

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XV

n. 44

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

A L P A R L A M E N T O

*sulla gestione finanziaria degli Enti sottoposti a controllo
in applicazione della legge 21 marzo 1958, n. 259*

**CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE
(C.N.R.)**

(Esercizi 1991, 1992, 1993, 1994 e 1995)

Trasmessa alla Presidenza il 15 maggio 1997

N.B. – La documentazione contabile è contenuta nei volumi allegati.

PAGINA BIANCA

INDICE

Determinazione della Corte dei conti n. 16/97 del 18 aprile 1997	Pag.	7
Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla ge- stione finanziaria del Consiglio nazionale delle ricer- che (C.N.R.) per gli esercizi 1991, 1992, 1993, 1994 e 1995	»	11

PAGINA BIANCA

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 16/97.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 18 aprile 1997;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto del Presidente della Repubblica in data 11 marzo 1961 con il quale il Consiglio nazionale delle ricerche è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1991 al 1995;

nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei revisori dei conti trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Fabrizio Topi e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per gli esercizi dal 1991 al 1995;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi — corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1991 al 1995 — corredati dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — del Consiglio nazionale delle ricerche, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
F.to: Topi

IL PRESIDENTE
F.to: Coltelli

Depositata in Segreteria il 5 maggio 1997.

p.c.c.

IL DIRETTORE DELLA SEGRETARIA
DIRIGENTE SUPERIORE
(Roberto Serra)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RI-
CERCHE (C.N.R.) PER GLI ESERCIZI 1991, 1992, 1993, 1994 E 1995

SOMMARIO

PARTE I

ORDINAMENTO E STRUTTURA

1. - Il quadro normativo di riferimento: lineamenti essenziali	Pag.	13
2. - L'assetto organizzativo	»	19
a) gli organi istituzionali	»	19
b) la rete scientifica e l'amministrazione centrale	»	24
c) stato di attuazione delle leggi di riforma amministrativa	»	29
3. - Le risorse umane	»	32
a) il personale di ruolo	»	32
b) il personale non di ruolo	»	40
c) rapporti di lavoro autonomo, comandi, rapporti di servizio ..	»	42
d) distribuzione territoriale e per unità funzionali	»	46
e) il costo del lavoro	»	50
f) le consulenze	»	54
g) considerazioni sulla gestione delle risorse umane	»	56

PARTE II

L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE: ANALISI E VALUTAZIONI

4. - Dati e notazioni sull'attività in generale	»	59
5. - Il problema della valutazione della ricerca	»	69

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

6. — L'attività dei Comitati e degli Organi di ricerca	Pag.	77
7. — I progetti finalizzati	»	85
8. — Cenni sulle altre principali forme di attività	»	91
9. — Le attività di ricerca nel Mezzogiorno	»	100
10. — Le attività immobiliari	»	106

PARTE III

I RISULTATI FINANZIARI ED ECONOMICI DELLE GESTIONI

11. — L'assetto amministrativo-contabile. La vigilanza ministeriale	»	120
12. — I dati complessivi delle gestioni	»	125
13. — Il conto finanziario:	»	129
a) le entrate	»	129
b) le uscite	»	133
14. — Il conto economico	»	140
15. — La situazione amministrativa e la gestione dei residui	»	143
16. — Lo stato patrimoniale	»	148

PARTE IV

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

17. — Notazioni di sintesi	»	152
18. — Osservazioni e rilievi	»	155

PARTE I - ORDINAMENTO E STRUTTURA.

1) IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO: LINEAMENTI ESSENZIALI.

1.1 Il Consiglio Nazionale delle ricerche (C.N.R.) è stato sottoposto, ai sensi della legge 21 marzo 1958 n. 259, al controllo della Corte dei conti con D.P.R. 11 marzo 1961.

Le modalità del controllo sono quelle previste dagli artt. 4, 5 e 6 della legge stessa e, pur implementate con i poteri conferiti in via generale alla Corte dall'art. 3.8 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, risultano ancora non pienamente adeguate alle dimensioni e alla complessità della gestione dell'Ente, così come alla crescente domanda di controlli non paralizzanti ma sempre più tempestivi ed efficaci. A tal fine, non può non confermarsi quanto ripetutamente segnalato nelle precedenti relazioni, sulla opportunità di estendere al C.N.R. il modulo di controllo previsto dall'art. 12 della legge n. 259/1958, ormai di comune applicazione agli enti pubblici di maggiore rilevanza, indipendentemente dalla forma della contribuzione statale di cui gli stessi godano.

Con la presente relazione la Corte riferisce sui risultati della gestione del C.N.R. negli esercizi 1991/95, fornendo peraltro notizia dei principali eventi successivi sino a data corrente.¹

1.2 Nel periodo qui considerato ordinamento, finalità e attribuzioni del C.N.R. non hanno conosciuto mutamenti significativi rispetto a quelli descritti nelle precedenti relazioni; ad essi, pertanto, si fa rinvio per quanto occorra ad integrare le brevi notazioni che seguono.

Le linee essenziali della disciplina ordinamentale risalgono al Decreto legislativo luogotenenziale n. 82 del 1° marzo 1945, che provvide al riassetto post-bellico del Consiglio (istituito con il R.D. 18 novembre 1923 n. 2895), ed alla legge 2 marzo 1963 n. 283. Più recentemente, la legge 9 maggio 1989 n.

¹ La precedente relazione al Parlamento, concernente l'esercizio 1990, è stata deliberata dalla Corte con determinazione n. 18 del 28 aprile 1992 ed è stata pubblicata in: Atti parlamentari- XI legislatura- Doc. XV n.3.

168, istitutiva del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica (MURST), ha definito il C.N.R. "ente di ricerca a carattere non strumentale", riconoscendogli conseguentemente autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile ai sensi dell'art. 33 della Costituzione e la facoltà di darsi, con proprio regolamento, un ordinamento autonomo nel rispetto delle finalità istituzionali (art. 8); ha inoltre confermato la sua natura di "organo dello Stato dotato di personalità giuridica e gestione autonoma ai sensi delle norme vigenti", che adempie ai propri fini istituzionali così come definiti dalle norme legislative in vigore (art. 20).

La stessa legge n. 168 enunciava taluni dei principi su cui l'autonomia degli enti di ricerca non strumentali avrebbe dovuto fondarsi, demandando ad una successiva legge di attuazione - mai emanata - limiti e procedure dei relativi regolamenti; questi ultimi, peraltro, decorso comunque un anno dall'entrata in vigore della legge n. 168, potevano essere egualmente adottati dai singoli enti, nel rispetto delle proprie finalità istituzionali e dei principi di autonomia e secondo le procedure e le modalità previste dalla stessa legge n. 168 (art. 17).

Avvalendosi di tale facoltà, il C.N.R. ha sinora emanato il "Regolamento concernente la determinazione del numero e della competenza dei Comitati nazionali di consulenza nonché le modalità per lo svolgimento delle elezioni e per le nomine dei relativi membri" (D.P. C.N.R. del 15 giugno 1994 n. 12480) ed il "Regolamento per l'amministrazione e la contabilità" (D.P. C.N.R. del 21 dicembre 1994 n. 13099).

Ritiene la Corte che risulterebbe estremamente opportuna la compiuta attuazione, da parte del C.N.R., della previsione legislativa di una autonoma regolamentazione "statutaria", che disciplini finalità, attribuzioni, organizzazione e modalità di funzionamento dell'Ente, raccogliendo organicamente le molteplici norme - di varie epoche e di diverso livello - al momento vigenti ed aggiornando quelle non più coerenti con gli obiettivi cui deve mirare e con le esigenze di efficienza cui deve rispondere al presente il maggiore organismo di ricerca del Paese.

1.3 In base alla normativa vigente, finalità istituzionali del C.N.R. sono quelle di promuovere la ricerca scientifica ai fini del progresso scientifico

e tecnico del Paese, esercitare la consulenza per ciò che attiene all'attività scientifico - tecnica dello Stato, provvedere alla compilazione di norme tecniche di carattere generale (art. 1 del D. L.vo Lgt. N. 82/1945) .

A tali fini: l' Ente sviluppa attività di ricerca " intra-murale " attraverso la rete dei propri organi di ricerca; promuove ricerca di base ed applicata " extra-murale " mediante il sostegno ed il finanziamento del sistema scientifico nazionale, in massima parte rappresentato dalle Università; promuove, finanzia e dirige le grandi iniziative coordinate di ricerca su tematiche di primario interesse economico-sociale, costituite dai progetti finalizzati.

Fra le attribuzioni del C.N.R. non è più ricompreso, invece, il " coordinamento delle attività nazionali nei vari rami della scienza e delle sue applicazioni " ; la legge n. 168 / 1989, che istituisce il MURST con la missione di promuovere la ricerca scientifica e tecnologica e lo sviluppo delle Università, gli riconosce infatti anche il conseguenziale compito di dare " attuazione all' indirizzo ed al coordinamento nei confronti delle Università e degli enti di ricerca " .

A tal fine, spetta ora al Ministro, fra l'altro, presentare al Parlamento una relazione triennale sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica, predisposta sulla base delle relazioni delle singole Università e degli enti di ricerca e tenuto conto dei dati dell' Anagrafe nazionale delle ricerche; a corredo della relazione il Ministro, che può avvalersi delle strutture del C.N.R., presenta anche un programma pluriennale di sviluppo della ricerca, elaborato sulla base delle indicazioni espresse dal Consiglio nazionale della scienza e della tecnologia (CNST) e degli indirizzi formulati dal CIPE.

1.4 Parzialmente discostandosi dalla previsione normativa ora richiamata, in sede di prima attuazione, il MURST ha dapprima predisposto (marzo 1992) un documento costituente " la base per la relazione sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica per il triennio 1989 / 1991 " ; quindi ha redatto (nel 1994) il " Piano triennale della ricerca 1994 / 1996 " , che ha dovuto in premessa prendere atto della mancata presentazione del Piano relativo al triennio precedente, a causa dei ritardi accumulatisi che non avevano consentito il completamento dell' iter previsto.

