

Conferma invece un andamento più favorevole la fase di gestione della spesa. La relativa velocità mantiene, infatti, livelli superiori al 70% (per tutto il quadriennio dal 1996 al 1999) e segna una modestissima flessione nel 2000 (68,33%). Appare peraltro ancora basso e registra un ulteriore decremento (dal 45% al 40%), il tasso relativo agli ordinatori primari periferici, che richiede — come riconosce lo stesso Ente — più adeguate misure per un miglioramento dell'efficienza gestionale.

6.7 I risultati economici, che avevano mostrato un costante deficit, nel quadriennio dal 1996 al 1999, segnano invece un avanzo nel 2000, come emerge dalla sottostante tabella.

TAB. 25 - CNR CONTO ECONOMICO

Parte I <sup>a</sup>	1999				2000			
	Entrate		Oneri - Spese		Entrate		Oneri - Spese	
	mld€	mln€	mld€	mln€	mld€	mln€	mld€	mln€
- Entrate correnti	1.287,4	664,9			1.420,9	733,8		
- Spese correnti			1.220,7	630,4			1.236,3	638,5
<b>Totali parte I<sup>a</sup></b>	<b>1.287,4</b>	<b>664,9</b>	<b>1.220,7</b>	<b>630,4</b>	<b>1.420,9</b>	<b>733,8</b>	<b>1.236,3</b>	<b>638,5</b>
<b>Saldo componenti finanziarie</b>	66,7	34,5			184,6	95,3		
Parte II <sup>a</sup>								
- Sopravvenienze attive	7,4	3,8			13,1	6,8		
- Insussistenze passive	13,7	7,1			21,9	11,3		
- Rimanenza finali di magazzino	0,4	0,2			-	-		
- Ammortamenti			123,8	63,9			107,7	55,6
- Quota esercizio fondo indennità anzianità			19,0	9,8			21,1	10,9
- Insussistenze attive			37,6	19,4			58,2	30,1
<b>Totale parte II<sup>a</sup></b>	<b>21,5</b>	<b>11,1</b>	<b>180,4</b>	<b>93,1</b>	<b>35,0</b>	<b>18,1</b>	<b>187,0</b>	<b>96,6</b>
<b>Saldo componenti non finanziarie</b>			-158,9	-82,0			-152,0	-78,5
<b>Totale Generale (parte I e II)</b>	<b>1.308,9</b>	<b>676,0</b>	<b>1.401,1</b>	<b>723,5</b>	<b>1.455,9</b>	<b>751,9</b>	<b>1.423,3</b>	<b>735,1</b>
<b>Avanzo/Disavanzo economico</b>	<b>-92,2</b>	<b>-47,5</b>					<b>32,6</b>	<b>16,8</b>

I disavanzi pregressi derivavano dalla prevalenza del saldo negativo non finanziario su quello finanziario, mentre la loro inversione produce nel 2000 un avanzo. Quest'ultimo dipende essenzialmente dalla triplicazione del differenziale positivo tra le poste finanziarie, permanendo pressoché stazionario quello deficitario tra le poste non finanziarie. Nell'ambito delle seconde, flette il livello degli ammortamenti, in base anche a mutati criteri di computo, mentre cresce il margine di recupero delle risorse da impiegare

in nuove attività, come è desumibile dall'aumento delle "insussistenze passive", corrispondente alla cancellazione di residui passivi, che concernono peraltro anche iniziative istituzionali. Va inoltre ancora sottolineato che l'indubbio risultato positivo finale, conseguito nel 2000, non tiene conto dei più volte menzionati oneri latenti riferiti al TFR, per i quali potrebbe valutarsi l'opportunità di accantonare una specifica quota annuale, destinata a confluire in un apposito fondo rischi, da istituire nella situazione patrimoniale.

6.8 La seguente tabella riporta i dati della situazione amministrativa.

TAB. 26 – CNR SITUAZIONE AMMINISTRATIVA

	1999		2000	
	mld€	mln€	mld€	mln€
<b>A) CONTO DI CASSA</b>				
- Fondo cassa all'1/1	<b>114,2</b>	<b>59,0</b>	<b>50,9</b>	<b>26,3</b>
- Riscossioni c/ competenza	1.008,6	520,9	1.071,2	553,2
- Riscossioni c/ residui	584,2	301,7	609,0	314,5
<b>Totale riscossioni</b>	<b>1.592,8</b>	<b>822,6</b>	<b>1.680,2</b>	<b>867,7</b>
- Pagamenti c/ competenza	1.193,8	616,5	1.178,8	608,8
- Pagamenti c/ residui	462,3	238,8	454,8	234,9
<b>Totale pagamenti</b>	<b>1.656,1</b>	<b>855,3</b>	<b>1.633,6</b>	<b>843,7</b>
- Fondo cassa al 31/12	<b>50,9</b>	<b>26,3</b>	<b>97,5</b>	<b>50,3</b>
<b>B) GESTIONE RESIDUI</b>				
- Residui attivi pregressi	137,9	71,2	134,4	69,4
- Residui attivi dell'esercizio	620,9	320,7	661,4	341,6
<b>Totale residui attivi</b>	<b>758,8</b>	<b>391,9</b>	<b>795,8</b>	<b>411,0</b>
- Residui passivi pregressi	188,9	97,6	205,1	106,0
- Residui passivi dell'esercizio	497,4	256,9	546,5	282,2
<b>Totale residui passivi</b>	<b>686,3</b>	<b>354,4</b>	<b>751,6</b>	<b>388,2</b>
<b>SALDO RESIDUI</b>	<b>72,5</b>	<b>37,4</b>	<b>44,2</b>	<b>22,8</b>
<b>C) AVANZO AMMINISTRAZIONE</b>	<b>123,4</b>	<b>63,7</b>	<b>141,7</b>	<b>73,1</b>

L'ammontare dell'avanzo di amministrazione prosegue un andamento alterno, ma conserva livelli elevati, che confermano la sua già cennata funzione di riserva, volta a fronteggiare nel tempo gli squilibri della gestione finanziaria di competenza, sempre caratterizzata da insufficienza e scarsa dinamicità delle entrate. Concorrono all'appesantimento dell'avanzo anche i ritardi nel versamento del contributo ordinario ministeriale ed i vincoli imposti dalla normativa sulla Tesoreria unica. In particolare, mentre la diminuzione del 1999 deriva dalla prevalenza dei pagamenti sulle riscossioni, l'aumento sensibile delle seconde e la contestuale contrazione dei primi influenzano la risalita dell'avanzo nel 2000, da 123 a 141 mld (da 63,5 a 72,8 mln€). Le variazioni nei flussi dei versamenti ministeriali e le cennate limitazioni di tesoreria sono in parte anche all'origine delle

oscillazioni della consistenza di cassa e dei residui attivi, che sopravanzano ormai stabilmente le parallele partite passive.

