

Una specifica disamina – simile a quella condotta nei precedenti referti – meritano le entrate da pubblicazioni e quelle da brevetti, che conservano livelli comparativamente modesti, ma consentono raffronti più attendibili con le corrispondenti spese. Le prime si confermano di scarsa significatività e in tendenziale crescita, pur se rallentata: da 42,3 a 53,7 mgl di euro nel 2000 e sino a 55,2 nel 2001. I relativi ed elevatissimi costi di produzione costituiranno oggetto di specifica analisi, nel capitolo sulle attività istituzionali. Le seconde vengono invece raffrontate alle uscite, nella seguente tabella, che rappresenta la gestione complessiva del portafoglio dei brevetti.

TAB. 2 - CNR BREVETTI

Volume di attività	2000	2001
Brevetti depositati	34	63
Contratti di brevetto	-	7
Portafoglio brevetti	513	502
N° complessivo contratti in essere	nd	86*
Entrate (€ x 1.000)	629	680
Spese gestione brevetti (€ x 1.000)	417	413
Ricavi netti (€ x 1.000)	212	267
Patrimonio (€ x 1.000)	2.655	2.603

Fonte: CNR

* Dato provvisorio

Il precedente referto ha evidenziato per il 2000: il peggioramento del numero sia dei brevetti depositati che del portafoglio complessivo; la più ampia risalita delle entrate, che aveva favorito, con il concorrente contenimento delle spese, l'aumento dei ricavi netti, peraltro in livelli inferiori al biennio 1997/98; l'erosione del valore della relativa posta patrimoniale. Il 2001 conferma gli aspetti positivi, dell'incremento delle entrate, dei ricavi netti e del controllo delle spese (aggregati, tuttavia, nei dati finanziari, con criteri diversi nel "Report" e nel consuntivo), e, quello negativo, della voce patrimoniale, in ulteriore diminuzione. Segnano peraltro una netta inversione di tendenza i brevetti depositati ed un notevole sviluppo i contratti in essere, quale sintomatico indizio di rinnovata attenzione per il settore. Lo stesso calo del valore patrimoniale del portafoglio brevetti viene giustificato dall'Ente con l'adozione di più efficienti criteri gestionali, che hanno condotto all'abbandono di quelli obsoleti o di scarso interesse per il mondo industriale. In proposito, pur nell'apprezzamento per i progressi registrati, va segnalata l'urgenza di un deciso potenziamento nella valorizzazione produttiva dei beni immateriali, anche attraverso una rafforzata struttura organizzativa, che accompagni e favorisce il rilancio delle azioni di spin-off, avviate nel 2001, ma non implementate nel periodo successivo.

L'analisi disaggregata delle "entrate da mercato" conferma quindi l'esistenza di ampi spazi per un loro maggiore impulso, che non va disgiunto dalla attuazione di concomitanti e ineludibili misure dirette a ricercare più adeguati punti di equilibrio con le corrispondenti spese. In particolare, richiede un più intenso sviluppo l'andamento dei rapporti e delle iniziative comuni con le regioni, soprattutto quale tangibile esito dell'avvenuta costituzione di un apposito Dipartimento da parte dell'Ente. Un ulteriore miglioramento si attende altresì nelle capacità di partecipazione ai più consistenti finanziamenti del Sesto programma quadro europeo, intensificando sia gli interventi autonomi, sia e soprattutto quelli condotti con le imprese, le università e gli altri enti pubblici.

2.4 I trasferimenti in conto capitale non mostrano segni di positiva evoluzione rispetto al quadro di carenze segnalato nel precedente referto. Le modeste risorse di provenienza statale, presenti in bilancio quali residui remoti e di modesto importo, sono state quasi integralmente rimosse e si ripete, nel 2001, l'azzeramento di nuove assegnazioni, ormai costante dal 1999. Gli investimenti per le immobilizzazioni tecniche scendono da 74 a 41 mln di euro, con un ulteriore

differimento del rinnovo della strumentazione scientifica – di successiva trattazione – mentre continua la crescita di quelli immobiliari da 36 a 58 mln di euro, ma finanziati prevalentemente da prestiti (passati da 25 a 46 mln di euro).

Il ricorso all'indebitamento continua a rispondere alle pregresse linee di politica immobiliare, che hanno quale principale obiettivo la realizzazione di grandi aggregazioni edilizie e funzionali, per ottenere sinergie scientifiche ed economie di scala, procedendo altresì ad una progressiva conversione degli oneri locatizi in investimenti finanziati dal mutuo. Il successo della strategia potrà misurarsi – nel profilo economico – sul saldo, da una parte, dei risparmi su affitti e adattamento locali di terzi e, dall'altro, dei costi per interessi e restituzione del mutuo (sinora superiori ai 539.000 euro), di amministrazione, manutenzione e fiscali. Va in proposito sottolineato che i complessivi oneri tributari passano da 6,9 a 7,4 mln di euro, anche per effetto dell'ICI dovuta ai Comuni, con la trasformazione da organo dello Stato ad ente pubblico, disposta dal D.L.vo n. 19/99 di riordino del CNR.

3. Destinazione e impiego delle risorse

3.1 Nella disamina della destinazione delle risorse – che attiene al processo programmatico e quindi ai presupposti essenziali per un efficiente ed efficace esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo – restano sostanzialmente immutate le carenze segnalate nei precedenti referti. Come già in parte anticipato nell'ultimo, i ritardi nella formalizzazione del Programma nazionale della ricerca e quelli conseguiti all'impostazione irrealistica del Piano triennale di attività dell'Ente – ricordati nelle notazioni introduttive – hanno concorso a vanificare lo svolgimento di una effettiva funzione programmatica, quantomeno sino a tutto l'esercizio 2002. Manca, infatti, la predeterminazione annuale – nel quadro di quella pluriennale, sugli indirizzi e le strategie più generali – di precisi obiettivi e priorità, tempi e costi, quantità e qualità dei risultati attesi, sulla base di appositi indicatori e standard. L'azione dell'Ente continua a fondarsi sul preventivo finanziario, impostato in base alle norme anteriori alla riforma ed utilizzato più in funzione autorizzativa che programmatica. In concreto, si procede alla ripartizione delle risorse fra i tradizionali settori di intervento, tenendo conto dei fabbisogni pregressi, mentre le più significative modifiche appaiono principalmente correlate alla meno elevata dimensione delle disponibilità, come nel caso della riduzione dell'attività di microagenzia, di successiva trattazione. Quali ulteriori sintomi di deficienze programmatiche si confermano i ritardi nella deliberazione dei bilanci di previsione ed il perdurante ampio ricorso alle variazioni nel corso dell'esercizio, anche per la consistenza sia degli importi, che dei capitoli interessati.

Sulla base del quadro delineato, non risulta quindi agevole l'indagine sul grado di rispondenza dell'impiego delle risorse agli obiettivi programmati, soprattutto per l'inadeguata determinazione delle direttive, sottolineata dal nucleo per il controllo strategico e dal Comitato interno di valutazione della ricerca. Essa pertanto viene ancora circoscritta alla spesa, nei profili della distribuzione, composizione, andamento, effetti e risultati. Per tali aspetti, fornisce sempre maggiori elementi il rapporto annuale dell'Ente sull'attività svolta – giunto alla quinta edizione e stampato nel novembre del 2002 – del quale va nuovamente segnalata l'esigenza di una maggiore utilizzazione nella fase programmatica. Deve ancora ribadirsi, per lo stesso documento, la necessità che i dati desunti dal bilancio consentano adeguati riscontri, ad accrescimento del suo oggettivo valore informativo.

3.2 L'analisi degli impieghi, secondo l'ormai consueta ripartizione per grandi aree di attività – esposta nella seguente tabella – evidenzia un ulteriore aumento della spesa totale (da 766 a 793 mln di euro, pari al 15%), che peraltro viene finanziata attraverso un più massiccio ricorso al mercato finanziario (da 25 a 46 mln di euro, pari all'84%).

TAB. 3 - CNR SPESE PER AREE DI ATTIVITA'

	2000			2001		
	mld£	mln€	%	mld£	mln€	%
- INTRAMURALE	1.171	605	79	1.198	619	78
- AGENZIA	130	67	9	138	71	9
- ATTIVITA' INTERNAZIONALI	13	7	1	16	8	1
- TRASFERIMENTO TECNOLOGICO	25	13	2	18	9	1
- FORMAZIONE	17	9	1	18	9	1
- INFRASTRUTTURA	126	65	8	147	76	10
TOTALE	1.482	766	100	1.535	793	100

Fonte: CNR

La ricerca intramurale – che comprende gli oneri del personale addetto – assorbe ancora la quota preponderante delle risorse impegnate, cresce progressivamente in termini assoluti, ma cala nell'incidenza sul totale, anche per l'introduzione di una nuova area (per le "attività internazionali") e dell'aumento delle spese di infrastruttura. La mantenuta prevalenza della prima viene connessa dall'Ente agli indirizzi strategici del MIUR, che non ritengono prioritaria l'attività di agenzia. Tale tendenza appare tuttavia condivisibile solo per le attività di microagenzia ed in particolare per i contributi a carattere promozionale e di piccolo importo, ma non può risolversi in una penalizzazione dei più rilevanti progetti, che richiedono invece la massima concentrazione delle disponibilità. Quanto agli oneri di infrastruttura, invece, continua a destare preoccupazioni la perdurante difficoltà a ridurre la dimensione – trattandosi, tra l'altro, di uno dei principali obiettivi dichiarati del riordino, previsti dal D.L.vo n. 19/1999 – visto il duplice aumento registrato in assoluto (da 65 a 76 mln di euro, pari al 16,9%) e nell'incidenza (dall'8% al 10%). L'Ente ne correla la dinamica espansiva alla formazione del personale, agli interventi edilizi nel Mezzogiorno ed alla realizzazione del nuovo sistema informativo.

3.3 La ripartizione per categorie del bilancio (sempre al netto delle partite di giro), esposta nella seguente tabella, consente l'analisi dell'impiego delle risorse per grandi tipologie di spesa e soprattutto di quella di maggiore consistenza, relativa al

personale, ma non evidenzia le attività istituzionali, che verranno esaminate nell'apposito capitolo ad esse dedicato e sono ricomprese prevalentemente negli "acquisti di beni e servizi" e nei "trasferimenti".

Tab. 4 – CNR SPESE PER CATEG.

	2000			2001		
	mln€	mgI€	%	mln€	mgI€	%
Spese correnti						
Spese per gli organi dell'Ente	1.669,0	862,0	0,1	1.483,0	765,9	0,1
Oneri per il personale in attività di servizio	638.480,0	329.747,4	43,1	664.324,1	343.094,8	43,3
Spese per l'acquisto di beni di consumo e servizi	494.644,0	255.462,3	33,4	510.452,2	263.626,6	33,2
Trasferimenti passivi	75.868,8	39.183,0	5,1	103.533,0	53.470,3	6,7
Oneri finanziari	14,4	7,4	0,0	500,7	258,6	0,0
Oneri tributari	13.291,0	6.864,2	0,9	14.283,3	7.376,7	0,9
Poste correttive e compensative di entrate correnti	181,3	93,7	0,0	-	-	-
Spese non classificabili in altre voci	12.242,0	6.322,5	0,8	14.200,2	7.333,8	0,9
TOTALE	1.236.390,5	638.542,4	83,4	1.308.776,5	675.926,7	85,2
Spese in conto capitale						
Acquisizioni di beni uso durevole ed opere immobiliari	70.794,9	36.562,5	4,8	112.223,0	57.958,3	7,3
Acquisizioni di immobilizzazioni tecniche	144.252,1	74.500,0	9,8	79.223,1	40.915,3	5,2

Partecipazione ed acquisto di valori mobiliari	677,1	349,7	0,0	909,0	469,5	0,1
Concessione di crediti ed anticipazioni	-	-	-	-	-	-
Indennità anzianità e simil. al personale cessato dal servizio	29.007,0	14.980,9	2,0	33.723,2	17.416,6	2,2
Rimborso mutui	513,9	265,4	0,0	544,1	281,0	0,0
TOTALE	245.245,0	126.658,5	16,6	226.622,4	117.040,7	14,8
TOTALE GENERALE	1.481.635,5	765.200,9	100,0	1.535.398,9	792.967,4	100,0

Da una valutazione complessiva, emerge un peggioramento del quadro delineato nel precedente referto. Alla forte risalita delle uscite in conto capitale, evidenziata nel 2000, si contrappone infatti la loro caduta nel 2001, con una netta discesa – in termini di incidenza – dal 16,6% al 14,8%. Gli investimenti immobiliari proseguono invece la fase espansiva, ma a ritmi ridotti e solo attraverso un maggiore ricorso all'indebitamento, mentre si abbattano quelli per l'acquisto di immobilizzazioni tecniche. Continua inoltre a crescere la quota assorbita dalla spesa corrente che si dilata ulteriormente in termini assoluti (+5,8%), ancora sospinta principalmente dagli oneri di personale (+4,0%) e da quelli per l'acquisto di beni e servizi (+ 3,2%). Ne consegue un aggravamento delle caratteristiche di rigidità degli oneri – segnalate nei precedenti referti – e quindi un deterioramento della capacità di liberare risorse, da destinare soprattutto all'ammodernamento e sviluppo delle strumentazioni per la ricerca. Dalla stessa riclassificazione delle spese, operata nel Report 2002 (pag. 71, tav. 1.3a), si desume il persistente predominio degli oneri di personale (43% del totale) e – nel triennio 1999/01 – il sensibile aumento di quelli generali e di amministrazione (da 106 a 175 mln di euro, equivalente a +65,1%), a fronte del modesto e sempre più declinante ritmo di crescita delle risorse allocate nella ricerca, che scendono sotto il 30% degli impieghi totali.

3.4 L'analisi dei singoli aggregati di spesa – estesa, ove possibile, ai profili funzionali ed ai risultati ottenuti – mostra che quello per gli organi, dopo la crescita registrata nel 2000, segna una diminuzione. L'andamento non può tuttavia ritenersi sintomatico di una stabile riduzione dei corrispondenti oneri – in attuazione degli obiettivi generali della prima riforma – poiché, a tutto il primo trimestre del 2003, rimaneva ancora da completare l'assetto degli Istituti. I dati esposti non tengono conto pertanto né delle integrali indennità annue del Comitato di valutazione (25,8 mln di euro, per ciascuno dei componenti) né di quelle da attribuire a tutti i direttori dei predetti Istituti, articolate in tre livelli (20,7 – 25,8 e 31 mgli di euro).

L'organo collegiale di governo dell'Ente ha tenuto 24 riunioni (25, nel 2000) e adottato 357 delibere (375, nel 2000), in graduale prosecuzione del percorso di rientro entro l'area fisiologica dei precipui compiti di indirizzo e controllo. Sotto tale profilo, va comunque ribadita – in via più generale ed anche ai fini della migliore funzionalità complessiva – l'esigenza della piena valorizzazione e responsabilizzazione dei dirigenti, unitamente alla realizzazione di una effettiva autonomia della rete di ricerca. Altro importante profilo è quello della precisa

distinzione di ruoli e funzioni tra gli stessi organi e tra questi e l'apparato, con una chiara separazione dei compiti di direzione politica, consultivi o valutati e quelli gestionali, in un quadro di stabile legittimazione e di naturale svolgimento delle rispettive attribuzioni, affinché sia assicurato un ciclo virtuoso della dialettica istituzionale. Occorre comunque evitare: la ripetizione dello stato di precarietà degli organi, che è proseguito dal 1999 per la componente transitoriamente eletta dai soppressi Comitati nazionali di consulenza del CNR (art. 13 del D.L.vo n. 19/1999); i rischi che gli organi preposti alla consulenza ed alla valutazione partecipino all'amministrazione attiva e che quelli politici proseguano ad ingerirsi nella gestione; la reiterazione di prolungate vacanze del vertice burocratico, procedendo alla immediata copertura dell'ufficio del Direttore generale, che consenta la pienezza delle funzioni allo stesso riconosciute dall'ordinamento. Trattasi infatti di profili che conservano attualità e rilevanza, anche in vista del secondo intervento legislativo di riordino.

Sul punto in esame, ai fini di completezza ed aggiornamento informativo, conviene evidenziare che con D.M. 31/1/2003 il Governo ha commissariato gli organi direttivi del CNR, contestualmente all'approvazione dello schema di riforma, da sottoporre all'esame delle Commissioni parlamentari. Il ricorso dell'Ente è stato accolto dal TAR del Lazio – Sez. III-ter, con sentenza n. 1778 del 6/3/2003, per mancanza del presupposto della sussistenza di situazioni di fatto particolarissime, che ne devono costituire il fondamento e quindi di una obiettiva ed attuale situazione di incapacità degli organi di gestione ordinaria. In particolare, la pronuncia rileva l'eccessiva anticipazione dell'atto emesso, sia rispetto all'entrata in vigore del nuovo decreto legislativo di riforma, sia con riguardo al previsto periodo di proroga degli organi dopo la scadenza naturale e – tra l'altro – la possibile ulteriore applicazione della normativa sulla provvisoria elezione, da parte dei Comitati nazionali di consulenza del CNR dei membri la cui designazione era rimessa alla – non ancora istituita – Assemblea della scienza e della tecnologia (art. 13.2 del D.L.vo n. 19/99). Al riguardo deve comunque sottolinearsi l'esigenza – resa più evidente dalla vicenda occorsa – che l'Ente adotti, anche a tutela della propria autonomia, una disciplina sul commissariamento, peraltro prevista dal D.L.vo n. 413/1999, mentre appare meno agevole ipotizzare l'ultrattività della norma sui Comitati nazionali di consulenza, poiché tali organi sono stati espressamente soppressi dal 1999, dopo il breve periodo di proroga massima, consentito da altre e successive disposizioni (4° comma dell'art. 13) del D.L.vo n. 19/1999.

3.5 Gli oneri di personale richiedono una specifica e più approfondita disamina, anche in ragione del loro accentuato ritmo di crescita. Il complesso della forza lavoro stabile viene esposto nella seguente tabella.

TAB. 5 - CNR DOTAZIONE ORGANICA E CONSISTENZA PERSONALE DI RUOLO

CATEGORIE	Organico	al 31/12/00	al 31/12/01	variaz. 2000
A) Personale di ricerca				
Ricercatori/tecnologi	3.964	2.845	4.085	1.240
Livelli IV -X	3.454	2.471	2.538	67
TOTALE A)	7.418	5.316	6.623	1.307
B) Personale amministrativo				
Dirigenti	34	18	18	-
Livelli IV - X	1.291	928	974	46
TOTALE B)	1.325	946	992	46
TOTALE COMPLESSIVO	8.743	6.262	7.615	1.353

Fonte: CNR

Si inverte nel 2001 il calo delle unità totali segnalato per il 1999 (-105) e 2000 (-52), in esito alla progressiva definizione dei concorsi per 2.270 posti, banditi in base alle previsioni delle norme del primo riordino (1.305) e dell'intesa con il MIUR per il Mezzogiorno (965). Il saldo tra le assunzioni (2.234, pressoché totalmente per concorso) e le cessazioni (881, prevalentemente per dimissioni) determina infatti una variazione incrementativa di 1.353 unità. Nell'esame dei procedimenti concorsuali, i revisori hanno segnalato talune nomine su graduatorie diverse, la cui anomalia non appare giustificabile in base agli elementi adottati: sul numero ridotto dei casi, sulle affinità dei bandi e sull'urgenza dell'impiego nei programmi già approvati. Il massiccio afflusso di ricercatori (1.627) migliora l'età media ed il rapporto con il totale delle unità amministrative, che aumentano tuttavia in valori assoluti (+46), passando da 946 a 992.

La concentrazione dei concorsi – conviene peraltro osservare - presenta gravi rischi per le compatibilità di bilancio e quelle funzionali, ha di fatto favorito una consistente tramutazione dei rapporti dei dipendenti precari ed impedito una più accurata e graduale selezione, con più ampi e duraturi effetti sull'età media dei ricercatori. Il più consistente corpo stabile di ricercatori e tecnologi (+1.240, pari a +44%) rende comunque più pressante l'esigenza di adeguati mezzi finanziari e di

strumentazioni aggiornate, per assicurarne l'ottimale impiego ed una elevata produttività.

Continua a progredire gradualmente la componente femminile, che però si addensa ancora nelle posizioni meno elevate e, come si è già rilevato, copre solo 2 delle 108 direzioni degli Istituti. Prevale sempre la stessa componente femminile nei rapporti a tempo parziale, per i quali resta modesto il tasso di utilizzazione, in contrasto con l'obiettivo di maggior flessibilità di lavoro, ancor più compromesso dalle massicce assunzioni in pianta stabile. Scende il numero totale dei comandati o distaccati (da 148 a 97), che risponde essenzialmente ad esigenze connesse ad iniziative istituzionali (partecipazioni a consorzi, ecc.).

3.5.1 La consistenza dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo determinato – impiegata sulla base di specifiche norme autorizzative - viene riassunta nella seguente tabella.

TAB. 6 - CNR PERSONALE A TEMPO DETERMINATO

Tipologia contratto	al 31/12/00	al 31/12/01
A) Personale temporaneo(*) (ex art. 6 L.70/75)	29	21
B) Personale a tempo determinato		
Art. 36 L. 70/75	400	78
Art. 23 DPR 171/91	544	205
Art. 15 CCNLIIV. IV-X	171	181
in base ad altre disposizioni particolari	3	3
TOTALE B)	1.118	467

(*) Unità uomo/anno

Fonte: CNR

L'abbattimento da 1.118 a 467 delle assunzioni va collegato alle immissioni in ruolo, a seguito dei concorsi, delle unità in servizio precario, che hanno assorbito una quota rilevante di posti stabili (oltre 630). L'Ente tiene comunque ad evidenziare il sostanziale mantenimento del numero dei dipendenti a tempo determinato (303 nel 2001 e 299 nel 2002), utilizzati per la realizzazione di programmi di ricerca o attività di servizio, finanziati dall'esterno. Lo stesso Ente fornisce altresì assicurazioni sull'osservanza della normativa vigente, che circoscrive le chiamate dirette ai soli ricercatori e tecnologi e sulla prescritta verifica delle professionalità richieste. La riscontrata pressoché totale disapplicazione delle norme degli artt. 36 della legge n. 70/75 e 23 del D.P.R. n. 171/1991, disposta dalla disciplina collettiva per il personale dei livelli, non esime tuttavia dal richiamare nuovamente l'esigenza – espressamente indicata nello specifico regolamento dell'Ente – della semplificazione ed unificazione delle diverse procedure previste dagli strumenti in vigore. In ogni caso, deve essere segnalato che il perdurante ricorso all'art. 6 della legge n. 70/1975 – sia pure ridotto da 29 a 21 unità - non appare assecondabile, anche per il suo valore sintomatico di improprio utilizzo di prestazioni di lavoro dipendente a copertura di vacanze dell'organico. Appare invece positivo il dato, comunicato dall'Ente, sulla crescita dei distacchi (da 17 del 2001 a 28 del 2002) presso le imprese, quale indizio di una maggiore interazione con il mondo produttivo e quale indicatore di impatto del trasferimento tecnologico.