Conformemente agli indirizzi formulati dal CIPE (con delibera del 25 febbraio 1994), il Piano si propone innanzitutto di elevare gli investimenti, pubblici e privati, in “ Ricerca e Sviluppo “ (ReS) dall’ 1,4% all’ 1,6% del PIL, a fine triennio, ed al 2% nel medio periodo, allineando così il livello della spesa a quello medio europeo.

Per il conseguimento degli obiettivi indicati dal Piano per i vari settori della ricerca, viene ritenuta necessaria la razionalizzazione del sistema scientifico e tecnologico nazionale, sotto i profili - tra l’altro - dell’efficace coordinamento delle molteplici strutture che costituiscono il sistema, dello sviluppo della politica di internazionalizzazione in campo scientifico, della razionalizzazione degli strumenti di incentivazione finanziaria, del riequilibrio territoriale, della introduzione e diffusione di processi per la valutazione della qualità della ricerca .

Per quanto riguarda in particolare il C.N.R., il Piano richiama l’Ente “ a concentrare i propri sforzi al fine di razionalizzare le attività esistenti e selezionare priorità scientifiche e tecnologiche, mirando a costruire una propria nuova identità in linea con il mutato quadro normativo e organizzativo del sistema nazionale della ricerca.”

A tal fine, gli obiettivi più rilevanti sono così individuati:

- differenziazione dei ruoli dell’ Ente, da un lato gestore diretto di strutture e risorse di ricerca, dall’ altro agenzia di programmazione della ricerca;
- efficace coordinamento fra le attività proprie e quelle che si svolgono a livello universitario o sono collegate alla domanda di innovazione proveniente dal mondo delle imprese e dalla pubblica amministrazione; e su questa base, definizione dei propri programmi di ricerca;
- conseguente realizzazione di un sistema di programmazione pluriennale delle attività di ricerca, che consenta anche di effettuare una valutazione periodica dei risultati raggiunti in relazione agli obiettivi prefissati;
- elaborazione di una politica per la formazione di personale tecnico - scientifico, con una gradazione e differenziazione degli strumenti di formazione a disposizione e con una migliore utilizzazione dei contratti di lavoro a tempo determinato.

Per il conseguimento di tali obiettivi, il Piano riconosce la inadeguatezza delle previsioni della legge finanziaria 1994 (3.170 miliardi per il triennio

1994/96) e sottolinea invece la necessità sia di un aumento del contributo ordinario dello Stato, sia dell' incremento delle risorse finanziarie ed umane complessivamente a disposizione del C.N.R., in mancanza del quale risulterebbero irrealistici i programmi di avvio di nuove iniziative di ampio respiro, così come quelli di efficace e rapido completamento delle attività in corso.

1.5 Norme e programmi della Comunità Europea costituiscono da tempo componenti essenziali del complessivo quadro di riferimento per la elaborazione - da parte del C.N.R. - delle linee della propria attività istituzionale.

In attuazione di quanto previsto dall'art. 130 del Trattato, le competenti Autorità della Comunità hanno, infatti, adottato programmi quadro pluriennali per stabilire l'insieme delle azioni della Comunità stessa in materia di ricerca e sviluppo tecnologico (RST) e per definire la quantità di risorse da destinare allo scopo.

Il periodo oggetto della presente relazione è stato prevalentemente interessato dal terzo programma quadro (1990/94) ed ha visto l'avvio del quarto (1994/98), che peraltro conferma le principali direttrici del precedente.

E' previsto, in premessa, che le azioni comunitarie di RST continuino ad essere concentrate sulla ricerca generica e preconcorsuale di applicazione multisettoriale, con una particolare attenzione alle specifiche esigenze delle piccole e medie imprese. Obiettivo di tali azioni è migliorare la competitività dell'industria europea e la qualità della vita e fornire le basi scientifiche e tecnologiche necessarie a sostenere lo sviluppo durevole, la tutela dell'ambiente e altre politiche comunitarie.

I temi generali di RST, compresi nella prima linea di azione del 4° programma quadro e per i quali sono stati apprestati finanziamenti per 9.432 milioni di ECU, sono quelli delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, delle tecnologie industriali, dell'ambiente, delle scienze e tecnologie della vita, delle energie non nucleari, dei trasporti, delle ricerche socio-economiche finalizzate.

Ulteriori linee di ricerca (con stanziamenti complessivi per 1614 milioni di ECU) riguardano la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni inter-

nazionali, la diffusione e la ottimizzazione dei risultati, l'incoraggiamento alla formazione e alla mobilità dei ricercatori.

Anticipando parzialmente quanto sarà esposto più avanti esaminando l'insieme delle attività istituzionali del C.N.R., vale qui notare che la partecipazione dell'Ente ai programmi comunitari nel quinquennio 1991/95 può riassumersi nei seguenti dati:

TABELLA 1

	1991	1992	1993	1994	1995
N. Contratti	171	254	378	418	423
Contributi C.E. (mld. Lire)	* 21,5	* 41,2	* 61,8	* 73,9	** 78,4
* Al cambio medio di 1 ECU = 1.700 lire					
** Al cambio medio di 1 ECU = 1.900 lire					

2) L' ASSETTO ORGANIZZATIVO:

a) Gli organi istituzionali.

2.1 La struttura interna dell' Ente è articolata in organi direttivi, consultivi, di controllo, di ricerca. Organi direttivi sono:

- il **Presidente**, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso; dura in carica quattro anni e può essere confermato solo per un altro quadriennio. Nel corso del periodo in esame, un nuovo Presidente è stato nominato con D.P.R. 3 febbraio 1993 e decorrenza dal giorno 21 dello stesso mese; al medesimo è stato attribuito, ai sensi dell'art. 1 della legge 22 dicembre 1960 n. 1613 e del D.P.C.M. 24 aprile 1981, un compenso annuo lordo pari al trattamento economico iniziale del Direttore generale, maggiorato del 20%, che, per il 1995, ha raggiunto l'importo di circa 235 milioni.
- il **Consiglio di Presidenza**, massimo organo dell' Ente per la direzione dell' attività scientifico - tecnica e per la elaborazione di atti di programmazione generale e di indirizzo strategico, nonché di regolamenti interni di funzionamento; esso dura in carica 4 anni ed è composto dal Presidente del C.N.R. e da 18 membri (il Governatore della Banca d' Italia, il Segretario generale della programmazione economica, il Direttore generale del C.N.R. ed i Presidenti dei Comitati nazionali di consulenza). L' attuale Consiglio è stato ricostituito con decreto, sostanzialmente ricognitivo, del Presidente del C.N.R. in data 16 maggio 1994, a seguito della elezione e del successivo insediamento dei nuovi Comitati nazionali. Ai componenti del Consiglio di Presidenza, come a quelli degli altri organi direttivi dell'Ente, spetta soltanto una medaglia giornaliera di presenza per la partecipazione alle adunanze; l'importo relativo, già fissato in lire 97.500 lorde (D.P.R. 12 gennaio 1990) è stato elevato a lire 140.000 con decorrenza 1° gennaio 1996.
- la **Giunta amministrativa**, incaricata del governo amministrativo e della gestione economica e patrimoniale dell' Ente; è formata di cinque membri (il Presidente e il Direttore generale del C.N.R., il Governatore della Banca d'Italia e due Presidenti di Comitati nazionali) e nella sua attuale composizione è stata costituita con decreto del Presidente del C.N.R. in data 19 maggio 1994. Alla Giunta sono anche affidate le funzioni di Consiglio di

amministrazione per il personale e, a tale effetto, sono ad essa aggregati altri due componenti (il capo dell'ufficio del personale ed un dirigente di ricerca o un direttore di Istituto o Centro nominato dal Presidente del C.N.R.).

- il **Direttore generale**, che “sovrintende a tutti gli uffici e servizi” del C.N.R.; è assunto, ai sensi dell'art. 79 del regolamento del personale che richiama l'art. 5 della legge n. 70/1975, con contratto a tempo determinato soggetto all'approvazione del MURST di concerto con il Ministero del tesoro, ed è nominato, su designazione del Presidente del C.N.R., con decreto dello stesso Ministro della ricerca, adottato di concerto con quelli del tesoro e della funzione pubblica.

Dopo un periodo di vacanza protrattosi per 17 mesi, il nuovo Direttore generale è stato nominato il 16 febbraio 1994. Il contratto di assunzione ed il decreto di nomina ne hanno stabilito il trattamento economico ai sensi dell'art. 17, 14° comma, del D.P.R. 12 febbraio 1991 n. 171, con l'aggiunta di un assegno “ad personam” pari alla differenza fra l'importo così stabilito ed il trattamento economico percepito dall'interessato, già magistrato della Corte dei conti, al momento della cessazione dal servizio presso la Corte stessa.

Questa Sezione, con la allegata determinazione n. 38 del 4 ottobre 1994, dichiarava peraltro non conforme a legge l'attribuzione dell'assegno “ad personam”, motivata con il richiamo al principio del divieto della “reformatio in pejus”, di cui all'art. 202 del D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 come sostituito dall'art. 12 del D.P.R. 28 dicembre 1970 n. 1079; principio, nella specie ritenuto non applicabile.

A seguito di tale pronuncia, ed uniformandosi anche alle indicazioni delle Amministrazioni interessate (Tesoro, Funzione pubblica, MURST), l'Ente, con delibera del 24 ottobre 1995, approvata il 17 aprile 1996, ha rideterminato il trattamento economico del Direttore generale, con esclusione dell'assegno “ad personam”, nell'importo complessivo di 210 milioni annui lordi.

A conclusione della vicenda, la Corte prende atto dell'applicazione che Autorità di vigilanza ed Ente hanno ora correttamente dato alle norme del contratto ed ai principi che regolano la materia.

2.2 Organi di studio e di consulenza del C.N.R. sono i **Comitati nazionali di consulenza**, le cui competenze e composizione sono state da ultimo ridiscipline dalla legge 8 luglio 1986 n. 360 e dal regolamento adottato, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 168/ 1989, con decreto del Presidente del C.N.R. in data 15 giugno 1993.

