

denuncia ancora pesanti rallentamenti il procedimento di ripartizione tra gli enti del fondo ordinario del MIUR - definito, per il 2001, nella seconda metà dello stesso anno - che risultano maggiori per quello straordinario, stanziato nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

1.4 Nel descritto quadro di carenze, registra ritardi anche il processo di riordino del CNR, che desta preoccupazione negli aspetti centrali e qualificanti della compiuta attivazione di tutti i nuovi Istituti e della realizzazione delle riforme di contabilità e bilancio, ambedue e contestualmente indispensabili per un effettivo decentramento ed un efficiente controllo di gestione, così come per la guida ed il governo della complessiva azione dell'Ente.

1.4.1 La revisione straordinaria della rete scientifica, formalmente completata entro la prescritta scadenza del 31 luglio 2001, ha visto infatti la nomina di alcuni Direttori, solo negli ultimi mesi dello stesso anno. A conclusione di un faticoso processo di scelte, partito dal basso (bottom-up), sono stati in totale individuati 107 Istituti (dei quali, 7 sperimentali), che si collocano al margine del limite massimo di un terzo delle preesistenti 314 strutture ( $314:3=104,6$ ). Nel complesso, restano confermate le osservazioni del precedente referto - svolte sulla fase intermedia - di una operazione fondata essenzialmente su una sequenza di aggregazioni, priva di un visibile e chiaro disegno strategico e caratterizzata da poche confluenze numericamente rilevanti, nella quale le dichiarate dismissioni e chiusure si risolvono pressoché totalmente in "afferenze" ad altri Istituti (cfr. Report 2001, pagg. 213-214). In più, l'ampiezza del numero delle Sezioni (134), della quota di dislocazione in sedi diverse ed anche lontane tra loro (27%), delle dotazioni modeste di personale addetto (10% sino a 20 unità, di cui 6 prive di dipendenti amministrativi), accresce i rischi di riproduzione della pregressa frammentazione di strutture e risorse umane, delle difficoltà di coordinamento e di collisione con le finalità della riforma, ispirate alla creazione di unità competitive a livello internazionale. E' quindi indispensabile un attento e assiduo monitoraggio sul funzionamento e sui risultati di ciascuno dei nuovi Istituti, anticipando - ove necessario - i tempi della prevista periodica revisione quadriennale.

Sempre nel profilo dei rischi di frammentazione di attività e risorse ed ai fini dell'eventuale adozione di correttivi, non può inoltre non segnalarsi la disposta individuazione provvisoria - in attesa dell'apposito decreto ministeriale - di ben 370 settori scientifico-disciplinari e tecnologici (delibera C.D. 159/2000), che risultano anche maggiori e diversi rispetto a quelli delle università, presi a riferimento, in quanto ritenuti indispensabili per le specifiche esigenze del CNR.

1.4.2 Non minore gravità assume poi, l'ulteriore rinvio del termine - spostato all'inizio del 2003 - per l'introduzione di una gestione integrata, pianificata e pluriennale, basata sulla contabilità economico-analitica ed il controllo di gestione, che resta inscindibilmente collegata a parallele revisioni organizzative e subordinata alla predeterminazione di un compiuto

sistema di procedure operative e di una adeguata informatizzazione. E ciò, al fine di assicurare non solo un effettivo ed efficiente decentramento decisionale ed una piena responsabilizzazione tanto della rete di ricerca quanto delle unità amministrative, ma altresì la governabilità complessiva, attraverso l'esercizio di poteri di direttiva e controllo, fondati sulla misurazione delle attività e dei risultati.

Le iniziative sinora svolte – sul piano progettuale e attuativo – non appaiono invece rispondenti ad una regia unitaria, soprattutto negli indispensabili raccordi tra profili organizzativi, contabili e della implementazione informatica. La riconosciuta inadeguatezza strutturale e tecnologica di quest'ultima ha – tra l'altro – indotto la riprogettazione di un nuovo sistema informativo integrato (NSII), attualmente in fase di realizzazione, unitamente ad altri progetti relativi alle attività istituzionali e di supporto operativo (agenzia, piani triennali e bilanci, personale, reportistica, borse di studio, intranet del Consiglio direttivo), che sembrano peraltro perpetuare logiche di sviluppo settoriali.

In particolare, per il nuovo sistema informativo di contabilità economica, dopo un tentativo incompiuto di autonoma impostazione dei piani di gestione e dei nuovi bilanci, è stato approvato (delibera C.D. n. 83/2001) un apposito accordo-quadro con un consorzio interuniversitario (CINECA) – cui partecipa lo stesso CNR – omettendo peraltro l'affidamento dell'incarico ai propri istituti specializzati nel settore, il ricorso a procedure di selezione e la previa audizione dell'AIPA. In proposito ed in risposta ad apposita istruttoria, sono stati adottati: l'impossibilità di distrarre, dalle principali missioni istituzionali e per un lungo periodo, le risorse umane interne, peraltro coinvolte in diverse fasi, preliminari ed esecutive; la peculiarità del progetto, costituente un modello unico – ma estendibile al comparto pubblico – con architettura a più livelli ed accessi diretti dalle strutture periferiche; la previsione del parere dell'AIPA, al momento dei successivi accordi esecutivi. Sul punto, deve tuttavia sottolinearsi non solo la sostanziale inapplicazione – peraltro pressoché generalizzata – della norma che prescrive la diretta attuazione e gestione dei sistemi informativi (art. 2 del D.L.vo n. 39/1993), ma altresì l'intempestiva audizione dell'AIPA nella fase progettuale, che si configura quale manifestazione sintomatica di un comportamento ispirato a scelte autonome, confermato dalla mancata partecipazione ai piani triennali della stessa AIPA e alla rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA).

Sulla delibera approvativa, dell'accordo-quadro con il CINECA, è stata comunque avviata una istruttoria da parte della Procura della Corte dei conti per il Lazio, secondo quanto riferito dallo stesso CNR, che ha tenuto a sottolineare – nell'occasione – di non avere ancora provveduto a pagamenti.