3.5.2 L'entità e le tipologie delle risorse umane esterne, impiegate nel 2001, vengono esposte nella seguente tabella.

TAB. 7 - CNR RAPPORTI DI LAVORO AUTONOMO E COLLABORAZ. PROFESSIONALI

Anno	Contratti per esperti L.143/1988			Incarichi di ricerca e collaboraz. tecnica - art.77 regol.pers.				Collaborazioni professionali		
	numero	imp.med. (mln £)	imp.med. (mgl €)	numero retribuiti	imp.med. (mln £)	imp.med. (mgl €)	numero	imp.med. (mln £)	imp.med. (mgl €)	
1999	8	147	75,9	625	13	7,2	3,7	969	12,8	6,6
2000	8	143	73,9	300	5	5,6	2,9	624	4,7	2,4
2001	7	77,8	40,3	290	-	-	-	1.350	30,3	15,6

Fonte: CNR

Prosegue la complessiva tendenza alla flessione, segnalata nei precedenti referti, poiché scendono – per la prima volta dal 1998 – gli esperti (anche stranieri, nel numero massimo di 40, per prestazioni elevate e progetti rilevanti). La stessa forte dilatazione delle collaborazioni professionali assume, infatti, carattere del tutto transitorio, essendo attribuibile alla partecipazione di docenti universitari alle commissioni di concorso per la realizzazione del programma di assunzioni 1999/2001, in prima applicazione del riordino e della intesa per il Mezzogiorno. Si riducono altresì – pur se lievemente – gli incarichi di ricerca a dipendenti di università, istituti di istruzione superiore e pubbliche amministrazioni, che vengono assegnati per esigenze non coperte dal personale dipendente o da altri incarichi esterni e che si azzerano nella componente retribuita. Per tali collaborazioni conserva attualità la più generale osservazione formulata nei precedenti referti, secondo la quale, la modestia degli importi retributivi medi – che appaiono in ulteriore flessione – rende difficile ipotizzare l'indisponibilità di competenze interne o di strumenti più appropriati, come i contratti o i contributi di ricerca, da attivare in presenza dei prescritti presupposti, rigorosamente verificati. Va comunque ribadita la necessità che – anche per le fattispecie in esame – trovi piena e rapida applicazione la disciplina di riforma, rafforzata nel nuovo provvedimento di riordino, sulle forme di associazione con dipendenti di università e di altri enti, sia pubblici che privati.

3.5.3 La distribuzione dei dipendenti sul territorio (di ruolo e non di ruolo) viene evidenziata nella seguente tabella.

TAB. 8 - CNR DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEL PERSONALE DIPENDENTE

REGIONI	Anno 2000			Anno 2001			Incidenza
	Personale di ruolo	Personale* non di ruolo	Totale N.	Personale di ruolo	Personale* non di ruolo	Totale N.	
Piemonte	300	34	334	324	18	342	4,8
Lombardia	532	122	654	642	55	697	8,0
Trentino A.A.	22	6	28	23	6	29	0,4
Veneto	254	68	322	297	18	315	4,0
Friuli V.G.	19	6	25	24	1	25	0,3
Liguria	174	42	216	198	10	208	2,4
Emilia R.	412	82	494	490	21	511	6,4
TOT. NORD	1.713	360	2.073	1.998	129	2.127	26,1
Toscana	837	150	987	952	150	1.102	13,3
Umbria	56	12	68	74	6	80	1,0
Marche	30	9	39	35	2	37	0,4
Lazio	1.886	315	2.201	2.095	141	2.236	28,0
Abruzzo	29	1	30	34		34	0,4
TOT. CENTRO	2.838	487	3.325	3.190	299	3.489	43,0
Campania	733	100	833	1009	21	1.030	12,4
Puglia	306	44	350	464	3	467	5,8
Basilicata	23	17	40	73	8	81	1,0
Calabria	85	25	110	139	8	147	1,8
Sicilia	348	73	421	448	12	460	5,8
Sardegna	97	32	129	153	15	168	2,1
TOT. SUD E ISOLE	1.592	291	1.883	2.286	67	2.353	29,5
TOT. ITALIA	6.143	1.138	7.281	7.474	495	7.969	100,0

N.B. I totali di questa tabella differiscono da quelli di altri prospetti della presente relazione in quanto escludono il personale all'estero e comandato, mentre includono il personale di altre amministrazioni comandato in servizio presso il CNR.
* Unità uomo/anno

Fonte CNR

Dopo la situazione di stallo, denunciata per il biennio 1998/99, si consolidano nel 2001 i primi effetti delle misure di riequilibrio, emersi già nel 2000. La progressiva definizione dei concorsi ed in particolare, di quelli per il Mezzogiorno (965 posti), ha determinato non solo l'aumento della quota di risorse umane assegnate alle regioni del sud (dal 25,9% al 29,5%), ma soprattutto di quella dei ricercatori, tecnologi e tecnici. E' rilevante notare che i ricercatori nel meridione

passano, per la prima volta, da una soglia inferiore, ad una - notevolmente più elevata - del 30%, che è di poco superiore a quella del nord ed avvicina il centro. Appare invece ancora squilibrata la distribuzione dei tecnologi, che sale principalmente al centro (oltre il 50%) e decresce nelle regioni settentrionali.

In una valutazione globale, conservano comunque attualità le osservazioni formulate nei precedenti referti e relative, da un lato, alla perdurante assenza di personale nel Molise e dall'altro, ai rischi che una diffusa articolazione sul territorio - pur avvicinando la ricerca ad imprese, università ed enti locali - determini minore produttività e aggravio di costi, a causa dell'eccessiva dispersione di strutture e risorse. E ciò, principalmente, nella persistente presenza di molteplici microstrutture, anche decentrate dai rispettivi Istituti, già segnalata nelle notazioni introduttive. Resta ferma comunque ed in via più generale, l'esigenza evidenziata nel precedente referto che i criteri di allocazione delle risorse umane non trascurino l'obiettivo di privilegiare l'effettiva "domanda di ricerca", favorendo le condizioni per il suo potenziamento e sviluppo.

3.5.4 La distribuzione del personale per settori funzionali - che viene esposta nella seguente tabella - porta a considerazioni sostanzialmente analoghe a quelle sulla ripartizione territoriale.

TAB.9 - CNR DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE PER AREA FUNZIONALE

Area disciplinare	a tempo indeterminato	a tempo determinato	Totale
Scienze di base	2.031	59	2.090
Scienze della vita	2.157	182	2.339
Scienze della terra e dell'ambiente	935	69	1.004
Scienze sociali ed umanistiche	538	18	556
Scienze tecnologic. ingegneristic. e inform.	1.005	99	1.104
Totale aree disciplinari	6.666	427	7.093
Aree di ricerca *	-	-	-
Amministrazione Centrale	842	65	907
Progetti finalizzati - progetti strategici	13	7	20
Gruppi Nazionali	-	4	4
Consorzi/Comandi/Distacchi/sedi varie	94	3	97
Totale	7.615	506	8.121

Fonte: CNR

* soppresse dal Consiglio direttivo con apposite delibere in attuazione degli artt.24 e 25 del regolamento sull'istituzione ed il funzionamento degli istituti (decreto n. 015446)

Ancora per effetto delle ricordate e preponderanti assunzioni di ricercatori e tecnologi, deve positivamente annotarsi che cresce la quota di personale direttamente impegnata nelle strutture di ricerca e così pure la dotazione media unitaria per singolo Istituto. Non appaiono tuttavia fugati i rischi di frammentazione legati alla permanenza di 161 sezioni e molteplici unità distaccate, delle quali 7, con un solo ricercatore stabile (e 5, con due). Emblematici appaiono poi i casi di 2 Istituti, rispettivamente con uno e due ricercatori di ruolo. Va inoltre sottolineato che ben 17 Istituti hanno una dotazione di ricercatori stabili inferiore a dieci. Né appare congrua la ripartizione dei dipendenti amministrativi, in rapporto al contingente delle unità totali, sia per la presenza in talune sezioni con organico complessivo ridotto (2 unità su 9), sia per la carenza assoluta in quelle con più ampie dotazioni globali (7, con più di 20 unità). Deve quindi reiterarsi la raccomandazione a migliorare ulteriormente l'assetto organizzativo, soprattutto per la costituzione di strutture caratterizzate da un forte nucleo di personale proprio, in grado di fare "massa critica" e di ottimizzare il rapporto fra costi e benefici, assicurando comunque l'indispensabile svolgimento equilibrato delle funzioni amministrative.

3.5.5 Il costo complessivo del lavoro per le unità in servizio (comprese quelle a tempo determinato), aumenta dell'1%, come si desume dalla seguente tabella, elaborata sulla base del "conto annuale" e quindi su valori di cassa.

TAB.10 - CNR COSTO DEL LAVORO PERSONALE DI RUOLO E NON DI RUOLO

Voci di spesa	2000		2001		Variazione % su 2000
	(mld€)	(mln€)	(mld€)	(mln€)	
A) 1. Retribuzioni / Comp. Accessorie	453,8	234,4	451,2	233,1	-0,5
2. Contributi previdenziali	159,2	82,2	159,6 *	82,4	0,3
TOTALE A)	613,0	316,5	610,8	315,5	-0,4
B) 1. Indennità missione	1,6	0,8	2,1	1,1	30,8
2. Mense	13,3	6,9	10,2	5,2	-23,5
3. Benessere personale	6,1	3,2	7,9	4,1	29,8

4. Altre spese (1)	23,2	12,0	22,3	11,5	-3,9
TOTALE B)	44,2	22,9	42,5	21,9	-3,8
TOTALE SPESE (A+B)	657,2	339,4	653,3	337,4	-0,6
C) Quota TFR	21,1	10,9	31,9	16,5	51,3
Costo del lavoro (A + B + C)	678,3	350,3	685,2	353,9	1,0

(1) Comprende spese per: formazione, gestione concorsi, convenzioni con enti, equo indennizzo, varie.

* Sono compresi 27 miliardi versati nel 2002

Fonte: CNR

Il dato totale peraltro rispecchia solo una parte delle ricordate massicce assunzioni di personale stabile – poiché non integralmente completate e comunque effettuate nel corso dell'esercizio – e non risente ancora dei miglioramenti contrattuali di comparto, divenuti operativi dal 2002. Nell'esame delle componenti, motivi in parte analoghi sono alla base della sostanziale invarianza delle retribuzioni fisse e di quelle accessorie. Per le seconde, resta ferma l'esigenza della realizzazione di un compiuto ed efficiente sistema di misurazione della produttività e di verifica dei risultati, sul quale fonderne la corretta e proficua attribuzione.

Salgono leggermente anche i costi medi complessivi (dello 0,66%), come emerge dalla seguente tabella, ancora elaborata su dati di cassa.

TAB.11 - CNR COSTO MEDIO PERSONALE

Costi medi unitari	2000			2001			% + - su 2000
	N. medio* dipendenti	(MLN)	(mgl €)	N. medio* dipendenti	(MLN)	(mgl €)	
I) VOCI RETRIBUTIVE A.1 A.2 Tab. 10							
<u>a) Personale di ruolo</u>							
- 1°, 2°, 3° liv. ricerca	2.802	82,60	42,7	3.109	78,41	40,5	-5,07
- 1°, 2°, 3° liv. amm.vi	18	147,04	75,9	22	168,25	86,9	14,43
- Altri liv. ricerca	2.476	48,75	25,2	2.378	48,10	24,8	-1,33
- Altri liv. amm.vi	931	46,78	24,2	937	46,99	24,3	0,46
MEDIA PERSONALE DI RUOLO	6.225	64,02	33,1	6.446	62,96	32,5	-1,65
<u>b) Personale non di ruolo</u>	1.103	50,10	25,9	909	48,84	25,2	-2,52
<u>MEDIA a + b</u>	7.329	61,92	32,0	7.355	61,22	31,6	-1,13

II) VOCI SUB TOT. A) Tab. 10	83,64	43,2	83,04	42,9	-0,71
III) VOCI SUB TOT. A) + B) Tab. 10	89,67	46,3	88,82	45,9	-0,94
IV) VOCI SUB TOT. A)+B)+C) Tab. 10	92,55	47,8	93,16	48,1	0,66

* Il numero medio dei dipendenti è calcolato in base al numero delle mensilità liquidate nell'anno (conto annuale 2001)

Fonte: CNR

Tale effetto e quello della pressoché totale flessione delle altre componenti medie, si riconnettono, sia ai più volte menzionati forti afflussi di unità stabili, alle quali spettano meno elevati trattamenti iniziali, sia alla rinviata applicazione dei miglioramenti contrattuali. Spicca tuttavia il notevole aumento registrato per il personale amministrativo dei livelli, interessato marginalmente dalle nuove assunzioni.

La modesta dinamica ascensionale del 2001 è peraltro destinata a subire gravosi appesantimenti e per molteplici fattori: l'integrale e crescente impatto delle massicce immissioni in ruolo; l'applicazione del contratto collettivo 1998/2001 per il comparto ricerca, di ammontare più elevato rispetto agli altri, soprattutto nel biennio 2001/02 (+8,16% della massa salariale 1999); la prossima stipula del rinnovo 2002/05 e del biennio economico 2002/03; la piena applicazione degli aumenti contrattuali per il personale dirigenziale ed i relativi rinnovi, anche per effetto dell'istituzione del nuovo Dipartimento per i rapporti con le regioni; le decisioni sfavorevoli sulla annosa questione dell'omesso investimento in buoni postali fruttiferi del TFR (nel periodo dal 1984 al 1989), per i c.d. "avventizi" già iscritti all'INPS (per oltre 2.200 unità). Va altresì sottolineato che, per tali ultimi oneri, le stime dell'Ente prevedono un importo medio annuo che passa da 5,1 a 20,7 mln di euro ed esclusivamente per il rinnovo contrattuale definito nel 2002. Né possono trascurarsi gli ulteriori effetti della delibera n. 166/2001 – già menzionata nel precedente referto – sul generalizzato avanzamento (600 posti) del personale dei livelli, realizzato esclusivamente mediante concorsi interni, con onere medio annuo previsto nella misura di 1.458 mln di euro.

Per tali massicce progressioni di livello, disposte in applicazione dei contratti di comparto, l'Ente dichiara di averle effettuate anteriormente alla sentenza della Corte costituzionale n. 194/2002 – citata nell'apposita istruttoria della Corte dei conti – e sulla base di criteri meritocratici. In proposito deve ribadirsi tuttavia che le specifiche disposizioni contrattuali vanno attuate nel rispetto dei principi – volti ad assicurare quantomeno una adeguata quota di selezione pubblica, per la copertura delle vacanze totali – affermati già in pronunce risalenti della stessa Corte costituzionale e richiamate nell'ultima. Né devono trascurarsi i già denunciati rischi di compatibilità economica e di funzionalità, che si riconnettono sia ad assunzioni concentrate e massicce sia ad analoghe operazioni di progressioni nei livelli. In proposito e nel primo profilo, è significativo sottolineare che la spesa di personale, sulla base dei preventivi 2002 e 2003, supera i 413 mln di euro – al netto, tra l'altro, dell'integrale rinnovo contrattuale decorrente dal 2002 – assorbendo una

sempre maggior quota del contributo statale (541 mln di euro), sicchè l'importo residuo appare del tutto insufficiente per coprire le sole spese generali e di amministrazione, anche con riferimento al complessivo importo registrato nel consuntivo 2001 (175 mln di euro). Nel secondo, vanno considerate le problematiche connesse a grandi operazioni di allocazione o riallocazione dei dipendenti, in un assetto organizzativo ancora transitorio e con scarse disponibilità logistiche.

3.5.6 Nell'assenza – peraltro generalizzata, nell'intero universo delle amministrazioni pubbliche – della prescritta relazione da allegare al conto annuale, sui risultati della gestione delle risorse umane, in rapporto agli obiettivi predeterminati e quindi dei parametri per eventuali valutazioni di efficienza e di produttività, è giocoforza riferirsi agli altri documenti forniti dall'Ente. Rinviando le notazioni sul personale di ricerca all'apposita parte sugli interventi istituzionali, deve rilevarsi che, nel Rapporto 2002 (sul 2001), si dà ampio risalto all'attività concorsuale straordinaria svolta dalle unità amministrative, che ha visto l'istituzione di uno specifico gruppo operativo, equiparato ad una unità organica a tempo determinato. Sono stati infatti portati a compimento il piano di assunzioni per il Mezzogiorno (18 bandi) e quello nazionale previsto dal decreto legislativo del primo riordino (16 bandi), con quasi 13.000 partecipanti, oltre 1.500 commissioni (per circa 7.000 componenti) e 2.234 vincitori. Le indicate attività straordinarie sono state svolte in aggiunta a quelle correnti ed in particolare nel supporto alla predisposizione dei piani triennali, allo sviluppo edilizio ed alle iniziative di ricerca. Sempre nel Rapporto 2002, viene altresì evidenziata nuovamente l'azione dell'Ufficio per le relazioni con il pubblico, diretta a garantire il diritto all'informazione, nonché l'accesso e la partecipazione ai procedimenti. Il nuovo criterio di indicazione dei soli valori percentuali, non consente di verificare l'asserito aumento del totale degli utenti. Al segnalato aumento dell'utenza generica (dal 6% del 1999 al 50% del 2001), quale sintomo di maggiore interesse all'attività dell'Ente, corrisponde peraltro un progressivo e notevole calo di quella qualificata (anche se meno sensibile, per aziende e professionisti), che suscita perplessità proprio per le categorie che dovrebbero configurarsi come interlocutori naturali dell'Ente stesso (ricercatori, studenti, pubbliche amministrazioni). Analoghi dubbi emergono altresì dalla tipologia delle domande – in crescita solo per le informazioni sull'Ente e sul lavoro ed in diminuzione sulla ricerca e sulla formazione – mentre appare positivo l'incremento della quota proveniente dall'estero. Dall'andamento

degli atti sulla gestione contabile – che offrono dati confrontabili – emerge invece l'inversione del calo segnalato nel 1999 e 2000 e risultanze vicine al tetto massimo toccato nel 1998. Gli aumenti più consistenti si registrano nei mandati e nei pagamenti al personale e si riconnettono, come quelli totali, all'incremento dei dipendenti in servizio e non possono ritenersi quindi indizi di maggiore produttività, anche in ragione dell'aumento delle unità amministrative.

3.6 La categoria delle spese per acquisto di beni e servizi prosegue – come è desumibile dalla precedente tabella n. 4 – il suo andamento incrementale in valori assoluti (+3,2%). Una stessa dinamica accrescitiva evidenziano, al suo interno, gli oneri per gli organi di ricerca e per la sede centrale, rappresentati nel seguente prospetto.

CNR - SPESE DI FUNZIONAMENTO

TIPOLOGIE DI SPESA	2000		2001	
	Mld.£	mln €	Mld.£	mln €
Organi di ricerca	405	209,2	432	223,1
Sede centrale	27	13,9	35	18,1
TOTALE	432	223,1	467	241,2

Fonte: Report 2002

Il 2001 segna un rallentamento nel ritmo di espansione, soprattutto negli organi di ricerca, per i quali però era ancora in via di completamento l'assetto della prima riforma. Preoccupa invece la nuova risalita per la sede centrale – passata nel 2000 da 15 a 13,9 mln di euro e poi a 18,1 nel 2001 – che denuncia un sensibile aumento anche nell'ambito del più ampio aggregato dei "costi di infrastruttura" (da 67 a 76 mln di euro, come emerge dalla tav. 1.2a del "Report 2002", pag. 69) e soprattutto nella componente degli "altri costi di gestione" (da 11 a 20 mln di euro) (tav. 1.3g, pag. 74). Trattasi infatti di andamenti che contrastano con gli obiettivi anche della seconda riforma in itinere.

La consueta ricognizione dei principali capitoli di spesa per i servizi centrali e generali – effettuata nell'ambito dei primi 27 della categoria in esame – mostra una interruzione nel percorso di contenimento evidenziato per il 2000, come risulta dai dati di seguito riportati.

Spese per servizi centrali e generali

	2000		2001	
	Mld £	Mln €	Mld £	Mln €
Ammontare totale impegni di cui:	129,3	66,8	134,8	69,6
cap. 104022 (fitto locali)	41,9	21,6	41,5	21,4
cap. 104023 (adattam. locali)	7,8	4,0	7,3	3,8

L'aumento totale è peraltro dovuto principalmente alle voci "riscaldamento e utenze" ed alla "pulizia locali", mentre torna a scendere – sia pure leggermente – la spesa per affitti e quella per adattamento locali, che rivestono rilevanza fondamentale, anche sul piano della funzionalità complessiva e dello sviluppo della ricerca. Il precedente referto ha infatti sottolineato, per un verso, gli alti costi unitari per l'allocazione di ciascun dipendente e, per l'altro, l'urgenza di segnali più consistenti e stabili sui risparmi attesi, non solo dai programmi di accorpamento delle strutture all'interno di una stessa area di ricerca, ma soprattutto dai massicci piani di acquisto e ristrutturazione edilizi, avviati ormai da lunghi anni. Non risulta ancora disponibile la relazione annuale sui principali contratti, prescritta dalla nuova normativa contabile, che viene applicata gradualmente – in base a specifiche delibere – come previsto dal corrispondente regolamento di autonomia. In esito alla specifica istruttoria – rinnovata anche per il 2001 – l'Ente ha elencato i principali acquisti di forniture e servizi realizzati in adesione alle iniziative della CONSIP, assicurando l'estensione della più ampia informativa in materia anche nei confronti delle strutture decentrate e l'intenzione di intensificare il ricorso alle previste convenzioni, nella constatazione di un duplice beneficio, in termini di risparmi di spese e di snellimento di procedure.

3.7 L'ammontare degli acquisti di beni durevoli e delle spese immobiliari subisce un ulteriore forte impulso, dopo la caduta denunciata per il 1999, ma non possono ritenersi superate le carenze – più volte poste in rilievo nei precedenti referti – nei profili sia della provvista dei mezzi di finanziamento che dell'adeguato svolgimento delle fasi programmatica ed attuativa. La maggiore quota degli investimenti viene infatti coperta dal ricorso all'indebitamento (che passa da 25 a 46 mln di euro) e non si riscontrano modifiche sostanziali nel pregresso assetto logistico, tuttora caratterizzato da incongruità e diseconomie, con sedi disseminate in diverse località degli stessi comuni, sistemazioni inadeguate alla ricerca e prolungate inutilizzazioni di edifici e terreni. E' significativo osservare che, restringendo l'esame a talune grandi città (Roma, Milano, Napoli, Firenze, Bari), gli organi di ricerca sono distribuiti in oltre 40 immobili, dei quali 15 di proprietà dell'Ente. Predominano infatti gli immobili in locazione (ed in comodato o concessione) e le spese di affitto ed adattamento locali (circa 25 mln di euro) costituiscono ancora il 43% degli investimenti edilizi (circa 58 mln di euro).

Sullo stato dei principali lavori, si riportano i seguenti elementi informativi, rilevati al 31/12/2002.