Essi sono costituiti da un complesso di 163 membri (dei quali: 148, eletti da un corpo elettorale di oltre 63.000 addetti alla "Ricerca e Sviluppo - ReS", e 15 di nomina governativa), che durano in carica 4 anni e sono chiamati a comporre 10 Comitati a carattere disciplinare omogeneo e 5 Comitati interdisciplinari per grandi aree scientifiche, nonché l'assemblea plenaria competente ad esaminare affari di carattere generale o di notevole importanza.

Il funzionamento dei Comitati è ancora regolato dalle disposizioni contenute nel D.P.C.M. 26 gennaio 1967, adottato ai sensi della legge 2 marzo 1963 n. 283.

I Comitati, il cui parere è obbligatorio ma non vincolante, ricoprono un ruolo centrale nella determinazione degli interventi di finanziamento delle ricerche extra-murali, ma svolgono una funzione essenziale anche nella programmazione delle attività e nella organizzazione delle strutture scientifiche dell'Ente, nella valutazione dei risultati delle ricerche, nelle questioni inerenti la redazione di norme tecniche e la partecipazione a iniziative consortili.

Ai partecipanti alle riunioni dei Comitati è corrisposta una medaglia giornaliera di presenza di lire 50.000 lorde.

Ad ogni Comitato sono preposti un Presidente ed un Consiglio direttivo, composto da 2 a 4 membri.

2.3 Organo di controllo interno è il **Collegio dei revisori dei conti**, costituito con decreto del MURST e composto di 3 membri, designati - rispettivamente - dallo stesso MURST, dal Ministro del tesoro e dal Presidente della Corte dei conti; nel silenzio del legislatore, sono i componenti dell'organo a scegliere il proprio presidente, secondo consuetudine nella persona del soggetto designato dal Presidente della Corte.

All'ultimo rinnovo quadriennale del Collegio si è provveduto con decreto ministeriale del 1° giugno 1993.

I compiti ad esso affidati sono essenzialmente quelli, indicati dall'art. 15 del D.L.vo Lgt. N. 82/1945, di effettuare il riscontro della gestione finanziaria e contabile, rivedere i bilanci preventivi e consuntivi, redigere apposite relazioni da allegare a tali documenti ai fini dell'approvazione ministeriale; nessuna sostanziale modifica è stata introdotta successivamente, neanche dal regolamento di amministrazione e contabilità di recente emanazione.

Al Presidente ed ai membri del Collegio spetta un compenso, la cui misura è attualmente stabilita - rispettivamente - in 5.850.000 ed in 4.680.000 lire annue lorde.

2.4 In tema di funzionamento degli organi istituzionali (direttivi e di controllo) a struttura collegiale e di valutazione del loro grado di efficienza, la Corte, non potendo avvalersi di quegli elementi di conoscenza diretta che sarebbero garantiti dalla partecipazione di un suo magistrato alle loro sedute, deve basarsi prevalentemente sull'analisi di dati statistici, che - nella specie - costituiscono indici a valenza limitata e di incerto significato.

Nel quinquennio in esame, il numero delle riunioni e (per gli organi direttivi) il numero delle delibere adottate è stato il seguente:

TABELLA 2

ORGANO	1991		1992		1993		1994		1995	
	R	D	R	D	R	D	R	D	R	D
Consiglio di Presidenza	17	1040	23	1021	24	1236	20	960	21	969
Giunta amministrativa	22	1054	26	1075	23	1072	19	334	18	309
Collegio dei revisori	17	-	13	-	15	-	15	-	16	-

Nel biennio 1994/ 95 si riscontra una consistente riduzione nel numero delle delibere adottate e, per la Giunta, anche nel numero delle riunioni: e ciò, come effetto dell'avvio del processo di ampliamento della sfera di competenze

dirigenziali, previsto dal decreto legislativo n. 29/ 1993 (v. *infra*, paragrafo 2.8).

Secondo i dati forniti dall'Ente, la presenza del numero legale per la validità delle sedute è stata sempre assicurata, grazie anche alla previsione di sostituti per i Presidenti dei Comitati nazionali. E' proseguita invece la sistematica assenza del Governatore della Banca d'Italia e del Segretario generale della programmazione economica (già segnalata in precedenti relazioni), cosicché appare ormai indispensabile una modifica normativa che preveda anche per loro la figura del sostituto, ovvero ne escluda la partecipazione, se ritenuta non più necessaria o possibile.

Sul piano sostanziale, va notato che la ripartizione delle competenze fra Consiglio e Giunta, così come definita dalle norme vigenti, non risulta del tutto idonea ad evitare interferenze e sovrapposizioni: così, specie in materia di organizzazione dei servizi e del personale, si è spesso verificato che decisioni siano state adottate dopo una sorta di "doppia lettura" da parte dei due organi, con inevitabile allungamento dei tempi ed offuscamento degli ambiti di imputazione degli atti e delle connesse responsabilità.

Anche per questo aspetto va, quindi, sollecitata una revisione normativa, del resto già imposta dalla necessità di armonizzare la disciplina della materia con i principi del decreto n. 29/ 1993 e successive modifiche ed integrazioni.

Se le indicazioni sopra formulate non potranno non giovare alla efficienza decisionale dell'Ente, un notevole impulso al miglioramento della stessa può intanto derivare dalla piena operatività delle procedure di "information retrieval", impostate già da alcuni anni, che consentiranno una gestione informatizzata delle deliberazioni degli organi direttivi, dalla fase della proposta a quella della verbalizzazione e dell'inserimento in "Banca dati".

Per quanto riguarda il Collegio dei revisori dei conti, la sua attività è sempre più pesantemente condizionata dalle carenze di struttura: tre soli componenti non a tempo pieno, e privi inoltre dei sostituti, non possono garantire l'esercizio del controllo con la continuità, l'ampiezza e la profondità che un ente delle dimensioni e della complessità del C.N.R. assolutamente richiede.

Ed infatti, nel periodo in esame, sono state tenute - in media - non più di 15 riunioni l'anno, nè sono state effettuate, a quanto risulta, ispezioni e verifiche presso le numerosi sedi periferiche.

Pertanto, al di là della capacità professionale dei singoli componenti, dimostrata dallo spessore delle questioni affrontate e delle osservazioni formulate, appare indispensabile provvedere con urgenza, e con misure appropriate, a potenziare l'attuale inadeguata struttura del Collegio (già nella relazione sugli esercizi 1987 /88 la Corte, segnalato il problema, suggeriva come possibile rimedio il collocamento fuori ruolo dei componenti il Collegio, analogamente a quanto previsto per altri enti anche di ben minori dimensioni).

b) La rete scientifica e l'Amministrazione Centrale.

2.5 Il decreto legislativo n. 82 del 1945 include fra gli organi istituzionali del C.N.R. anche i "Centri di studio e di ricerca", vale a dire le strutture cui è demandata l'attuazione, all'interno dell'Ente, dei compiti di ricerca; dal vigente Ordinamento dei servizi (decreto Presidente C.N.R. del 14 luglio 1990 e successive modificazioni) essi vengono più propriamente configurati come unità organiche, del tutto assimilabili a quelle preposte ai servizi amministrativi, generali e di supporto.

Secondo dati riferiti al marzo 1996, la rete degli **organi di ricerca** è formata da 195 Istituti, 121 Centri di studio e di ricerca e 17 Gruppi nazionali di ricerca, per un totale di 333 organi, il 38 % dei quali dislocato al Nord, il 32 % al Centro ed il 30 % al Sud.

Gli **Istituti** sono istituiti per lo svolgimento di azioni di ricerca diretta a carattere permanente, in connessione con gli obiettivi programmatici del C.N.R. ed in linea con gli indirizzi generali della ricerca nel Paese; hanno sede ed impianti forniti dallo stesso C.N.R., che ne sostiene totalmente le spese di funzionamento.

I **Centri di studio e di ricerca** sono istituiti presso Università, altri enti scientifici, Amministrazioni pubbliche o organismi privati per lo sviluppo di particolari studi e ricerche avanzate nella loro sede più appropriata e/o per lo svolgimento di attività di ricerca che necessitino di supporti tecnico-logistici esterni al C.N.R.

I Centri si avvalgono di mezzi e di personale sia degli enti presso cui sono istituiti sia del C.N.R., nonché di personale incaricato; i rapporti tra C.N.R. ed

enti interessati, relativi al funzionamento dei Centri, sono regolati da apposite convenzioni.

I Gruppi nazionali di ricerca sono organi temporanei (di durata non superiore a 5 anni, eventualmente prorogabile), aventi il fine di svolgere ricerche che comportino organizzazione del lavoro di ricerca di più persone, anche estranee all'Ente, od organismi scientifici; i rapporti con questi ultimi sono regolati da apposite convenzioni.

A ciascun organo di ricerca sono preposti un Direttore ed un Consiglio scientifico; l'incarico di direzione può essere affidato, ai sensi dell'art. 25 dell'Ordinamento dei servizi, anche a soggetti particolarmente qualificati (di solito, docenti universitari) estranei all'Ente, cui sono legati quindi non già da rapporto di impiego, ma da mero rapporto di servizio.

Le Aree di ricerca costituiscono le strutture territoriali degli organi scientifici dell'Ente, che vengono in esse aggregati per agevolare le sinergie fra unità che insistono in una medesima area.

Come recita il loro statuto-tipo, esse hanno lo scopo di favorire: l'esecuzione di programmi scientifici integrati a livello locale e nazionale, una più razionale utilizzazione dei servizi comuni da parte delle unità organiche afferenti ciascuna Area, l'insediamento dei servizi scientifici e/o tecnologici, le attività inerenti il trasferimento e la divulgazione dei risultati della ricerca, l'erogazione di servizi tecnico-scientifici di alta qualificazione a favore di terzi, nonché il collegamento con gli organi direttivi del C.N.R. in ordine a programmi di ricerca e funzioni di servizio di interesse specifico del territorio.

L'attività dell'Area può essere integrata con quella di altri enti ed istituzioni, sulla base di appositi accordi.