1.4.3 Oltre che per i due rilevanti profili, testè analizzati, va sottolineato che, più in generale, l'intero processo di compiuta attuazione della riforma del CNR – auspicato e sollecitato nell'ultimo referto, per la soluzione delle principali carenze segnalate in precedenza dalla Corte dei conti – risulta ritardato, per molteplici e non secondari ulteriori aspetti. In particolare, meritano evidenziazione quelli attinenti alla produzione normativa, alla programmazione triennale, alla definizione delle strutture

dell'amministrazione centrale, alla piena operatività degli organismi di valutazione della ricerca e di controllo strategico, all'avvio degli strumenti innovativi di tipo imprenditoriale.

1.4.3.1 L'assetto normativo appare ancora in fase di progressiva implementazione, sia per le modifiche apportate a quattro dei sette regolamenti di autoriforma sia e, soprattutto, per effetto di ulteriori rinvii a delibere-quadro. Per queste ultime, deve peraltro ribadirsi che, se favoriscono la snellezza operativa, non possono tuttavia rischiare l'elusione dei controlli ministeriali, principalmente ove riguardino rettifiche e integrazioni di materie già disciplinate mediante regolamenti, anche se adottati in via autonoma e non espressamente prescritti dal decreto legislativo di riordino. Le nuove disposizioni regolamentari sono state pubblicate nel dicembre 2001 e gennaio 2002, a conclusione di un procedimento dilatato oltre i previsti tempi del controllo ministeriale e caratterizzato dal mancato accoglimento di taluni rilievi, che meritano invece una attenta riconsiderazione. E ciò, non tanto e non solo per l'implicito e conseguente rinvio del processo di riforma, quanto per il richiamo - nella materia dei concorsi - ai principi di trasparenza ed obiettività, che appaiono maggiormente garantiti da meccanismi di sorteggio delle commissioni esaminatrici, rispetto alla nuova previsione di scelte discrezionali sulle nomine, rimesse al Comitato direttivo.

Per altro verso e con riguardo alla globale attività di produzione normativa, oltre all'esigenza di pervenire rapidamente ad un quadro di stabilità - almeno nelle linee portanti - che consenta un assestamento ed una concreta sperimentazione, va nuovamente richiamata l'attenzione sui profili del rispetto dei ruoli e delle attribuzioni degli organi (evitando l'inclusione dei componenti del Comitato di consulenza scientifica nelle commissioni di concorso) e sull'obiettivo ineludibile di contenimento dei costi di struttura, imposto dalla riforma. Per quest'ultimo, in particolare, occorre segnalare alcune delibere-quadro, che saranno in parte oggetto di successiva trattazione e che appaiono importanti, proprio per il controllo sulla latitudine dei riflessi di spesa: in materia di aumento del contingente degli uffici di diretta collaborazione (da 5 a 6); di istituzione di indennità e compensi (al Comitato scientifico, al Comitato di valutazione, ai Direttori e Commissari dei nuovi Istituti di ricerca); di massiccio avanzamento del personale dei livelli (600 posti), attraverso concorsi interni e sia pur mirato al recupero di vacanze da destinare alle unità di ricerca; di attivazione del nucleo di esperti, da affiancare al Comitato di consulenza scientifica. Le disposizioni sui compensi richiedono comunque un riesame di compatibilità con la disciplina della onnicomprensività del trattamento dei dirigenti, per la loro partecipazione alle sedute degli organi collegiali.

1.4.3.2 Il primo piano triennale di attività (2001-2003), adottato a circa un anno dalla pubblicazione dello specifico regolamento, è rimasto di fatto inoperante, principalmente a causa degli ambiziosi criteri di impostazione prescelti, che non hanno trovato accoglimento nel corso del procedimento di approvazione ministeriale. Quest'ultimo ha preso avvio nel febbraio 2001 per concludersi quasi al termine dello stesso anno (e quindi ben oltre la

scadenza di 90 giorni, stabilita quale condizione per la sua susseguente esecutività), con una formale richiesta di rimodulazione, sulla base delle risorse realisticamente utilizzabili. Il documento, elaborato - tra l'altro - anteriormente al PNR e quindi non coordinato con le altre pianificazioni di settore (sanità, ambiente, trasporti, agricoltura), rispondeva infatti ad una logica di forte rilancio dell'Ente riformato, che si fondava sul raddoppio dei ricercatori (da 3.000 a 6.000) e dei finanziamenti (da 1.500 ad oltre 3.000 milioni di €), su un numero elevato di programmi di ricerca di livello nazionale (23) e su molteplici interventi, edilizi, logistici e di ammodernamento tecnologico.

Facendo seguito ad un iniziale parere negativo, reso nell'ambito di una conferenza di servizi del mese di maggio e principalmente incentrato sull'eccessivo fabbisogno di personale - in un primo tempo, respinto dal CNR, per ragioni di metodo e di merito - il Ministero vigilante ha ribadito, nel successivo mese di ottobre, la validità della procedura esperita, aggiungendo una serie di specifiche motivazioni: sul livello eccedentario delle assunzioni, prive - tra l'altro - di correlazione tra obiettivi e apporti attesi; sull'inattendibile copertura finanziaria; sulla più generale mancata correlazione tra la riduzione degli Istituti e la loro aumentata capacità operativa, nonché sulle connessioni relative alla distribuzione delle unità di personale, il loro inquadramento nelle nuove strutture, le congruenze tra obiettivi e risorse; sull'assenza di elementi per una verifica di un realistico rilancio, con assetti degli Istituti comparabili a quelli di alto livello universitario e internazionale. Nella stessa occasione, sono state fornite molteplici indicazioni per la riformulazione del piano, da effettuare in coerenza con il PNR e le opportunità del Sesto programma quadro europeo: programmazione articolata secondo le principali aree scientifico-tecnologiche europee, individuando i principali Istituti operativi; indicazione delle principali direttrici e dei più rilevanti progetti (specificandone obiettivi, tempi, partecipazioni interne ed esterne, risorse, risultati anche industriali); segnalazione delle ricadute scientifiche e di quelle per il mondo produttivo. E' stata inoltre sottolineata l'esigenza di dotarsi di modelli organizzativi di adeguata massa critica ed impegnati su tematiche complesse - massimizzando il coinvolgimento di strutture proprie ed esterne ed evitando dotazioni di risorse insufficienti o squilibrate e sfasamenti temporali tra unità impiegate e finanziamenti - e di procedere, comunque, ad una riconsiderazione delle attività di microagenzia non prioritarie, alla luce anche delle osservazioni della Corte dei conti su assetti organizzativi, programmatici e finanziari, rilevanti nel contesto. Con nota del dicembre 2001 - oltre a ribadire che l'ottica espositiva corrispondeva al riordino, intervenuto dopo un periodo di stasi decennale - il CNR ha sottolineato che la riformulazione del piano presuppone la conoscenza degli orientamenti governativi sui finanziamenti, poiché quelli attuali consentono mere operazioni di mantenimento delle strutture. Lo stesso Ente si è comunque impegnato ad una riscrittura, in termini più puntuali, pur richiamando la natura, le dimensioni ed i contenuti, dei documenti programmatici di pianificazione.