- Area di ricerca di Firenze: inizio lavori 1992; aumento importi, per un nuovo edificio ed aggiunte, da 31 a 37,2 mln di euro e poi sino a 51,7; sospensione quinquennale del cantiere per problemi archeologici; avanzamento opere 69,49%; ultimazione 23/12/2004.
- Immobile in Napoli (Via Castellino): inizio lavori 1997; aumento importi, per due perizie di variante, da 7,6 a 10,8 mln di euro; avanzamento opere 86,9%; ultimazione 18/8/2002; proroga di 480 gg., per l'effettuazione di interventi in lotto, a causa della presenza in loco del personale e per ritardi delle autorizzazione edilizie.
- Immobile in Napoli (Via Castellino): lavori di completamento iniziati il 2/10/2001, con fondi a carico dell'intesa con il MIUR per il Mezzogiorno per 6,7 mln di euro; avanzamento opere 28,85%; ultimazione 25/12/2002; proroga di 370 gg., per gli stessi motivi di presenza del personale e di ritardi autorizzativi.
- Immobile in Milano (Via Bassini – Via Corti): inizio lavori 9/3/1998; sospensione e ripresa il 10/1/2002, per subentro di una nuova impresa a quella aggiudicataria fallita; importo lievitato, a seguito di transazione, da 5,7 a 8,1 mln di euro; avanzamento opere 58%; ultimazione 15/3/2003; proroga di 120 gg., per problemi con le proprietà confinanti e per adeguamenti di sicurezza.

3.7.1 Agli investimenti coperti da mezzi propri o con il ricorso al mercato finanziario, si aggiungono quelli a carico dell'intesa per il Mezzogiorno – volta al riequilibrio territoriale dell'attività di ricerca del CNR – che prevede, tra l'altro, ulteriori interventi edilizi per circa 119 mln di euro, erogati per circa il 32%. Conviene nuovamente sottolineare che il programma prefigurava la sistemazione di 60 organi di ricerca – oltre alla cessazione di 21 locazioni e 17 convenzioni con università – ma senza una indicazione sulla tempistica. Nel 2001 e con riferimento alle aree di ricerca interessate – per complessive 18 iniziative progettuali – solo in un caso (Sassari) sono terminati i lavori, ma esclusivamente per una delle tre palazzine previste. Per quasi tutti le rimanenti iniziative – che comprendono acquisti di terreni da edificare, effettuati da lungo tempo – i procedimenti sono prevalentemente ancora nelle fasi preparatorie. Da una rilevazione al 31/12/2002, le iniziative più avanzate – gestite dal Provveditorato alle opere pubbliche – sono due: Area ricerca di Lecce – Villa Tresca (importo 1,3 mln di euro; avvio lavori 28/2/2002; avanzamento 20,15%; ultimazione 29/4/2003; proroga di 90 gg., per eventi metereologici straordinari e problemi di sicurezza); Lesina-Foggia (importo 739,8 mgl di euro; avvio lavori 6/3/2002; avanzamento 15%; ultimazione

16/4/2003; proroga di 120 gg. per eventi metereologici straordinari ed i loro riflessi sulle fondazioni edificate).

L'attività di esecuzione dell'intesa, con il prevalente cofinanziamento ministeriale, evidenzia ancora gravi carenze – che saranno oggetto di successiva specificazione – soprattutto legate all'inadeguatezza delle procedure e degli strumenti operativi. Non si intravedono, quantomeno al momento, gli auspicati effetti positivi attesi dalla delega alle parti, da parte del CIPE, della diretta attuazione dell'intesa stessa. E' peraltro intervenuta la determinazione ministeriale sulla proroga della tempistica degli interventi, sollecitata nel precedente referto.

3.8 Gli investimenti per l'acquisizione di immobilizzazioni tecniche subiscono un notevole calo (da 74,5 a 40,9 mln di euro), come risulta dalla precedente tabella n. 4, anche per effetto di una più ampia quota di risorse assorbita dalle uscite correnti. La principale componente di più diretta rilevanza scientifica, destinata alle attrezzature, arresta la tendenza al costante declino – segnalato nei precedenti referti – come dimostra il seguente prospetto.

INVESTIMENTI E AMMORTAMENTI

	2000		2001	
	mld £	mln €	mld £	mln €
Macchine e strumenti scientifici:				
Incremento della consistenza	50	26	83	43
Ammortamenti	53	27	81	42
Incremento netto	-3	-2	2	1

Fonte: Report 2000

I dati esposti evidenziano, infatti, un sensibile aumento nella consistenza della strumentazione scientifica (+65%) ed un incremento netto positivo, il cui margine di miglioramento è inciso dai più alti ammortamenti. Pur nell'apprezzamento degli sforzi operati dall'Ente, deve ribadirsi l'esigenza di radicali misure di razionalizzazione delle spese – soprattutto in assenza di specifici finanziamenti ministeriali – per liberare disponibilità finanziarie, da destinare ad un maggiore potenziamento del settore. Il suo più adeguato sviluppo – previa attenta e rigorosa verifica delle effettive necessità e delle coerenze con i programmi di attività – è infatti imposto, sia dalla importanza fondamentale che la strumentazione scientifica riveste per la ricerca, sia dalle sopravvenute massicce assunzioni di ricercatori ed ai fini del loro più proficuo impiego.

4. Vicende gestionali connesse alle attività immobiliari

4.1 Con riferimento alle attività immobiliari, vanno nuovamente sottolineate le annose e complesse vicende – oggetto di interrogazioni parlamentari e di procedimenti giudiziari – che hanno influenzato ed ancora incidono sulla relativa gestione anche al fine di sollecitarne una definitiva soluzione, peraltro non ancora vicina, in almeno tre dei quattro casi di seguito elencati.

L'immobile nel Centro direzionale (Torre 7D) di Napoli fu preso in locazione nel 1990, con opzione di acquisto, ma la consegna avvenne solo nel 1995, per l'esecuzione dei lavori di adattamento e per l'insorgenza di un contenzioso con la società proprietaria. Una sentenza di 1° grado (31/3/2000) denegò, sia la richiesta risarcitoria della predetta società, sia la domanda riconvenzionale del CNR, per risoluzione ed inadempimento, fondata sulla intempestiva consegna e la carenza di taluni requisiti concordati. Una ulteriore sentenza (14/9/2000) accolse invece la domanda del CNR di restituzione di due annualità del canone di affitto, avanzata per diretta escussione dell'Istituto di credito garante. Ambedue le parti hanno proposto appello nei confronti della prima sentenza, peraltro respinto (sia il principale che l'incidentale) nell'udienza del 19.2.2003, con sentenza non ancora nota nelle motivazioni, che – a detta dell'Ente – sarà valutata con l'Avvocatura Distrettuale, per le eventuali ulteriori iniziative. L'intera vicenda è all'esame della magistratura penale e della Procura della Corte dei conti. In ogni caso, deve essere sottolineato che il CNR rischia di perdere 12,9 mln di euro – corrispondenti ai canoni di locazione ed alle somme sostenute per adeguamenti – senza fruire di alcun beneficio, cui vanno aggiunti le spese di causa e gli ulteriori costi amministrativi.

L'immobile in Napoli – Via Castellino (struttura ex Merrell) – citato nel precedente paragrafo 3.7 – fu inizialmente preso in locazione e poi acquistato, prima, con preliminare del 1979 e, poi, in via definitiva, attraverso asta fallimentare, recuperando a titolo parziale 7,8 mln di euro, sui 14,5 già versati. Il CNR ha inoltre sostenuto ulteriori oneri, per ristrutturazioni non ancora ultimate e si è resa necessaria altresì la costruzione di una struttura prefabbricata, per la temporanea allocazione del personale. L'Ente ha riconosciuto le reiterate riprogrammazioni degli insediamenti campani – imputati peraltro ad eventi imprevedibili – nonché i conseguenti aggravii finanziari (stimati in 18,1 mln di euro, alla data del fallimento), sottolineando peraltro che al completamento dei lavori (entro il 2004), l'intero complesso, tra l'altro situato in una zona di pregio,

costituirà una struttura di rilevanza internazionale nel campo della ricerca applicata per la biologia umana e le malattie genetiche. Lo stesso Ente ha, da ultimo, soggiunto che il predetto complesso occuperà una superficie coperta di circa 20.000 mq e che la stima odierna del valore non è inferiore a 2.580 euro per mq.

L'insediamento di Via La Malfa a Palermo fu locato nel 1993, con opzione di acquisto, prima esercitata e poi revocata, per l'emersione di ipoteche superiori al prezzo e di incompatibilità urbanistiche. In mancanza di alternative immediatamente praticabili, prosegue il rapporto di locazione. L'iniziale disponibilità del comune di Palermo e della locale università, per una diversa sistemazione, non ha infatti visto sviluppi concreti. Il CNR ha più volte ribadito l'intenzione di realizzare una struttura in zona contigua all'università o in un'area di provenienza pubblica o indicata dall'amministrazione comunale, ma – per ora – senza alcun esito positivo. Da più recenti comunicazioni informali, sulla probabile soluzione del problema dell'abitabilità, l'Ente prospetta una possibile soluzione definitiva con la nuova proprietà dell'immobile occupato.

La programmata installazione di un ciclotrone (a Roma – Tor Vergata), per la diagnostica nel campo della medicina sperimentale, non è stata attuata, anche perché il suo funzionamento richiedeva – tra l'altro – la costruzione di un edificio schermato e cospicui finanziamenti. Prolungati ritardi sono poi conseguiti dalla scelta di affidare l'esame della problematica a commissioni di esperti, più volte rinnovate, ma senza approdo a risultati concreti. Dopo le ripetute sollecitazioni formulate nei precedenti referti della Corte – che ha sottolineato gli esiti negativi della protratta inutilizzazione dell'apparecchiatura ed i rischi di obsolescenza tecnica – lo studio della questione è stato rimesso alla competenza delle strutture amministrative dell'Ente, con il mandato di reperire partners internazionali interessati al ciclotrone, come tale o come fonte di parti di ricambio. A seguito di specifiche ricerche e nell'ambito dell'accordo quadro con la Commissione europea (atto del 25/10/2001), è stata stipulata una convenzione per un utilizzo congiunto con un Centro di Ispra. In esito a più recenti acquisizioni istruttorie, risulta che, con delibera del 17/1/2002, è stato approvato il conferimento in uso del ciclotrone all'Istituto di Metodologie Cliniche del CNR ed all'Istituto per la salute e la protezione del consumatore (IHCP) del JRC di Ispra, nell'ambito della convenzione per la produzione di radiotraccianti. Con nota 11/11/2002, il Presidente dell'area di ricerca Roma 2 – Tor Vergata ha comunicato il trasferimento di tutte le componenti del ciclotrone al Centro di Ricerche di Ispra. L'Ente ha comunque precisato che la Sezione 1^a giurisdizionale di appello della Corte dei conti, con sentenza n.

285/2002, ha escluso la responsabilità di tutti gli amministratori coinvolti nella vertenza aperta dalla competente Procura regionale della stessa Corte dei conti.

4.2 Pur nella constatazione che le vicende ricordate hanno origine risalente e parziale connessione con le pregresse ed ormai superate procedure autorizzative dall'acquisto degli immobili, va tuttavia rilevata la persistenza di taluni ritardi anche nei più recenti interventi edilizi. In proposito non possono ignorarsi, né la lunghezza delle procedure amministrative (permessi, concessioni, autorizzazioni, pareri) - rimessa ad altre amministrazioni e non ancora superata attraverso la conferenza di servizi- né gli effetti del processo di riordino degli Istituti. Occorre tuttavia evitare ripensamenti e rimodulazioni di interventi, dilatazioni nei tempi di esecuzione, varianti e onerose transazioni, massicci investimenti per l'adattamento di immobili di terzi, nonché la protratta inutilizzazione dei beni (terreni, edifici, apparecchiature). Necessitano quindi misure organizzative idonee a migliorare le fasi istruttorie, progettuali e programmatiche, al fine di pianificare con efficienza e gestire con professionalità le attività del settore, del quale deve ancora una volta sottolinearsi il ruolo strategicamente fondamentale, non solo per ridurre oneri gravosi e spesso patrimonialmente improduttivi, ma per favorire le migliori condizioni infrastrutturali, che agevolino lo sviluppo della ricerca.

Nel considerare astrattamente condivisibile la scelta di dotarsi di immobili propri, conviene tuttavia ancora ribadire che essa richiede una previa disamina rigorosa e puntuale del rapporto tra costi e benefici, nonché adeguate procedure di programmazione e controllo. I singoli acquisti immobiliari, da ultimo operati e gli interventi edilizi effettuati, dovrebbero comunque evidenziare collegamenti e coerenze con la generale pianificazione – di medio e lungo periodo – della complessiva azione dell'Ente, volta alla ottimale allocazione delle risorse umane e strumentali, in vista della realizzazione dei principali e prioritari obiettivi di ricerca, che tenga conto altresì del carattere straordinario e non definitivo del riordino degli Istituti e delle massicce assunzioni di personale stabile. In ogni caso, va rivolta una nuova sollecitazione, agli organi responsabili dell'Ente, per la più rapida conclusione delle vicende ancora aperte, al fine di evitare ulteriori aggravii dei costi già sostenuti.

In ordine all'impulso impresso alla politica edilizia dal 2000 – più di recente sottolineato al CNR – ed in particolare sugli effetti di riduzione dei costi di locazione, sia nel 2002, che nelle proiezioni sino al 2013, rinvia la Corte ogni valutazione al riscontro dei definiti dati di bilancio.

5. Attività istituzionali

5.1 L'azione istituzionale, svolta dal CNR, trova sintetica illustrazione nella relazione al consuntivo, che espone la partizione della spesa per grandi aree di attività (riprodotta nella tabella 3 del precedente paragrafo 3.2) ed un quadro d'insieme della produzione scientifica e tecnologica, rinviando per le analisi di dettaglio al "Rapporto annuale". Quest'ultimo viene redatto a partire dal 1997 – anche su sollecitazione della Corte dei conti e quale innovazione anticipatrice della prima riforma – e dà conto, nella successione dei documenti nel tempo, del processo di progressivo arricchimento ed affinamento della griglia di indicatori, utilizzati per misurare i risultati dei beni prodotti e dei servizi resi. In proposito conviene ribadire che tale cospicuo patrimonio di strumenti valutativi deve costituire punto di riferimento non solo per le verifiche successive, ma nella programmazione delle iniziative istituzionali e nel monitoraggio della fase attuativa, sia per la migliore allocazione delle risorse (umane, strumentali e finanziarie), anteriormente all'inizio dell'esercizio, sia per l'adozione di tempestive misure correttive, nel corso del suo svolgimento. Soprattutto nella prospettiva della riduzione dei fondi per la ricerca, le scelte e le priorità richiedono, infatti, un saldo ancoraggio su verificati parametri di eccellenza – predeterminati e controllabili – concentrando le disponibilità sulle iniziative più importanti e supportate da valide prospettive di successo.

Il percorso di progressivo miglioramento della batteria degli indicatori trova ora riferimento ed alimentazione nei criteri individuati, in campo nazionale, dal Comitato di valutazione della ricerca presso il MIUR e dovrà svilupparsi principalmente nei profili qualitativi – per le singole aree di interesse e quantomeno a partire da una singola disciplina, come suggerito dal Comitato interno di valutazione – anche in ragione delle problematiche legate ai metodi bibliometrici (per la lingua, le diverse tradizioni delle varie discipline, ecc.), sinora privilegiati dal CNR. In ogni caso, assume rilievo centrale la compiuta realizzazione di efficienti e sistematici meccanismi di valutazione analitica per le singole ricerche intramurali, che affianchino quelli extramurali (per le attività commissionate) effettuati attraverso apposite commissioni di valutatori esterni (ma sospesi nel 2001, per carenze di finanziamenti e dichiarati comunque "a disposizione della comunità scientifica"). Tali meccanismi costituiscono infatti i cardini della riforma, essendo volti ad agevolare i controlli, sia interni che esterni e ad assicurare l'impiego ottimale delle risorse pubbliche.

5.2 Per una particolare illustrazione degli interventi svolti, si rimanda ai documenti redatti dall'Ente ed allegati al presente referto. In questa parte della relazione, vengono formulate notazioni di quadro e sugli andamenti complessivi, approfondendo l'esame essenzialmente sugli aspetti ritenuti più significativi e focalizzando l'attenzione sugli scostamenti e le tendenze emergenti nel periodo considerato, anche per proseguire la verifica sul primo processo di riordino, avviata nella precedente relazione.

Nel paragrafo 3.2, la ripartizione delle risorse per grandi aree di attività – comprensiva peraltro della spesa per il personale addetto alla ricerca – ha evidenziato un aumento complessivo. Il seguente prospetto – elaborato dall'Ente, al netto dei più rilevanti oneri per i dipendenti – mostra peraltro i primi segnali della contrazione delle risorse finanziarie disponibili per le attività di ricerca, che scendono nell'incidenza sul totale dal 38% al 34%.

TIPOLOGIE DI SPESA	2000		2001	
	mld £	mln €	mld £	mln €
1) Spese complementari alla ricerca	77	40	48	25
2) Spese per la ricerca	434	224	441	228
3) Spese per i Progetti Finalizzati	41	21	41	21
TOTALE	552	285	530	274

1) Capitoli del consuntivo che si riferiscono ad attività per il trasferimento tecnologico (brevetti, ecc.), alla formazione, ai supporti informatici, alla promozione di attività internazionali, al sostegno della partecipazione dell'Ente a convenzioni e consorzi; 2) valori calcolati utilizzando i capitoli del consuntivo; 3) valori calcolati utilizzando i capitoli del consuntivo corrispondenti ai diversi P.F. (esclusi i costi del personale e per la formazione)

Fonte: Report 2002

I dati esposti evidenziano infatti un calo nella spesa totale di ricerca – da 285 a 274 mln di euro (-3,9%) – che riesce tuttavia a mantenere il livello precedente nei più qualificati interventi, volti alla realizzazione dei progetti finalizzati (da qui, in poi, PF), per i quali nel 2000 si era verificato un forte abbattimento, da 33 a 21 mln di euro. Da ulteriore riclassificazione dell'Ente (tav. 1.3e del "Report 2002", pag.

74), emergono altresì una contrazione della ricerca non orientata (da 103 a 85 mln di euro) – quale conferma della minore disponibilità di mezzi finanziari – ed una espansione di quella finalizzata (da 143 a 164 mln di euro).

5.3 La differente ripartizione delle spese di ricerca per tipologia di iniziative scientifiche (esclusi i PF, di successivo esame) consente ulteriori notazioni.

TAB. 12 - CNR RIPARTIZIONE SPESE DI RICERCA PER TIPOL. DI INIZIATIVE

Iniziativa	2000		2001	
	mld £	mln €	mld £	mln €
Fondi "istituzionali" (ex Comitati Nazionali)	134	69,2	150	77,5
Progetti strategici	6	3,1	3	1,5
Legge 95/95	10	5,1	16	8,2
Gruppi nazionali della protezione civile	6	3,1	7	3,6
Attività "conto terzi"	182	94,0	220	113,5
Progetto Emma/Attività internaz. Istituto Biologia cellulare (Rm)	2	1,0	4	2,1
Intesa programma Mezzogiorno	56	29,0	7	3,6
Attività oceanografica	10	5,2	10	5,2
Luce di sincrotrone	1	0,5	1	0,5
Partecipazione progetti internazionali	5	2,6	6	3,1
P.O. ricerca,sviluppo tecnologico e alta formazione	14	7,2	14	7,2
Progetto di collaborazione IIGB/Telethon	5	2,6	0	-
Attività culturali e scientifiche di carattere generale	3	1,5	3	1,5
TOTALE	434	224,1	441	227,5

Fonte: CNR

Resta confermato – in termini di risorse assorbite – il predominio degli interventi direttamente gestiti con fondi istituzionali e dalla rete di ricerca interna, che appaiono in leggero progresso, salendo da 73 mln di euro a 77. Peggiora peraltro la spesa per i progetti strategici (che anticipano, in gran parte, i PF). Quest'ultima cala da 7 mln di euro del 1999 a 1,5 e registra un abbattimento anche quella dell'intesa per il Mezzogiorno, che continua nel suo percorso alterno, condizionato dai finanziamenti ministeriali. Prosegue invece la dinamica incrementale delle attività per conto terzi, che peraltro evidenziano spese superiori alle corrispondenti entrate e richiedono una compiuta analisi di raffronto, oltre che una più puntuale rappresentazione contabile, anche in termini di costi, ricavi e ricadute complessive. Per le altre componenti di spesa, non muta sostanzialmente la ripartizione degli impieghi. Deve peraltro ribadirsi che, quanto alla linea di intervento relativa alle "attività culturali e scientifiche di carattere generale", comparsa nel 2000, la sua attivazione ed estensione restano condizionate innanzitutto alle disponibilità finanziarie, la cui riduzione reclama una rigorosa selezione delle decisioni di spesa e delle priorità. E ciò nella preminente esigenza di

concentrare le risorse su iniziative e progetti di più elevata qualificazione e rilevanza, così come sottolineato in recenti indicazioni di indirizzo del Ministero vigilante. Non appaiono pertanto assecondabili – quantomeno al momento – iniziative sporadiche e di modesto ammontare e va quindi condivisa la scelta di non implementare la spesa per gli orologi da torre (Comune di San Marco dei Cavoti – BE), acquisiti "per attività museali e di cultura scientifica" (per un ammontare di 413 mgli di euro) e da mantenere in loco.

5.4 La ripartizione della spesa per obiettivi socio-economici (che comprende quella del personale addetto) evidenzia variazioni più sensibili, come emerge dalla seguente tabella.

TAB. 13 –CNR RICLASSIFICAZIONE DELLA SPESA PER CAPITOLI NABS

	% fondi		% di ricercatori		% di tecnici		% Altro
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2001
Esplorazione e utilizzazione dell'ambiente terrestre	8,7	8,7	10,7	10,0	10,4	8,9	14,7
Infrastrutture e pianificazione del territorio	4,0	1,6	2,6	1,5	2,3	2,1	2,9
Controllo e tutela dell'ambiente	11,9	7,8	11,4	9,9	14,8	10,0	8,8
Protezione e promozione della salute umana	20,5	35,3	9,5	10,9	7,8	9,8	10,9
Produzione, distribuzione e uso razionale dell'energia	2,4	1,5	2,6	2,3	4,3	4,1	1,9
Produzione e tecnologia agricola	8,1	6,8	8,5	8,7	12,2	11,9	9,3
Produzione e tecnologia industriale	15,0	12,4	15,7	16,9	17,3	17,9	16,3
Strutture e relazioni sociali	4,2	3,2	4,9	4,9	4,2	3,7	4,6
Esplorazione e utilizzazione dello spazio	6,1	3,6	5,9	3,2	5,6	3,9	1,7
Ricerche non orientate verso obiettivi socio-economici	19,1	19,1	28,2	31,7	21,1	27,7	28,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Report 2002

In controtendenza rispetto al calo della quota destinata alla salute umana nel 2000, se ne evidenzia nel 2001 quasi il raddoppio e la forte crescita delle specifiche risorse umane impiegate. Il fenomeno appare peraltro legato principalmente all'attività dell'Istituto di fisiopatologia clinica di Pisa, che opera come azienda ospedaliera e con una meno elevata produzione scientifica. Nel complesso, appaiono invece in flessione quasi tutti gli altri indicatori, soprattutto per i fondi assegnati, con eccezione per le ricerche non orientate, che rimangono peraltro lontane dal tetto massimo raggiunto nel 1996 (26,5%), ma riescono a mantenere la quota del 2000, accrescendo l'incidenza di ricercatori e tecnici, utilizzati nel settore. Conserva il terzo posto la produzione e tecnologia industriale – pur scendendo nella consistenza dei fondi dedicati – che aumenta l'entità di ricercatori e tecnici, quale indizio sintomatico di un inalterato impegno nella specifica attività, che il primo riordino ha inteso potenziare, anche in ragione delle carenze strutturali nell'azione di ricerca delle imprese ed in particolare nei segmenti delle "medie" e "piccole".