A ciascuna Area sono preposti un Direttore ed un Comitato di Area.

2.6 L'esigenza di una “ revisione dell'attuale rete degli organi di ricerca dell'Ente sulla base di un'analisi costi / benefici “ è stata più volte affermata dal Collegio dei revisori dei conti (da ultimo, nella relazione al bilancio preventivo 1994) e condivisa dalle Amministrazioni vigilanti (nota del Ministero del tesoro n. 177780 del 18 ottobre 1994). Del resto, il rapporto degli “Esaminatori dell' OCSE su “ politica scientifica e tecnologica dell'Italia “,

pubblicato nel 1991, già osservava che “ la qualità della ricerca svolta dal C.N.R. nei suoi istituti e centri ... è largamente riconosciuta; esiste tuttavia il pericolo che i vari gruppi tendano a diventare permanenti, senza essere sottoposti a valutazione”.

A seguito di richiesta istruttoria della Corte, l'Ente ha al riguardo precisato (nota n. 53802 del 14 maggio 1994) che “ tale revisione costituisce un processo permanente nel quadro della politica scientifica del C.N.R. “, attraverso l'istituzione di nuovi organi, la soppressione e l'accorpamento di altri, la modifica delle linee di ricerca; ed ha poi ricordato la delibera (n. 638 del 29 luglio 1993), che ha espresso avviso favorevole alla creazione di **Istituti nazionali di coordinamento**, quale prima fase di un processo di ristrutturazione della rete scientifica dell'Ente, con l'obiettivo di “fare massa critica” su temi di interesse strategico, coordinando - su base sperimentale e temporanea - Istituti e Centri del C.N.R. e/o attività esterne (ma da questi finanziate) operanti su tematiche affini.

Dopo l'approvazione di un disciplinare operativo per la costituzione ed il funzionamento di tali strutture, avvenuta nel gennaio 1995, nel corso dello stesso anno sono stati costituiti nove Istituti nazionali di coordinamento, a ciascuno dei quali afferiscono numerose strutture scientifiche dell'Ente, che si occupano di temi di grande interesse, fra i quali possono ricordarsi: scienze del mare, beni culturali, biologia e produzione agraria, materiali innovativi e tecnologie relative, agro-industria.

La Corte prende atto di quanto affermato dall'Ente circa il processo di continuo aggiornamento cui è sottoposta la rete dei propri organi di ricerca, così come della novità rappresentata dalla costituzione degli Istituti di coordinamento; ma deve anche osservare che non risulta che modifiche ed innovazioni siano frutto di quell'analisi costi / benefici, richiesta dagli organi di controllo e di vigilanza, che dovrebbe consentire la ottimizzazione delle risorse e delle strutture impiegate nella ricerca.

Come si rileverà più avanti, l'elevato e crescente numero degli organi di ricerca, la loro ampia dispersione sul territorio, la frequente minima consistenza numerica dei ricercatori addetti, sono tutti fattori che determinano un eccesso di oneri infrastrutturali ed amministrativi e postulano, quindi, una periodica e ri-

gorosa analisi della persistente validità, sulla base del rapporto costi / benefici, dei vari organi di ricerca.

La Corte deve pertanto sollecitare l'Ente ad avviare e rendere sistematico tale processo di revisione, facendo conoscere - in sede di consuntivo annuale - i risultati conseguiti in termini di razionalizzazione dell'apparato e di contenimento dei costi.

Si ricorda che anche il Piano triennale del MURST ha osservato come gran parte delle strutture operanti nell'ambito del C.N.R. " sono in realtà piccole unità, distanti tra loro, con scarse possibilità di favorire la fertilizzazione incrociata e l'utilizzo efficiente di apparecchiature e servizi comuni. Appare quindi necessario rendere lo sforzo d'insieme meno dispersivo, mediante opportune aggregazioni e, in ogni caso, con un coordinamento efficace ".

2.7 L'organizzazione dell'amministrazione centrale, quale configurata nell'Ordinamento dei servizi del luglio 1990 e di cui si è fatto cenno nella precedente relazione, è rimasta sostanzialmente inalterata; infatti, un progetto di revisione dell'intero assetto dei servizi, da tempo in via di elaborazione in connessione alla rideterminazione della pianta organica (v., sul punto, al paragrafo 3.1), non è stato ancora definito.

Attualmente l'amministrazione centrale è articolata in sei Direzioni centrali (affari generali, personale, affari patrimoniali, attività scientifiche, rapporti internazionali e relazioni esterne, ragioneria e bilancio), a loro volta suddivise in reparti ed uffici, ed in un Centro elaborazione dati e reti di comunicazione.

E' un impianto organizzativo di tipo tradizionale, che appare inadatto a rispondere alle istanze di maggiore efficienza degli apparati burocratici e di reale controllo della gestione, tanto sul versante della spesa che su quello dei risultati conseguiti, che sono state fatte proprie dalle leggi di riforma della pubblica amministrazione succedutesi negli ultimi anni (sull'argomento, v. anche il paragrafo che segue).

E' pertanto necessario che l'Ente ponga rapidamente allo studio la revisione anche della propria organizzazione centrale, proseguendo con decisione il processo in qualche modo avviato con l'approvazione del nuovo regolamento di

contabilità, che (come meglio si noterà più avanti) per taluni aspetti già postula un diverso assetto organizzativo.

Dell'amministrazione centrale è parte anche la **Biblioteca** (struttura funzionale con connotati di autonomia, disciplinata da apposito regolamento) ed in essa possono inoltre considerarsi inserite la **Commissione di congruità** e la **Commissione tecnico-giuridica** (ora disciplinate dall'art. 67 del regolamento di contabilità).

Delle due commissioni, a carattere consultivo, la prima esprime motivati pareri sulle spese relative a contratti di acquisto, permuta, locazione e vendita di immobili ovvero di fornitura di beni e servizi; la seconda formula pareri in ordine ai contratti ed ai relativi aspetti procedurali.

Composizione, modalità di funzionamento e limiti di spesa, oltre i quali il parere di dette commissioni è richiesto, sono stabiliti dall'organo di governo dell'Ente, al quale spetta anche determinare la misura del gettone di presenza per componenti e segretari, in una percentuale di quello previsto per la partecipazione alle sedute degli organi direttivi (attualmente è pari all'80 %).

c) **Stato di attuazione delle leggi di riforma amministrativa**

2.8 Le numerose leggi, che - nel periodo in esame - hanno profondamente inciso sulla organizzazione e sul modo di funzionare della P.A., hanno naturalmente impegnato anche il C.N.R. nella necessaria opera di adeguamento di ordinamenti, procedure, assetti strutturali.

Secondo quanto comunicato dall'Ente in risposta a richieste istruttorie della Corte, lo stato di attuazione di tali provvedimenti normativi risulta essere, negli aspetti di maggior rilievo, il seguente.

Per quanto riguarda il decreto legislativo n. 29 /1993 e le sue successive modifiche ed integrazioni, l'Ente, attraverso ripetute deliberazioni del Consiglio di presidenza e della Giunta amministrativa, ha avviato la definizione degli ambiti di rispettiva competenza degli organi di governo (cui spettano compiti di indirizzo e programmazione e di verifica gestionale) e della dirigenza amministrativa e di ricerca (cui è invece affidata la gestione finanziaria, amministrativa e tecnico-scientifica).

In proposito il Collegio dei revisori, nella relazione al preventivo '95, ha evidenziato la riduzione verificatasi nel numero degli atti deliberativi adottati da Giunta amministrativa e Consiglio di presidenza; ma ha anche segnalato che altrettanto non è accaduto per la Giunta in funzione di Consiglio di amministrazione per il personale, non essendo state ancora ridefinite le sue attuali competenze. Più in generale, il Collegio ha osservato che il decreto n.29 " per gran parte attende ancora di essere attuato ", quanto al decentramento delle funzioni sia a livello centrale che periferico, nonché alla distinzione fra organi e poteri di indirizzo e controllo, da un lato, e di gestione, dall'altro.

Eguale inattuata è sinora rimasta la previsione normativa concernente la rideterminazione della pianta organica, di cui agli artt. 30 e segg. del D. Lvo n. 29 / 1993 ed all'art. 5.25 della legge n. 537 del 24 dicembre 1993.

L'Ente ha invece previsto - ma non ancora attuato - l'istituzione dell'ufficio di statistica (di cui al D.Lvo n. 322 / 1989) e di quello per le relazioni con il pubblico; ha disciplinato con apposita circolare il conferimento di " incarichi individuali ad esperti di provata competenza ", anche in relazione alle limitazioni introdotte con la legge n. 537 / 1993; ha riesaminato la situazione delle commissioni che si occupavano di materie attinenti al personale dell'Ente e che

prevedevano la partecipazione di rappresentanti eletti o designati dalle organizzazioni sindacali, e ne ha disposto la permanenza con carattere di transitorietà fino all'entrata in vigore del nuovo contratto collettivo di comparto (che disciplina forme e procedure innovative di partecipazione del personale alla organizzazione del lavoro negli enti); ha curato la presentazione del "conto annuale delle spese sostenute per il personale" secondo il modello di rilevazione definito dal Ministero del tesoro (si veda anche più avanti).

L'Ente ha inoltre comunicato (nota n. 6033 del 22 gennaio 1996) di non aver sinora proceduto alla effettiva costituzione del Servizio di controllo interno, in quanto i risultati dell'attività scientifica sarebbero già valutati - anche con riguardo all'utilizzazione delle risorse assegnate - da appositi organismi scientifici (i Comitati nazionali di consulenza) e, in tale situazione, si avrebbero particolari difficoltà ad individuare nuovi organismi cui demandare i compiti previsti dall'art. 20 del decreto n. 29 ("verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa").

L'Ente ha, comunque, assicurato che "la questione permane all'attenzione ed allo studio dei competenti organi....., stante la volontà..... di conformare la propria azione..... all'innovativo disposto del D.L.vo n. 29/1993".