A conclusione dell'analisi del procedimento svolto, deve innanzitutto segnalarsi l'esigenza di una tempestiva e compiuta pronuncia ministeriale

sui documenti di pianificazione inviati dall'Ente e ciò soprattutto nel caso di osservazioni impeditive dell'approvazione e quindi influenti sulla loro esecutività. Pari rilevanza assume poi l'ulteriore esigenza che vengano annualmente adottate, in una congrua fase preventiva, adeguate direttive ministeriali di cornice, sia sulle priorità delle politiche di settore, sia sulle risorse in concreto disponibili. E', comunque, certamente escluso che l'acquisita esecutività del piano - nell'ipotesi di mancata pronuncia ministeriale entro la scadenza prescritta - possa intendersi come autorizzazione all'impiego di risorse eccedenti le compatibilità di bilancio e la sostenibilità degli oneri consentita dall'ordinamento dell'Ente e ciò vale tanto più, ove si consideri che finanziamenti aggiuntivi non solo stati previsti neanche nel decreto legislativo di riordino. Né può sul punto ignorarsi che un, pur auspicabile, utilizzo maggiormente selettivo del fondo ordinario, da ripartire fra gli enti di ricerca, non potrebbe mai risolversi in un suo pressoché completo ed immediato assorbimento per le finalità di un solo ente, poiché verrebbe posta a rischio la stessa sopravvivenza degli altri. Nel rispetto degli attuali orientamenti di finanza pubblica - ispirati alla razionalizzazione delle strutture organizzative e delle risorse umane e strumentali ed altresì alla riduzione e riqualificazione della spesa pubblica - le prospettive di un realistico sviluppo del piano, appaiono quindi principalmente subordinate alle capacità dell'Ente, da un lato, di conseguire risparmi attraverso recuperi di efficienza e, dall'altro, di massimizzare gli apporti esterni, anche mediante l'attivazione degli strumenti innovativi, introdotti dal decreto legislativo di riordino, per operare sul mercato.

1.4.3.3 La strutturazione dell'amministrazione centrale è ancora in fase di stabilizzazione. Dopo le ripetute sollecitazioni della Corte dei conti ed a conclusione del secondo incarico interinale conferito ad un dirigente dell'Ente, ha avuto finalmente applicazione la nuova disciplina regolamentare e l'apposita procedura di selezione pubblica, con l'assunzione del Direttore generale, a decorrere dal 7 settembre 2001. Non risulta invece definito l'assetto degli "uffici di diretta collaborazione" (aumentati, come già detto, da 5 a 6), che vede una ulteriore concentrazione - con assorbimento della metà del contingente - delle strutture di supporto al Presidente dell'Ente: all'ufficio del Presidente e alla Segreteria del Presidente, si è infatti aggiunto un "ufficio per i rapporti istituzionali" del Presidente (Del. C.D. 9 ottobre 2001), la cui durata risulta peraltro circoscritta ad un anno. Sempre in esito alle sollecitazioni della Corte, la Segreteria degli organi collegiali risponde ora funzionalmente a ciascuno di essi e, con recente provvedimento, l'ufficio di supporto del Collegio dei revisori rientra tra quelli di "diretta collaborazione", in pedissequa attuazione delle specifiche ed esplicite disposizioni regolamentari, non riesaminate in occasione delle cennate modifiche, operate nel corso del 2001. Al riguardo, nel segnalare la mancata applicazione delle ulteriori disposizioni regolamentari che includono espressamente, tra i predetti uffici, il Nucleo per il controllo strategico, conviene osservare che - a prescindere dai profili normativi, sempre suscettibili di modifica - le debolezze organizzative lamentate dallo stesso Nucleo e dal Collegio di revisione, trovano soluzione elettiva in maggiori dotazioni di professionalità più qualificate ed in atteggiamenti più

collaborativi ed aperti alle funzioni di controllo e quindi in comportamenti coerenti, orientati al perseguimento del comune e più generale interesse al buon funzionamento della intera struttura.

1.4.3.4 A tutto il 2001, non può dirsi raggiunta la piena operatività, né del Comitato di valutazione, né del Nucleo di controllo strategico; per il secondo va tuttavia rammentato che le sue attribuzioni sono state ridisciplinate, in attuazione del D.L.vo n. 286/1999.