6.8.1 L'esame dei residui mostra una tendenza al mantenimento di livelli più elevati e ormai vicini agli 800 mld (413,1 mln€) – rispetto ai circa 700 mld (361,5 mln€) del biennio 1998/99 – che integrano ormai la metà dell'intera gestione finanziaria dell'esercizio. Il peggiorato tasso di incidenza dei residui attivi totali sugli accertamenti di competenza – dal 23,63% del 1996 al 55,97% del 1997 – viene correlato dall'Ente alle limitazioni di tesoreria ed ai tempi di erogazione del contributo ordinario di funzionamento, non versato entro l'esercizio di riferimento in una misura vicina alla metà. A riprova, l'Ente stesso adduce il basso valore di incidenza degli ordinatori primari periferici, che si attesta ancora a circa il 7% del totale. Alti valori di incidenza conservano anche i residui passivi, che oscillano dal 47% del 1996 al 43% del 2000. In questo caso, non appare positivo neanche l'andamento degli ordinatori primari periferici – che giunge al 20% - mentre prosegue il calo per i funzionari delegati (dall'1,76% all'1,63%). Il quadro complessivo degli indicatori esposti conferma quindi un peggioramento generale, che si aggrava nell'ultimo anno, soprattutto per la massa passiva totale (da 40,58% a 43,57%) e per gli stessi ordinatori primari periferici (da 16,99% a 20,06%). Né si riduce la pesante incidenza della intera massa attiva sul totale, sostanzialmente rimasta al 46%.

Va pertanto rinnovato il richiamo affinché vengano adottate più incisive misure per il raggiungimento di più favorevoli standard di efficienza, anche attraverso una più attenta programmazione dei flussi di cassa. In ogni caso, la mole imponente e crescente dei residui ed in particolare di quelli attivi, deve indurre l'organo di governo dell'Ente – già sollecitato in proposito anche dai revisori – a dare precise disposizioni, sia per la conservazione delle poste che corrispondono ad effettive posizioni creditorie e debitorie, sia per la eliminazione di quelle prive di idoneo titolo giuridico. E ciò non tanto e non solo perché venga assicurata la piena osservanza delle disposizioni che regolano la materia, ma in quanto è indispensabile evitare la presenza in bilancio di poste inattendibili, che possono alterare le risultanze di consuntivo e fornire una rappresentazione non realistica della gestione finanziaria e patrimoniale e della situazione amministrativa.

6.8.2 L'analisi della composizione dei residui passivi – esposta nella sottostante tabella – conferma la predominante incidenza di quelli relativi alla acquisizione di beni e servizi, che sono in parte connessi alla attività di ricerca, e che dimostrano, nello specifico profilo, la politica di rinvio dei programmi, imposta dalla carenza di risorse.

TAB. 27 – CNR RESIDUI PASSIVI

	1999			2000		
	mld€	mln€	incid. %	mld€	mln€	incid. %
<b>Spese correnti:</b>	<b>518,6</b>	<b>267,8</b>	<b>75,6</b>	<b>537,8</b>	<b>277,7</b>	<b>71,5</b>
di cui:						
- oneri personale	69,2	35,7	10,0	86,7	44,8	11,5
- acquisto beni e servizi	329,5	170,2	48,0	356,9	184,3	47,5
- trasferimenti passivi	111,6	57,6	16,2	83,5	43,1	11,1
<b>Spese in c/capitale</b>	<b>97,9</b>	<b>50,6</b>	<b>14,3</b>	<b>167,6</b>	<b>86,6</b>	<b>22,3</b>
di cui:						
- Acquisto beni immobiliari	14,9	7,7	2,1	24,5	12,7	3,3
- Acquisto immob. tecn.	82,4	42,6	12,0	142,5	73,6	19,0
- Inden anzian. person.	0,1	0,1	-	0,1	0,1	-
<b>Partite di giro</b>	<b>69,8</b>	<b>36,0</b>	<b>10,1</b>	<b>46,2</b>	<b>23,9</b>	<b>6,2</b>
<b>Totale</b>	<b>686,3</b>	<b>354,4</b>	<b>100,0</b>	<b>751,6</b>	<b>388,2</b>	<b>100,0</b>
di cui:						
<b>Residui impropri</b>	<b>29,8</b>	<b>15,4</b>	<b>4,3</b>	<b>28,0</b>	<b>14,5</b>	<b>4,3</b>

Anche le somme rimaste da pagare relative agli oneri di personale salgono dal 10% all'11,5% e la loro cospicua consistenza in valori assoluti – che passa da 69 a 86 mld (da 35,7 a 44,4 mln€) – non può trovare integrale giustificazione in situazioni maturate in prossimità della chiusura dell'esercizio. Si riduce invece l'incidenza dei residui provenienti da trasferimenti passivi – che incorporano, a loro volta, un ampio ammontare, nella specie di più cospicuo importo, degli interventi istituzionali – ma principalmente per effetto della loro notevole diminuzione complessiva.