Al riguardo la Corte, mentre sollecita un rapido completamento dei provvedimenti di attuazione del decreto n. 29, specie per ciò che concerne il nuovo assetto delle competenze della dirigenza, deve in particolare invitare il C.N.R. a non procrastinare ulteriormente l'istituzione del Servizio di controllo interno (o del Nucleo di valutazione), la cui regolamentazione doveva essere emanata, a sensi di legge, entro il 1° febbraio 1994.

La Corte ritiene, infatti, che le indubbie peculiarità di un ente di ricerca come il C.N.R., se possono influire sulla composizione e sulla specificazione dei compiti dell'istituendo ufficio, non esonerano dall'osservanza di un precetto normativo che non contempla eccezioni. D'altro canto, non sembra che un tale ufficio, opportunamente strutturato, possa interferire o sovrapporsi, nella sua attività, con le funzioni, essenzialmente di consulenza scientifica, già attribuite ad altri organi.

Sulla necessità di dare infine attuazione a tale prescrizione legislativa, l'Ente è stato più volte richiamato anche dal Collegio dei revisori (da ultimo, nella relazione al bilancio preventivo 1996) e dal Ministero del tesoro (nota del 26/4/1996 sul consuntivo dell'esercizio 1994).

2.9 Per quanto riguarda la legge 7 agosto 1990 n. 241, “ in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi “, l'Ente, in risposta a richiesta istruttoria della Corte del 26 marzo 1996, ha trasmesso copia della nota inviata a suo tempo (ottobre 1993) al Ministro della funzione pubblica, dalla quale emerge che nessuna specifica misura normativa e organizzativa è stata sinora posta in essere a seguito della emanazione della legge predetta; e ciò, in quanto le principali finalità di questa risulterebbero già sostanzialmente soddisfatte sulla base delle disposizioni pre-esistenti, così come dei comportamenti in fatto seguiti, con riferimento sia all'attività rivolta verso terzi, sia a quella concernente il personale. Di conseguenza, e tenuto anche conto della natura dei compiti dell'Ente e del quadro organizzativo in cui esso opera, veniva affermata la inopportunità di ulteriori atti di regolamentazione, nel timore “ di introdurre occasioni di burocratizzazione..... in contrasto con i principi di autonomia riconosciuti dalla legge 168/1989 “.

L'Ente ha ora, peraltro, soggiunto che “ è in corso di redazione il regolamento relativo “ agli adempimenti previsti dagli artt. 2 e 4 della legge (determinazione, per ciascun tipo di procedimento, del termine entro cui esso deve concludersi e dell'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e dell'adozione del provvedimento finale).

La Corte prende atto dell'assicurazione fornita dal Consiglio nazionale e, mentre ne sollecita l'attuazione, invita ad estendere l'emananda regolamentazione a tutte le prescrizioni della legge n.241/1990 la cui applicazione non risulti incompatibile con la natura e l'attività del C.N.R.

3) LE RISORSE UMANE:

a) il personale di ruolo.

3.1 Il nuovo c.c.n.l. per il comparto del personale degli enti di ricerca e sperimentazione, il primo dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 29/1993 e che - a differenza del precedente - non riguarda anche ricercatori tecnologici e dirigenti amministrativi, è stato stipulato il 7 ottobre 1996, a seguito dell'autorizzazione rilasciata dal Presidente del Consiglio dei Ministri (con provvedimento del 7 giugno 1996, registrato alla Corte dei conti il successivo 6 settembre).

Pubblicato sulla G. U. del 5 novembre 1996, il contratto è relativo al quadriennio 1994/1997, per gli aspetti normativi, ed al biennio 1994/1995, per gli aspetti retributivi. Gli effetti giuridici decorrono, salvo diversa prescrizione, dalla data di stipulazione del contratto, mentre gli istituti a contenuto economico e normativo a carattere vincolato ed automatico vanno attuati dagli enti entro 30 giorni dalla comunicazione - a cura dell' A.R.A.N. - dell'avvenuta stipula.

Considerato, pertanto, che il contratto ha iniziato ad esplicare i suoi effetti sulla gestione del C.N.R. soltanto nell'esercizio 1996, la Corte ne tratterà nella prossima relazione, riguardante detto esercizio.

Per quanto riguarda ancora gli aspetti economici, occorre aggiungere che un ulteriore contratto collettivo nazionale, relativo al biennio 1996/97, è stato stipulato il 21 novembre 1996, a seguito dell'autorizzazione rilasciata con provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 31 ottobre 1996 (registrato alla Corte dei conti il successivo 14 novembre).

Nel periodo oggetto della presente relazione, lo stato giuridico ed il trattamento economico di tutto il personale del C.N.R., ivi compresi dirigenti amministrativi e ricercatori e tecnologi, hanno continuato ad essere regolati dalle norme pre-esistenti, ed in particolare da quelle di cui al D.P.R. 12 febbraio 1991 n. 171, che ha recepito l'accordo di comparto per il triennio 1988/90.

L'art. 13, 4° comma, di tale accordo aveva stabilito che tutti gli enti ed istituzioni di ricerca provvedessero, sulla base del nuovo assetto ordinamentale configurato dall'accordo stesso e delle proprie esigenze funzionali ed organizzative, a rideterminare le dotazioni organiche del personale con delibera da adottarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore del succitato decreto presidenzia-

le e da sottoporre all'approvazione dei Ministeri vigilanti, di concerto con quello del tesoro, dell'università e ricerca scientifica e della funzione pubblica.

Per quanto riguarda il C.N.R., deve rilevarsi che, solo a distanza di oltre cinque anni dal termine previsto, il procedimento relativo alla rideterminazione della pianta organica si è completato: infatti, la delibera inizialmente adottata dall'Ente nell'ottobre 1992 è stata più volte modificata (delibere del luglio 1993, luglio 1994 e luglio 1995) a seguito di osservazioni e rilievi del MURST.

Infine, con nota del 5 marzo 1996, il Ministero, acquisiti i pareri delle altre Amministrazioni interessate, ha ritenuto di poter approvare la deliberazione da ultimo adottata dall'Ente, subordinatamente all'accoglimento di talune ulteriori condizioni; le definitive determinazioni del C.N.R. sono intervenute nel successivo mese di aprile.

Le nuove dotazioni organiche sono così stabilite (nella **Tabella** sono poste a confronto con le precedenti, deliberate nel luglio 1991 in applicazione del D.P.R. n. 568/1987) :

TABELLA 3

ORGANICO EX D.P.R. 568/87			ORGANICO EX D.P.R. 171/91		
Profilo e livello		Posti	Profilo e livello		Posti *
Dirigente generale		6	Dirigente generale	I°	6
Dirigente superiore		13	Dirigente	II°	28
Dirigente		15			
Funzionario capo	IX°	49	Funzionario amm.ne	IV°	234 (6)
Funzionario amm.ne	VIII°	3	" "	V°	233
Collaboratore amm.ne	VII°	336	Collaboratore amm.ne	V°	75
Assistente amm.ne	VI°	327	" "	VI°	113 (70)
			" "	VII°	187
Operatore amm.ne	V°	191	Operatore amm.ne	VII°	75
Archivista	IV°	212	" "	VIII°	113 (55)
			" "	IX°	187
Ausiliario amm.ne	III°	95	Ausiliario amm.ne	IX°	37 (4)
			" "	X°	37
Collaboratore prof. E.R.	X°	200	Dirigente tecnologo	I°	57
			Primo tecnologo	II°	115 (46)
			Tecnologo	III°	114
Ricercatore	X°	2.913	Dirigente ricerca	I°	736
			Primo ricercatore	II°	1.471 (665)
			Ricercatore	III°	1.471
Specialista tecnico E.R.	IX°	341	Collaboratore tecnico E.R.	IV°	530
Specialista tecnico E.R.	VIII°	266	" "	V°	742 (341)
Collaboratore tecnico E.R.	VII°	1.096	" "	VI°	848
Operatore specializzato	V°	1.155	Operatore tecnico	VI°	233
			" "	VII°	350 (106)
			" "	VIII°	584
Ausiliario lavorazioni	III°	218	Ausiliario tecnico	VIII°	34
			" "	IX°	50 (14)
			" "	X°	83
TOTALI		7.436			8.743 (1.307)
			* Tra parentesi i posti di cui all' intesa C.N.R./MISM riservati al Mezzogiorno		

In sostanza, il nuovo organico differisce dal precedente, quanto a dotazione complessiva, per l'inserimento dei 1.307 posti aggiuntivi previsti dall'intesa di programma a suo tempo stipulata con il Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (MISM) e destinati, in via esclusiva e permanente, alle strutture ubicate nelle regioni meridionali.

Per quanto riguarda il rapporto fra personale di ricerca e tecnico e restante personale, nella nuova pianta organica la percentuale del primo registra un lieve incremento, passando dall'83,2% (6.189 unità) all'84,8% (7.418 unità), e ciò in quanto nella dotazione aggiuntiva per il Mezzogiorno la relativa quota sfiora il 90% (1.172 unità). Va comunque considerato che il nuovo organico, così ridefinito al termine di una procedura dai tempi intollerabilmente dilatati, risulta già superato dalle normative sopravvenute e dovrà, quindi, al più presto essere rielaborato, così come fatto presente dal MURST in chiusura della precitata nota del 5 marzo 1996.

Infatti, ai sensi del combinato disposto degli artt. 3.16 e 5.25 della legge n. 537/1993 e dell'art. 1.8 della legge n. 549/1995, la dotazione organica del personale del C.N.R., così come degli altri enti di ricerca, va rideterminata in riduzione rispetto a quella costituita in conseguenza delle operazioni svolte in base alle disposizioni ed alle procedure di cui all'art. 13 dell'accordo sindacale reso esecutivo dal D.P.R. n. 171/1991; rideterminazione, inoltre, che va effettuata, quanto al personale amministrativo di supporto, previa verifica dei carichi di lavoro, ai sensi dell'art. 3.5 della legge n. 537/1993 e dell'art. 1.8 della legge n. 549/1995.