Il Comitato di valutazione, composto da sette membri (in maggioranza stranieri di elevata qualificazione) ed insediato nel 2001, ha reso nel corso dello stesso anno il suo primo rapporto (integralmente riprodotto nell'allegato "Report 2001"), nel quale esprime un giudizio globalmente positivo sull'azione svolta dal CNR, per lo sviluppo economico e culturale italiano, ritenuta "comparabile con quella di organizzazioni analoghe a livello internazionale". Nell'apprezzare struttura e contenuti dei "Report" del CNR dal '98 al 2000 - tenuto conto dei livelli informativi e qualitativi, non sempre presenti in molti altri Paesi - vengono formulate iniziali e provvisorie considerazioni e offerti suggerimenti, soprattutto per l'intensificazione dei rapporti con le università e l'industria, nonché ai fini del rafforzamento dei meccanismi di incentivazione e mobilità per i giovani ricercatori. In particolare, in esito alla ristrutturazione della rete di ricerca, non si manca di richiamare l'attenzione sull'esigenza di concentrare attività multidisciplinari "sotto lo stesso tetto" e sui rischi connessi alle piccole articolazioni geograficamente distanti, che "non si deve aver paura di chiudere definitivamente", nei casi di inefficienza e di risultanze scientifiche insoddisfacenti. Sulla funzione valutativa del Comitato del CNR, riferita dal decreto di riordino "ai risultati scientifici e tecnici dell'attività complessiva dell'ente e dei suoi singoli istituti" e quindi orientata sui profili più generali, deve segnalarsi la rilevanza della ricerca di adeguati raccordi - anche con l'ausilio dei consulenti chiamati a supporto - sia con l'attività del Comitato di consulenza scientifica che con i meccanismi di autoanalisi e autovalutazione delle singole iniziative, rimessi alle unità operative dell'Ente stesso, tenendo conto altresì dei criteri e degli indicatori elaborati dall'apposito Comitato nazionale per la valutazione della ricerca.

Il Nucleo di controllo strategico ha intensificato la propria azione nella seconda metà del 2001, prevedendo una periodicità quadrimestrale dei rapporti, nonostante le perduranti carenze della dotazione organizzativa assegnata. La mancanza di un piano triennale esecutivo, dei controlli di gestione, delle risultanze del Comitato di valutazione e di precise direttive degli organi di governo dell'Ente, ha inoltre indotto il Nucleo all'esame degli stessi atti strategici, pur nel condivisibile scopo di migliorarne l'attuazione. Di rilievo appaiono, comunque, le osservazioni sulla più precisa distinzione dei ruoli - principalmente tra Comitato direttivo e Direttore generale, che potrebbe risultare agevolata dalla cessazione dell'incarico interinale attribuito e reiterato al secondo - sulla chiarezza delle direttive e sull'attenzione per la loro efficiente implementazione, sulla puntuale programmazione (in quanto a tempi, priorità, obiettivi proposti e attesi), sulle connessioni tra aspetti organizzativi e gestori per il buon esito della riforma. Più in particolare, la specifica analisi dedicata all'accordo-quadro

con il CINECA - che evidenzia complessità e alti costi dell'iniziativa per la gestione informatizzata della contabilità e del bilancio e viene configurata piuttosto come un progetto di ricerca - merita particolare attenzione, soprattutto per le misure suggerite, sulla precisa individuazione interna della responsabilità complessiva del progetto stesso e nei profili del controllo sulla sua implementazione. Dagli atti trasmessi, non risulta tuttavia proseguito il processo di valutazione dell'attività gestoria ed amministrativa, messo a punto nel 2000 con un apposito schema di individuazione di una prima griglia di parametri per il controllo strategico, che si pone invece quale presupposto ineludibile ai fini del suo concreto esercizio.

1.4.3.5 L'attivazione degli strumenti innovativi di tipo imprenditoriale, riconosciuti dal decreto legislativo di riforma, ha visto un primo significativo impulso solo negli ultimi mesi del 2001. Le iniziative intraprese per la valorizzazione dei risultati della ricerca, attraverso la costituzione di imprese altamente innovative, appaiono peraltro adottate tutte in deroga alla prescritta selezione con avviso pubblico e con delibere prive di indicazione della spesa, prevedendo quote di partecipazione oscillanti fra il 19% ed il 49% ed in qualche caso in misure percentuali variabili. Ciò premesso e rilevato, tenuto conto principalmente della carenza delle risorse disponibili, va pertanto segnalata l'opportunità - sottolineata anche dal Collegio dei revisori (verb. n. 1114/2002) - di una attenta riflessione, affinché, al pur auspicabile sviluppo del settore, si accompagni una previa verifica rigorosa, sia delle compatibilità finanziarie, sia del rapporto tra costi e benefici, unitamente alla precisazione dei dettagli operativi indispensabili alla regolazione dei rapporti, alla tutela delle risorse pubbliche conferite ed al ristoro degli oneri di avvio, assunti dall'Ente. In ogni caso, s'impone una specifica valutazione sulle concrete modalità operative ed in particolare, sulla alternativa della partecipazione diretta dell'Ente stesso, rispetto a quella, prescelta, di autorizzare iniziative individuali, proposte e condotte dai propri ricercatori.

Nella stessa ottica, di rigorosa selezione degli interventi e piena rispondenza al quadro normativo di riferimento, meritano altresì segnalazione due iniziative di azione condotte in partecipazione con soggetti privati: una prima (Del. C.D. 22 novembre 2001), sollecitata dal MIUR nel settembre 2001, che si contraddistingue, sia per la sua incerta attualità, in quanto approvata con decreto ministeriale del dicembre 1997, sia per la modestia dell'apporto (2 milioni di lire pari a mgl€ 1); la seconda (Del. C.D. del 7 dicembre 2000) di ben più consistente impegno finanziario (333 milioni di lire, pari a mgl€ 172), che ha visto invece l'associazione del CNR, unitamente ad altri organismi privati di certificazione (UNI e CEI), nel nuovo "Ente nazionale italiano per la qualità e l'accreditamento"(ENIQ), operante con compiti più ampi e generali rispetto ai confini posti dal decreto legislativo di riordino, che sono circoscritti alla "vigilanza" sugli "organismi di normalizzazione" ed alla "certificazione, prova e accreditamento", nei confronti delle "pubbliche amministrazioni, su loro richiesta". Nel secondo caso, in particolare, richiedono una ulteriore ed attenta riflessione, le specifiche clausole statutarie dell'associazione, che prescrivono: l'obbligo alle quote annuali ed al mantenimento del fondo comune; la non

rivalutabilità e la non ripetibilità - neanche nei casi di scioglimento, estinzione o recesso - dei versamenti effettuati; l'obbligo di adeguamento del fondo patrimoniale iniziale; la devoluzione del patrimonio ad associazioni analoghe, che riguarda - per il CNR - consistenti risorse pubbliche, in gran parte provenienti dal bilancio statale.