Soprattutto per questi ultimi – unitamente all'aggregato degli acquisti di beni e servizi – non può tuttavia ignorarsi la componente fisiologica che trova giustificazione nelle peculiarità proprie delle specificità gestionali dell'Ente. Per ragioni coessenziali alla natura della ricerca scientifica, infatti, gran parte delle iniziative svolte si estendono ad un arco di tempo pluriennale e rendono quindi ineludibile – a fronte di un bilancio di competenza annuale – la formazione di cospicui residui passivi. Va tuttavia ribadito che siffatta motivazione non giustifica però la conservazione di tutti i residui "pregressi" – i quali, per di più, salgono da 189 mld (97,6 mln€) a 205 mld (105,9 mln€) – e soprattutto di quelli formatisi in esercizi remoti, che hanno costituito oggetto di reiterati rilievi dei revisori. In particolare meritano evidenza le somme di circa 7 mld (3,6 mln€), risalenti al biennio 1994-95 e l'ammontare di circa 83 mld (42,9 mln€), relative al triennio 1996-98. Preoccupa poi la prosecuzione di massicce operazioni di annullamento dei residui – cresciute, nell'ammontare, da 15 a 22 mld (da 7,8 a 11,3 mln€) – quale sintomo rivelatore di inefficienze nella

realizzazione dei programmi di ricerca. Prosegue, invece, la diminuzione dei residui c.d. "impropri", riguardanti la gestione dei funzionari delegati, il cui tasso di incidenza scende ulteriormente, quale espressione della fase conclusiva del passaggio al sistema degli ordinatori primari periferici.

6.8.3 L'esame della composizione dei residui attivi mostra ancora la dimensione preponderante del contributo statale (504 mld, pari a 260,2 mln€), seguita da quella per le attività in conto terzi (162 mld, pari a 83,7 mln€), il cui elevato ammontare conferma il modesto tasso di realizzazione delle entrate da mercato. Pur proseguendo la graduale riduzione delle partite "pregresse" – che scendono da 138 a 134 mld (da 71,2 a 69,2 mln€) – appare ancora gravosa la mole di quelle provenienti da esercizi remoti, soprattutto in ragione delle massicce operazioni di cancellazione effettuate in passato e di quella di notevole consistenza, disposta nel biennio 1999-2000, per circa 23 mld (11,9 mln€). Per tale ultima operazione, oltre a richiamare le osservazioni formulate nel precedente referito – sulle inefficienze riscontrate – deve essere sottolineato e ribadito l'invito, reiterato dai revisori all'organo di governo dell'Ente, perché si proceda al rigoroso accertamento delle eventuali responsabilità per il mancato recupero dei crediti annullati, soprattutto in ragione della insufficienza e genericità delle motivazioni fornite.

In via più generale ed anche per la gestione del 2000, i revisori hanno altresì segnalato che in alcuni casi non viene trasmessa al loro esame da parte degli Istituti periferici, la documentazione prescritta, idonea a giustificare la conservazione in bilancio delle partite creditorie. In proposito – pur apprezzandosi talune misure organizzative recentemente adottate dal nuovo direttore generale, che vanno proseguite ed intensificate – deve la Corte dei conti riprendere e riproporre la specifica sollecitazione, rivolta dai revisori al responsabile organo di vertice dell'Ente, perché inviti "i responsabili dei centri di spesa a mettere a disposizione del Collegio con la necessaria tempestività gli atti che giustifichino la permanenza in bilancio delle numerose partite provenienti da esercizi pregressi e talvolta remoti e tutti gli atti di gestione che comportino oneri finanziari a carico dell'Ente".

6.9 La seguente tabella espone i dati della situazione patrimoniale, dalla quale si desume che – per effetto del già evidenziato avanzo economico – il netto mostra un aumento del 2,7%.

TAB. 28 - CNR SITUAZIONE PATRIMONIALE

ATTIVITA'	1999		2000	
	mld€	mln€	mld€	mln€
- Beni immobili	930,4	480,5	984,3	508,3
- Mobili, automezzi, libri	291,1	150,3	313,0	161,7
- Macchine e strumenti scientifici	1.650,5	852,4	1.700,2	878,1
- Navi	1,0	0,5	3,8	2,0
- Brevetti	5,5	2,8	5,1	2,6
- Prestiti al personale	11,5	5,9	9,0	4,6
- Trasferimenti per investimenti in attesa buoni carico	109,5	56,6	103,2	53,3
- Residui di investimento	70,2	36,3	91,4	47,2
- Quote partecipazione consorzi	1,7	0,9	2,0	1,0
- Investimento fondo quiescenza personale	212,2	109,6	206,2	106,5
- Mutui edilizi al personale	30,1	15,5	17,1	8,8
<b>Totale</b>	<b>3.313,7</b>	<b>1.711,4</b>	<b>3.435,3</b>	<b>1.774,2</b>
- Cassa	50,9	26,3	97,5	50,4
- Residui attivi	758,8	391,9	795,8	411,0
- Crediti vari	2,8	1,4	1,0	0,5
<b>Totale</b>	<b>812,5</b>	<b>419,6</b>	<b>894,3</b>	<b>461,9</b>
<b>Totale attivita'</b>	<b>4.126,2</b>	<b>2.131,0</b>	<b>4.329,6</b>	<b>2.236,1</b>
<b>PASSIVITA'</b>				
- Fondo ammortamenti e deperimenti	1.744,0	900,7	1.851,5	956,2
- Residui passivi	686,3	354,4	751,6	388,2
- Debiti vari	2,8	1,4	1,0	0,5
- Mutui in ammortamento	2,9	1,5	2,4	1,2
- Fondo quiescenza personale	502,0	259,3	502,3	259,4
<b>Totale passivita'</b>	<b>2.938,0</b>	<b>1.517,4</b>	<b>3.108,8</b>	<b>1.605,6</b>
<b>Patrimonio netto</b>	<b>1.188,2</b>	<b>613,7</b>	<b>1.220,8</b>	<b>630,5</b>

I più significativi incrementi delle attività riguardano i "beni immobili" (+5,8%), i "beni mobili" (+8,6%) e le "poste finanziarie" (+10%). Fra le passività il "fondo ammortamenti e deperimenti" si accresce del 6,1%,

soprattutto in esito al ripristino dell’ammortamento degli immobili, sollecitato nei precedenti referti della Corte. Detto fondo copre nel 2000 il 66,8% (61% nel 1999) delle immobilizzazioni materiali ricomprese nelle prime cinque voci dell’attivo, elencate nella tabella n. 28 (fatta eccezione per i libri). Per ragioni prudenziali, le passività dovrebbero peraltro essere integrate con un ulteriore fondo, da incrementare anche gradualmente – come si è anticipato nelle notazioni di commento al conto economico – al fine di precostituire nel tempo una dotazione aggiuntiva, che sia in grado di fronteggiare il pagamento degli oneri latenti, per il trattamento di fine rapporto del personale ex INPS.