5.5 Una ulteriore ripartizione della spesa per area scientifica viene elaborata dall'Ente, così come riprodotta nella seguente tabella.

TAB. 14 – CNR RIPARTIZIONE DELLA SPESA 2001 PER AREA SCIENTIFICA

(in mln€)

Aree scientifiche	Intramur.	Agenzia	Attività internaz.	Trasf. Tecn.	Formazion.	Infrastrutt.	Totale mln€	% 2001	% 2000
1) Scienze di base	129	13					142	29,0	28,7
2) Scienze della vita	169	3					172	35,2	32,8
3) Scienze della terra e dell'ambiente	65	4					69	14,1	15,4
4) Scienze sociali ed umanistiche	29	6					35	7,2	6,1
5) Scienze tecnologiche, ingegneristiche e dell'informazione	71	-					71	14,5	17,0
Totale costi diretti	463	26					489	100	100
Costi indiretti	156	45	8	9	9	76	304		
Totale generale	619	71	8	9	9	76	793		
Percentuale anno corrente	78	9	1	1	1	10	100	100	
Percentuale 2000	79	9	1	2	1	9	100	100	

Fonte: Report 2002

I dati confermano le variazioni emerse dalla precedente tabella 13 e quindi la dinamica espansiva del settore della salute umana, che è riconducibile alle scienze della vita, le quali passano da 164 a 172 mln di euro in valori assoluti e dal 32,8% al 35,2% in termini di incidenza. Mantengono il livello del 2000 le scienze di base – nelle quali possono ricomprendersi le ricerche non orientate – che scendono leggermente in valori assoluti (da 143 a 142 mln di euro). Un sensibile peggioramento mostrano invece le scienze tecnologiche, ingegneristiche e dell'informazione, con un calo da 85 a 71 mln di euro. Nel complesso, la spesa totale registra comunque una diminuzione da 499 a 489 mln di euro (-2%). In ogni caso, predominano ancora le attività condotte all'interno dagli Istituti, per i quali non muta l'alto divario tra le dotazioni assegnate (desumibile soprattutto dalla tavola 7 della relazione al consuntivo), non sempre peraltro rispondenti agli indicatori del contingente di ricercatori, della produzione scientifica e della capacità di autofinanziamento. Per ambedue i fenomeni – in parte connessi alle peculiarità proprie di talune discipline – resta confermata l'esigenza di evidenziare chiari raccordi, già nella fase programmatica, con gli obiettivi prescelti e con le scelte di privilegio per le aree, i progetti e gli Istituti di più elevato livello e qualificazione. Nella composizione della spesa degli Istituti, peggiora notevolmente la quota destinata agli investimenti che, dopo il miglioramento del 2000 (da un quinto ad un quarto del totale), peggiora notevolmente, attestandosi nella misura di un sesto.

L'attività commissionata all'esterno ("agenzia") mostra una leggera ripresa (da 67 a 71 mln di euro), ma rimane lontana dalla punta registrata nel 1999 (90 mln di euro). Un siffatto andamento depresso conferma le preoccupazioni manifestate nel precedente referto, principalmente per i più qualificati e rilevanti progetti a lunga scadenza (PF e progetti strategici), di imminente trattazione. Per l'azione di promozione di ricerche a breve termine ("microagenzia"), l'Ente sottolinea (nel "Report 2002") il congelamento delle iniziative nel 2002 e 2003, per mancanza di fondi. Lo stesso Ente evidenzia peraltro le innovazioni introdotte per le iniziative di "Agenzia 2000", proseguite nel 2001: predeterminazione delle tematiche prioritarie (nel numero di 27); ripartizione tra "progetti coordinati" (assegnati a gruppi di ricerca) e "giovani" (assegnati a singoli ricercatori infratrentacinquenni); previa valutazione, attraverso un "Grande Albo dei revisori" (formato da più di 100 esperti, per il 70% universitari); aumento del valore medio per progetto e riduzione delle assegnazioni, quali prove delle misure volte a contrastare il "finanziamento a pioggia". Sul punto, conviene ribadire che il valore ancora troppo modesto dei finanziamenti – che, per i "giovani", registrano un importo medio di 8,8 mln di euro

– non appare coerente con i più alti e crescenti costi della ricerca e non fuga quindi i dubbi sulla connotazione dell'azione promozionale, più come generica e minuta assistenza all'attività dei singoli beneficiari, che come effettiva contribuzione per progetti di oggettiva validità. Va aggiunto che rimane poi avvertita l'esigenza di una compiuta rilevazione e chiara esposizione del costo di funzionamento dell'apparato di valutazione. In ogni caso, deve ancora essere sottolineato, su di un piano più generale, che l'attività di microagenzia esige una rigorosa verifica, nella fase della complessiva pianificazione delle attività istituzionali, per un attenta selezione delle priorità –richiamate anche nei più recenti indirizzi di vigilanza – ai fini della ottimale allocazione delle sempre minori disponibilità da destinare alla ricerca. Essa richiede inoltre solidi punti di raccordo e di visibile collegamento con le altre principali linee programmatiche, oltre che una assidua opera di monitoraggio sulla fase esecutiva, che consenta tempestive misure correttive ed una irrinunciabile azione di controllo sulla effettiva validità e concreta utilizzazione dei risultati conseguiti.

5.6 Il quadro dei progetti finalizzati viene esposto nella seguente tabella, che evidenzia un nuovo calo, dopo quello verificatosi nel 2000 (da 34,7 a 22,6 mln di euro) e quindi un minore importo di 20,9 mln di euro.

B. 15 - CNR PROGETTI FINALIZZATI: IMPORTI IMPEGNATI

(in miliardi di lire)

PROGETTI	Spese Direzione		Organi		Contratti e contrib.		Personal. a contrat.		Borse		Totale		Totmln€
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2001
ni culturali	0,3	1,3	-	4,8	-	7,1	0,3	0,3	-	-	0,6	13,5	7,0
ateriali speciali per tecnologie avanzate 2	1,1	0,1	8,0	-	10,4	4,7	0,2	-	0,3	0,3	20,0	5,1	2,6
ateriali e dispositivi per l'elettronica dello stato solido 2	0,6	0,7	1,6	2,7	18,1	4,9	0,2	0,1	1,0	1,4	21,5	9,8	5,1
tecnologie	0,7	0,9	-	3,4	0,7	7,3	0,3	0,3	-	0,3	1,7	12,2	6,2
	2,7	3,0	9,6	10,9	29,2	24,0	1,0	0,7	1,3	2,0	43,8	40,6	20,9

Fonte: CNR

Il settore conferma quindi un pesante ridimensionamento, non solo rispetto al livello di eccellenza toccato nel lontano 1991 (135,3 mln di euro), ma con riguardo al rilievo che dovrebbero assumere gli interventi che maggiormente qualificano l'azione del più grande ente nazionale di ricerca. Come sottolineato nel precedente referto, i progetti finalizzati costituiscono, infatti, strumenti elettivi per l'avanzamento delle ricerche e delle conoscenze in ambiti strategici per lo sviluppo sociale e produttivo del Paese. La quota di risorse disponibili per i PF manifesta invece una preoccupante tendenza a stabilizzarsi su valori bassi, a fronte del pregresso andamento oscillante, che ha trovato prevalente motivazione nei tempi alterni e spesso prolungati delle fasi propositive, in quelli della previa valutazione in sede governativa, nonché negli ostacoli e nelle difficoltà per assicurarne la completa e tempestiva copertura finanziaria.

Le carenze segnalate si riconnettono però anche a fattori interni: la più accentuata dinamica delle uscite, sostenute dal progressivo indebitamento; la sempre maggiore rigidità dei bilanci dell'Ente; l'immutata politica dei vertici dell'Ente stesso – quantomeno fino a tutto il 2001 – di voler mantenere i medesimi livelli di spesa degli altri interventi, accrescendone anzi il ventaglio (cfr. precedente paragrafo 5.3 e relativa tabella 12). E' rimasta quindi disattesa l'osservazione formulata nei precedenti referti sul rilievo dei PF e delle loro ricadute e sull'esigenza di evitare penalizzazioni a vantaggio soprattutto dell'attività di microagenzia.

Durante il 2001 è comunque proseguita l'attività dei quattro PF in corso di svolgimento, tutti peraltro caratterizzati da un disallineamento rispetto all'anno solare. Nel 2000, il quarto anno dei "Beni culturali" e il terzo delle "Biotecnologie" sono slittati al 2001 e l'avvio del terzo anno, per i due rimanenti, ha subito un differimento dall'inizio alla fine del 2000. Nel 2001, solo i "Beni culturali" sono al quarto anno di attività ed i restanti al terzo. I ritardi sono stati imputati – in un primo momento – a peculiarità gestionali dei soggetti finanziati e delle connesse procedure contrattuali. Nel "Report 2002", vengono addebitati al lavoro preliminare, precedente all'inizio delle attività, che fa superare nei fatti i tempi preventivati. Ferma restando la puntuale ricerca delle cause e dei possibili rimedi, va comunque ribadita l'esigenza di un preciso cronoprogramma e quindi di predeterminate scadenze – tuttora carenti – che tengano conto dei tempi prevedibili delle procedure propositive ed approvative, nonché di quelle sui finanziamenti ed attuative. Nel "Report 2002" continuano infatti a rinvenirsi i soli dati per budget di progetto e le unità operative finanziate. Nei tre anni confrontabili (con esclusione del quarto, in cui si trova il solo progetto "Beni culturali"), l'impegno finanziario

aumenta progressivamente da 32,9 a 35,9 e sino a 45,4 mln di euro, mentre le unità impiegate si mantengono in un livello di circa 1.300 (cfr. tav. 3.1b e.1c, a pag. 123). Sulla base della composizione della spesa (riassunta nella precedente tav. 15), può ancora osservarsi che restano pressochè immutati gli importi per le attività degli organi e per quelle di direzione – che sopravanzano ancora le iniziative di formazione ("borse") – mentre calano contratti e contributi di ricerca, già dimezzati nel 2000 rispetto al 1999.

Con riferimento alla ripartizione dei finanziamenti per tipologia di destinatario – desumibile sempre dal "Report 2002" – può rilevarsi: la prevalenza delle università (in due progetti, con le quote più elevate, superiori al 50%), seguite dalle unità interne del CNR (dal 18% al 31%), nonché la bassa quota assorbita dalla formazione (presente in due soli progetti e nell'incidenza del 6% e del 4%). Deve altresì sottolinearsi la riduzione della quota per le imprese, il cui valore più elevato scende dal 45% al 37% nel progetto "Materiali e dispositivi per l'elettronica dello stato solido 2" e si colloca in livelli modesti, sia nelle "Biotecnologie" (9%), che nei "Beni culturali" (6%).

5.7 I progetti strategici costituiscono – a volte – anticipazione di quelli finalizzati o ponte tra la loro conclusione ed il rinnovo. In qualche caso, hanno matrice internazionale (anche europea) e originano da scelte interne, ponendosi quali strumenti di maggiore flessibilità e più rapida programmazione. Non danno luogo a bandi e vengono presentati da gruppi di ricercatori, come programmi completi ed articolati per linee di intervento, obiettivi e risorse. Come rileva lo stesso Ente, il numero dei progetti ha subito una drastica riduzione rispetto agli anni decorsi. Nell'ultimo referto è stato segnalato il loro aumento da 36 a 45, ma comprendendo sei casi di rinnovi o prosecuzioni e, soprattutto, con riduzione dei finanziamenti da 6,7 a 3,1 mln di euro. Nel 2001, il totale delle iniziative si riduce a 7 e l'importo a 1,5 mln di euro. Il fenomeno appare, per un verso, negativo e principalmente per i casi di sospensione, interruzione o annullamento dei progetti avviati o vicini alla conclusione. Per un altro, esso determina però una concentrazione delle risorse, superando le iniziative di impegno eccessivamente modesto, rilevate nel precedente referto (16 progetti sino a 103 mgl di euro, dei quali 6 per importi da 67 a 100 mgl di euro). Resta comunque ferma l'esigenza - sottolineata in via più generale sempre nell'ultimo referto e rimasta largamente insoddisfatta – di una precisa predeterminazione dei criteri di scelta e della ricognizione e rappresentazione di dati informativi analoghi a quelli dei PF. Dagli scarsi elementi forniti (cfr. tav. 3.2a del

"Report 2002", pag. 127), si può osservare: una media unitaria di 247 mgl di euro per ciascun progetto; un valore minimo di 155 mgl di euro e di 413, per quello più elevato; la concentrazione massima di progetti (3) e di importi (749 mgl di euro) nelle scienze della terra e dell'ambiente, che sopravanzano quelle delle scienze per la vita, prevalenti nel 2000. L'assenza dei dati sui destinatari dei finanziamenti non consente di verificare quote e dinamica delle risorse assegnate alle imprese.

5.8 E' proseguito, per le attività internazionali ed anzi ha visto una accentuazione nel 2001, lo sviluppo sottolineato nel precedente referto. Sulla base delle problematiche e delle potenzialità emergenti, sono stati identificati – a detta dell'Ente – i gruppi di Paesi di riferimento, nell'ambito di una programmazione pluriennale e nell'obiettivo di una collaborazione rinnovata verso l'Europa occidentale ed i Paesi industrializzati, con maggiore attenzione per le grandi aree dell'Europa centro-orientale, del Mediterraneo, dell'America Latina e dell'Asia. La prospettiva è quella dell'allargamento e cooperazione con gruppi di Paesi diversi, nel rispetto delle linee europee per la creazione di uno spazio comune. La novità del 2001 consiste nella riorganizzazione del Dipartimento Attività Internazionali del CNR in Servizi – dei quali, uno, a Bruxelles – operanti per grandi aree strategiche, supportate da un ufficio di coordinamento orizzontale, che ne assicura l'integrazione e unifica modelli e strumenti di intervento. E' prevista altresì l'istituzione di un ufficio di supporto "diffuso" a tutti i ricercatori dell'Ente impegnati nel confronto europeo ed internazionale. In taluni settori, il CNR ha operato in collaborazione con il MIUR, il MAE ed i grandi enti di ricerca (INFN, ENEA, OGS, INFN) ed un contatto fruttuoso – sempre a detta dell'Ente – è stato cercato anche con le piccole e medie imprese, partecipanti ai programmi di ricerca europei. Le principali direttrici di azione restano: la promozione e la partecipazione della rete interna ai programmi di cooperazione europei ed internazionali; gli scambi e le collaborazioni con istituzioni straniere; la partecipazione a raggruppamenti di laboratori o a gruppi di ricerca internazionali per programmi e progetti di grande rilievo strategico. Rinviano ai documenti illustrativi dell'Ente – sempre più ricchi di dati informativi e tavole esplicative – può sinteticamente sottolinearsi: l'adesione ad oltre 70 organismi scientifici internazionali, con significative quote di partecipazione finanziaria; la partecipazione a grandi progetti e infrastrutture internazionali (per un impegno di spesa salito da 2,3 a 3 mln di euro); una quota di coordinamento del CNR che supera ancora i due terzi di progetti, ma appare in leggero calo (305, rispetto ai

346, del 2000); l'aumento delle risorse destinate al settore, che passa dai 7 agli 8 mln di euro (come è desumibile dalla precedente tav. 3 del paragrafo 3.2).

Nell'ambito delle descritte misure di riprogrammazione degli interventi e di riorganizzazione delle strutture, rimane comunque avvertita l'esigenza che vengano adottate idonee misure per riesaminare l'attuale presenza massiccia e diffusa all'estero del CNR, aggiornando il pregresso ruolo di unico organo statale di coordinamento della ricerca nazionale, potenziando i collegamenti ministeriali e con altri enti – anche per una più distribuita partecipazione finanziaria – e selezionando adesioni ed accordi, soprattutto per quelli bilaterali, con Paesi già integrati nella UE.

5.9 La partecipazione ai programmi UE registra, secondo l'Ente, un favorevole andamento nel 2001, in termini di numero dei progetti, qualità e successo delle proposte presentate, con una crescita sostenuta, rispetto al precedente anno. I dati più significativi evidenziano però aspetti contrastanti: sale, infatti, il numero dei progetti da 459 a 506, ma in un limite che rimane inferiore al 1999 (518); risultano elevate le iniziative in partenariato (4.380), ma si riducono sia l'incidenza di quelle coordinate dal CNR (dal 20% al 18%) che la quota delle sue strutture coinvolte (dal 49% al 42%); resta basso il valor medio unitario della partecipazione per ciascun Istituto. Non è consentito inoltre verificare – per l'assenza di specifiche informazioni riferite al 2001 – la distribuzione territoriale e la relativa dinamica tra le aree geografiche ed in particolare per il Mezzogiorno. Il fenomeno più preoccupante è comunque costituito dalla discesa dell'importo del contributo comunitario (calcolato per l'intera durata dei progetti), che risultava in ascesa nel 2000 (da 86,2 a 89,3 mln di euro) e si abbatte invece a 67,8 mln di euro nel 2001.

L'Ente tiene altresì a sottolineare: la collaborazione con i più importanti organi europei di ricerca; l'adesione a due Gruppi Europei di interesse economico (GEIE); le partecipazioni ed i risultati del Quinto programma quadro europeo (con entrate per 50 mln di euro) e del Quarto ancora attivi (15 mln di euro); le iniziative diverse dai programmi quadro e le attività del programma a lungo termine sulla fusione nucleare; la messa a punto di un "database" delle azioni e dei programmi comunitari per l'analisi delle aree prioritarie e di eccellenza e per una migliore valutazione delle esigenze future e la ricerca delle più adeguate misure per implementare la partecipazione ai fondi europei. Auspica la Corte che le iniziative organizzative in corso – anche attraverso la razionalizzazione degli strumenti informatici ed il potenziamento della struttura permanente a Bruxelles – consentano di accrescere significativamente le attività in ambito comunitario ed assicurare una

maggior quota di partecipazione ai più consistenti fondi stanziati dal Sesto programma quadro europeo per la ricerca.

5.10 La partecipazione ai consorzi ha continuato a costituire uno dei principali strumenti di trasferimento tecnologico, potenziati dal primo decreto di riordino, con la prevista estensione a società di diritto privato, anche per la commercializzazione dei prodotti dell'attività di ricerca. Le più recenti innovazioni operative hanno preso avvio alla fine del 2001, mentre risulta globalmente confermata la presenza del CNR nei consorzi già attivi, dopo una specifica verifica straordinaria delle singole posizioni. Nel "Report 2002", vengono sottolineati - nell'azione di trasferimento tecnologico - la collaborazione scientifica con il mondo produttivo ed altri istituti di ricerca e la partecipazione degli Istituti dell'Ente stesso (87 su 108) e delle imprese (1.666, di cui 400 piccole e medie imprese, nella misura del 23% estere). Si segnala altresì l'intenzione di sviluppare e consolidare la partecipazione ai "Consorzi Città Ricerca", le cui iniziali adesioni risalgono al 1989.

L'analisi dei rapporti instaurati con i consorzi, non evidenzia sostanziali mutamenti: nel 24% dei casi trovano disciplina nel codice civile e si fondano, per il resto, su specifiche norme legislative; le quote di partecipazione del CNR oscillano tra il 5% ed il 33% e nel 43% dei casi superano il 20% del capitale; i settori di maggiore sviluppo sono quelli delle tecnologie, seguiti dall'agricola e dall'ambiente e dall'elettronica informatica; le iniziative più recenti sono 4 (3 del 2000 e 1 nel 2001) e quelle allo studio 11. Va rilevato che dei 34 rapporti in essere, 17 presentano un risultato economico negativo, che assume importi consistenti in almeno 4 casi (per 3 dei quali, l'Ente dichiara il disavanzo "fisiologico e rapportato alla contribuzione annua preventivata dei soci"). Per l'associazione all'ENIQ (Ente naz. per la qualità e l'accreditamento) - che, a fronte di un patrimonio netto di 45 mgl di euro, registra un deficit di 762 mgl di euro (cfr. tav. 5.46 del "Report 2002", pag. 195) ed è stata successivamente abbandonata - e per le iniziative di "spin-off", si fa rinvio alle notazioni introduttive (paragrafo 1.4.3.6). Conviene aggiungere che, per uno dei casi deficitari - già segnalato nel precedente referto - l'Ente ha deciso il recesso, con delibera del 5/12/2002.

Nel quadro descritto, conservano piena attualità e vanno ribadite le raccomandazioni ed osservazioni formulate dalla Corte, nelle pregresse relazioni, sul massimo impegno dell'Ente, volto ad assicurare: la costante ed assoluta coerenza con le più generali scelte programmatiche e strategiche; le rigorose compatibilità con le complessive esigenze organizzative e le risorse umane e

finanziarie; una compiuta ed aggiornata informativa sull'andamento gestionale e sui risultati, anche in termini di ricadute scientifiche, per la ragionata valutazione sull'opportunità della partecipazione e sulla sua prosecuzione; una attenta e continua opera di monitoraggio e di verifica sulle iniziative in perdita, anche a salvaguardia del capitale pubblico investito.

5.11 Gli interventi per le regioni meridionali – destinati al potenziamento della ricerca, dell'organizzazione e delle risorse umane e strumentali del CNR nel Mezzogiorno – si svolgono principalmente attraverso l'apposita intesa di programma con il Ministero vigilante, che continua a denunciare carenze gravi, come emerge dalla seguente tabella.

TAB. 16 – Stato di attuazione dell'intesa CNR/MIUR

(a valle della rimodulazione e proroga da parte del CIPE con del. n. 35/99 registrata alla Corte dei Conti il 5/5/99)

Settore di intervento	Finanziamenti previsti			Erogazioni			Rapporto %		
	CNR	MIUR	Totmln€	CNR	MIUR	Totmln€	CNR	MIUR	Totale
AdR Bari	5,54	24,68	30,22	1,99	4,59	6,58	35,91	18,61	21,78
AdR Cagliari	0,33	1,91	2,24	0,33	0,96	1,29	100,00	50,14	57,41
AdR Catania	4,34	35,68	40,02	1,84	6,35	8,19	42,33	17,80	20,46
AdR Cosenza	0,58	8,98	9,56	0,58	4,49	5,07	100,00	50,00	53,03
AdR Lecce	5,47	8,11	13,58	0,80	3,29	4,09	14,54	40,55	30,08
AdR Palermo	1,68	11,23	12,91	1,68	5,61	7,29	100,00	50,00	56,52
AdR Potenza	0,83	4,85	5,68	0,57	2,43	3,00	68,75	50,00	52,73
AdR Sassari	4,18	11,31	15,49	1,08	2,43	3,51	25,80	21,46	22,63
Progetti strategici	5,33	30,57	35,90	5,33	29,05	34,38	100,00	95,00	95,74
Promozione, gestione e trasferimento	-	3,62	3,62	1,32	1,50	2,82	-	41,57	78,00
Infrastrutture informatiche	5,11	22,93	28,04	5,11	22,93	28,04	100,00	100,00	100,00
Stride Istituto	4,78	5,63	10,41	0,44	1,55	1,99	9,19	27,52	19,11

Motori (Na)									
AdR Napoli	3,85	88,26	92,11	3,85	59,83	63,68	100,00	67,78	69,13
Personale	41,50	23,79	65,29	41,50	13,95	55,45	100,00	58,66	84,94
Borse di studio	36,15	-	36,10	36,15	-	36,15	100,00	-	100,00
Totale	119,67	281,55	401,22	102,56	158,96	261,52	85,70	56,46	65,18

Fonte:
Report
2002

Anche se le frequenti rimodulazioni del piano e la differente esposizione dei dati non consentono un raffronto puntuale delle serie annuali, può nuovamente rilevarsi che la percentuale di erogazione dei fondi più consistenti resta elevata solo per le borse di studio, i progetti strategici, il personale e per i lavori dell'Area di ricerca di Napoli. I valori modesti delle altre Aree di ricerca dipendono essenzialmente dai minori apporti del MIUR rispetto a quelli del CNR, che ha contribuito con proprie anticipazioni al completamento del progetto "STRIDE" (infrastrutture informatiche), evitando la perdita del finanziamento comunitario. Il tasso di erogazione totale rimane pressoché immutato rispetto al 2000 – in misura di poco superiore al 65% - e induce alla conferma di un giudizio severo sugli esiti insoddisfacenti del piano, che ha preso avvio negli anni ottanta e appare ancora lontano dalla conclusione. La valutazione assume poi aspetti di maggiore negatività, non solo in ragione delle tre ristrutturazioni intervenute in tre lustri (e, probabilmente, non ancora definitive), ma soprattutto in raffronto con gli ambiziosi obiettivi originari: investimenti pressoché doppi (733,4 mln di euro); cospicua elevazione dell'incidenza della spesa dell'Ente nel Mezzogiorno (dal 18% al 30% e poi sino al 40%); incremento dell'occupazione diretta di 1.600 unità.