1.4.3.6 Per i profili afferenti il funzionamento del sistema dei controlli interni - oltre ai cennati ritardi nell'entrata a regime dei nuovi meccanismi di valutazione della ricerca, del controllo strategico e di quello di gestione - va rilevata anche la tardiva attivazione delle procedure di valutazione dei dirigenti, che costituiscono presupposti ineludibili anche ai fini della corretta corresponsione delle retribuzioni di risultato. In esito a specifica istruttoria, è emerso inoltre che le ultime funzioni ispettive sulla funzionalità delle articolazioni periferiche risalgono all'anno 1998. In proposito non può quindi non segnalarsi l'urgenza del ripristino di tali ispezioni, sottolineando che le stesse rientrano espressamente nelle attribuzioni proprie dei dirigenti.

Si configura invece come solido punto di riferimento - in proiezione interna ed esterna - l'azione di controllo esercitata dal Collegio dei revisori, che ha formulato numerose ed incisive osservazioni, sia sul processo di riforma, sia sui più rilevanti aspetti critici della gestione, fornendo utili suggerimenti ai vertici dell'Ente. Da parte di questi ultimi, resta comunque avvertita l'esigenza di assegnazione di qualificati apporti professionali alle strutture di ausilio dei componenti del Collegio, tanto più in quanto gli stessi non prestano la propria opera a tempo pieno, a differenza di quanto previsto per enti di dimensioni similari. Ciò consentirebbe allo stesso Collegio di estendere la propria attività di controllo alle sedi decentrate dell'Ente.

In ogni caso, va ribadita la necessità che, da parte di tutte le strutture dell'Ente, sia offerta una più fattiva collaborazione, per il più efficiente esercizio dei compiti di revisione, massimizzandone i benefici in funzione autocorrettiva. E' di rilievo anzi segnalare, in proposito, che il Collegio di revisione ha adottato apposite norme di autoregolamentazione, in applicazione della specifica disciplina contabile dell'Ente, disponendo altresì una precisa calendarizzazione delle riunioni ordinarie a cadenza bimensile - correlate a quelle del Comitato direttivo - e quindi misure sintomatiche di una maggiore razionalizzazione e di una ordinata programmazione dei propri lavori, mirate a migliorare l'efficienza e l'efficacia della funzione di controllo.

## 2. Acquisizione delle risorse

2.1 L'analisi delle risorse e della loro provenienza - che favorisce valutazioni sul loro grado di adeguatezza ai fini istituzionali e sulle capacità di autosufficienza dell'Ente - non evidenzia sostanziali mutamenti, rispetto al quadro delineato nel precedente referto. In un'ottica anche retrospettiva, si conferma un andamento alterno delle disponibilità globali, che continua ad essere influenzato principalmente dai trasferimenti statali finalizzati e dal ricorso al mercato finanziario, come emerge dalla seguente tabella.

**TAB. 1 - CNR ENTRATE**

Risorse finanziarie	Consuntivo				Preventivo	
	1999		2000		2001	
	mld£	mln€	mld£	mln€	mld£	mln€
Contributo MURST per attività istituzionale	1.052	543	1054	544	1054	544
Altri trasferimenti dello Stato finalizzati a specifiche attività	38	20	141	73	128	66
<b>Totale trasferimenti dallo Stato</b>	<b>1.090</b>	<b>563</b>	<b>1.195</b>	<b>617</b>	<b>1.182</b>	<b>610</b>
Enti locali e pubblici	64	33	63	33	67	34
Unione Europea ed altri organismi internaz.	29	15	36	19	38	20
Settore privato	94	49	117	60	66	34
Altre entrate	10	5	10	5	8	4
<b>Totale entrate dal mercato</b>	<b>197</b>	<b>102</b>	<b>226</b>	<b>117</b>	<b>179</b>	<b>92</b>
<b>Totale di parte corrente</b>	<b>1.287</b>	<b>665</b>	<b>1.421</b>	<b>734</b>	<b>1.361</b>	<b>702</b>
Alienazione beni patrim.e riscoss. crediti	11	6	20	10	5	3
Ricorso al mercato finanziario	3	1	48	25	100	52
<b>Totale entrate</b>	<b>1.301</b>	<b>672</b>	<b>1.489</b>	<b>769</b>	<b>1.466</b>	<b>757</b>

Fonte: CNR, cons. 99, 2000 e prev. 2001 (escluse partite di giro).

Il 2000 segna una crescita totale del 14,5%, connessa soprattutto all'insieme dei trasferimenti statali (+9,6%) e delle entrate da mercato (+14,7%) ed alla riattivazione di una vecchia linea di credito, aperta con un istituto bancario (48 mld, pari a 25 mln€). Gli andamenti tendenziali di fondo non subiscono variazioni significative neanche nelle previsioni per il 2001, fatta eccezione per la stima prudenziale delle risorse provenienti dai trasferimenti e dal mercato, che riducono il livello delle disponibilità complessive (-1,5%). Resta quindi confermato il giudizio che un effettivo e rapido rilancio dell'azione dell'Ente - per una pronta realizzazione degli obiettivi di sviluppo, posti dal decreto di riordino - dipende essenzialmente da consistenti apporti esterni statali, pur se da correlare e subordinare ad una realistica ed appropriata programmazione. Il successivo esame disaggregato - per natura e provenienza - delle fonti di entrata porta infatti in emersione le difficoltà e la lunghezza del diverso percorso affidato alla

valorizzazione degli strumenti innovativi, di tipo imprenditoriale, introdotti dalla riforma dell'Ente.

2.2 Nella composizione delle entrate, prosegue il predominio di quelle di provenienza statale (80,3% sul totale), il cui ammontare - come ripetutamente segnalato dall'Ente - ha subito una progressiva erosione dal 1992, se calcolato in valori costanti, scendendo da mln 1.080 (mgl€ 557,8) a 827 (mgl€ 427,1), con un calo del 23,4%.