In via più generale, devono inoltre essere sottolineate le carenze collegate, sia alla insufficiente informativa resa nella relazione al bilancio sulle principali voci e le loro variazioni, sia alla rilevata parziale inattendibilità di talune poste dei residui, sia alla inadeguata rilevazione dei beni mobili. Quest’ultima viene, infatti, effettuata in via informatica, sui registri e sui buoni di carico e scarico, ma senza il generale riscontro della loro concreta dislocazione. La mancata indicazione in inventario della precisa ubicazione dei beni impedisce quindi – come segnalato dai revisori – di operare una compiuta verifica della consistenza patrimoniale. Deve pertanto rimarcarsi la necessità di una rapida rimozione di tutte le carenze denunciate e l’obbligo ineludibile – evidenziato dai revisori – di una puntuale revisione dell’inventario dei beni mobili, sulla base di una cognizione fisica dell’intero patrimonio.

## 7. Conclusioni

7.1 La ricerca nazionale soffre di carenze storiche, che collocano l'Italia agli ultimi posti, in Europa e tra i Paesi più avanzati, soprattutto per le risorse finanziarie ed umane, con riflessi negativi sulla competitività e sulle produzioni innovative. Anche in campo europeo sono comunque distanti gli obiettivi della creazione di uno spazio comune della ricerca e della convergenza verso traguardi di sviluppo uniformi.

Il descritto quadro deficitario risulta aggravato, sia dai ritardi del sistema pubblico di governo della ricerca - che va completato con i più importanti organi rappresentativi della comunità scientifica (Consigli scientifici nazionali e Assemblea della scienza e della tecnologia), stabilizzando così le composizioni collegiali dei più grandi organismi, tra i quali il CNR - sia dalla eccessiva parcellizzazione di enti e di ministeri, privi, tra l'altro, di un unico soggetto coordinatore, che raccordi le linee politiche generali con quelle di settore.

Lo stesso fondamentale processo di programmazione integrata - a livello governativo e di ente - si trova in fase di primo avvio, poiché solo nel corso del 2001 ha visto definitiva formalizzazione il Programma nazionale della ricerca (PNR), benché previsto fin dal 1998, con D.L.vo n. 204. In più, le scelte programmatiche adottate nel PNR - e con le più recenti linee per il 2003/2006, approvate dal Consiglio dei Ministri il 19/4/02 - restano sganciate dalle decisioni di spesa e manca l'indicazione, da parte dei Ministeri vigilanti, delle direttive per lo svolgimento della pianificazione degli enti. E ancora, solo nel 2001 è iniziata l'elaborazione - da parte dei singoli enti - dei criteri generali, dettati a livello nazionale dall'apposito Comitato (CIVR), ai fini dell'applicazione di un sistema uniforme per la sistematica valutazione delle attività di ricerca.

Nonostante qualche lieve recupero sulla tempistica, continua inoltre a suscitare ampie riserve, soprattutto nelle modalità attuative, il meccanismo dei finanziamenti - attraverso gli appositi fondi unici, "ordinario" e "speciale" - che, per la sua tardività e scarsa selettività, rischia di tradursi in un mero appesantimento burocratico, contraddicendo le finalità volte ad accrescere la competitività fra gli enti e la qualità delle iniziative e dei programmi.

Nel contesto delineato, segna ritardi anche l'azione di riordino posta in essere dal CNR, che desta preoccupazione principalmente nella incompiuta entrata a regime della ridisegnata rete di ricerca e nella mancata contestuale applicazione della nuova disciplina contabile e di bilancio. La faticosa e sofferta opera di revisione straordinaria degli Istituti - formalmente conclusa nei termini, ma al limite del contingente massimo prescritto - richiede comunque un attento e assiduo monitoraggio ed eventuali tempestive rettifiche, soprattutto con riguardo alle numerose Sezioni ed alle loro articolazioni decentrate, evitando rischi di ritorno alla pregressa frammentazione, contraria alla riforma, che impone invece unità competitive a livello internazionale. In ogni caso, il buon esito della riorganizzazione delle unità di ricerca e delle unità amministrative resta condizionato dalla insufficiente implementazione dei profili contabili ed informatici, sui quali - congiuntamente e contestualmente - si fondano: un

effettivo ed efficiente decentramento decisionale, una piena responsabilizzazione delle singole strutture, il consapevole esercizio dei poteri di direttiva e di controllo – sia strategico che di gestione – la governabilità complessiva, basata sulla misurazione delle attività e dei risultati. Né, in tale più generale opera di riordino, può trascurarsi la riduzione degli oneri di funzionamento – integrante una delle principali finalità della riforma – che appaiono invece in risalita per gli organi e per le strutture di supporto, delle quali si annota il numero elevato e la concentrazione in quelle di ausilio alla Presidenza dell'Ente.

Tarda altresì – sempre nell'ambito del CNR – l'esercizio di una effettiva e realistica funzione programmativa. L'impostazione eccessivamente ambiziosa del primo piano triennale di attività, inviato ai Ministeri vigilanti nel 2001, non ha infatti ottenuto la prescritta approvazione. La riformulazione del piano e la sua esecutività rimangono, comunque, subordinate alle compatibilità offerte dalle concrete risorse disponibili e dalle capacità di manovra del bilancio, ferma restando l'esigenza che, in sede ministeriale, siano forniti precisi indirizzi preventivi – soprattutto su priorità e mezzi finanziari – e rese sollecite pronunce, che ne consentano la tempestiva attuazione.