Da quanto sopra emerge con evidenza come l'incalzante successione delle norme in materia, unitamente alla perdurante complessità e lentezza delle procedure ed alla molteplicità dei soggetti e degli organi a vario titolo coinvolti, hanno determinato nel C.N.R. una situazione di oggettiva incertezza, circa la quantità di risorse umane giuridicamente disponibili, che si protrae da oltre sei anni e che Ente e Ministero vigilante vanno sollecitati a risolvere senza ulteriori indugi, assumendo le iniziative di rispettiva competenza.

3.2 La consistenza del personale di ruolo in servizio negli anni in esame risulta dalle **Tabelle** che seguono:

TABELLA 4
CONSISTENZA PERSONALE DI RUOLO COMPLESSIVAMENTE IN SERVIZIO ANNI 1991/95

	Al 31/12/1991		Al 31/12/1992		Al 31/12/1993		Al 31/12/1994		Al 31/12/1995	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
A) Personale di ricerca										
Dirigenti	2.856	41,7	2.761	41,4	2.721	41,2	2.666	41,2	2.654	41,4
Altri livelli	2.916	42,6	2.860	42,9	2.838	43,0	2.775	42,9	2.738	42,7
Totale A	5.772	84,3	5.621	84,3	5.559	84,2	5.441	84,1	5.392	84,1
B) Personale amm.vo e di supporto										
Dirigenti	29	0,4	29	0,4	28	0,4	27	0,4	29	0,4
Altri livelli	1.046	15,3	1.020	15,3	1.018	15,4	1.001	15,5	989	15,5
Totale B)	1.075	15,7	1.049	15,7	1.046	15,8	1.028	15,9	1.018	15,9
Totale generale	6.847	100	6.670	100	6.605	100	6.469	100	6.410	100
Variazione relativa su es. precedente	-25	-0,3	-177	-2,6	-65	-1,0	-136	-2,0	-59	-0,9
Variazione integrale su es. 1990	-25	-0,3	-202	-2,9	-267	-3,9	-403	-5,9	-462	-6,8

TABELLA 5**CONSISTENZA PERSONALE DI RUOLO (per livelli e profili) ANNI 1991 E 1995**

LIVELLO E PROFILO	Al 31/12/1991	Al 31/12/1995	Differenza
I Dirigente generale	6	5	-1
Dirigente di ricerca	321	353	+32
Dirigente tecnologo	-	29	+29
II Dirigente sup./ I fascia	12	11	-1
1° ricercatore	1.070	926	-144
1° tecnologo	-	28	+28
III Dirigente	11	13	+2
Ricercatore	1.348	1.168	-180
Tecnologo	117	150	+33
IV Funzionario amm.ne	48	40	-8
Collaboratore tecnico E.R.	393	368	-25
V Funzionario amm.ne	381	358	-23
Collaboratore tecnico E.R.	590	563	-27
Collaboratore amm.ne	51	68	+17
VI Collaboratore tecnico E.R.	739	696	-43
Collaboratore amm.ne	77	54	-23
Operatore tecnico	226	207	-19
VII Collaboratore amm.ne	121	117	-4
Operatore tecnico	321	277	-44
Operatore amm.ne	75	57	-18
VIII Operatore amm.ne	136	128	-8
Operatore tecnico	519	502	-17
Ausiliario tecnico	42	39	-3
IX Operatore amm.ne	90	101	+11
Ausiliario amm.ne	47	46	-1
Ausiliario tecnico	63	59	-4
X Ausiliario amm.ne	20	20	-
Ausiliario tecnico	23	27	+4
TOTALE	6.847	6.410	-437

E' proseguita nel quinquennio 1991/95 la tendenza, già manifestatasi nei due anni precedenti, alla diminuzione del numero dei dipendenti di ruolo in servizio: al 31 dicembre 1995 erano 6.410, con una riduzione di quasi il 7% rispetto ai 6.872 del 31 dicembre 1990.

Sempre più vistoso, quindi, lo scostamento dalla dotazione organica: risultano, infatti, scoperti 2.333 posti, pari al 26,7% di quelli previsti; e permane rilevante lo scarto negativo anche nei confronti della vecchia dotazione organica, che non includeva il contingente aggiuntivo per il Mezzogiorno (- 1.026 posti, pari a circa il 14%).

Il fenomeno interessa in misura accentuata il personale addetto alla ricerca: nel periodo 1991/95 esso si è ridotto di 380 unità (- 6,6 %), 202 delle quali fra quelle inquadrato nei primi tre livelli (- 7,1%); rispetto alle dotazioni organiche, gli scostamenti sono di 2.026 (- 27,3 %) e di 1.310 (- 33 %).

Dalle relazioni che accompagnano i bilanci dell'Ente si desume che a determinare tale situazione concorrono tre fattori: lo stato di incertezza che ha caratterizzato la definizione dell'assetto organizzativo e che, non essendo stato ancora superato, sconsiglierebbe di procedere ad assunzioni non perfettamente mirate; la necessità di evitare un aggravio sui conti dell'Ente in una fase di prolungato ristagno delle entrate e di crescente assottigliamento dell'avanzo di amministrazione; le norme restrittive che da tempo limitano la potestà degli enti di provvedere alla copertura dei posti vacanti in organico e così, da ultimo, l'art. 5.26 della legge n. 537/1993 che, per il triennio 1994/96, consente ad istituzioni ed enti di ricerca di procedere ad assunzioni entro il limite massimo del 15% per ciascun anno dei posti non coperti e comunque nell'ambito degli stanziamenti previsti per ciascun anno (il termine è stato poi prorogato al 31 dicembre 1998 dall'art. 1.4 della legge 28 dicembre 1995 n. 549, che ha anche autorizzato il C.N.R. a provvedere alla copertura del contingente di personale previsto dall'intesa di programma per il Mezzogiorno, nei limiti delle disponibilità di bilancio ed in ragione di un terzo in ciascuno degli anni 1996/ 1998).

Sta di fatto, pertanto, che gli annuali piani di assunzioni, elaborati in sede di bilanci preventivi, sono rimasti inattuati - mediamente - in misura pari a quasi l'80% (nel periodo in esame sono state effettuate solo 175 assunzioni per posti di ruolo, a fronte di oltre 650 cessazioni dal servizio); e ciò ha tra l'altro determinato un sensibile invecchiamento del personale in genere ed in particola-

re di quello addetto alla ricerca, la cui età media è passata dai 42 anni del 1989 ai quasi 48 dell'ultima rilevazione (l'età media dei ricercatori dipendenti da amministrazioni pubbliche e da imprese in Italia era di 37,4 anni nel 1988).

Vale notare (e sul punto v. anche il citato Rapporto del MURST su ricerca scientifica e tecnologica in Italia) che l'insufficiente ricambio generazionale, con conseguente mutamento della struttura per età, può sollevare - specialmente per un ente di ricerca - una serie di problemi, fra i quali meritano di essere menzionati: l'aggravio di costo del lavoro, causato dall'addensamento del personale nelle qualifiche più elevate e meglio retribuite; la probabile riduzione della produttività scientifica dei ricercatori, il cui vertice viene da molti studiosi collocato nella fascia compresa fra i 30 ed i 40 anni; la maggiore difficoltà di far luogo a forme di mobilità e di riconversione, rese necessarie sia dalla rapida evoluzione del processo scientifico e tecnologico, sia dalla varietà e mutevolezza delle istanze rivolte dalla società civile al mondo della ricerca, e - contemporaneamente - il rischio di una antieconomica sottoutilizzazione di preziose professionalità, formatesi in lunghi anni di esperienza.

b) il personale non di ruolo

3.3 Oltre che del personale di ruolo, il C.N.R. può avvalersi di altre categorie di personale dipendente, secondo norme comuni a tutti gli enti pubblici non economici, ovvero specifiche per gli enti di ricerca:

- personale temporaneo ex art. 6 della legge n. 70/ 1975, nei limiti ora confermati dall'art. 3.23 della legge n. 537/ 1993;

- personale a contratto ex art. 36 della legge n. 70/ 1975, e cioè: personale di ricerca avanzata, anche di cittadinanza straniera, con contratti di durata non superiore a 5 anni; e personale di ricerca e tecnico altamente specializzato, in relazione a singoli programmi di ricerca e per la durata degli stessi; il contingente assumibile in base a tali norme non può eccedere il 5% della dotazione organica complessiva (art. 76 del regolamento del personale);

- personale a contratto ex art. 23 dell'accordo sindacale reso esecutivo con il D.P.R. n. 171/ 1991, e cioè: personale di ricerca e tecnico di elevato livello ed esperienza, anche di cittadinanza straniera, per lo svolgimento di programmi di ricerca e per la gestione di infrastrutture tecniche complesse, con contratti di durata non superiore a 5 anni; e personale in possesso di specifici requisiti o che risulti idoneo a seguito di apposite selezioni, da adibire a determinati programmi per la durata degli stessi, e comunque per non più di 5 anni; il contingente assumibile in base a tale norma non può eccedere il 10% della dotazione organica complessiva e la spesa relativa deve essere a carico dei finanziamenti dei programmi, nei limiti del 50% degli stessi, e può gravare sulla dotazione ordinaria dell'Ente solo per " specifiche e consentite previsioni di bilancio ".

Con norma derogatoria rispetto alla disciplina generale dei contratti a termine di cui all'art. 3.23 della legge n. 537/ 1993, l'art. 5.27 della medesima legge ha fatto salvi i contratti previsti dall'art. 36 della legge n. 70/ 1975 e dall'art. 23 dell'accordo sindacale sopra citato, nonchè quelli i cui oneri ricadano su fondi derivanti da contratti con istituzioni comunitarie ed internazionali.

L'assunzione del personale con contratto a tempo determinato è effettuata, secondo quanto previsto dal regolamento del personale, sulla base di apposite selezioni ad ampia diffusione in Italia ed, eventualmente, anche all'estero, che si svolgono con le modalità stabilite per i concorsi di assunzione del personale di ruolo; tali disposizioni non si applicano alle assunzioni di personale di ricerca avanzata o di elevato livello ed esperienza.