Il grado ancora modesto di attuazione risulta, con maggiore evidenza, dalla sottostante tabella, che rielabora i dati per tipologie di intervento.

TAB. 17 – Stato di attuazione dell'intesa CNR/MURST per tipologia di intervento

Settore di intervento	Finanziamenti previsti		Erogazioni	
	mln€(i)	% sul tot.	mln€(ii)	% (ii/i)
Edilizia	118,6	29,6	37,6	31,7
Strumentazione	110,8	27,6	76,3	68,8
Funzionamento	70,3	17,5	56,0	79,7
Personale	65,3	16,3	55,4	84,9
Formazione	36,2	9,0	36,2	100,0
Totale	401,2	100,0	261,5	65,2

Fonte: CNR

Oltre alla rilevata stasi nel 2001, si conferma preoccupante il basso livello delle erogazioni per importanti settori, come quello edilizio e la quota ancora prevalente assorbita dal funzionamento, rispetto anche alla strumentazione. Sale invece leggermente la percentuale relativa al personale, che può tuttavia aggravare – a regime – i problemi di copertura della relativa spesa di natura permanente ed i vincoli di bilancio, soprattutto dopo la conclusione dell'intesa e con la cessazione degli specifici finanziamenti ministeriali. Quanto alla distribuzione territoriale della spesa e prendendo a base quella esposta per l'attività intramurale (tav. 2.7a del "Report 2002", pag. 108) è significativo rilevare taluni effetti positivi. Mentre le regioni del centro continuano ad assorbire oltre la metà dei fondi (52%) – ma comprendendo la Toscana, nella quale, il notevole apporto dell'Istituto di fisiopatologia di Pisa, svolgente anche funzioni di azienda ospedaliera, concorre in gran parte al raggiungimento della più alta percentuale in assoluto (22,8%) – le meridionali mantengono il livello del 2000 (25,8%), ma superano quello delle settentrionali (22,1%). In particolare, la Campania si colloca al terzo posto e sopravanza ormai stabilmente la Lombardia (ferma al 9,7%), accrescendo la sua quota dall'11,4% al 12,2% e collocandosi tra i più alti livelli di autofinanziamento e di produzione scientifica.

L'intesa ha comunque subito una ulteriore rimodulazione e differimenti delle scadenze, con decreto dell'agosto 2002. L'onere complessivo è rimasto inalterato, mentre slittano i termini di realizzazione al 31/12/2004, per le ricerche, la

strumentazione e le assunzioni ed al 31/12/2006, per gli interventi edilizi. In esito a specifica istruttoria, sulle concrete realizzazioni operate a tutto il 2002, il CNR ha sottolineato: la conclusione degli interventi di formazione e dei progetti strategici; la ormai prossima definizione delle ricerche e delle acquisizioni strumentali; le assunzioni di 743 unità sui 965 posti, condizionate dal blocco delle leggi finanziarie; l'avanzato stato della rendicontazione per taluni settori.

Nel rendere un aggiornato giudizio globale, non muta la valutazione pesantemente negativa, per le molteplici carenze non ancora rimosse e soprattutto per i ritardi della fase attuativa, che non appaiono migliorati, neanche dal disposto snellimento delle procedure, che il CIPE ha delegato alla diretta gestione delle parti contraenti. Se è indubbio, infatti, che i rallentamenti iniziali trovano in parte spiegazione nella chiusura degli organi preposti alle misure legislative straordinarie per il Mezzogiorno, non possono tuttavia ignorarsi le procedure ancora farraginose e defatiganti, le indecisioni e le insufficienze burocratiche nella esecuzione dei programmi. Oltre alla attenta valutazione sull'opportunità di ulteriori semplificazioni della vigente regolamentazione – anche in ragione dell'attuale stato di attuazione dell'intesa – deve comunque la Corte rinnovare l'invito a tutti i soggetti coinvolti (dal Ministero vigilante, alle regioni ed agli enti locali e allo stesso CNR), ciascuno per la parte di propria competenza, ai fini di una rapida definizione delle convenzioni ancora mancanti, della sollecita erogazione dei finanziamenti e della accelerazione di tutte le procedure, anche di rendicontazione, affinché sia possibile pervenire alla completa realizzazione dei più modesti interventi riprogrammati, quantomeno nel rispetto dei nuovi termini differiti e quindi delle scadenze da ultimo stabilite.

5.12 L'attività di formazione – attuata prevalentemente con assegnazione di borse di studio - come sottolinea lo stesso Ente, subisce un forte calo, che appare preoccupante perché appesantisce quello, già grave, registrato nel 2000. Scendono, infatti, la spesa totale (da 6,5 a 5,7 mln di euro) e le iniziative per i Paesi aderenti alla NATO, nonché quelle ripartite nei vari settori dei diversi interventi istituzionali, mentre riescono a mantenere il livello – sia pur modesto – del 2000 le borse a carico del bilancio dell'Ente e quelle gestite per conto di soggetti terzi (altri enti ed amministrazioni). Decresce inoltre il numero delle assegnazioni (da 669 a 382) e quindi l'effetto positivo del decentramento della specifica attività agli Istituti, al quale era stata imputata la risalita del 2000 (da 246 a 669). La quota prevalente delle borse si concentra nelle scienze di base (112) che superano, nel 2001, le

scienze della vita (107), seguite dalle scienze per la terra e per l'ambiente (71). Restano distanziate le rimanenti aree scientifiche, che registrano un recupero delle scienze tecnologiche, ingegneristiche e dell'informazione (48), rispetto a quelle sociali ed umanistiche (41). Torna ad invertirsi la tendenza opposta a quella segnalata nel 2000, con una prevalenza nel 2001 della componente femminile. Segna una sensibile flessione il numero delle collaborazioni con le università (da 4.212 a 3.415), con una drastica riduzione delle diverse tipologie di docenze (universitarie, specializzazioni, altri corsi) e delle tesi di laurea, mentre prosegue la crescita dei dottorati di ricerca, avvicinando i tetti di eccellenza del biennio 1996/97.

5.13 Per gli elementi sulla valutazione dei risultati e sulla qualità dell'attività scientifica e tecnologica, si rinvia alle diffuse notazioni e tavole contenute nella relazione al consuntivo e soprattutto nel "Report 2002". L'Ente offre, infatti, una panoramica complessiva ed analitica degli interventi effettuati, che dà ampio resoconto a tutti gli interlocutori istituzionali ed alla comunità scientifica dell'azione svolta. In proposito, il Comitato interno di valutazione – formato da una prevalente componente straniera – ha evidenziato un elevato livello di trasparenza, non riscontrabile con frequenza nelle omologhe istituzioni straniere, pur richiamando, come anticipato nelle notazioni introduttive, l'esigenza dell'introduzione di compiuto sistema di controllo qualitativo delle attività di ricerca intramurale. In questa parte del referto, le osservazioni si limiteranno quindi – come nelle precedenti relazioni – agli aspetti più significativi ed a quelli essenziali per taluni giudizi di sintesi, effettuando ogni possibile raffronto con le risultanze pregresse.

5.13.1 La visione d'insieme della principale produzione scientifica intramurale viene esposta nella seguente tabella.

TAB. 18 - CNR PRODUZIONE SCIENTIFICA INTRAMURALE.

TIPOLOGIA PRODUZIONE	2000	2001*
Attività Editoriali	211	224
Organizzazione di congressi e convegni	215	175
Organizzazione di corsi, scuole e seminari	935	649
Richieste di brevetto	77	90
Totale pubblicazioni internazionali	12.726	12.024
(di cui: Articoli su riviste JCR)	5094	4.865
Totale pubblicazioni nazionali	6.797	6.058
Banche dati	144	136
Collaborazioni a riviste e congressi	1.915	1.213
Docenza in corsi universitari	1.208	841
Docenza in altri corsi	413	340
Tesi di Laurea	2.028	1.526
Dottorati di ricerca	609	661
Borse di studio	571	370
organi rapportanti al 2/7/02	299	303

(*) Situazione aggiornata al 2 luglio 2002

Fonte: Report 2002

Già il precedente referto evidenziava, per il 2000, un arresto nel percorso di generalizzato progresso, che aveva contrassegnato il 1999. Nel 2001 – ad organi "rapportanti" aumentati – si appesantisce ancora la riduzione della produzione scientifica nazionale ed internazionale (il totale delle pubblicazioni passa da 19.523 a 18.082, pari a -7,3%), che desta preoccupazione soprattutto per gli articoli citati nelle più prestigiose riviste internazionali (JCR – Journal of Citation Report). Né appare tranquillizzante la flessione di quasi tutti gli altri indicatori, che segnano un leggero aumento solo per le attività editoriali, le richieste di brevetto e gli interventi agli atti di congressi internazionali. L'unico settore in favorevole controtendenza appare quello – già in precedenza sottolineato – dei dottorati di ricerca. L'andamento negativo – peraltro puntualmente evidenziato dall'Ente – viene tuttavia collegato, al perdurante processo di riordino degli organi di ricerca, alla minore disponibilità di tempo dei ricercatori e quindi ai "costi" della prima riforma, oltre che all'obsolescenza della strumentazione scientifica. Un ulteriore fattore – ma di valenza in sé positiva – viene individuato nello sviluppo di internet e nelle pubblicazioni in rete e non su riviste censite.

Nel proprio referto al Parlamento – reso ai sensi della legge n. 70/1975 per il 2001 – il Ministero vigilante ha, tra l'altro, sottolineato i dati negativi dell'attività dell'Ente ed in particolare con riguardo alla produzione scientifica, ritenendoli non sufficientemente giustificati, sia per la preesistenza delle inadeguatezze strumentali, sia in ragione della tendenza riflessiva manifestatasi nell'ultimo triennio. L'Ente ha replicato richiamando innanzitutto "l'elevata qualità scientifica" garantita al Paese e la scarsa disponibilità di fondi per la ricerca e rappresentando il più alto livello di autofinanziamento raggiunto nell'ambito di tutte le istituzioni nazionali di ricerca pubblica. Lo stesso CNR ha altresì sottolineato l'aumento qualitativo della produzione scientifica, attestato dall'indice di durata delle citazioni sulle riviste internazionali censite ("impact factor") e comunque l'indagine ancora in corso sulle cause della flessione, sul concorso della obsolescenza della strumentazione scientifica e/o della radicale riforma, alla quale sono stati direttamente o indirettamente interessati i ricercatori. In attesa degli esiti di tale indagine, deve comunque la Corte richiamare l'esigenza, per un verso, di una più rapida azione di adeguamento alle riforme – che si ripropone per quella di più recente definizione – e, per l'altro, del rafforzamento delle misure volte al reperimento di maggiori fondi. Nel secondo profilo, vale nuovamente richiamare l'importanza dell'autofinanziamento – anche e soprattutto ottimizzando le iniziative comuni (con altri enti e le imprese) per fruire di finanziamenti statali e comunitari – che favorisca non solo il graduale ammodernamento della strumentazione, ma principalmente il già ricordato pieno impiego delle massicce assunzioni di ricercatori.

5.13.2 La produzione per area scientifica – ripartita tra cinque settori dal 2000, rispetto ai quindici precedenti – conferma una notevole prevalenza delle scienze di base e della vita e della componente internazionale su quella nazionale (fatta eccezione per le scienze sociali ed umanistiche). Nel triennio 1999/2001, si riscontra il calo generalizzato per quasi tutte le aree, meno accentuato peraltro per le scienze tecnologiche, ingegneristiche e dell'informazione. Appaiono invece in controtendenza le scienze sociali ed umanistiche, che mostrano una progressiva crescita. In ordine alle valutazioni qualitative, il "Report 2002" sottolinea il mantenimento di un trend più costante dell'indice di durata delle citazioni ("impact factor"), che l'Ente ha indicato in crescita – nella già menzionata replica ai rilievi del MIUR (cfr. precedente paragrafo 5.13.1) – per tre aree su cinque. Al riguardo va tuttavia evidenziato sia il calo del valore totale (da 2,38 a 2,33), sia e, soprattutto,

quello della più rilevante e più produttiva area delle scienze di base (che passa dal 2,10 all'1,96). L'Ente aggiunge un nuovo indicatore: "web impact factor", per area scientifica, che misura le citazioni del "link" di un Istituto del CNR, nei siti internazionali e nazionali. Sul punto è interessante annotare la momentanea prevalenza nei siti nazionali e la migliorata posizione delle scienze tecnologiche, ingegneristiche e dell'informazione, che insidia il predominio delle scienze di base. In ogni caso, va raccomandato il potenziamento e la sperimentazione di nuovi meccanismi di valutazione qualitativa della ricerca, affiancandoli a quelli meramente bibliometrici.

5.13.3 La produzione per singolo organi di ricerca, che continua a trovare rispondenza solo parziale nelle dotazioni finanziarie assegnate, non conferma i sintomi di progresso segnalati nel precedente referto. L'analisi delle classi di frequenza mostra l'ulteriore crescita degli Istituti che si collocano entro le 50 pubblicazioni e dalle 50 alle 100, ma si abbatte il numero dei casi da 400 ed oltre e, soprattutto, quello della classe di maggiore addensamento, tra le 150 e 200 pubblicazioni. Nella distribuzione dell'"impact factor" medio per organo emergono aspetti contrastanti, che evidenziano – tra l'altro – una prevalente flessione nelle classi intermedie (da 0,8 a 2,8), ma il mantenimento dei livelli di eccellenza (3) ed anzi il superamento del tetto massimo toccato nel 2000 (oltre 3), per quasi venti Istituti.

5.13.4 I costi unitari per pubblicazione, per ciascun organo di ricerca, costituiscono ancora uno specifico e significativo indicatore monetario di produttività. I dati esposti attestano peraltro – dopo il lievissimo calo segnalato per il 1999 – un ulteriore appesantimento dei già accresciuti valori unitari registrati nel 2000, con un sensibile aggravio di tutte le classi da 30 a 50 mgli di euro e un raddoppio degli Istituti con importi superiori. Si contrae inoltre il numero degli Istituti con valori meno elevati e nelle classi con maggiori addensamenti (da 10 a 25 mgli di euro). La ripartizione dei costi nelle singole aree scientifiche conferma il rialzo generalizzato, la posizione preminente e la progressiva dilatazione per le scienze della vita e per quelle della terra e dell'ambiente ed un ritmo di crescita accelerato anche per le scienze tecnologiche, ingegneristiche e dell'informazione, che sopravanzano l'area delle scienze sociali ed umane.

L'Ente ascrive gli aumenti alla transizione per l'attuazione della prima riforma, alla obsolescenza della strumentazione e alla diminuzione del finanziamento

ordinario che induce a ricercare commesse esterne, le quali non generano pubblicazioni, ma ricavi, da conteggiare nel costo di ciascuna pubblicazione. Oltre alla già richiamata esigenza di un più rapido adeguamento alle norme di riforma, deve la Corte ribadire la più generale esigenza – sottolineata nei precedenti referti – di un assiduo monitoraggio e controllo dei costi, per l'adozione di ogni possibile misura di contenimento, soprattutto nei casi di più ampia divaricazione rispetto ai valori medi ed in particolare per quelli delle singole aree scientifiche che non rinvercano obiettivi fattori di giustificazione.

5.13.5 L'analisi della produttività individuale dei ricercatori è desumibile dal "Report 2002" ed in particolare dall'esame congiunto della nuova tabella 1.2g (pag. 33) e da quelle tradizionali 2.5 e 2.5b (pag.106). Dalla prima, costruita per il confronto con omologhi organismi europei si desume una flessione delle pubblicazioni censite, sia per unità dipendente (da 0,69 a 0,60), sia per ricercatore (da 1,79 a 1,32). Dalle seconde risulta una rilevazione differenziata, attribuendo una pubblicazione intera a ciascuno dei coautori (criterio cumulativo) o la quota proporzionale (criterio della pubblicazione equivalente). Secondo il criterio cumulativo, si conferma la preponderanza della classe con una pubblicazione, ma la componente femminile scende notevolmente al di sotto della metà, con presenze più significative nelle fasce di due e tre pubblicazioni. Si riducono peraltro i progressi addensamenti nelle fasce da 2,5 e 5 pubblicazioni. Applicando il criterio proporzionale, rimane un addensamento nelle classi di 0,2 e 0,3 pubblicazioni, mentre tendono ad equivalersi quelle dei valori 0,1 e 0,4. All'interno, assume peso predominante, per tutte le classi, la componente maschile.

5.13.6 Conserva specifica significatività l'analisi comparativa (benchmarking) con organismi similari europei, che l'Ente espone anche nel "Report 2002", sotto diversi profili (cfr. da pag. 30 a 34), dichiarando i dati concordati e validati. Dall'esame di struttura, sulla conformazione della rete di ricerca, emerge una maggiore concentrazione per il Max Planck tedesco e la diffusa articolazione del CNRS francese. La posizione intermedia del CNR va comunque valutata, tenendo conto della ulteriore ripartizione, oltre che nei 108 Istituti, anche nelle molteplici Sezioni ed unità distaccate. L'organismo tedesco evidenzia una maggiore concentrazione anche nelle risorse umane e finanziarie, per le quali peraltro assume posizione eminente il CNRS, che supera di quasi tre volte la dotazione di fondi e dei ricercatori del CNR e, conseguentemente, del volume della produzione scientifica.

Non appaiono tuttavia molto distanti gli indicatori della produttività individuale, che si collocano nel 2000 per il CNR tra i livelli più elevati, sia in rapporto alle unità dipendenti che a quelle di ricerca. Il già rilevato calo della produzione scientifica complessiva nel 2001, porta l'indice per ricercatore del CNR al livello più basso, anche in ragione del generale progresso realizzato nello stesso anno dagli altri enti, compreso quello spagnolo (CSIC). Mantiene peraltro l'importo più elevato e doppio rispetto al CNRS, il tasso di autofinanziamento, per il quale il CNR primeggia unitamente al CSIC.

Il confronto operato merita di essere proseguito ed anzi gradualmente allargato ad altri enti ed elementi omogenei, per approfondire le problematiche comuni e stimolare un progressivo miglioramento reciproco. In questa ottica, deve la Corte nuovamente sottolineare l'esigenza – rimasta insoddisfatta – di affinare le metodologie di indagine, per consentire la comparazione dei costi del personale e dei relativi scostamenti, evidenziati nel "Rapporto 2000" e non in quello 2001.

5.14 I risultati ottenuti dalle unità operative nei progetti finalizzati (PF) – che non riguardano tuttavia l'intero arco della loro durata – vengono esposti nella seguente tabella.

OGGETTI FINALIZZATI : RISULTATI OTTENUTI

OGGETTI	A			B			C			D			20002
	2000	2001	Totale	2000	2001	Totale	2000	2001	Totale	2000	2001	Totale	
	71	148 *	219	93	523 *	216	109	1.004	1.113	22	33	55	41
	1.563	2.007	3.570	-	n.d	-	-	19	19	13	19	32	-
	112	247	359	134	250	384	42	102	144	4	12	16	-
	363	782	1.145	262	912	1.174	10	85	95	13	19	32	-
Totale	2.109	3.184	5.293	489	1.685	2.174	161	1.210	1.371	52	83	135	41

o riviste straniere.

o riviste italiane; comunicazioni a congressi italiani o stranieri; articoli o capitoli su libri italiani o stranieri.

anti dall'attività di ricerca (es: prototipi, manuali, programmi, software o qualunque altro "prodotto" trasferibile nell'ap
tati.

vamente trasferiti nell'utilizzazione pratica.

2

6. Risultati finanziari, economici e patrimoniali

6.1 Come si è anticipato nelle notazioni introduttive (paragr. 1.4.2), una iniziale applicazione del nuovo ordinamento contabile ha preso avvio dal 1° gennaio 2003, con slittamento di un anno rispetto alla scadenza legislativa. In più, essa è avvenuta in modo graduale e semplificato, nella motivazione della complessità ed innovatività del sistema e dello scarso potere discrezionale consentito da risorse appena adeguate a coprire i costi fissi. Essenzialmente sulla base dei fabbisogni dei centri di responsabilità per il 2003, l'Ente ha redatto un bilancio di competenza riferito ad un solo esercizio, operando sostanzialmente una mera ripartizione delle disponibilità. Mancano, in effetti, i cardini della riforma e cioè i principali strumenti di programmazione – piani di gestione pluriennali e bilancio pluriennale – volti ad individuare le linee di attività e di sviluppo nel triennio, nonché risorse e mezzi per ciascuno dei relativi esercizi, in coerenza con il piano triennale di attività. E' rimasta, pertanto, vanificata la fondamentale funzione di programmazione integrata – nei diversi livelli decisionali dell'Ente – che assume massima rilevanza, principalmente ai fini di una più rigorosa selezione delle iniziative e delle priorità, proprio in contingenze caratterizzate da minori disponibilità. Come rilevato dai revisori, risulta inoltre omessa la prevista individuazione dell'ammontare presunto

sia dei residui che dell'avanzo o disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente – oltre che l'effettuazione dell'integrale accantonamento degli oneri contrattuali per il personale – differiti alla chiusura delle scritture contabili ed in sede di assestamento del bilancio. La compiuta attuazione del nuovo sistema contabile rimane quindi rinviata, quantomeno al 2004.

Anche in ragione della tardiva applicazione della riforma, la gestione del 2001 si è ancora svolta pertanto sulla base della pregressa disciplina contabile, inadeguata sia per le peculiarità della ricerca – le cui attività superano di regola l'esercizio finanziario – sia per la evoluzione legislativa sui bilanci e la contabilità pubblica. L'impostazione del bilancio 2001 ripropone, di conseguenza, le carenze segnalate nei precedenti referti, costituendo più strumento autorizzativo della spesa che di programmazione. Mancano comunque una pianificazione esecutiva ed indirizzi precisi, nonché la fissazione di obiettivi, risorse, azioni e tempi e così pure indicatori di misurazione dei risultati attesi. Le cennate carenze si riflettono sul consuntivo, dal quale non risulta agevole la verifica sul grado di realizzazione delle attività programmate, soprattutto per l'assenza di predefiniti parametri di riferimento.

