

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Programmazione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Un accenno al piano triennale 2004/2006

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Bilanci di previsione 2002, 2003, 2004

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

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

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

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

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

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

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

Tab.1**Bilanci di previsione**

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

Conti consuntivi

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

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

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

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

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

3. I risultati gestionali a consuntivo

3.1 Procedure di approvazione dei consuntivi 2002 e 2003

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Concreta acquisizione delle risorse 2002 e 2003

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

Tab.2

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

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

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

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

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

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

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

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