7.2 Nel profilo della capacità di acquisire risorse autoprodotte, prosegue – pur se rallentato – lo sviluppo delle entrate da mercato, che l'Ente sottolinea quale sintomo di efficienza della rete scientifica e di gradimento per i prodotti e servizi offerti all'utenza. L'analisi disaggregata continua peraltro ad evidenziare bassi indici di riscossione e spese di produzione pressoché equivalenti, scarsi proventi da pubblicazioni – per di più caratterizzate da costi, alti e crescenti – ed una ulteriore erosione nell'attivo patrimoniale del portafoglio brevettuale.

In ogni caso, resta marginale il peso delle entrate complessive da mercato – soprattutto rispetto ai predominantì trasferimenti statali – sicchè tali risorse appaiono del tutto insufficienti, non solo per il rilancio dell'Ente, ma per la stessa copertura dei maggiori oneri latenti accumulati per il personale e di quelli di funzionamento, che risultano in progressiva crescita. D'altra parte, l'alternativa del ricorso al mercato finanziario – indotta dai rischi di ripiegamento sulla gestione ordinaria e di vanificazione della riforma – implica comunque particolari cautele, che non possono prescindere né da una previa rigorosa verifica di costi e benefici, né da una accurata pianificazione degli investimenti, unitamente ad un assiduo monitoraggio sulla loro esecuzione, che evitino irreversibili appesantimenti dei conti ed eccessive rigidità del bilancio.

7.3 Una compiuta analisi della destinazione delle risorse viene, allo stato, ancora impedita dalla cennata assenza di una valida azione programmativa – che potrà, per il futuro giovarsi della ricca serie di indicatori, utilizzati pressoché esclusivamente "a consuntivo" – e complicata dalla distribuzione delle principali componenti di spesa in diverse categorie del bilancio (ed in capitoli promiscui), oltre che dalle diverse prospettazioni, offerte dall'Ente, in assenza di puntuali ed esplicativi raccordi.

Tuttavia, sulla base della consueta riclassificazione, che l'Ente opera per grandi aree di attività (includendo, per quelle di ricerca, i dipendenti addetti), può rilevarsi che crescono leggermente gli impieghi nelle iniziative istituzionali. Ciò nonostante, preoccupa soprattutto l'andamento di quelli di infrastruttura, che continuano ad assorbire circa un decimo della spesa e si dilatano ulteriormente in valori assoluti, in contrasto con gli obiettivi del riordino. La ricognizione effettuata sulla base delle categorie di bilancio evidenzia inoltre la perdurante predominanza dei flussi correnti, sospinta — per di più — dagli oneri di personale e di acquisto di beni e servizi, anche se emerge una temporanea risalita degli investimenti, che risultano però finanziati prevalentemente con l'indebitamento e registrano un calo, nel settore strategico delle attrezzature scientifiche.

L'analisi disaggregata rivela, oltre al già segnalato rialzo della spesa per gli organi — che dovrà comunque essere valutato dopo il consolidamento dei trattamenti recentemente deliberati — la mantenuta posizione preminente di quella del personale, che prosegue la sua crescita inarrestabile, soprattutto in valori assoluti. Nonostante la riduzione delle unità stabili, aumentano infatti retribuzioni e costi medi, benché non ancora interessati dalla tardiva rinnovazione dei contratti collettivi, che dispiegherà i suoi effetti sui bilanci successivi. Questi ultimi restano poi esposti ad ulteriori forti tensioni, dovute ai cennati aumenti contrattuali (più elevati degli altri compatti e concentrati nelle retribuzioni fisse), alle programmate e massicce assunzioni (anche se bloccate nel 2002), ai dovuti maggiori investimenti TFR per i dipendenti già iscritti all'INPS (circa 2000) — da rivalutare, tra l'altro, in base ai nuovi miglioramenti contrattuali — al disposto avanzamento generalizzato (600 posti) del personale dei livelli. Secondo una stima, pur approssimata, l'onere cumulativo può giungere, infatti, all'assorbimento di quasi l'80% del contributo ordinario statale, lasciando, alla residua parte, una non agevole copertura delle sole spese generali e di amministrazione.

La situazione del personale — che attende ancora la definitiva approvazione del fabbisogno riprogrammato, nell'ambito della riformulazione del piano triennale di attività — registra tuttavia alcuni miglioramenti, nell'aumentata incidenza dei ricercatori sulle unità totali, nell'accresciuta componente femminile, nel ridotto tasso di assenze per malattia. Appare invece modesto ed anzi rallentato, il ricorso agli istituti di flessibilità. Si conferma inoltre l'utilizzo improprio, sia dei rapporti a tempo determinato ad integrazione dell'organico — che deve comunque escludere il formarsi di un precariato — sia dell'acquisizione di prestazioni esterne. Per ambedue i fenomeni va nuovamente sollecitata l'applicazione degli istituti introdotti dalla contrattazione collettiva e dalle specifiche norme sul riordino. La distribuzione del personale sul territorio vede alcuni primi segni di riequilibrio, a favore del mezzogiorno ed un calo più sensibile nelle regioni del centro, ma occorre ribadire l'esigenza prioritaria che sia evitata una eccessiva dispersione di strutture e risorse, potenziando e sviluppando l'effettiva domanda di ricerca. Una analoga segnalazione deve altresì ribadirsi nella ripartizione del personale per settori funzionali e per singole strutture operative, non trascurando la dotazione di una adeguata massa

critica — soprattutto di ricercatori — principalmente nelle microarticolazioni decentrate.