In proposito e quanto alla contribuzione ordinaria - che non sembra agevolmente sostituibile, quantomeno per il sostegno alla ricerca di base - deve ribadirsi la duplice esigenza, che vengano gradualmente adottati criteri più selettivi, nella ripartizione dell'apposito "fondo unico" e comunque procedure più tempestive e snelle, nelle relative assegnazioni. Nel primo profilo, non si rileva infatti alcun miglioramento, data l'invarianza nei valori assoluti degli importi attribuiti a ciascun ente, che hanno anzi subito una modesta diminuzione nel 2001 per il CNR - rispetto all'ammontare previsto in bilancio - a causa della partecipazione al "fondo" di un nuovo organismo (Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia - INGV), al quale sono state trasferite alcune competenze dello stesso CNR. Parimenti nel secondo profilo - pur apprezzandosi un recupero dei ritardi denunciati per il 1999 (oltre l'anno di pertinenza) ed il 2000 (a chiusura dell'anno), essendosi il procedimento concluso nel terzo trimestre del 2001 - rimane distante l'obiettivo di assicurare una corretta programmazione delle risorse.

Deve quindi sottolinearsi, ancora una volta, l'importanza di realizzare una discontinuità rispetto al passato - sia nei tempi, che nelle modalità di esercizio, della funzione ministeriale di erogazione dei finanziamenti - affinché il riparto dei fondi non solo preceda l'anno di competenza, ma corrisponda pienamente al disegno normativo che impone una oculata selezione delle risorse, volta a privilegiare la qualità dei programmi e la loro coerenza con il PNR, nonché a stimolare le capacità progettuali e la competitività tra gli enti, allo scopo di elevare il livello dei beni prodotti e dei servizi resi. Soprattutto nel profilo degli immutati ritardi, rispetto all'esercizio di riferimento, osservazioni analoghe conservano validità per il "fondo integrativo speciale" - ricompreso negli stanziamenti del Ministero dell'economia e finanze - con richiamo altresì all'attenzione sulla circostanza che quanto maggiore è la tardività dei finanziamenti, tanto più aumentano i rischi di rendere inattuali, se non addirittura superate, le iniziative programmate.

Sempre nell'ambito dei trasferimenti statali, quelli finalizzati subiscono un forte incremento - passando da 38 a 141 mld (da 20 a 73 mln€) - dopo la brusca caduta segnalata nel precedente referto per il 1999. Il fenomeno riguarda principalmente l'andamento discontinuo dei finanziamenti ministeriali relativi all'intesa per il Mezzogiorno, che sarà oggetto di successiva trattazione. In ogni caso, perdura il calo delle entrate da convenzioni con la protezione civile - discese da 18 mld (mln€ 9,3) a 12 mld (mln€ 6,2) - che si riconnette al cennato trasferimento di competenze all'INGV, nei settori della vulcanologia e dei terremoti. Per compensare tali minori flussi e favorire una maggiore diversificazione delle entrate appare quindi utile potenziare il ruolo del CNR, quale struttura operativa qualificata,

a servizio dei Ministeri, fruendo dei finanziamenti statali di specifica competenza. In proposito si presenta apprezzabile e promettente l'andamento dei capitoli di consuntivo relativi alle "azioni di sviluppo per le aree depresse" ed ai "contributi di ministeri ... per specifiche iniziative", che registrano importi previsionali iniziali di mld 8,2 (mln€ 4,2) e 8,5 mld (mln€ 4,4) ed accertamenti di mld 36,6 (mln€ 18,9) e 12,2 mld (mln€ 6,3).

2.3 Le "entrate da mercato" manifestano un costante ritmo di crescita, che ha segnato un picco nel 1998 (+28%) e mantiene un andamento sostenuto anche nel 2000 (+14,7%). In prospettiva, non preoccupa neanche il calo nella previsione del 2001, che trova spiegazione nelle cennate stime prudenziali operate dall'Ente. Quest'ultimo tiene inoltre a sottolineare (nella relazione al consuntivo e nel "Report 2001") il forte trend espansivo della voce in esame ed il suo sintomatico valore positivo per la valutazione delle capacità scientifiche ed economico-finanziarie della propria rete di ricerca. Riclassificando i dati di consuntivo e considerando l'accesso selettivo a taluni fondi pubblici, l'Ente stesso quantifica, infatti, l'autofinanziamento in un importo superiore a 400 mld (mln€ 206,6), che risulta principalmente alimentato da convenzioni e contratti (38%), prestazioni di servizi (18%) e contributi (14%). Sul punto deve tuttavia osservarsi che se è innegabile il miglioramento delle risorse autoprodotte, esso tuttavia non incide ancora decisamente sulla perdurante condizione di dipendenza del CNR dal bilancio statale che, calcolata secondo i prescritti criteri di classificazione (accertamenti Tit. I + Tit. II - contribuzioni statali), evidenzia una autonomia finanziaria oscillante nell'ultimo quinquennio tra il 18% ed il 26%. Né, sotto altri profili, può ignorarsi che le "entrate da mercato" tendono a compensarsi - come è emerso da apposita istruttoria - con le spese per i corrispondenti servizi resi ed altresì la circostanza che una loro cospicua parte non risulta di rapida riscossione. Va pertanto ribadito l'auspicio - formulato nel precedente referto - di 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.

L'analisi della composizione delle "entrate da mercato" conferma la predominanza e la dinamica espansiva di quelle provenienti da contratti: in ambito nazionale, il cap. 205506 sale da 73,9 mld (mln€ 38,2) a 89,2 mld (mln€ 46,1); in ambito internazionale da 27,9 mld (mln€ 14,4) a 34,8 mld (mln€ 17,9). Seguono i proventi della convenzione con la Regione Toscana, per le prestazioni rese dall'Istituto di Fisiologia Clinica del CNR di Pisa, che svolge attività ambulatoriali e ospedaliere, nel settore delle malattie cardiovascolari ed affini. In ordine a tali prestazioni conviene comunque ancora rammentare l'esigenza del rispetto dei vincoli di pertinenza alle funzioni di ricerca e la rispondenza alle disposizioni che regolano la materia. Mostrano invece una flessione gli stanziamenti sul cap. 102501 - da 7,3 mld (mln€ 3,8) a 5,2 mld (mln€ 2,7) - relativi ai contributi regionali per specifiche iniziative ed una lievitazione quelli su cap. 103501 - da 6 mld

(mln€ 3,1) a 6,9 mld (mln€ 3,6) - concernente le contribuzioni di altri enti del settore pubblico per specifiche ricerche.