Costituisce peraltro positiva innovazione del 2001 la predisposizione di un quadro generale di ripartizione della spesa – collegato ai grandi obiettivi degli interventi istituzionali e predisposto in sede di preventivo – che viene posto a confronto con i dati finanziari del consuntivo. Esso consente talune sommarie valutazioni sull'allocazione delle risorse e sugli scostamenti rispetto alle previsioni, circoscritte peraltro ai soli profili finanziari. Al progressivo arricchimento degli elementi illustrativi sull'azione svolta, non corrisponde invece una compiuta informativa sulle risultanze contabili della gestione e soprattutto sui fatti più rilevanti che hanno influito sul suo andamento, nonché sulle variazioni delle maggiori componenti ed in particolare di quelle patrimoniali.

L'esercizio dei poteri di vigilanza sui bilanci resta circoscritto a talune notazioni sui preventivi del Ministero dell'economia e finanze, con richiamo alle principali osservazioni dei revisori, riprodotte e trasmesse al Ministero dell'istruzione, università e ricerca. Quest'ultimo ha svolto invece una serie di rilievi – ma in occasione della redazione del referto ai sensi della legge n. 70/1975 – sulla mole dei residui, soprattutto per la entità dei crediti non recuperati e delle somme impegnate e non pagate, anche quale sintomo di incapacità a trasformare le attività in risultati concreti. Più in generale, è stata sottolineata la necessità del riacquisto – da parte dell'Ente – della capacità di una efficiente ed efficace programmazione, nonché di attuazione e gestione degli interventi e di conduzione di una gestione economico-patrimoniale attendibile, con un sistema di contabilità certo.

In risposta ai rilievi, il CNR ha svolto una circostanziata replica. Per i residui attivi, contestando l'importo totale, la più elevata componente costituita dal contributo statale e, per le partite pregresse, dai crediti verso amministrazioni pubbliche, a fronte della modesta entità di quelli verso privati. Per i residui passivi, sottolineando la prevalenza di quelli di competenza dell'esercizio e, per quelli pregressi, giustificandoli con l'atteggiamento prudenziale riconducibile agli oneri per i rinnovi contrattuali del personale e con le peculiarità dei contratti

di ricerca pluriennali, che comportano pagamenti differiti alla conclusione delle attività. Rinviando i relativi approfondimenti alla successiva analisi dei residui, deve tuttavia la Corte ribadire l'esigenza – già evidenziata nel precedente referto – che non rimanga vanificata la norma sull'obbligo di trasmissione dei bilanci ai competenti Ministeri e che alla stessa venga dato un seguito, quantomeno attraverso la formulazione di un sintetico giudizio sulla corretta allocazione e sulla proficua spendita delle risorse statali assegnate all'Ente. Conviene, infatti, sottolineare nuovamente che una siffatta pronuncia costituisce, per un verso, la più tipica espressione della funzione di vigilanza e della sua sinergica partecipazione al controllo esterno – prevista dall'art. 100 della Costituzione – e, per l'altro, si pone quale occasione propizia e strumento elettivo per una verifica di coerenza dell'azione dell'Ente, sia con il suo piano di attività, sia con le linee di politica governativa (ed in particolare con il Programma nazionale della ricerca), sia con quelle settoriali, di pertinenza dello stesso Dicastero dell'istruzione, università e ricerca.

6.2 Il quadro delle principali risultanze riassuntive – riportato nella seguente tabella – mostra un netto peggioramento, rispetto alla situazione di sostanziale invarianza, segnalata nel precedente referto per il 2000.

TAB.21 - CNR DATI COMPLESSIVI DELLE GESTIONI

(in miliardi di lire)

	2000		2001	
	mln£	mln€	mln£	mln€
TOTALE ENTRATE	1.732,5	894,7	1.695,6	875,7
- di cui: <i>Correnti</i>	1.420,9	733,8	1.348,1	696,2
<i>C/capitale</i>	67,9	35,0	96,0	49,6
<i>Partite di giro</i>	243,7	125,9	251,5	129,9
TOTALE SPESE	1.725,3	891,0	1.786,9	922,9
- di cui: <i>Correnti</i>	1.236,3	638,5	1.308,8	675,9
<i>C/capitale</i>	245,2	126,6	226,6	117,0
<i>Partite di giro</i>	243,7	125,9	251,5	129,9
SALDO PARTITE CORRENTI	184,6	95,3	39,3	20,3
SALDO PARTITE C/CAPITALE	-177,3	-91,6	-130,6	-67,4
AVANZO/DISAVANZO COMPETENZA	7,2	3,7	-91,3	-47,2
AVANZO/DISAVANZO ECONOMICO	32,6	16,8	-144,0	-74,4
<i>Fondo cassa</i>	97,5	50,3	112,4	58,0
<i>Residui attivi</i>	795,8	411,0	741,1	382,7
<i>Residui passivi</i>	-751,6	-388,2	-781,3	-403,5
AVANZO D'AMM.NE	141,7	73,1	72,2	37,2
<i>Attività patrimoniali</i>	4.329,6	2.236,1	4.380,7	2.262,4
<i>Passività patrimoniali</i>	3.108,8	1.605,6	3.303,9	1.706,3
PATRIMONIO NETTO	1.220,8	630,5	1.076,8	556,1

Dopo il modesto avanzo di competenza dell'esercizio anteriore, si registra infatti nel 2001 un pesante disavanzo (-47,2 mln di euro), ben più ampio di quello del 1999 (-31,9 mln di euro) e l'andamento alterno continua a correlarsi principalmente alle entrate correnti. Subisce un deciso aggravio anche il disavanzo economico (-74,4 mln di euro), che giunge quasi a duplicare quello del 1999 (-47,6 mln di euro). Si assottiglia il saldo delle partite correnti (+20,3 mln di euro), in un limite pressoché dimezzato rispetto al 1999 (+34,4 mln di euro), che risulta insufficiente a finanziare il pur ridotto saldo negativo delle partite in conto capitale, parzialmente coperto da un sempre più massiccio ricorso all'indebitamento. Altro segnale preoccupante è costituito dall'abbattimento dell'avanzo di amministrazione (da 73,1 a 37,2 mln di euro), poiché rimane indebolita la sua tradizionale e prevalente funzione di riserva, a garanzia di squilibri futuri.

Nel descritto quadro di negatività – che espone, tra l'altro, il primo saldo passivo tra i residui, pur nella conservazione di una elevata consistenza di cassa – permane principale fattore critico l'andamento delle entrate totali, che tornano a calare (-2,1%) dopo l'aumento segnato nel 2000 (+6,3%), ma soprattutto non appaiono in grado di seguire la costante dinamica dilatativa delle uscite. In più, l'incremento delle spese si concentra nelle componenti di parte corrente ed in particolare negli oneri di personale e di funzionamento, a scapito degli investimenti e delle iniziative istituzionali. Per queste ultime, prosegue inoltre il fenomeno anomalo dello slittamento dei programmi e delle attività e la conseguente formazione di massicci residui (cfr. tab. 2 della relazione al consuntivo). Resta quindi immutata la linea di contenimento sul versante della spesa corrente destinata agli interventi di ricerca, per sopperire alle inadeguate disponibilità e, nel 2001, appaiono penalizzati anche gli investimenti (discesi da 126,6 a 117 mln di euro).

La stessa analisi di struttura denuncia una situazione prossima all'azzeramento dei margini di flessibilità del bilancio. L'indice di rigidità delle spese (calcolato dall'Ente rapportando gli impegni correnti agli omologhi accertamenti) – che aveva evidenziato un lieve miglioramento nel 2000 (dal 94,82% all'87,1%) – mostra infatti un sensibile peggioramento, passando al 97,09% e quindi ad un limite non solo più elevato dal 1997, ma ormai vicino alla totale esclusione di qualsiasi possibilità di manovra per gli organi di governo del CNR. Sul punto, l'Ente stesso sottolinea nuovamente: la sostanziale invarianza dal 1992 del contributo ordinario ministeriale in valori correnti e la sua progressiva discesa in valori costanti (da 557,7 a 416,8 mln di euro); l'inadeguatezza dei trasferimenti statali, appena sufficienti a coprire il mantenimento dell'apparato e standard minimi di ricerca; la necessità di finanziare i programmi di sviluppo con l'indebitamento e quindi con incidenze negative sulle risultanze economiche. Siffatta situazione di pesantezza, tuttavia, sembra in parte consistente attribuibile agli oneri di personale. In effetti, nel 2001, il rapporto tra gli accertamenti correnti ed i corrispondenti impegni della sola Categoria II^a - al netto quindi delle ulteriori rilevanti voci, imputate nelle altre categorie del rendiconto finanziario e nel conto economico – raggiunge il livello del 49,28%, che è il più alto dal 1997. Ne consegue che una metà delle risorse ordinarie viene assorbita dagli oneri correnti di personale, che assumono inoltre caratteristiche di maggiore stabilità e dinamica espansiva, con le massicce assunzioni a tempo indeterminato già attuate ed in corso di completamento.

La complessiva spesa di personale, d'altronde, è quella che desta maggiore allarme – come già evidenziato, sia nel precedente, che nel presente referto (cfr. paragr. 3.3.5) – soprattutto nella prospettiva certa ed ormai ravvicinata di più ampia dilatazione, connessa a molteplici cause: gli aumenti contrattuali di comparto definiti nel 2002 e concentrati nella parte fissa della retribuzione; le ulteriori assunzioni del programma ordinario e di quello per il Mezzogiorno; gli avanzamenti generalizzati del personale dei livelli; gli oneri latenti per il TFR al personale ex INPS, da rivalutare sugli aumenti contrattuali; gli effetti della nuova tornata contrattuale di comparto 2002-2005. Deve quindi rivolgersi un ulteriore richiamo, ai

responsabili organi dell'Ente, affinché le assunzioni stabili – che, tra l'altro, riducono le necessarie flessibilità operative che dovrebbero caratterizzare le strutture di ricerca – siano effettuate solo in presenza dei necessari mezzi di copertura e con risorse di pari natura permanente. Conviene in proposito sottolineare che mentre le assunzioni stabili del programma per il Mezzogiorno, trovano riferimento obbligatorio e finanziamento iniziale nell'intesa con il MIUR, quelle ordinarie rinvengono una mera autorizzazione nel decreto legislativo del primo riordino (D.Lvo n. 19/1999), ma in assenza di una specifica previsione legislativa di risorse aggiuntive. Per le seconde assunzioni sussiste pertanto una sola facoltà, che resta condizionata alle concrete compatibilità del bilancio. Per gli avanzamenti verticali nei livelli, che trovano fondamento nei contratti collettivi, conviene inoltre ribadire che essi vanno comunque applicati nel rispetto dei principi ed indirizzi interpretativi della Corte costituzionale, i quali li equiparano alle nomine ed impongono una adeguata quota di selezione pubblica.

Per il complessivo miglioramento dei conti, peraltro, ulteriori misure assumono importanza centrale. Innanzitutto, occorre ribadire che non va rallentato, ma rafforzato, l'ineludibile impegno a completare e portare rapidamente a regime le riforme sugli assetti organizzativo e contabile, previste anche dalle più recenti norme di riordino. Nel primo profilo, al fine di perseguire in tempi brevi l'obiettivo di dotarsi di strutture centrali di supporto effettivamente snelle e flessibili, che permettano di ridurre gli oneri generali di funzionamento e di liberare risorse da concentrare – previa rigorosa selezione ed una efficiente programmazione – sulle più importanti iniziative istituzionali, di maggiore qualificazione e verificata rilevanza scientifica. Uno stesso processo va poi seguito nel decentramento decisionale e gestionale delle strutture di ricerca, che favorisca l'autonomia, ma nello stesso tempo assicuri il governo complessivo dell'azione dell'Ente, attraverso un adeguato sistema di controlli (strategici, di gestione, di valutazione dei dirigenti e di legalità). Nel secondo profilo, attraverso la compiuta applicazione della contabilità economico-analitica, che consenta la misurazione di costi, rendimenti e risultati ed alimenti - congiuntamente ai controlli – il ciclo continuo che va dalla programmazione alla gestione e torni alla prima, proprio attraverso i controlli. In tale più ampio processo di sviluppo resta sempre fondamentale il massimo impegno per lo studio e l'adozione di misure che possano potenziare la capacità di acquisizione di risorse aggiuntive – soprattutto in collaborazione con università, imprese ed altri enti di ricerca – ampliando le quote di partecipazione ai fondi pubblici nazionali e comunitari ed in particolare a quelli più consistenti, stanziati nel Sesto programma quadro per la ricerca. Per accrescere le entrate proprie, occorre inoltre una politica attiva di gestione economica del patrimonio immateriale e, soprattutto, dei brevetti, perseguendo e rilanciando le iniziative di spin-off, avviate nel 2001. Le indicate raccomandazioni assumono poi maggiore pregnanza, tenuto conto delle stime previsionali formulate nei bilanci per il 2002 e 2003, in base alle quali – anche per i tagli operati dalle leggi finanziarie nei confronti delle contribuzioni ordinarie statali – le entrate totali scendono dall'importo di 875,7 mln di euro, a 680,1, nel 2003.

6.3 Gli accertamenti correnti, riassunti nella seguente tabella, scendono del 5,1%- in parallelo a quelli complessivi.

TAB. 22 - CNR ENTRATE CORRENTI

Trasferimenti (tit. II)	2000			2001			
	mld€	mln€	inc. sul tot.	mld€	mln€	var. %	inc. sul tot.
Contributi Stato (tot.)	1.195,1	617,2	84,1	1.111,2	573,9	-7,0	82,4
di cui:							
- per attività ordinaria	1.009,6	521,4	71,1	1.008,0	520,6	-0,2	74,8
- per PP FF	43,9	22,7	3,1	40,6	21,0	-7,5	3,0
- per intesa mezzogiorno	49,0	25,3	3,4	15,8	8,2	-67,8	1,2
- altri	92,6	47,8	6,5	47,2	24,4	-49,0	3,5
Contributi Regioni	5,1	2,6	0,4	10,7	5,5	109,8	0,8
Contributi enti pubblici	9,0	4,6	0,6	10,9	5,6	21,1	0,8
Totale Trasferimenti	1.209,2	624,4	85,1	1.132,8	585,0	-6,3	84,0
Altre entrate							
Vendita beni e servizi	138,6	71,6	9,7	129,0	66,6	-6,9	9,6
Redditi e proventi patrimoniali	2,3	1,2	0,2	1,5	0,8	-34,8	0,1
Poste correttive e compensat.	7,9	4,1	0,6	8,2	4,2	3,8	0,6
Entrate non classificabili	62,9	32,5	4,4	76,6	39,6	21,8	5,7
Totale entrate altre	211,7	109,4	14,9	215,3	111,2	1,7	16,0

Totale correnti	entrate	1.420,9	733,8	100,0	1.348,1	696,2	-5,1	100,0
----------------------------	----------------	----------------	--------------	--------------	----------------	--------------	-------------	--------------

Nella composizione, il contributo ordinario statale conserva una posizione eminente (superiore all'82%), pur calando in valori assoluti e nell'incidenza rispetto al precedente esercizio, soprattutto per effetto dell'abbattimento dei finanziamenti relativi all'"intesa per il Mezzogiorno" e di quelli ulteriori ("altri") di provenienza ministeriale. Va comunque sottolineato che la riduzione della quota coperta dai trasferimenti statali deriva altresì dalla ininterrotta crescita delle "altre entrate". Queste ultime evidenziano infatti un ulteriore aumento, ma mostrano per la prima volta un rallentamento nel ritmo di sviluppo, registrando un modesto rialzo (+1,7%), ben lontano da quello del 2000 (+16,7%). Si tratta, in effetti, di un segnale preoccupante poiché – come ha sempre sottolineato lo stesso Ente – l'andamento delle risorse autoprodotte costituisce un indice sintomatico della capacità di acquisire entrate dal mercato e quindi della "stima" degli utenti per i beni prodotti ed i servizi resi. E ciò, anche se l'Ente stesso segnala i conseguenti rischi di focalizzazione dell'azione istituzionale sulle consulenze e sulla ricerca applicata, a scapito di quella di base. Esito, peraltro, che appare possibile correggere con una adeguata programmazione delle risorse, soprattutto di provenienza dalla contribuzione pubblica ordinaria.

Peggiora, in effetti, anche l'indice di autonomia finanziaria – misurata dal confronto fra le entrate correnti, depurate dal trasferimento ordinario ministeriale e quelle totali omologhe – che torna a scendere nel 2001 (22,20%), dopo aver toccato nel 2000 il tetto massimo (25,86%) dell'ultimo quadriennio. La tendenza negativa si correla alla fonte più consistente delle risorse autoprodotte e cioè alla "vendita di beni e servizi", che avevano registrato un notevole aumento nel 2000 (+24,1%) e segnano invece nel 2001 una flessione vicina al 7%. Al suo interno subiscono infatti una sensibile diminuzione: il cap. 205506, per i contratti nazionali (da 46,1 a 38,2 mln di euro); il cap. 205507, per prestazioni di servizi (da 7,2 a 6,6 mln di euro). Conservano importi modesti, nell'ambito della stessa categoria, i proventi da pubblicazioni, cui si contrappongono costi di produzione altissimi ed in ulteriore progressiva dilatazione. Accelerano invece il ritmo di crescita le "entrate non classificabili in altre voci" (+5,7% nel 2000 e +21,8% nel 2001), ma per effetto soprattutto delle entrate da prestazioni sanitarie (cap. 208504), che passano da 25,4 a 29,7 mln di euro e si riconnettono all'attività dell'Istituto di fisiopatologia clinica di Pisa – svolgente funzioni di azienda ospedaliera – che nel 2001 registra costi di personale per 7,2 mln di euro e riceve fondi interni di ricerca per 38,6 mln di euro, evidenziando peraltro bassi indici di produzione scientifica. Nell'ambito della stessa categoria, continuano a registrare importi comparativamente molto bassi le entrate da sfruttamento di brevetti e di trovati, che non raggiungono l'ammontare di 500 mgli di euro.

Il quadro delle risorse autoprodotte mostra quindi segni di iniziale cedimento, che impongono misure di rilancio anche nel profilo organizzativo, non solo per fronteggiare i minori

trasferimenti statali correlati ai più stringenti vincoli di finanza pubblica, ma per una maggiore rispondenza alle indicazioni legislative ed alle linee politiche governative. Queste ultime appaiono infatti volte a favorire una crescente interazione con le altre reti di ricerca pubbliche e quelle imprenditoriali. Appare quindi essenziale lo studio e l'adozione di adeguate iniziative per la piena valorizzazione dei prodotti della ricerca, che consentano di perseguire congiuntamente gli obiettivi dello sviluppo tecnologico e del trasferimento delle conoscenze, l'acquisizione di consistenti risorse e di maggiori disponibilità per le attività di ricerca ed il pieno impiego dei ricercatori. Nel delineato percorso, resta ineludibile una concomitante ed assidua azione di controllo dei costi, tendendo a raggiungere, progressivamente, più favorevoli punti di equilibrio, rispetto ai ricavi ottenuti dalla produzione dei beni e dei servizi resi all'utenza. E ciò, pur non ignorando la peculiarità e la rilevanza della ricerca di base, che trova più agevole alimentazione nei mezzi di provenienza pubblica, sia attraverso la partecipazione agli appositi fondi ministeriali – anche attraverso iniziative in comune con le imprese – sia mediante l'attenta programmazione del finanziamento ordinario, concentrando le disponibilità e selezionando gli interventi.

6.4 Gli impegni correnti esposti nella sottostante tabella – che avevano evidenziato un rallentato ritmo di crescita nel 2000 (+1,35) – appaiono in maggiore accelerazione nel 2001 (+4,6%).

TAB. 23 - CNR SPESE CORRENTI

	2000			2001			
	mld€	mln€	inc. sul tot.	mld€	mln€	variaz.%	inc. sul tot.
Spese organi Ente	1,7	0,8	0,1	1,5	0,8	-11,8	0,1
Spese personale in servizio	638,5	329,8	51,7	664,3	343,1	4,0	50,8
Acquisto beni e servizi	494,7	255,5	40,0	510,5	263,7	3,2	39,0
Trasferimenti passivi	75,9	39,2	6,1	103,5	53,5	36,4	7,9
Oneri finanziari	-	-	-	0,5	0,2	-	-
Oneri tributari	13,2	6,8	1,1	14,3	7,3	8,3	1,1
Spese non classificabili	12,2	6,3	1,0	14,2	7,3	16,4	1,1
Poste correttive e compensative	0,1	0,1	-	-	-	-	-
TOTALE	1.236,3	638,5	100,0	1.308,8	675,9	5,9	100,0

Nel rinvviare, per le analisi di dettaglio, ai capitoli 3 e 5 – concernenti gli impieghi di risorse e le attività istituzionali – devono essere qui ribadite le osservazioni sulla perdurante e crescente dilatazione degli aggregati di spesa non direttamente riferibili alle iniziative di ricerca. In particolare, merita ancora grande attenzione la dinamica espansiva degli oneri di personale – pur nella considerazione della prevalenza delle unità impiegate nella ricerca – che, dopo l'aumento del 5,5% del 2000, ne registrano uno ulteriore del 4% e mantengono una incidenza di circa il 51% sul totale delle uscite correnti. Si tratta, in effetti, di un aumento prossimo al 10% in un biennio ed in assenza dei miglioramenti contrattuali, intervenuti successivamente. Registra invece una crescita meno accentuata l'acquisto di beni e servizi (+3,2%, rispetto al +10,3% del 2000), che ricomprende peraltro una componente da imputare alle iniziative di ricerca, più cospicua nei "trasferimenti passivi", che risalgono del 36,4%, dopo la notevole flessione segnata nel 2000 (-45,8%). Questi ultimi – che incorporano, comunque una quota non irrilevante di oneri di personale (ad es. il cap. 106100, per benefici assistenziali e sociali, con un impegno di 2,6 mln di euro) – salgono nell'incidenza sul totale dal 6,1% al 7,9%, ma, nell'importo assoluto di 53,5 mln di euro, rimangono lontani da quello di 72,4 mln di euro, raggiunto nel 1999. In ogni caso, la quota di oneri assorbita dal personale e dal funzionamento conserva un livello vicino al 92%, confermando il margine eccessivamente ristretto delle risorse libere, rispetto alla predominante entità della componente di natura fissa della spesa corrente e quindi i modesti margini di manovra consentiti dal bilancio.

6.5 Le spese in conto capitale – esposte nella seguente tabella – mostrano una sensibile diminuzione (da 126,6 a 117 mln di euro), in corrispondenza alla cennata minore disponibilità di risorse correnti libere, da destinare all’investimento.