3.4 Le unità di personale non di ruolo, utilizzate dal C.N.R. nel quinquennio in esame, risultano dalla **Tabella** che segue:

TABELLA 6 - PERSONALE NON DI RUOLO IN SERVIZIO NEGLI ANNI 1991/1995

ANNI	ART. 6 L. 70/ 75 Unità uomo/ anno (a)	ART. 36 L. 70/75 1° co. 2° co. Tot. (b) (c) (d)	ART. 23 DPR 171/91 Ch. Dir. Sel Tot. (e) (f) (g)	TOTALE Art. 36 + Art. 23 (d + g)
1991	93	308 + 131 = 439	- - -	439
1992	91	319 + 145 = 464	0 + 2 = 2	466
1993	26	176 + 138 = 314	32 + 83 = 115	429
1994	31	274 + 152 = 426	158 + 407 = 565	991
1995	45	257 + 145 = 402	178 + 448 = 626	1028

Legenda: Ch.Dir. = assunti per chiamata diretta
Sel. = assunti per selezione

Nel biennio 1994/ 95 si è registrato un deciso incremento nella consistenza del personale con contratto a termine, grazie al nuovo canale di provvista offerto dall' art. 23 del D.P.R. n. 171/ 91, che si è venuto ad affiancare a quello - sostanzialmente analogo - risalente all'art. 36 della legge n. 70/ 75.

L' Ente si è, così, ampiamente avvalso di tale possibilità, anche per compensare le persistenti vacanze nella pianta organica; ciò, tuttavia, può aver comportato che in taluni casi la specifica finalità delle due norme (e cioè l'assunzione, anche per chiamata diretta, di personale di ricerca e tecnico di elevata qualificazione ed esperienza) sia stata elusa e piegata a diversa esigenza, come sembrerebbe dimostrare la circostanza (v. la Tabella 11 al paragrafo 3.9) che la retribuzione media del personale a contratto risulta addirittura inferiore a quella del personale di ruolo (di oltre l'8% nel 1994 e di circa il 18% nel 1995).

E' invece da ribadire l'esigenza che le particolari forme di assunzione, consentite dalle precitate norme, siano sempre e soltanto applicate a personale in possesso degli elevati requisiti prescritti e non anche per sopperire a carenze di organico in livelli professionali di minore qualificazione.

c) rapporti di lavoro autonomo, comandi, rapporti di servizio.

3.5 In aggiunta a quelle derivanti da rapporti di lavoro subordinato, il C.N.R. può inoltre ricorrere, per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali, a prestazioni di lavoro autonomo o, comunque, fornite da soggetti non vincolati da rapporto di impiego con l'Ente.

Tale facoltà è anche espressamente prevista da specifiche disposizioni normative, con riferimento a particolari fattispecie.

Così, in forza dell'art. 40 della legge n. 70/ 1975 e dell'art. 67 del D.P.R. n. 411/ 1976, il C.N.R. può avvalersi di personale comandato da altri enti di ricerca, assumendo a proprio carico gli oneri relativi; corrispettivamente, personale del C.N.R. può essere comandato a prestare servizio presso Amministrazioni pubbliche, istituti o laboratori ed organismi di ricerca, anche stranieri.

L' articolo unico della legge 29 aprile 1988 n. 143 autorizza il C.N.R. a stipulare, per l'attuazione di progetti di particolare rilevanza nazionale ed inter-

nazionale ove sia necessario utilizzare elevate competenze scientifiche e tecnico-professionali in materia, sino a 50 contratti di prestazione d'opera intellettuale, ai sensi degli artt. 2230 e seguenti del codice civile, con esperti italiani o stranieri di alta qualificazione e documentata esperienza; la durata dei contratti è strettamente connessa all'attuazione del progetto e comunque non può superare i 5 anni e la relativa spesa va prevista nel piano finanziario del corrispondente progetto di ricerca. L'art. 1.13 della legge n. 549/95 ha ridotto il suindicato contingente del 20%, a decorrere dall' 1/ 1/ 1996.

Infine, ai sensi dell'art. 37 del D.P.R. 16 ottobre 1979 n. 509 e dell'art. 77 del regolamento del personale, il C.N.R. può avvalersi, associandolo allo svolgimento della propria attività istituzionale, di personale dipendente dalle Università, da altri istituti di istruzione superiore, da pubbliche Amministrazioni.

Tali incarichi di ricerca o di collaborazione tecnica possono essere a titolo gratuito ovvero retribuito, secondo le disposizioni di legge vigenti in materia, ed hanno per oggetto prestazioni definite e di durata prestabilita. Il numero massimo degli incarichi non può superare il 20% (di cui non più del 15% a titolo retribuito) del personale costituente l'organico dell'organismo presso cui gli incarichi debbono essere espletati.

3.6 L'utilizzazione delle suindicate tipologie di rapporti lavorativi è stata effettuata dal C.N.R., nel quinquennio in esame, nella misura indicata dalla **Tabella** che segue, nella quale sono pure riportati i comandi di personale C.N.R. presso altri organismi:

TABELLA 7 - ALTRI RAPPORTI DI LAVORO

ANNI	COMANDI PRESSO CNR	COMANDI DA CNR		CONTRATTI EX L. 143/ 88		INCARICHI EX ART. 77 REG.TO P.LE	
		oneri CNR	oneri altri enti	intero anno	meno di 1 anno	retribuiti	gratuiti
1991	11	50	25	6	3	71	519
1992	15	46	30	9	7	75	429
1993	12	38	25	14	3	72	576
1994	13	26	27	10	5	41	498
1995	12	13	27	8	4	54	497

Sulle modalità di gestione di tali rapporti, la documentazione fornita dall'Ente, su richiesta istruttoria della Corte, dà luogo a talune osservazioni e rilievi.

Contratti ex L. n. 143/ 1988 - Il compenso medio oscilla intorno ai 150 milioni annui lordi, da un minimo di 100 ad un massimo di 220. E' uno strumento usato con moderazione dall'Ente, ma, dall'esame delle schede individuali trasmesse, si ha motivo di dubitare che siano state sempre puntualmente rispettate le condizioni poste dalla legge per l'ammissibilità di tali contratti. E ciò, con riguardo: sia al possesso di " elevate competenze scientifiche e tecnico-professionali " da parte di " esperti di alta qualificazione e documentata esperienza " (nel gergo, tali soggetti vengono infatti definiti i "super-esperti"); sia all'oggetto dell'incarico, che dovrebbe essere legato, anche per la durata e l'inserimento nel relativo piano finanziario, all'attuazione di un progetto, mentre spesso si atteggia piuttosto come incarico di consulenza ad ampio spettro o per attività che non sembrano far parte di uno specifico progetto, come è dimostrato anche dalla imputazione della spesa al capitolo di bilancio destinato genericamente a compensi ad esperti. Su tali questioni, il Collegio dei revisori ebbe a formulare osservazioni critiche con verbale del 12 giugno 1992, al quale

l'Ente ha dato seguito (nota del 6 aprile 1994, su richiesta istruttoria della Corte) senza peraltro chiarire gli aspetti controversi.

Comandi presso il C.N.R. - Sono stati attivati in numero limitato ma, dei 19 comandi complessivamente utilizzati nel quinquennio, solo 7 provenivano da enti di ricerca, gli altri essendo invece dipendenti del Ministero della pubblica istruzione o di enti locali. Ritiene in proposito la Corte che l'istituto del comando, così come configurato dall'art. 40 della legge n. 70/ 1975, per un ente di ricerca dovrebbe rappresentare uno degli strumenti per lo scambio di esperienze e conoscenze differenziate nel campo delle attività istituzionali; nella specie sembra sia stato piuttosto rivolto al soddisfacimento di esigenze (quali, probabilmente, l'insufficienza di personale nei settori amministrativi o l'interesse dell'amministrazione di provenienza), che dovrebbero trovare soluzioni giuridicamente corrette in altri strumenti previsti dalla legge (assunzioni, anche a tempo determinato; mobilità). Appare, poi, meritevole di particolare rilievo la circostanza che, per 6 dei casi in questione, gli oneri per il trattamento economico dei comandi sia stato posto a carico del C.N.R. : si ricorda che l'art. 40.2 della legge n. 70/ 75 stabilisce che solo se “ il comando sia disposto su richiesta dell'amministrazione di destinazione, il trattamento economico dovrà essere interamente a carico “ della medesima.

Comandi dal C.N.R. presso altre amministrazioni - I dipendenti comandi presso altre pubbliche amministrazioni, con oneri a carico del C.N.R., sono stati complessivamente, nel quinquennio, in numero di 66; l'onere correlativo è stato, in media, di circa 5,2 mld l'anno. Deve notarsi che talune posizioni di comando presso Ministeri (in numero di 7) riguardano dipendenti amministrativi delle meno elevate qualifiche professionali, per i quali possono ripetersi i rilievi critici poco sopra formulati. Altro motivo di osservazione è costituito dal permanere di posizioni di comando per periodi di notevole durata (7- 10 anni); pur in assenza di limiti temporali normativamente sanciti, natura e finalità dell'istituto ne postulano un impiego di durata contenuta che non dovrebbe, in via di massima, eccedere il quinquennio, in analogia a quanto previsto per altre tipologie di rapporti di lavoro presso enti di ricerca.

Incarichi ex art. 77 reg.to personale - Il numero di quelli retribuiti è fortemente diminuito nell'ultimo biennio; è, invece, considerevolmente aumentato l'onere correlativo, sia assoluto (dai circa 60 milioni annui del periodo 1991/93 ai 195 milioni del 1994, ai 318 del 1995) che unitario medio (rispettivamente: milioni 0,9 - 4,8 - 5,9), a causa della rivalutazione dei compensi stabilita nel 1994. L'importo individuale massimo, comunque, non supera i 10 milioni annui lordi e si mantiene, quindi, ampiamente nei limiti previsti dalla normativa regolamentare, secondo cui il compenso non può eccedere la metà dello stipendio spettante ai professori associati a tempo definito alla classe iniziale del livello retributivo.

d) distribuzione territoriale e per unità funzionali.