Gli oneri di acquisto di beni e servizi si confermano il secondo aggregato di spesa, in ordine di grandezza e crescono ulteriormente, superando il terzo degli impieghi totali. Al loro interno, una identica dinamica mantengono le spese di funzionamento, soprattutto per la rete degli organi di ricerca, la cui valutazione finale richiede il consolidamento del processo di riordino. Nonostante la riduzione della spesa sui principali capitoli per i servizi centrali e generali, segnano un rialzo gli oneri di affitto e di adattamento locali, che reclamano più incisive misure, per la più rapida realizzazione del previsto accorpamento delle strutture in un ristretto numero di aree di ricerca. Va inoltre intensificata l'azione di riconversione degli eccessivi oneri locativi in investimenti edilizi, per superare il perdurante assetto logistico largamente incongruo, caratterizzato ancora da sedi disseminate in molti Comuni (ed in diverse località di questi), spesso con sistemazioni inadeguate alla ricerca e, a volte, con prolungata inutilizzazione dei terreni ed edifici.

7.4 La gestione degli investimenti immobiliari continua peraltro ad essere influenzata da antiche e tormentate vicende — tuttora oggetto di interrogazioni parlamentari e procedimenti giudiziari — che rimangono, in alcuni casi, inconcluse. Nel rinviare all'apposito paragrafo 4 e pur sottolineando che esse costituiscono in prevalenza eredità pregresse ed in parte generate dai procedimenti autorizzativi all'epoca vigenti, deve tuttavia segnalarsi che ritardi e aggravi di costi emergono anche dai più recenti interventi, che l'Ente addebita principalmente alla lunghezza delle prescritte procedure amministrative ed al processo di riordino. Al riguardo deve però osservarsi che la riforma è stata avviata nei primi mesi del 2000 e ribadirsi che le anomalie individuate integrano sintomi rivelatori di ulteriori carenze — non del tutto superate — nei profili programmatori e progettuali ed in quelli di efficace pianificazione e professionale gestione di un settore che riveste, tra l'altro, importanza strategica, sia per la riduzione di oneri gravosi ed improduttivi di affitto e di adattamento di locali di terzi, sia al fine di assicurare le migliori condizioni infrastrutturali per lo sviluppo della ricerca. In ogni caso, la scelta — in sé valida — di dotarsi di immobili propri, richiede una previa rigorosa verifica di costi e benefici e più efficaci misure di pianificazione e di controllo e, più in generale, un armonico coordinamento con le più ampie linee programmatiche della complessiva azione dell'Ente, tenendo conto del riordino della rete scientifica, dell'attuale allocazione delle nuove assunzioni stabili e della compatibilità con le prioritarie iniziative istituzionali. Il massimo impegno dovrà comunque essere dedicato, dai responsabili organi dell'Ente stesso, per la più rapida conclusione delle vicende aperte e soprattutto di quelle contenziose, ad evitare ulteriori aggravi di costi.

7.5 In ordine alle iniziative istituzionali, conviene innanzitutto confermare l'apprezzamento sulla crescente capacità di autoanalisi ed autovalutazione, pur se utilizzata — come già detto — prevalentemente a consuntivo. In base ai parametri elaborati dall'Ente, si nota il perdurante predominio delle

attività intramurali, gestite direttamente dagli organi di ricerca ed una marcata flessione di quelle di agenzia. Nell'insieme, è individuabile una più distribuita ripartizione delle risorse che, tuttavia, in ragione della loro ridotta disponibilità, implica scelte rigorose e la massima concentrazione sugli obiettivi qualificativi più ambiziosi. I singoli impieghi appaiono in leggera ripresa per le ricerche non orientate e se ne rileva una diversa allocazione, con una minore preferenza per il settore della salute ed una crescita per quelli dell'ambiente, infrastrutture e territorio, delle produzioni e tecnologie agricole ed, in particolare, per quelli delle produzioni e tecnologie industriali, che si posizionano al terzo posto tra i valori più elevati, in maggiore rispondenza alle carenze del comparto, soprattutto nei segmenti delle medie e piccole imprese. Permane tuttavia alto il divario nella ripartizione dei fondi, sia tra i settori di intervento che tra le strutture di ricerca, che appare ancora rispondente più a criteri storici che a concreti obiettivi programmatici, pur segnando una leggera risalita la quota di risorse che le stesse strutture destinano agli investimenti.

La rilevata caduta dell'attività di agenzia preoccupa soprattutto nei più qualificanti progetti finalizzati, che costituiscono strumenti elettivi per sviluppare ricerca e conoscenza in ambiti di rilevanza strategica nazionale. Va pertanto nuovamente sottolineata l'esigenza di snellire ed accelerare le procedure approvative ministeriali e quelle di rendicontazione da parte dell'Ente, che è tenuto — per parte sua — ad una maggiore selezione delle priorità, soprattutto per le attività di "microagenzia". E ciò, tanto più in quanto, per queste ultime, non risultano fugati i dubbi — anche per la modestia dei contributi — di una minuta e generica assistenza ai singoli ricercatori, piuttosto che di promozione di progetti oggettivamente validi; né possono trascurarsi i riflessi di spesa connessi alla prevista costituzione di un ampio apparato di valutazione. Analoghi fattori di debolezza mostrano i progetti strategici — costituenti in parte anticipazione o ponte di quelli finalizzati — che salgono nel numero, ma scendono nella dotazione finanziaria, con riduzione degli importi medi, spesso in livelli modesti. Si riscontrano comunque tematiche di attualità e rilevanza, con privilegio per le scienze della vita, anche nel numero totale dei progetti.

Conserva ampia consistenza l'impegno nelle attività internazionali — in coerenza alle direttive della riforma ed alle linee di sviluppo europee — volto ad intensificare accordi e scambi con le altre comunità scientifiche ed a partecipare ai più grandi progetti e infrastrutture internazionali. Si registra l'adesione a 73 (70, nel 1999) organismi scientifici internazionali, la vigenza di 33 accordi e la partecipazione a 346 (311, nel 1999) progetti congiunti, coordinati per oltre due terzi dal CNR. Nello specifico settore appare apprezzabile — e ne va sollecitata la periodica reiterazione — l'avviato processo di verifica delle ricadute, finalizzato al potenziamento della partecipazione delle strutture di ricerca e alla massima concentrazione di queste su progetti unici, riducendo dispersioni di risorse e agevolando i controlli. Mantiene un livello consistente anche la partecipazione ai programmi UE, che privilegia le iniziative tematiche, pur rivelando una lieve flessione nel numero dei progetti e nella quota di coordinamento, mentre permane immutata l'incidenza delle strutture interne coinvolte — che

prevalgono al nord e segnano un leggero aumento nel sud - e cresce l'ammontare della contribuzione computata sull'intera durata dei progetti.