TAB. 24 - CNR SPESE IN C/ CAPITALE

	2000		2001	
	mld€	mln€	mld€	mln€
Acquisizione beni durevoli ed opere immobiliari	70,8	36,6	112,2	57,9
Acquisizione immobilizzazioni tecniche	144,2	74,4	79,2	40,9
Acquisto valori mobiliari	0,7	0,4	1,0	0,5
Concessione crediti	-	-	-	-
Indennità anzianità al personale	29,0	15,0	33,7	17,4
Estinzione di mutui ed anticipazioni	0,5	0,2	0,5	0,2
TOTALE	245,2	126,6	226,6	117,0

L’analisi delle componenti evidenzia l’aumento delle acquisizioni di beni durevoli ed opere immobiliari e delle indennità di anzianità al personale. Quanto alle prime – che costituiscono l’importo più consistente e di maggiore dinamica espansiva (passando da 36 a quasi 58 mln di euro) – esse sono peraltro prevalentemente finanziate da mutui, iscritti nei corrispondenti accertamenti del 2001 per 45,8 mln di euro. La costante crescita delle seconde – che salgono da 13,4 mln di euro del 1999 ai 17,4 del 2001 – conferma la sempre maggiore quota di risorse assorbite dal personale (per di più di natura fissa), che restringono costantemente e progressivamente i mezzi da destinare agli investimenti. Ne consegue, infatti, il notevole ridimensionamento delle acquisizioni di immobilizzazioni tecniche, che giungono quasi a dimezzarsi, scendendo ad un limite inferiore a quello del 1999 (46,4 mln di euro). Le stesse apparecchiature scientifiche, pur segnando un aumento nella consistenza da 26 a 43 mn di euro (come specificato nel precedente paragr. 3.8), registrano un modesto incremento netto (1 mln di euro), per effetto dei rilevanti ammortamenti (saliti da 27,4 a 42 mln di euro).

6.6 La funzionalità gestoria – misurata in base agli indicatori riportati nella tabella 15 della relazione al consuntivo – evidenzia modesti sintomi di miglioramento. Il tasso di riscossione degli accertamenti totali di competenza sale leggermente (dal 61,83% al 62,13%), ma resta lontano dai livelli raggiunti nel 1998 (65,44%) e, soprattutto, nel 1996 (prossimo al 90%). Le cause sono attribuibili – a detta dell’Ente – alle limitazioni sui flussi di cassa, introdotte dalla manovra di finanza pubblica, proprio a partire dal 1997. L’influenza del fattore indicato risulta avvalorata dalla progressiva crescita dell’indice di riscossione degli ordinatori primari periferici,

che sale dal 66,38% al 75,77%, giungendo a raddoppiare il livello del 1997 (35,10%). Sul punto, conviene tuttavia sottolineare che non vanno tralasciati né le tempestive richieste delle consentite deroghe, né gli interventi di sollecitazione alle competenti autorità ministeriali, né le necessarie misure di pronto recupero delle "entrate da mercato", che non presentano adeguati tassi di riscossione. E ciò, pur non ignorando l'effetto frenante dei cennati vincoli alla liquidità e la perdurante tardività nei versamenti dei contributi ministeriali e soprattutto di quello ordinario, che richiedono appunto l'attivazione di ogni possibile misura di rimedio.

Conferma un quadro complessivamente più favorevole la gestione della spesa, che mantiene dal 1997 un livello superiore al 70%, salvo una lieve flessione segnata nel 2000 (68,33%). Sale anche il livello dell'indicatore degli ordinatori primari periferici – che passa dal 40,72% al 45,86% - ma richiede ulteriori misure per elevarne il valore, in limiti più adeguati a comprovare un effettivo miglioramento funzionale.

6.7 I risultati economici – che avevano mostrato un costante deficit nel quadriennio dal 1996 al 1999 ed un avanzo nel 2000 – tornano a presentare un saldo negativo, ma di dimensioni notevoli (74,4 mln di euro), come emerge dalla seguente tabella.

TAB. 25 - CNR CONTO ECONOMICO

	2000				2001			
	Entrate		Oneri - Spese		Entrate		Oneri - Spese	
	mld€	mln€	mld€	mln€	mld€	mln€	mld€	mln€
Parte I°								
- Entrate correnti	1.420,9	733,8			1.348,1	696,2		
- Spese correnti			1.236,3	638,5			1.308,8	675,9
Totali parte I ^	1.420,9	733,8	1.236,3	638,5	1.348,1	696,2	1.308,8	675,9
Saldo componenti finanziarie	184,6	95,3			39,3	20,3		
Parte II ^								
- Sopravvenienze attive	13,1	6,8			7,6	3,9		
- Insussistenze passive	21,9	11,3			34,3	17,7		
- Rimanenza finali di magazzino	-	-			0,2	0,1		
- Ammortamenti			107,7	55,6			118,1	61,0
- Quota esercizio fondo indennità anzianità			21,1	10,9			32,8	16,9
- Fondo rischi inden. anz. person. INPS							3,6	1,9
- Insussistenze attive			58,2	30,1			70,9	36,6
Totale parte II ^	35,0	18,1	187,0	96,6	42,1	21,7	225,4	116,4
Saldo componenti non finanziarie			-152,0	-78,5			-183,3	-94,7
Totale Generale (parte I e II)	1.455,9	751,9	1.423,3	735,1	1.390,2	718,0	1.534,2	792,3
Avanzo/Disavanzo economico			32,6	16,8	-144,0	-74,4		

L'avanzo del 2000 derivava dalla ampia prevalenza del costante saldo finanziario positivo su quello non finanziario negativo, mentre la loro inversione genera il pesante disavanzo del 2001, a conferma delle sempre minori disponibilità ordinarie e delle crescenti rigidità di

bilancio. In effetti, si riduce di oltre quattro volte il differenziale attivo delle componenti finanziarie e si dilata quello passivo non finanziario, aggravato dai maggiori costi di ammortamento, ma soprattutto dai più alti oneri di accantonamento per le indennità di anzianità, che salgono da 11 a 17 mln di euro (+54,6%). Questi ultimi, di natura fissa, appaiono inoltre esposti a successivi forti incrementi, in particolare con l'applicazione di ben due rinnovi contrattuali (quello definito tardivamente e quello in corso di stipulazione). Ancora nell'ambito dei movimenti non finanziari, va rilevato il maggior margine di recupero delle risorse da impegnare in nuove attività, desumibile dalla crescita delle "insussistenze passive". Al riguardo deve però sottolinearsi che ad esse corrisponde, in parte, l'annullamento di pregresse iniziative istituzionali.

In ordine alle risultanze esposte, conviene inoltre notare – quali elementi positivi – la prima rappresentazione del valore delle giacenze di materiali esistenti nei magazzini dell'Ente e l'avvio dell'accantonamento per gli oneri latenti del "personale ex INPS", destinati ad alimentare l'apposito fondo del passivo patrimoniale, la cui istituzione era stata suggerita nel precedente referto della Corte.

6.8 I dati della situazione amministrativa vengono riportati nella seguente tabella.

TAB. 26 – CNR SITUAZIONE AMMINISTRATIVA

	2000		2001	
	mld£	mln€	mld£	mln€
A) CONTO DI CASSA				
- Fondo cassa all'1/1	50,9	26,3	97,5	50,4
- Riscossioni c/ competenza	1.071,2	553,2	1.053,5	544,1
- Riscossioni c/ residui	609,0	314,5	680,2	351,3
Totale riscossioni	1.680,2	867,8	1.733,7	895,4
- Pagamenti c/ competenza	1.178,8	608,8	1.256,0	648,7
- Pagamenti c/ residui	454,8	234,9	462,8	239,0
Totale pagamenti	1.633,6	843,7	1.718,8	887,7
- Fondo cassa al 31/12	97,5	50,4	112,4	58,0
B) GESTIONE RESIDUI				
- Residui attivi pregressi	134,4	69,4	99,0	51,1
- Residui attivi dell'esercizio	661,4	341,6	642,1	331,6
Totale residui attivi	795,6	411,0	741,1	382,7
- Residui passivi pregressi	205,1	105,9	250,4	129,3
- Residui passivi dell'esercizio	546,5	282,2	530,9	274,2
Totale residui passivi	751,6	388,2	781,3	403,5
SALDO RESIDUI	44,2	22,8	-40,2	-20,8
C) AVANZO AMMINISTRAZIONE	141,7	73,2	72,2	37,2

L'ammontare dell'avanzo di amministrazione – che aveva mostrato un andamento alterno, ma valori elevati sino al 2000 – subisce un notevole abbattimento nel 2001 (-49% circa). Si indebolisce quindi – come già osservato con riguardo alle principali risultanze riassuntive (paragr. 6.2) – la funzione di garanzia sin qui svolta, quale riserva di risorse per fronteggiare nel tempo gli squilibri della gestione finanziaria di competenza, caratterizzata da insufficienza e scarsa dinamicità delle entrate. Va anzi in proposito sottolineato che gran parte delle disponibilità (71% del totale, corrispondente a 26,4 mln di euro) è stata destinata a copertura del bilancio preventivo 2002 (e 3,1 mln di euro, per accantonamenti a fronte di crediti inesigibili). Né va trascurata la raccomandazione dei revisori – per la sua validità più generale – sulla destinazione preferenziale dell'avanzo all'investimento, determinando il suo utilizzo per il finanziamento delle spese correnti la persistenza di situazioni di squilibrio.

Al dimezzamento dell'avanzo non si accompagna tuttavia un significativo miglioramento della funzionalità, pur tenendo conto, per un verso, dei perduranti e già cennati vincoli di tesoreria e, per l'altro, della immutata tardività del contributo ordinario ed in genere di quelli

ministeriali. In particolare, mentre la crescita dell'avanzo nel 2000 (da 63,7 a 73,1 mln di euro) derivava dal notevole aumento delle riscossioni e dalla diminuzione dei pagamenti, il calo del 2001 resta influenzato dal forte impulso subito dai secondi, pur nella confermata ma rallentata crescita delle prime, e soprattutto dalla inversione del saldo dei residui, che registra il consistente importo negativo di 20,8 mln di euro. Le variazioni nei flussi dei versamenti ministeriali e le limitazioni di tesoreria continuano comunque a porsi quali principali fattori della oscillazione della cassa e soprattutto dei residui attivi, che vengono – come già precisato – sopravanzati da quelli passivi, per la prima volta nel triennio (1999-2001). Il saldo passivo dei residui trova ancora copertura, ma minore giustificazione, nella più che doppia consistenza di cassa.

6.8.1 L'esame dei residui pone in rilievo l'immutata tendenza al mantenimento di livelli elevati ed ormai attestati in dimensioni superiori ai 400 mln di euro – rispetto ai circa 360 del biennio anteriore – che costituiscono circa la metà della complessiva gestione. Dopo le reiterate sollecitazioni dei revisori e della Corte dei conti, si rileva tuttavia un iniziale esito di contenimento dei residui attivi (-7%), che si riflette nel miglioramento degli indicatori di incidenza degli stessi residui sugli accertamenti di competenza (da 45,93% a 43,71%) e, soprattutto, per gli ordinatori primari periferici (da 6,81% a 4,80%). Si dilatano invece progressivamente i residui passivi, che salgono dai 354,4 mln di euro del 1999 ai 403,5 del 2001 (+13,9%). Peggiora quindi – anche se lievemente - l'incidenza dei residui passivi sugli impegni di competenza (da 43,57% al 43,73%), che conserva livelli ancora elevati (superiori al 40%) e registra un modestissimo miglioramento nei valori – peraltro insoddisfacenti – degli ordinatori primari periferici (20,06% nel 2000 e 19,2% nel 2001).

Nell'apprezzamento per gli iniziali sintomi positivi, rilevati per i residui attivi, va comunque sottolineata l'esigenza di proseguire ed intensificare le misure avviate, per il raggiungimento di sempre maggiori standard di efficienza, anche attraverso una più attenta programmazione dei flussi di cassa. In particolare, quanto alle condivisibili azioni in corso, per una organica revisione delle partite creditorie, devono sottolinearsi le raccomandazioni dei revisori affinché le operazioni non vengano eseguite basandosi essenzialmente sulle evidenze informatiche dei centri di spesa – presso i quali spesso viene trattenuta la documentazione contabile – ma attraverso una puntuale e compiuta ricognizione di tutte le partite debitorie e creditorie, effettuata sugli atti che ne giustificano la permanenza in bilancio.

6.8.2 L'indagine sulla composizione dei residui passivi – agevolata dalla sottostante tabella – evidenzia la perdurante incidenza predominante delle acquisizioni di beni e servizi, seguite dagli oneri di personale.

TAB. 27 - CNR COMPOSIZIONE RESIDUI PASSIVI

	2000			2001		
	mld€	mln€	incid. %	mld€	mln€	incid. %
Spese correnti:	537,8	277,7	71,5	578,6	298,8	74,1
di cui:						
- oneri personale	86,7	44,8	11,5	152,7	78,9	19,5
- acquisto beni e servizi	356,9	184,3	45,7	345,5	178,4	44,2
- trasferimenti passivi	83,5	43,1	11,1	63,5	32,8	8,1
Spese in c/capitale	167,6	86,6	22,3	147,8	76,3	18,9
di cui:						
- Acquisto beni immobiliari	24,5	12,7	3,3	46,3	23,9	5,9
- Acquisto immob. tecn.	142,5	73,6	19,0	93,3	48,2	11,9
- Inden anzian. person.	0,1	0,1	-	7,5	3,9	0,9
Partite di giro	46,2	23,9	6,2	54,9	28,4	7,0
Totale	751,6	388,2	100,0	781,3	403,5	100,0
di cui:						
Residui impropri	28,0	14,5	4,3	27,1	14,0	3,4

Con riguardo alle prime – che sono, in parte, connesse alle attività di ricerca – viene confermata la politica di rinvio dei programmi, attribuibile in gran parte alla carenza di risorse. I corrispondenti importi registrano infatti una riduzione, ma mantengono valori assoluti di livello elevato (178,4 mln di euro), sempre prossimi alla metà del totale dei residui.

Gli oneri di personale costituiscono – nel 2001 – la seconda voce in ordine di grandezza e, soprattutto, salgono in valori assoluti da 44,8 a 78,9 mln di euro (+76,1%), giungendo quasi a raddoppiarsi.

La natura della spesa – prevalentemente fissa e prevedibile – non ne giustifica il pagamento ritardato, principalmente in ragione del notevole ammontare, che non può trovare integrale motivazione nelle somme maturate in prossimità della chiusura dell'esercizio e negli accantonamenti per i rinnovi contrattuali. Anche in questo caso, il trasporto tra i residui sembra rinvenire causa principale nella scelta di cautela del differimento dei pagamenti, per meglio fronteggiare le probabili situazioni di più grave squilibrio che si prospettano per il futuro.

Appare invece in ulteriore calo l'incidenza dei residui provenienti dai trasferimenti passivi, che incorporano una cospicua componente riferibile agli interventi istituzionali e scendono anche in parallelo al ridimensionamento dei corrispondenti impegni complessivi. Conviene peraltro precisare che, tanto per i trasferimenti passivi, quanto per gli acquisti di beni e servizi, non va ignorata la componente fisiologica riferita alle iniziative scientifiche di durata

pluriennale, che rendono ineludibile la formazione dei residui, a fronte di un bilancio di competenza annuale. Siffatta motivazione non può tuttavia essere invocata per tutte le partite pregresse, che subiscono una ulteriore dilatazione (da 105,9 a 129,3 mln di euro). In particolare meritano evidenziazione gli importi reimpegnati relativi agli esercizi dal 1996 al 1998, per un ammontare complessivo di oltre 36 mln di euro, nonostante le sempre più consistenti operazioni di cancellazione (passate da 11,3 mln di euro nel 2000 a 17,7). Queste ultime poi destano preoccupazione, anche quale sintomo rivelatore di inefficienze o inadeguata programmazione delle iniziative istituzionali (come nei casi – citati dai revisori – di rinunce a borse o loro durata inferiore, rinunce all'attività da parte di terzi destinatari dei finanziamenti del CNR, ecc.).

Prosegue, infine, l'andamento decrescente dei c.d. "residui impropri", che si riducono nell'incidenza ed in valori assoluti, in concomitanza con la fase di chiusura della gestione tramite funzionari delegati ed il compiuto passaggio al sistema degli ordinatori primari periferici.

6.8.3 La composizione dei residui attivi conferma la dimensione ancora preponderante del contributo ordinario statale (circa 239 mln di euro), seguito da quella delle attività in conto terzi (circa 74 mln di euro), che è inferiore dell'11% all'importo del 2000 (83,7 mln di euro), ma resta di elevato ammontare, confermando il modesto tasso di realizzazione delle "entrate da mercato". Pur nella accertata prosecuzione nel lungo percorso di progressiva riduzione delle partite creditorie di più remota formazione – che scendono ulteriormente da 69,4 a 51,1 mln di euro – appare ancora rilevante la consistenza di quelle riferibili ad esercizi risalenti nel tempo (circa 32 mln di euro dal 1994 al 1998), nonostante le ripetute operazioni di cancellazione, che nel 2001 assommano a 16,5 mln di euro e vanno ad aggiungersi agli 11,9 del biennio 1999/2000.

In ordine alle operazioni di riaccertamento e annullamento, i revisori hanno sottolineato: l'impossibilità di verificare gli atti presupposti per il mantenimento dei residui in bilancio, trovandosi gran parte della documentazione presso le sedi periferiche; la singolarità di talune motivazioni delle cancellazioni (fatturazioni per servizi non eseguiti, credito insussistente per minore rendicontazione, crediti inesigibili ed altro), che non giustificano appieno la conservazione sino al 31/12/2002 di partite remote e dimostrano la scarsa attenzione per la gestione dei residui relativi agli esercizi di riferimento; la confermata esigenza di accertare eventuali responsabilità per il mancato recupero dei crediti cancellati.

In esito a specifica istruttoria l'Ente evidenzia: di aver definito una apposita procedura di gestione dei residui; la rilevante quota di crediti verso le pubbliche amministrazioni; le notevoli riscossioni (per circa 6,2 mln di euro) relative agli anni dal 1988 al 1993; la ridotta dimensione delle operazioni di cancellazione, che riguardano il 2,07% dei residui attivi riaccertati e 1.211 partite di 20 capitoli; il tasso di diminuzione dei residui attivi non incassati (che scende del 26% nel 1999 e del 28% nel 2000), con un miglioramento della riscossione del 16% rispetto al

1999 e del 12% rispetto al 2000; la situazione dei residui al 31/12/2001, che ha visto l'85,48% di riscossione ed il 12,45% di riaccertamento ed il restante 2,07% di cancellazioni; la scelta, dell'organo collegiale di governo dell'Ente stesso, di non voler procedere all'individuazione di responsabilità, sulla base di una apposita relazione degli uffici.

Pur nel ribadito apprezzamento per le misure organizzative poste in essere e per i primi risultati positivi delle operazioni di recupero, deve la Corte reiterare la raccomandazione a proseguire ed intensificare ogni sforzo per un ulteriore ridimensionamento delle ancora rilevanti partite pregresse, relative agli esercizi eccessivamente risalenti. Una maggiore attenzione occorre altresì richiamare per le operazioni di conservazione in bilancio dei residui e sulle relative procedure di verifica, che richiedono il compiuto esame della documentazione giustificativa, per la piena attendibilità della situazione creditoria. In ordine all'accertamento delle responsabilità, è appena il caso di rammentare che le relative scelte restano rimesse all'esame analitico e puntuale delle singole fattispecie e dei relativi atti. In mancanza dei prescritti presupposti, le relative cancellazioni possono tradursi in eventuali responsabilità per omissione, soprattutto ove dovessero persistere insufficienze e genericità delle motivazioni, rilevate dai revisori già nella relazione al consuntivo 2000 e riprodotte nel precedente referto della Corte.

6.9 La situazione patrimoniale - rappresentata nella seguente tabella – evidenzia una diminuzione del valore netto (-11,8%), in corrispondenza del già evidenziato disavanzo del conto economico.

TAB. 28 - CNR SITUAZIONE PATRIMONIALE

	2000		2001	
	mld£	mln€	mld£	mln€
ATTIVITA':				
- Beni immobili	984,3	508,4	1.073,5	554,4
- Mobili, automezzi, libri	313,0	161,7	333,7	172,3
- Macchine e strumenti scientifici	1.700,2	878,1	1.774,6	916,6
- Navi	3,8	2,0	3,9	2,0
- Brevetti	5,1	2,6	5,0	2,6
- Prestiti al personale	9,0	4,6	6,6	3,4
- Trasferimenti per investimenti in attesa buoni carico	103,2	53,3	103,2	53,3
- Residui di investimento	91,4	47,2	9,4	4,9
- Quote partecipazione consorzi	2,0	1,0	2,6	1,3
- Investimento fondo quiescenza personale	206,2	106,5	201,0	103,8
- Mutui edilizi al personale	17,1	8,8	12,2	6,3
Totale	3.435,3	1.774,2	3.525,7	1.820,9
- Cassa	97,5	50,4	112,4	58,0
- Residui attivi	795,8	411,0	741,1	382,7
- Rimanenze di magazzino	0,4	0,2	0,7	0,4
- Crediti vari	0,6	0,3	0,8	0,4
Totale	894,3	461,9	855,0	441,5
Totale attivita'	4.329,6	2.236,1	4.380,7	2.262,4
PASSIVITA'				
- Fondo ammortamenti e deperimenti	1.851,5	956,2	1.969,7	1.017,3
- Residui passivi	751,6	388,2	781,3	403,5
- Debiti vari	1,0	0,5	1,2	0,6
- Mutui in ammortamento	2,4	1,2	35,6	18,3
- Fondo quiescenza personale	502,3	259,5	512,5	264,7
- Fondo rischi inden. anzian. pers. INPS	-	-	3,6	1,9
Totale passivita'	3.108,8	1.605,6	3.303,9	1.706,3
Patrimonio netto	1.220,8	630,5	1.076,8	556,1

Le attività aumentano dell'1,2% e le passività del 6,3%. Il ritmo più accentuato di crescita delle seconde genera la contrazione del saldo finale rispetto al 2000 (-7,4 mln di euro).

Le componenti positive di maggiore consistenza registrano gli aumenti più significativi nei beni immobili (+9%), nelle macchine e strumenti scientifici (+4%) e nei mobili (+6%). Il più elevato incremento degli immobili risulta peraltro - come in precedenza ripetutamente osservato - prevalentemente finanziato con l'assunzione di un mutuo bancario il cui ammontare segna una notevole risalita nell'apposita voce del passivo (da 1,2 a 18,3 mln di euro). Quanto ai beni mobili, l'Ente ha continuato l'operazione di monitoraggio, mediante rilevazione informatica, sui dati dei registri inventariali e dei buoni di carico e scarico. A seguito delle ripetute sollecitazioni dei revisori e della Corte, si sta tuttavia procedendo ad una ricognizione puntuale nelle sedi in cui sono allocati i singoli beni. Quale significativa innovazione, conviene altresì sottolineare che risulta per la prima volta evidenziata nell'attivo patrimoniale - oltre che, come si è già detto, nel conto economico - la voce "rimanenze di

magazzino", che espone il valore rilevato, al termine dell'esercizio, delle giacenze di materiale di consumo, conferendo così una più compiuta rappresentazione delle diverse componenti del patrimonio.