Menzione separata -nell'ambito del comparto in esame -meritano altresì le entrate da pubblicazioni e quelle da brevetti, che, pur conservando un livello comparativamente modesto, consentono tuttavia di effettuare raffronti con le corrispondenti uscite. Si conferma, in particolare, la scarsa significatività delle prime - pur risalenti da 82 a 104 mln (da 42,3 a 53,7 mgl€) - che continuano ad evidenziare elevati costi di produzione, sui quali sarà svolta una specifica analisi in tema di attività istituzionali. Le seconde, vengono invece poste in rapporto con le uscite, nella seguente tabella, che rappresenta la gestione complessiva del portafoglio dei brevetti.

**TAB. 2 - CNR BREVETTI**

Volume di attività	1999	mgl€	2000	mgl€
Brevetti depositati	42		34	
Contratti di brevetto	4		-	
Portafoglio brevetti	554		513	
N° complessivo contratti in essere	26		nd	
Entrate (L/mio)	1.123	579,9	1.217	628,5
Spese gestione brevetti (L/mio)	800	413,1	807	416,8
Ricavi netti (L/mio)	323	166,8	410	211,7
Patrimonio (L/mio)	5.540	2.861,1	5.140	2.654,6

Fonte: CNR

Nel 2000, peggiorano il totale dei brevetti depositati ed il portafoglio complessivo; la più sensibile risalita delle entrate, concorre peraltro, con il contenimento delle spese, ad aumentare il saldo di gestione, che rimane tuttavia in livelli inferiori al biennio 1997/1998. Prosegue inoltre l'erosione, nell'attivo patrimoniale, del portafoglio brevettuale.

L'analisi disaggregata delle "entrate da mercato", oltre alla ricerca di più adeguati punti di equilibrio con le corrispondenti spese, evidenzia comunque gli spazi aperti per un più consistente impulso all'acquisizione delle risorse. In particolare, sforzi più intensi sono richiesti per il potenziamento dei rapporti, sia con le Regioni - anche alla luce delle nuove competenze nella ricerca previste dalla riforma del titolo V della Costituzione - sia di quelli con la UE, per fruire delle maggiori dotazioni del Sesto programma quadro, sia delle iniziative congiunte con il mondo imprenditoriale, pur non ignorando che gran parte delle attività in compartecipazione viene condotta attraverso forme di cofinanziamento ed implica quindi una disponibilità di base da parte dell'Ente.

2.4 La situazione dei trasferimenti attivi in conto capitale non mostra mutamenti rispetto al quadro delineato nel precedente referto. Permangono infatti residui, risalenti e di importo modesto, su risorse di provenienza statale e si conferma, per il 2000, l'azzeramento di nuove assegnazioni segnalato con riguardo al 1999. Ne è derivata una ulteriore decurtazione

degli investimenti per l'ammodernamento della strumentazione scientifica - di successiva trattazione - mentre la riattivazione di una pregressa linea creditizia, ancora fruibile, ha avuto, come per il passato, principale destinazione per il finanziamento dei programmi edilizi. Per le stesse finalità, è stato previsto nel 2001 un ulteriore ricorso al mercato finanziario in un ammontare di 100 mld (mln€ 51,7) - inferiore al prescritto limite del 15% del contributo ordinario statale - che ha visto l'aggiudicazione del contratto di mutuo, previa gara europea, allo stesso istituto di credito.

Le nuove disponibilità continuano comunque a rispondere alle pregresse direttive di politica immobiliare, le cui strategie di fondo mirano a grandi aggregazioni edilizie e funzionali, per ottenere sinergie scientifiche ed economie di scala, realizzando una progressiva conversione degli oneri locatizi in investimenti finanziati dal mutuo. In proposito deve quindi nuovamente rilevarsi che, sotto il profilo economico, i positivi esiti dell'azione intrapresa si misureranno sul differenziale, da una parte, dei risparmi di affitto e di adattamento dei locali di terzi e, dall'altra, dei costi dell'indebitamento, di ammortamento, di manutenzione e fiscali. Per questi ultimi, in particolare, occorre altresì tenere conto delle richieste provenienti dai Comuni, per l'ICI, dovuta dal CNR, per effetto della trasformazione da organo dello Stato ad ente pubblico, in base al decreto di riordino. Lo stanziamento previsionale del 2002 registra infatti già un aumento da 5 a 7 mld (da 2,6 a 3,7 mln€), rispetto a quello del 2001 (nella categoria VIII degli oneri fiscali).

### **3. Destinazione e impiego delle risorse**

3.1 Nell'analisi della destinazione delle risorse - che riguarda il fondamentale processo programmatico, indispensabile per l'esercizio dei poteri di indirizzo e di controllo - non muta il quadro di carenze segnalato nel precedente referto. Continua infatti a latitare l'annuale predeterminazione - nell'ambito di una congrua pianificazione pluriennale, che tracci indirizzi e linee strategiche generali - di obiettivi e priorità, interventi e correlative risorse, tempi e costi, quantità e qualità dei risultati, integrati da specifici indicatori e standard. I ritardi nella formalizzazione del PNR e l'impostazione irrealistica del piano triennale dell'Ente - citati nelle notazioni introduttive - hanno di fatto concorso a vanificare la funzione programmatica sino a tutto il 2002. Ne deriva che l'azione dell'Ente stesso si modella sul preventivo finanziario, per di più impostato secondo la disciplina anteriore alla riforma - a causa dello slittamento nell'applicazione delle nuove disposizioni sulla contabilità e sul bilancio - e quindi utilizzato più come strumento di autorizzazione alla spesa che di effettiva programmazione. In concreto, si continua ad operare sulla stima delle disponibilità e sulla loro prevalente ripartizione basata sugli andamenti pregressi e fra i tradizionali settori di intervento. Né risultano superati i ritardi nella deliberazione del documento previsionale e soprattutto l'eccessivo ricorso alle variazioni, che ne comprova le carenze programmatiche.