L'azione di trasferimento tecnologico viene ancora svolta attraverso il tradizionale strumento della partecipazione a consorzi, che è stata analiticamente riesaminata e globalmente riconfermata. Non muta quindi la situazione di stallo rilevata nel precedente referto e conservano attualità le pregresse raccomandazioni sul costante rispetto delle coerenze con le aggiornate linee programmatiche e strategiche e con le compatibilità organizzative e di bilancio, nonché sull'esigenza di un costante monitoraggio, soprattutto per le iniziative connotate da perdite, anche a salvaguardia del capitale investito. Una attenta riflessione richiedono inoltre le più recenti iniziative, avviate per la costituzione di imprese innovative sia per assicurarne la piena rispondenza alla specifica disciplina, sia per garantirne la compiuta regolazione dei reciproci rapporti, sia per una nuova ponderazione sull'alternativa di una partecipazione diretta, rispetto alla prescelta autorizzazione di interventi, proposti e condotti da singoli ricercatori. Per profili, in parte analoghi, di coerenza con il quadro normativo, merita altresì un riesame l'associazione - con altri soggetti del settore - in un organismo privato di certificazione della qualità, anche per la compatibilità delle obbligazioni assunte con la natura pubblica del CNR e delle risorse allo stesso assegnate.

Gli interventi per lo sviluppo della ricerca nelle regioni meridionali risentono ancora delle ripetute rimodulazioni dei progetti e dei finanziamenti, regolati dalla apposita intesa con il Ministero vigilante. Il tasso di attuazione del 2000 segna tuttavia qualche miglioramento, che deriva soprattutto dall'abbattimento delle originarie previsioni e, in parte, dalla delega del CIPE, che ha rimesso alle parti la diretta realizzazione dell'accordo. Si registra comunque una positiva inversione nel rapporto di erogazione delle risorse, più coerente con la prevalente partecipazione ministeriale, ma appare ancora modesta l'incidenza attuativa dell'importante settore edilizio e merita attenzione la maggiore quota assorbita dal funzionamento, che supera anche quella destinata alla strumentazione. Nonostante i rilevati miglioramenti - individuabili anche nel già menzionato riequilibrio della spesa in talune regioni meridionali - resta insoddisfacente la realizzazione dell'intesa, che reclama più incisive misure, da parte di tutti i soggetti coinvolti, ai fini di una auspicabile conclusione, in tempi ravvicinati, quantomeno dei più ridotti interventi da ultimo riprogrammati.

Nel profilo valutativo, della qualità e dei risultati, della produzione scientifica e tecnologica, emerge un arresto nel percorso di generale progresso segnalato nel precedente referto, salvo che per i brevetti, che segnano tuttavia un aumento minimo. In particolare, va segnalato il calo nel numero delle pubblicazioni citate nelle più prestigiose riviste specializzate internazionali e delle comunicazioni ai convegni, anche se l'andamento sfavorevole risente di una cognizione incompleta, delle minori risorse disponibili e della concomitanza con la più intensa fase di riordino della rete di ricerca. La produzione di pubblicazioni per singolo organo di ricerca mostra tuttavia qualche miglioramento, sia per lo spostamento nelle classi di frequenza più elevate, sia per il valore medio di durata delle citazioni. Si

appesantiscono invece ulteriormente i costi unitari, con una significativa dislocazione degli istituti nelle classi di frequenza superiori a 100 mln (51,6 mgl€), che ripropone e rafforza l'esigenza, segnalata nel precedente referto, di misure di contenimento, principalmente nei casi di più ampio scostamento dai valori medi. Con riguardo alla produttività dei ricercatori, resta sostanzialmente stabile l'incidenza di quelli che hanno effettuato almeno una pubblicazione a livello internazionale. Dal raffronto europeo, emerge poi la collocazione eminente dell'omologa istituzione francese (CNRS) — dotata peraltro di maggiori risorse umane e finanziarie — ma una posizione tra le più elevate, dello stesso CNR, nel numero delle pubblicazioni per singolo ricercatore e nella quota di autofinanziamento. Risulta inoltre — dopo la riforma — un maggiore allineamento nel rapporto, sia tra strutture di ricerca e rispettive dotazioni finanziarie, sia tra i ricercatori ed il rimanente personale. Appaiono invece alti ed in maggiore crescita i costi per unità di personale e per singolo ricercatore che — pur nell'incerta affidabilità dei raffronti — implica opportuni approfondimenti.

L'analisi dei risultati conseguiti dai quattro progetti finalizzati, al momento attivi, sembra registrare un miglioramento, soprattutto nelle pubblicazioni su riviste straniere, negli "oggetti prodotti" e nei brevetti (che includono peraltro anche le richieste di deposito). Un compiuto giudizio va comunque rinviato alla conclusione dell'intero ciclo progettuale, anche se, pur con la cautela ispirata dalle diversità numeriche e finanziarie dei precedenti cinque progetti chiusi al 1998, può osservarsi fin da ora l'ottenimento di maggiori brevetti (78 rispetto ai precedenti 64). Analoghi aspetti positivi sembrano profilarsi per i progetti strategici, che registrano la triplicazione delle pubblicazioni ed il notevole aumento dei brevetti (parimenti ricomprendenti le richieste di deposito), oltre al raddoppio dei rimanenti parametri di misurazione.