Fra le passività, la voce di più elevata consistenza concerne il "fondo di ammortamenti e deperimenti", che sale del 6%, per effetto soprattutto delle maggiori quote accantonate per le macchine e strumentazioni scientifiche e per gli immobili. Detto fondo copre nel 2001 il 66,9% (66,8% nel 2000), delle immobilizzazioni materiali ricomprese nelle prime quattro voci dell'attivo elencate nella tabella 28, fatta eccezione per i libri, per i quali non viene più disposto l'ammortamento, in conformità all'apposito decreto ministeriale. Altra voce di notevole ammontare è quella relativa al "Fondo di quiescenza del personale". Detto fondo comprende il maturato delle indennità spettanti al personale iscritto all'INPS (corrispondente all'importo investito ed appostato nell'attivo, per 103,8 mln di euro) e di quello iscritto alla CPDEL (160,9 mln di euro) e risulta ridotto delle liquidazioni corrisposte alle unità cessate dal servizio e aumentato della quota di adeguamento accantonata nel conto economico. In adesione alle indicazioni dell'ultimo referto della Corte, è stato istituito il "Fondo rischi indennità al personale INPS" in relazione alle vertenze in atto e per fronteggiare i relativi oneri latenti. L'importo stimato dovrà essere adeguato – come precisato dall'Ente – secondo le necessità.

Considerazioni finali

1. Non mutano le carenze della ricerca, che relegano l'Italia agli ultimi posti in Europa e tra i Paesi più avanzati, soprattutto per le risorse umane e finanziarie, con pesanti ripercussioni sulla competitività. Restano comunque distanti anche i traguardi europei di uno spazio ed un mercato interno della ricerca e della conoscenza, di più massicci investimenti e, principalmente, di una strategia unitaria e di obiettivi comuni, da tradurre in obiettivi nazionali. Né evidenzia significativi miglioramenti neanche l'assetto di governo della ricerca pubblica, inattuato nei meccanismi rappresentativi della comunità scientifica, sostanzialmente disapplicato negli strumenti di programmazione – approvati intempestivamente e non aggiornati annualmente – e non entrato a regime nella valutazione analitica delle ricerche. Gli stessi più recenti provvedimenti di riforma – in ragione della loro portata circoscritta e priva di un'ottica di sistema – non sembrano in grado di superare l'eccessiva frammentazione di enti e di ministeri ed in particolare, l'assenza di un soggetto unico, che coordini le politiche generali con quelle di settore. Proseguono inoltre le distonie tra scelte programmatiche e definitive decisioni di spesa e la tardività e scarsa selettività dei trasferimenti ministeriali, che si risolvono in meri appesantimenti burocratici.

Nel disagevole contesto delineato, segna ritardi ed incongruenze anche l'adeguamento del CNR al primo riordino, ancora incompleto negli organi delle rinnovate strutture di ricerca, in gran parte prive peraltro di adeguata "massa critica" e disseminate in tutto il territorio nazionale. Inoltre, risulta solo in fase di primo e graduale avvio la nuova disciplina contabile e di bilancio ed è quindi distante un effettivo decentramento ed il contestuale governo della complessiva azione dell'Ente. Manca altresì un compiuto sistema di controlli interni e di valutazione analitica delle ricerche intramurali e permangono elevati gli oneri di funzionamento, per l'ampiezza delle strutture amministrative di supporto e delle unità di diretta collaborazione, concentrate nell'ausilio al Presidente e squilibrate nelle dislocazioni periferiche. E' stata inoltre riattivata l'anomala pratica – segnalata nei precedenti referti – di assegnazione alla stessa persona di incarichi interinali della delicata funzione di Direttore generale, protratta anzi oltre i limiti di età ed omettendo la prescritta tempestiva nomina previa selezione pubblica. Non può quindi ritenersi esercitata neanche una effettiva funzione programmatoria, che risente sia delle carenze organizzative interne, sia delle lentezze delle procedure approvative e dell'insufficienza delle direttive ministeriali.

2. La capacità di acquisire risorse proprie denuncia un preoccupante rallentamento dei pregressi ritmi di crescita, comprovato dalla sensibile riduzione dell'indicatore di autofinanziamento e dal conseguente consolidamento del ruolo essenziale dei trasferimenti statali. Le "entrate di mercato" continuano inoltre ad evidenziare bassi indici di riscossione e spese di produzione spesso superiori, modesti proventi da pubblicazioni – caratterizzate ancora da costi altissimi e crescenti – e scarsa redditività del portafoglio brevettuale.

Escludendo quindi un rilancio dell'Ente in assenza di finanziamenti statali aggiuntivi – quantomeno nel breve e medio periodo – deve comunque sollecitarsi una più decisa azione di valorizzazione economica dei risultati della ricerca, attraverso radicali modifiche culturali ed organizzative ed incentivando la partecipazione – preferibilmente in comune con il sistema degli altri enti pubblici e delle università e con quello delle imprese – sia ai fondi pubblici nazionali, sia e, soprattutto, ai più cospicui stanziamenti del Sesto programma quadro europeo. Essa non appare infatti incompatibile neanche con il parallelo sviluppo della ricerca libera, ove attuata sulla base di una equilibrata programmazione delle complessive entrate disponibili e soprattutto di quelle provenienti dalla contribuzione ordinaria ministeriale. D'altra parte, il ricorso all'indebitamento – sia pure se destinato a finanziare gli investimenti – richiede particolari cautele ed una previa rigorosa verifica di costi e benefici, ad evitare appesantimenti dei conti ed eccessive rigidità di bilancio.

3. La ripartizione degli impieghi per grandi aree di attività (comprehensive degli addetti alla ricerca) evidenzia la mantenuta prevalenza della ricerca intramurale, ma una ulteriore dilatazione degli oneri di infrastruttura, che contrasta con gli obiettivi della prima riforma. Quella effettuata sulla base delle categorie di bilancio conferma un peggioramento del quadro complessivo, in ragione della maggiore ampiezza delle uscite correnti e dell'abbattimento degli investimenti, che si riflette su quelli per lo sviluppo e l'ammodernamento della strumentazione scientifica. Nell'ambito della spesa corrente, predomina poi quella di personale, che subirà forti tensioni per effetto delle massicce assunzioni in corso di completamento, dei rinnovi contrattuali tardivamente conclusi e di quelli in via di stipulazione, degli avanzamenti generalizzati nei livelli, dei conseguenti aggiornamenti del trattamento previdenziale integrativo e delle relative vicende contenziose. Secondo una stima approssimata e sulla base dei preventivi 2002 e 2003, gli oneri di personale supereranno i 413 mln di euro e assorbiranno una quota sempre più elevata del contributo statale (541 mln di euro), sicchè la rimanente quota di risorse non riuscirà a coprire nemmeno le spese generali e di amministrazione, pur nell'ammontare del consuntivo 2001 (175 mln di euro). Il programma di assunzioni ordinarie e per il Mezzogiorno ha aumentato i ricercatori e migliorato la loro età media, riequilibrandone la dislocazione a vantaggio delle regioni meridionali. La sua eccessiva concentrazione accresce tuttavia i rischi di incidenze negative sulle compatibilità di bilancio e sulla funzionalità complessiva, tenuto conto della transitorietà dell'assetto organizzativo, delle scarse disponibilità logistiche e della modestia delle risorse finanziarie e strumentali per il pieno e proficuo impiego del consistente afflusso di unità in pianta stabile. La distribuzione del personale sul territorio vede comunque ancora molte strutture con un piccolo nucleo di ricercatori di ruolo e un addensamento dei tecnologi nel Lazio.

Gli oneri per acquisti di beni e servizi mantengono la posizione di secondo aggregato di spesa – in valori assoluti e per incidenza sul totale – e tornano a salire soprattutto nella componente del funzionamento della sede centrale. Cresce anche la spesa rilevata sui

principali capitoli per i servizi centrali e generali, ma segnano un primo – anche se lieve – ridimensionamento gli affitti e adattamento locali, che richiedono più incisive misure di accorpamento delle strutture e di riconversione degli ingenti oneri di locazione in investimenti edilizi.

4. La gestione degli investimenti immobiliari e delle più importanti attività contrattuali resta caratterizzata da carenze e incongruenze. Nel rinviare principalmente al paragrafo 4 e pur non ignorando che le vicende più gravi costituiscono in gran parte eredità pregresse, deve rimarcarsi come i più recenti interventi non siano immuni da ritardi e aggravii di costi, che l'Ente continua ad addebitare alla lunghezza delle procedure amministrative ed al processo di riordino. Al riguardo si richiama innanzitutto l'esigenza di una più rapida capacità di adattamento alle modifiche normative – che assume rilievo essenziale proprio in vista delle nuove riforme – e quindi del superamento delle attuali rigidità di struttura. In secondo luogo va sottolineato che le anomalie rilevate costituiscono sintomi di inefficienze programmatiche e progettuali e di insufficiente professionalità per gestire efficacemente un settore che riveste valenza strategica, sia per aggredire la gravosa spesa improduttiva per affitti e adattamento locali di terzi, sia per assicurare le migliori condizioni infrastrutturali per lo sviluppo della ricerca.

In ogni caso, conviene ribadire che la scelta – astrattamente condivisibile – di dotarsi di immobili propri reclama: una preventiva e rigorosa analisi del rapporto tra costi e benefici e più efficaci misure di pianificazione e controllo; un armonico e più generale coordinamento con le più ampie linee programmatiche della complessiva azione dell'Ente, delle priorità e delle compatibilità di bilancio; il rispetto delle coerenze con il riordino della rete scientifica e delle esigenze della migliore allocazione dei nuovi dipendenti stabili. Con riguardo poi alle vicende ancora aperte, non dovrà mancare il massimo impegno dei responsabili organi dell'Ente stesso ai fini della loro più rapida chiusura, per evitare un ulteriore aggravio di costi.

5. In ordine alle attività istituzionali, va nuovamente sottolineata l'esigenza dell'utilizzo dell'ampia batteria di indicatori soprattutto nella fase della programmazione e quindi della scelta delle priorità nell'allocazione delle risorse. Conviene inoltre rimarcare l'importanza di affiancare, alla misurazione bibliometrica, la valutazione qualitativa ed analitica delle ricerche intramurali, che continuano a rivestire posizione eminente. La spesa complessiva – al netto del personale – mostra comunque una contrazione, che si riflette sulle ricerche non orientate. I singoli impieghi evidenziano un consistente impulso negli interventi per la salute umana, sospinto peraltro dall'Istituto di fisiopatologia clinica di Pisa, che opera come azienda ospedaliera e con elevati fondi per il personale e la ricerca, ma con bassi indici di produttività scientifica. Conserva il terzo posto la produzione e tecnologia industriale, quale indizio del mantenuto impegno per il settore imprenditoriale. Non muta tuttavia l'ampio divario nella ripartizione dei fondi tra le strutture di ricerca – non sempre in rispondenza agli indicatori di

produttività ed alla dotazione di ricercatori – che riducono notevolmente la quota di risorse destinate agli investimenti.

Continua a destare preoccupazioni l'incapacità di elevare il modesto livello finanziario dei più qualificanti progetti finalizzati, che costituiscono strumenti elettivi per sviluppare la ricerca e le conoscenze in ambiti di rilevanza strategica nazionale. Rivestono quindi ancora importanza fondamentale le misure – più volte sottolineate dalla Corte – oltre che di snellimento e accelerazione delle procedure valutative ministeriali e di quelle propositive del CNR, soprattutto di una più rigorosa azione, da parte di quest'ultimo, per una maggiore razionalizzazione e selezione di tutte le altre iniziative istituzionali. In ogni caso, appare indispensabile identificare le cause e superare i ritardi dei quattro programmi al momento attivi, ferma restando – per il futuro – l'esigenza della predeterminazione di precisi cronoprogrammi, specificando preventivamente risorse dedicate e risultati attesi. Provvedimenti analoghi s'impongono altresì per i progetti strategici – costituenti in parte anticipazione o ponte di quelli finalizzati – che registrano una sensibile caduta, nel numero totale e nella spesa complessiva.

Si consolida l'impegno nelle attività internazionali, che è attestato: dalla confermata adesione ad oltre 70 organismi scientifici internazionali, con significative quote di partecipazione finanziaria; dalla partecipazione a grandi progetti ed infrastrutture internazionali (per una spesa che sale da 2,3 a 3 mln di euro); dalla quota di coordinamento superiore ai due terzi dei progetti (in calo, peraltro, da 346 a 305); dall'ammontare delle risorse destinate al settore, che passa dai 7 agli 8 mln di euro. Nell'ambito delle misure di riprogrammazione degli interventi e della riorganizzazione delle strutture preposte al settore, occorre peraltro riesaminare l'attuale presenza massiccia e diffusa all'estero del CNR, aggiornando il pregresso ruolo tradizionale di unico organo di coordinamento della ricerca nazionale, ampliando i collegamenti ministeriali e con altri enti – anche per una più distribuita partecipazione finanziaria – e selezionando adesioni ed accordi, soprattutto con i Paesi già integrati nella UE. Pur mantenendo un livello consistente, subisce una flessione la partecipazione ai programmi comunitari: nell'importo calcolato per l'intera durata dei progetti (da 89,3 a 67,8 mln di euro); nella quota di coordinamento del CNR (dal 20% al 18%); nella incidenza delle strutture interne coinvolte (dal 49% al 42%). Auspica la Corte che le iniziative in corso per la razionalizzazione della strumentazione informatica e di più generale rafforzamento organizzativo riescano a determinare una positiva e decisa inversione di tendenza.

L'azione di trasferimento tecnologico viene ancora svolta – in parte rilevante – attraverso il tradizionale strumento della partecipazione ai consorzi, che risultano quasi totalmente proseguiti, salvo per un caso deficitario segnalato nel precedente referto, per il quale l'Ente ha deciso il recesso. Conservano quindi attualità le raccomandazioni sul costante rispetto delle coerenze con le aggiornate scelte programmatiche e strategiche e con le compatibilità organizzative e di bilancio, nonché sull'esigenza di un assiduo monitoraggio soprattutto delle iniziative in perdita (17 su 34), anche a salvaguardia delle risorse pubbliche investite. Un significativo rilancio richiedono poi le iniziative per la costituzione di imprese innovative,

avviate alla fine del 2001 e non più implementate. Risulta invece abbandonata – dopo le osservazioni formulate dalla Corte nell'ultimo referto – l'associazione del CNR in un organismo di certificazione della qualità (ENIQ), che è stato sciolto con una pesante perdita, in parte a carico dello stesso Ente.

Gli interventi per lo sviluppo della ricerca nel Mezzogiorno, in attuazione dell'apposita intesa con il Ministero vigilante, continuano a denunciare gravi carenze per la ripetizione di ritardi e di susseguenti rimodulazioni, che ne hanno prodotto un sostanziale dimezzamento. Si conferma il basso livello delle erogazioni ministeriali per importanti settori ed appare ancora alta la quota assorbita dal funzionamento rispetto alla strumentazione. Pur nell'emersione di qualche primo segnale positivo – nella terza posizione acquisita dalla Campania, per quota di fondi assegnati e, principalmente, per i più elevati livelli di produzione scientifica e di autofinanziamento – non muta quindi il giudizio pesantemente negativo sulle procedure farraginose e defatiganti e sulle indecisioni ed inefficienze burocratiche nella esecuzione dei programmi. La Corte rivolge pertanto nuovamente un pressante invito, a tutti i soggetti coinvolti, per una auspicabile conclusione rapida dei più ridotti interventi, ancora una volta riprogrammati nel corso del 2002.

Sotto l'aspetto valutativo, della qualità e dei risultati della produzione scientifica e tecnologica, si rileva un notevole peggioramento complessivo, che segna l'arresto dello sviluppo segnalato per il 2000. Si appesantisce ulteriormente la riduzione delle pubblicazioni e soprattutto di quelle citate nelle più prestigiose riviste internazionali, che l'Ente continua ad addebitare ai "costi" della riforma ed alla obsolescenza della strumentazione. In attesa dell'esito dell'indagine interna su tutte le cause del fenomeno, va richiamata – anche per questo profilo – l'esigenza di un più sollecito adattamento alle riforme e di una maggiore capacità di autofinanziamento, indispensabile ad assicurare il pieno impiego e la massima produttività delle massicce assunzioni di ricercatori. Calano, infatti, gli indicatori di produzione scientifica per quasi tutte le aree di ricerca – salvo il maggiore impulso registrato per le domande di brevetto – e diminuisce altresì l'indice di durata totale delle citazioni ("impact factor"), né si arresta la dilatazione dei costi unitari per pubblicazione, che richiede un assiduo monitoraggio. L'analisi della produttività individuale evidenzia una flessione, che porta la posizione dei ricercatori del CNR dai livelli più elevati del 2000 a quelli più bassi del 2001, anche per il progresso degli altri enti europei in quest'ultimo anno, pur mantenendo il più alto livello di autofinanziamento.

L'analisi dei risultati conseguiti dai quattro progetti finalizzati – in corso di esecuzione – conferma l'andamento di generale progresso segnalato per il 2000, che coincide peraltro con la massima resa del penultimo e dell'ultimo anno di attività. La crescita appare esponenziale soprattutto per gli oggetti prodotti ed il già rilevato aumento delle domande di brevetto, che superano sin da ora il limite raggiunto con i cinque progetti conclusi nel 1998. Un compiuto giudizio va comunque rinviato a chiusura di tutte le operazioni di ricognizione dei dati, che segnano tuttavia un arretramento nella quota delle attività commissionate alle imprese. Aspetti

di pesante negatività emergono invece per i progetti strategici, che registrano un calo generalizzato di quasi tutti gli indicatori, anche in corrispondenza alla già rilevata riduzione dei fondi disponibili.

6. Con riguardo alle risultanze della gestione, resta immutata l'esigenza prioritaria – segnalata nel precedente referto – della compiuta applicazione della nuova disciplina sulla contabilità e sui bilanci, che valorizzi i più importanti strumenti di programmazione pluriennale – integrati con il piano triennale di attività – sia a livello centrale, sia nei singoli centri di responsabilità e, soprattutto, nelle numerose strutture di ricerca. Al progressivo arricchimento degli elementi illustrativi sull'azione svolta, deve poi accompagnarsi una maggiore informativa sui principali fattori che hanno influenzato la gestione e, in particolare, sulle variazioni delle più rilevanti componenti patrimoniali. In ordine ai bilanci, rimane inoltre avvertita l'esigenza di una pronuncia ministeriale, che dia significatività all'obbligo di trasmissione e formuli quantomeno un giudizio sintetico sulla corretta e proficua allocazione delle risorse statali trasferite e sulla coerenza dell'azione svolta con le linee di politica governativa contenute nel Programma nazionale della ricerca e con quelle settoriali di pertinenza dello stesso ministero vigilante.

Il quadro dei principali saldi riassuntivi mostra – in controtendenza rispetto al 2000 – un netto peggioramento, espresso dalla pesantezza dei disavanzi finanziario ed economico e dalla decisa contrazione del saldo corrente che non riesce a coprire quello negativo in conto capitale, nonostante il più elevato ricorso all'indebitamento. Giunge quasi a dimezzarsi anche l'avanzo di amministrazione, con conseguente indebolimento della funzione di garanzia finora assolta, per fronteggiare squilibri futuri e si produce un primo saldo negativo dei residui, anche se coperto da un più ampio ed anzi eccedentario ammontare delle disponibilità di cassa. Il maggior ritmo di crescita delle passività rispetto alle attività genera una riduzione del patrimonio netto. Si aggravano quindi i preesistenti fattori di criticità, caratterizzati da una dinamica in costante espansione delle uscite a fronte di un andamento alterno delle entrate, che tornano a calare nel 2001. Le prime continuano inoltre ad essere sempre più assorbite dal personale e dal funzionamento, a scapito degli investimenti e delle attività istituzionali. Per queste ultime, prosegue poi lo slittamento dei programmi e la formazione di cospicui residui passivi, a dimostrazione della perdurante politica di contenimento e rinvio dei pagamenti, che comporta anche una penalizzazione per l'ammodernamento e sviluppo della strumentazione scientifica.

L'analisi di struttura denuncia una situazione vicina all'azzeramento della flessibilità del bilancio – avvalorata dall'alta incidenza degli impegni correnti sui corrispondenti accertamenti e degli oneri di personale sulla contribuzione statale ordinaria – e quindi margini di manovra pressoché inesistenti. Si confermano pertanto misure ineludibili, per un verso, la rapida definizione di assetti amministrativi più snelli e flessibili per l'altro, di un più deciso potenziamento delle risorse autoprodotte.

L'indagine sulla funzionalità gestoria evidenzia lievi sintomi di miglioramento nel tasso di riscossione, che resta tuttavia ancora basso e viene correlato dall'Ente alle limitazioni di

tesoreria, introdotte dalle manovre di finanza pubblica. Sul punto, deve quindi reiterarsi la sollecitazione per più tempestive deroghe e comunque di più incisive iniziative per una maggiore realizzazione dei crediti ed in particolare di quelli per le attività commissionate dal mercato. Conferma un andamento meno sfavorevole la fase della spesa, che richiede però più decise misure di innalzamento del livello medio e comunque di quello, ancora troppo modesto, degli ordinatori primari periferici.

L'esame dei residui pone in rilievo l'immutata tendenza al mantenimento di proporzioni elevate, tuttora attestata alla metà della complessiva dimensione della gestione. Dopo le reiterate sollecitazioni dei revisori e della Corte, segnano però un primo contenimento i residui attivi, mentre subiscono una forte dilatazione quelli passivi. Resta pertanto ferma l'esigenza – già segnalata nei precedenti referti – di più efficaci misure per conseguire maggiori standard di efficienza. In ogni caso, va ribadita la necessità di dedicare una assidua cura nella ricognizione delle partite creditorie e debitorie, per la conservazione solo di quelle supportate da valido titolo giuridico, conferendo così piena attendibilità al bilancio.

La composizione dei residui passivi vede, accanto alla predominante incidenza di quelli connessi alle attività istituzionali che trovano giustificazione solo per le partite più recenti, una anomala espansione degli oneri di personale, che si raddoppiano rispetto al 2000 e, per la loro dimensione, non possono rinvenire integrale spiegazione, né negli accantonamenti per i miglioramenti contrattuali e neanche nella formazione in prossimità della scadenza dell'esercizio, quanto e principalmente nelle scelte cautelative di differimento dei pagamenti. Per le partite remote, suscita invece preoccupazione non solo l'aumento della consistenza complessiva, ma altresì quella delle cancellazioni, soprattutto negli aspetti sintomatici di inadeguata programmazione e gestione delle iniziative istituzionali.

Dall'analisi dei residui attivi risulta sempre preponderante il contributo ordinario ministeriale, ma permane ancora elevata – anche se in lieve riduzione – la quota riferibile alle entrate da mercato. I primi effetti positivi delle iniziative di recupero delle situazioni creditorie più risalenti non esimono comunque l'Ente dal proseguire ed anzi rafforzare le azioni in corso, sia per aggredire le partite ancora ingenti relative al quadriennio dal 1994 al 1998, sia per una più accurata operazione di riaccertamento e cancellazione, sulla base del puntuale riscontro della documentazione giustificativa, non omettendo una contestuale verifica rigorosa delle eventuali responsabilità.

Nel profilo patrimoniale, va rilevato che, oltre al ripristino dell'ammortamento degli immobili operato dal 2000, l'Ente ha istituito – sempre su sollecitazione della Corte – un apposito fondo rischi per fronteggiare gli oneri latenti relativi al trattamento previdenziale integrativo per il personale ex INPS. Sempre sul piano delle notazioni generali, conviene altresì evidenziare che risulta, per la prima volta, l'esposizione delle rimanenze di magazzino, che conferisce maggiore completezza alla prospettazione di bilancio. Resta invece ancora da completare – e la Corte ne sollecita la definizione – l'opera di compiuta ricognizione fisica dei

singoli beni mobili, che l'Ente ha proceduto a rilevare in base ad evidenze informatiche ed inventariali ed ai registri di carico e scarico.