

3.3 Destinazione ed impiego delle risorse

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

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

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

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

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

Tab.3 Destinazione della spesa

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

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

Tab.4 Dati finanziari 2003

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

Tab.5

CONSUNTIVO IMPEGNI ASSUNTI ESERCIZIO 2003

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

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

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

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

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

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

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

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

Tab.6

- CNR SPESE PER AREE DI ATTIVITA'

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

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

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

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

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

3.4 Personale: incidenza del costo e ripartizione per funzioni.

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

Tab.8 CNR DOTAZIONE ORGANICA E CONSISTENZA DEL PERSONALE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5 Analisi dei sistemi

3.5.1 Sistema contabile applicato al consuntivo 2003

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5.2 Nuovo sistema informatico e controlli automatizzati.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.6 Verifica di funzionamento delle attività di valutazione interna.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Contabilità economica-finanziaria e patrimoniale**4.1 Dati riassuntivi.**

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

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

Tab.9 CNR DATI COMPLESSIVI DELLA GESTIONE

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

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

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

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

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

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

Tab.10

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Residui

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