7.6 In ordine alle risultanze contabili gestionali, deve innanzitutto ribadirsi l'esigenza della più rapida applicazione della nuova disciplina sulla contabilità e sui bilanci e di una programmazione operativa con le caratteristiche di esecutività, che correli le linee di azione di ciascun istituto di ricerca ed unità amministrativa alle risorse assegnate, individuando le previsioni di spesa con maggiore attendibilità. Una maggiore attenzione va inoltre posta, da parte dell'Ente, per il tempestivo e compiuto invio di tutte le delibere di variazione del preventivo al Collegio dei revisori e affinché la relazione al consuntivo, ricca di elementi informativi sulle attività istituzionali, sia completata con l'illustrazione — al momento carente — sui principali fatti che hanno influito sulla gestione e sulle modifiche delle maggiori componenti.

Il quadro delle principali risultanze riassuntive non mostra variazioni significative, pur segnando una positiva inversione, sia nel saldo finanziario, sia in quello economico, che rimangono influenzati dal più elevato differenziale attivo di parte corrente, in grado di compensare quello passivo e crescente in conto capitale. Sale anche l'avanzo di amministrazione — che continua ad assolvere una funzione di riserva per garantire nel tempo l'equilibrio dei conti — e, nel profilo patrimoniale, prosegue la graduale crescita delle attività, il cui ritmo, superiore alle passività, genera un

modesto aumento del netto. Il descritto quadro apparentemente meno sfavorevole — individuabile anche nel saldo positivo tra i residui e nell'aumento delle disponibilità di cassa — non muta i perduranti fattori critici della gestione, caratterizzati dalla sostanziale stagnazione delle entrate a fronte della più accentuata dinamica delle uscite, che si concentrano nelle componenti di parte corrente e soprattutto in quelle di personale e funzionamento, a scapito, sia degli investimenti, sia delle attività istituzionali in senso stretto. Per queste ultime, si perpetua il fenomeno dello slittamento dei programmi e della formazione di cospicui residui, che dimostra la politica di contenimento delle uscite, principalmente nella ricerca, anche se nel 2000 appaiono meno penalizzati gli investimenti.

L'analisi di struttura conferma la scarsa flessibilità del bilancio, misurata dall'alta incidenza, sia degli impegni correnti sui corrispondenti accertamenti, sia degli oneri di personale sulle risorse ordinarie, che lascia ristretti margini di manovra agli organi di governo dell'Ente. Si impongono quindi, per un verso, la rapida definizione di un assetto organizzativo più snello e flessibile, in grado di ridurre le spese di funzionamento e di liberare risorse e, per l'altro, di potenziare le entrate autoprodotte e quindi l'autonomia finanziaria, attraverso l'acquisizione di maggiori ed effettivi introiti netti aggiuntivi.

L'indagine sulla funzionalità gestoria rivela il mantenimento di tassi di riscossione insufficienti, che l'Ente corrella alle limitazioni di tesoreria, introdotte dalle manovre di finanza pubblica, a partire dal 1997. Sul punto va tuttavia reiterata la sollecitazione ad intensificare gli sforzi per tempestive e ripetute richieste di deroga, di più pressanti sollecitazioni per l'ottenimento del contributo ministeriale e di più incisive misure per la riscossione delle entrate da mercato. Un andamento meno sfavorevole conserva invece la fase della spesa, che reclama peraltro iniziative per una migliore efficienza gestionale nel tasso ulteriormente decrescente degli ordinatori primari periferici.

L'analisi dei residui mostra, non solo una crescente dilatazione, ma altresì dimensioni assolute che integrano ormai stabilmente la metà dell'intera gestione finanziaria dell'esercizio. Peggiorano infatti — come già in precedenza rilevato — i tassi di incidenza, tanto dei residui attivi, quanto di quelli passivi. Deve pertanto richiamarsi l'esigenza di radicali misure per conseguire più favorevoli standard di efficienza. In ogni caso, gli organi dell'Ente — a ciò sollecitati anche dai revisori — devono adottare precise direttive, sia per la conservazione delle effettive partite creditorie e debitorie, sia per la eliminazione di quelle prive di idoneo titolo giuridico. Siffatta necessità è, infatti, imposta non solo dalle specifiche norme contabili, ma altresì dall'ineludibile obbligo di recupero della piena attendibilità delle risultanze del consuntivo.

La composizione dei residui passivi conferma la predominante incidenza di quelli connessi alle attività istituzionali, che se appaiono fisiologici per la durata ultrannuale dei progetti di ricerca, non rinvengono pari giustificazione per le partite remote, che trovano causa nei rinvii imposti dalla carenza di risorse e preoccupano nella crescente consistenza degli annullamenti, costituendo anche elementi sintomatici di possibili inefficienze. Tra i residui attivi resta preponderante il peso della

contribuzione ordinaria statale, ma appare ancora elevata ed in ascesa, la quota delle entrate da mercato. Pur proseguendo la riduzione delle partite pregresse, risultano ingenti le operazioni di cancellazione, per le quali deve essere ripreso e sottolineato il richiamo dei revisori al rigoroso perseguitamento delle eventuali responsabilità, soprattutto in ragione della insufficienza e genericità delle motivazioni addotte. In proposito, pur nell'apprezzamento per talune più recenti iniziative di tipo organizzativo, deve la Corte fare proprio e riproporre l'ulteriore e più generale specifico sollecito dei revisori, rivolto agli organi di governo dell'Ente, affinché invitino i responsabili dei centri di spesa ad un tempestivo invio della prescritta documentazione allo stesso Collegio.

Nel profilo patrimoniale, oltre a rilevare il disposto ripristino dell'ammortamento degli immobili — richiesto nei precedenti referti — va sottolineata l'opportunità della istituzione di un apposito fondo, nel passivo, per fronteggiar gli oneri latenti relativi al trattamento di fine rapporto per il personale ex INPS. S'impone inoltre il rapido completamento della rilevazione dei beni mobili, attraverso il generale riscontro della loro concreta dislocazione — la cui mancanza impedisce l'integrale verifica della relativa consistenza patrimoniale — procedendo quindi ad una puntuale revisione dell'inventario, sulla base della cognizione fisica di tutti i cespiti.