Nelle contingenze descritte, rimane ancora preclusa l'indagine sul grado di rispondenza degli impieghi delle risorse alle direttive formulate - la cui inadeguata determinazione viene sottolineata anche dal nucleo di controllo strategico - e l'analisi resta circoscritta ai soli impieghi e quindi alla spesa, nei profili della distribuzione, composizione, andamento, effetti e risultati. In proposito soccorre il Rapporto annuale dell'Ente sull'attività svolta nel 2000 - giunto alla quarta edizione e stampato nel novembre 2001 - di cui si apprezza l'ampliamento dei dati informativi e degli indicatori di misurazione delle attività, per i quali va ribadita l'importanza del massimo utilizzo nella fase programmatica. Le molteplici rappresentazioni e prospettazioni dei dati - offerte nel Rapporto - scontano tuttavia l'applicazione di diversi criteri classificatori, che non agevolano la valutazione degli andamenti storici sequenziali né la ricerca dei raccordi con il consuntivo, evidenziando quindi l'esigenza di maggiori precisazioni, anche in apposito allegato, tanto più in quanto lo stesso consuntivo espone categorie e capitoli di contenuto promiscuo.

3.2 L'analisi degli impieghi secondo l'ormai consolidata ripartizione per grandi aree di attività - esposta nella seguente tabella - mostra una crescita della spesa totale (+8,7%), in corrispondenza al già rilevato incremento delle disponibilità complessive (+14,5%).

**TAB. 3 - CNR SPESE PER AREE DI ATTIVITA'**

	1999			2000		
	Mld€	mln€	%	mld€	mln€	%
- INTRAMURALE	1.010	522	74	1.171	605	79
- AGENZIA	179	92	13	135	69	9
- TRASFERIMENTO TECNOLOGICO	28	14	2	28	14	2
- FORMAZIONE	24	12	2	19	10	1
- INFRASTRUTTURA	122	63	9	129	67	9
<b>TOTALE</b>	<b>1.363</b>	<b>703</b>	<b>100</b>	<b>1.482</b>	<b>755</b>	<b>100</b>

Fonte: CNR, cons. 1999-2000.

La maggiore quota di risorse viene assorbita dalla ricerca intramurale (comprensiva degli oneri delle unità di personale addette al settore) - che sale dal 74% al 79% - mentre rimane invariata l'incidenza dell'infrastruttura, che aumenta però in valori assoluti (+5,7%). La prevalenza della prima sulle altre aree istituzionali viene ricondotta ad un bilanciamento nel tempo delle disponibilità, ma non sono estranei i ritardi nell'avvio del nuovo sistema di valutazione dell'attività di agenzia, che merita comunque attenzione anche nei profili della spesa, in ragione del previsto ricorso ad un nucleo di circa 100 esaminatori. Preoccupa poi la dilatazione degli oneri di infrastruttura da 122 a 129 mld (da 63 a 67 mln€) - che contrasta con gli obiettivi della riforma - soprattutto nella principale componente del personale, pur apprezzandosi la maggiore quota destinata all'investimento, ricompresa nello stesso aggregato.

3.3 Rinviamo l'esame dell'attività istituzionale allo specifico paragrafo, l'indagine viene qui condotta sugli altri impieghi - ed in particolare su quello più consistente, relativo al personale - che sono esposti nella seguente tabella, sulla base della ripartizione per categorie del consuntivo (al netto delle partite di giro).

TAB. 4 - CNR SPESE PER CATEG.

	Impegni 1999			Impegni 2000		
	mln£	mgI€	%	mln£	mgI€	%
<b>Spese correnti</b>						
Spese per gli organi dell'Ente	1.427,9	737,5	0,1	1.669,0	862,0	0,1
Oneri per il personale in attività di servizio	605.123,7	312.520,3	44,4	638.480,0	329.747,4	43,1
Spese per l'acquisto di beni di consumo e servizi	448.416,6	231.587,8	32,9	494.644,0	255.462,3	33,4
Trasferimenti passivi	140.025,7	72.317,2	10,3	75.868,8	39.183,0	5,1
Oneri finanziari	172,2	88,9	0,0	14,4	7,4	0,0
Oneri tributari	13.436,4	6.939,3	1,0	13.291,0	6.864,2	0,9
Poste correttive e compensative di entrate correnti	5,4	2,8	0,0	181,3	93,7	0,0
Spese non classificabili in altre voci	12.070,1	6.233,7	0,9	12.242,0	6.322,5	0,8
<b>TOTALE</b>	<b>1.220.678,0</b>	<b>630.427,6</b>	<b>89,5</b>	<b>1.236.390,5</b>	<b>638.542,4</b>	<b>83,4</b>
<b>Spese in conto capitale</b>						
Acquisizione di beni uso durevole ed opere immobiliari	25.946,7	13.400,4	1,9	70.794,9	36.562,5	4,8
Acquisizione di immobilizzazioni tecniche	89.952,5	46.456,6	6,6	144.252,1	74.500,0	9,7
Partecipazione ed acquisto di valori mobiliari	563,3	290,9	0,0	677,1	349,7	0,0
Concessione di crediti ed anticipazioni	-	-	-	-	-	-
Indennità anzianità e simil. al personale cessato dal servizio	26.000,0	13.427,9	1,9	29.007,0	14.980,9	2,0
Rimborso mutui				513,9	265,4	0,0
<b>TOTALE</b>	<b>142.462,5</b>	<b>73.575,7</b>	<b>10,5</b>	<b>245.245,0</b>	<b>126.658,5</b>	<b>16,6</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>1.363.140,5</b>	<b>704.003,4</b>	<b>100,0</b>	<b>1.481.635,5</b>	<b>765.200,9</b>	<b>100,0</b>