3.7 La distribuzione territoriale del personale del C.N.R. al 31 dicembre 1995 è esposta nella **Tabella** che segue:

TABELLA 8 - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEL PERSONALE AL 31/12/1995

REGIONI	Personale di ruolo	Personale non di ruolo	TOTALE N. Unità	Composizione %
Piemonte	357	24	381	5,1
Lombardia	585	97	682	9,2
Trentino A. A.	28	1	29	0,4
Veneto	338	47	385	5,2
Friuli V.G.	19	4	23	0,3
Liguria	192	21	213	2,9
Emilia R.	433	53	486	6,5
Tot. Nord	1.952	247	2.199	29,6
Toscana	962	71	1.033	13,9
Umbria	52	9	61	0,8
Marche	35	3	38	0,5
Lazio	2.163	235	2.398	32,3
Abruzzo	19	7	26	0,4
Tot. Centro	3.231	325	3.556	47,9
Campania	630	156	786	10,6
Puglia	232	77	309	4,2
Basilicata	2	22	24	0,3
Calabria	54	27	81	1,1
Sicilia	216	143	359	4,8
Sardegna	63	44	107	1,5
Tot. Sud	1.197	469	1.666	22,5
TOT. ITALIA	6.380	1.041	7.421	100-

N.B. I totali di questa Tabella non coincidono con quelli di altri prospetti della presente relazione in quanto i primi non comprendono il personale all'estero e comandato, mentre includono il personale di altre Amministrazioni comandato presso il C.N.R.

I dati evidenziano una distribuzione abbastanza equilibrata sul territorio, tenuto conto della collocazione in Roma di tutte le strutture centrali e del programma di assunzioni nel Mezzogiorno ancora in gran parte da realizzare; al momento, può notarsi, delle regioni meridionali la Campania è al terzo posto su scala nazionale, dopo Lazio e Toscana, mentre Sicilia e Puglia sono sostanzialmente al livello di Piemonte e Veneto.

Altro dato di rilievo è rappresentato dalla presenza dell'Ente in tutte le regioni del Paese (con le sole eccezioni della Valle d'Aosta e del Molise) e, all'interno di molte di esse, in più di una località. Tale circostanza, se - da un lato - esalta la funzione del C.N.R. tesa a promuovere la più ampia ed articolata diffusione della ricerca scientifica e tecnologica su tutto il territorio nazionale e ad operare in contiguità con i più importanti centri di ricerca dell'università e dell'industria; dall'altro lato, ha determinato una eccessiva dispersione delle risorse umane disponibili, in molti casi una loro polverizzazione, cui si associano inevitabilmente una ridotta produttività ed un aggravio dei costi per funzioni di supporto ed infrastrutture.

Va, pertanto, decisamente proseguito ed accelerato l'avviato processo di aggregazione degli organi di ricerca del C.N.R. in strutture complesse ed integrate come le Aree della ricerca o, anche, come i Poli e i Parchi scientifici e tecnologici, ove tale aggregazione coinvolge istituti universitari ed altri soggetti pubblici e privati, così consentendo di coniugare e coordinare l'attività di ricerca con le esigenze di innovazione e di sviluppo del sistema delle imprese.

3.8 Il fenomeno ora evidenziato trova riscontro e conferma anche dall'analisi della distribuzione del personale per unità funzionali.

Secondo dati forniti dall'Ente e riferiti alla situazione al 1° luglio 1995, il personale risultava così distribuito fra organi di ricerca afferenti ai vari Comitati nazionali di consulenza, Aree della ricerca, Progetti finalizzati e strategici, Amministrazione centrale:

TABELLA 9 - DISTRIBUZIONE DEL PERSONALE PER UNITA' FUNZIONALI

Comitato nazionale per le scienze matematiche	109	unità
Comitato nazionale per le scienze fisiche	1.132	"
Comitato nazionale per le scienze chimiche	835	"
Comitato nazionale per le scienze biologiche e mediche	809	"
Comitato nazionale per le scienze geologiche e minerarie	454	"
Comitato nazionale per le scienze agrarie	538	"
Comitato nazionale per le scienze d'ingegneria e architettura	546	"
Comitato nazionale per le scienze storiche, filosofiche e filologiche	162	"
Comitato nazionale per le scienze giuridiche e politiche	87	"
Comitato nazionale per le scienze economiche, sociologiche e statistiche	88	"
Comitato nazionale per le ricerche tecnologiche e l'innovazione	532	"
Comitato nazionale per la scienza e le tecnologie dell'informazione	*	
Comitato nazionale per le scienze e le tecnologie dell'ambiente e dell'habitat	356	"
Comitato nazionale per le biotecnologie e la biologia molecolare	251	"
Comitato nazionale per la scienza e la tecnologia dei beni culturali	36	"
Aree della ricerca	218	"
Progetti finalizzati e progetti strategici	296	"
Amministrazione centrale	1.013	"
Totale	7.462	"

* Non si avvale di personale proprio

La Tabella mostra innanzitutto come oltre l'85 % del personale sia impiegato in strutture direttamente impegnate nell'attività di ricerca e quasi l'80 % (5.935 unità) negli organi di ricerca facenti capo ai Comitati nazionali di consulenza.

A questi dati, indubbiamente positivi, si accompagna però la considerazione che, mediamente, ognuno dei 316 organi di ricerca del C.N.R. può contare su

un numero di addetti inferiore a 20; accanto agli Istituti con decine di addetti, vi sono infatti circa il 50% di Istituti e Centri che non superano le 10 unità e, di questi, oltre il 55% non supera le 5 unità.

E' ben vero che i Centri, organi del C.N.R. istituiti presso Università, altri enti scientifici, Amministrazioni pubbliche o istituti privati, si avvalgono anche di personale dipendente dagli organismi ospitanti; così come in molti Istituti e Centri è relativamente consistente la collaborazione di borsisti e di ricercatori in missione di scambio; ciò non toglie, tuttavia, che l'istituzione e la conservazione di una struttura scientifica non dovrebbe prescindere, in via di massima, dalla presenza di un forte nucleo di personale dell'Ente, capace di "fare massa critica" ed ottimizzare il rapporto fra costi e risultati.

e) il costo del lavoro.

3.9 Le Tabele che seguono, elaborate sulla base dei dati forniti dall'Ente, espongono:

- le prime due, l'andamento nel quinquennio del costo del lavoro (assoluto ed unitario medio), calcolato secondo il criterio della competenza; per la quota annua di accantonamento al "fondo indennità di anzianità" è riportata la somma iscritta fra le componenti passive del conto economico;
- la terza, le variazioni della spesa per retribuzioni negli esercizi 1994/ 95, in termini di cassa: l'opportunità di avvalersi degli elementi analitici, contenuti nelle schede del conto annuale presentate al Ministero del tesoro, spiega la limitazione temporale e il diverso criterio adottato rispetto alla prima Tabella: secondo le istruzioni ministeriali, infatti, dal 1994 l'Ente ha dovuto redigere il conto annuale non più sulla base degli impegni assunti, ma dei pagamenti effettivamente eseguiti.

TABELLA 10 - COSTO DEL PERSONALE E COSTO DEL LAVORO ANNI 1991/ 1995
(impegni in miliardi di lire)

Voci	1991		1992		1993		1994		1995	
A) Costo personale										
1) Retribuzioni	352,5	379,2	+7,6%	376,8	-0,6%	386,9	+2,7%	404,1	+4,4%	
2) Missioni	21,9	23,1	+5,7%	23,7	+2,4%	24,1	+1,7%	25,6	+6,2%	
3) Contributi prev.li	102,9	112,0	+8,8%	110,2	-1,6%	109,8	-0,4%	118,4	+7,8%	
Tot. A)	477,3	514,3	+7,7%	510,7	-0,7%	520,8	+2,0%	548,1	+5,2%	
B) Altri costi										
4) Mensa	8,3	8,4	+1,8%	8,4	-	9,6	+14%	10,5	+9,4%	
5) Benessere personale	4,6	4,9	+8,7%	4,9	-	4,7	-4,5%	5,1	+8,5%	
6) Convenzioni con enti	9,0	13,0	+43,3%	5,9	-54,6%	8,2	+38,8%	3,0	-63,4%	
7) Costi vari	7,4	7,6	+2,7%	7,4	-2,6%	6,3	-14,9%	10,1	+60,3%	
Tot. B)	29,3	33,9	+15,7%	26,6	-21,5%	28,8	+8,3%	28,7	-0,4%	
Totale A) + B)	506,6	548,2	+8,2%	537,3	-2,0%	549,6	+2,3%	576,8	+4,9%	
C) Quota TFR	42,0	57,0		*57,0		18,5		82,2		
Totale costo lavoro (A + B + C)	548,6	605,2	+10,4%	594,3	-1,8%	568,1	-4,4%	659,0%	+16,0%	

* Il dato è stato corretto, rispetto a quello (125,6 mld.) indicato dall'Ente, essendo quest'ultimo il risultato di una erronea rappresentazione contabile delle modifiche introdotte nell'esercizio al sistema di gestione e di iscrizione in bilancio del " fondo " e della relativa quota si accantonamento annuo (sul punto, v. i paragrafi 14 e 16).

TABELLA 10/ A - COSTO UNITARIO MEDIO (milioni di lire)

	1991	1992	1993	1994	1995
N. Dipendenti *	7.344	7.150	7.065	7.485	7.488
Voci sub Tot. A)	65,0	71,9	72,3	69,6	73,2
		+ 10,6%	+ 0,6%	- 3,7%	+ 5,2%
Voci sub Tot. A) + B)	69,0	76,7	76,1	73,4	77,0
		+ 11,1%	- 0,8%	- 3,5%	+ 4,9%
Voci sub Tot. A) + B) + C)	74,7	84,6	84,1	75,9	88,0
		+ 13,2%	- 0,6%	- 9,7%	+ 15,9%

* Tenuto conto degli elementi disponibili, il dato relativo al costo unitario medio è stato costruito sulla base del numero dei dipendenti in servizio al 31 dicembre di ciascun anno.

TABELLA 11 - SPESA RETRIBUZIONI PERSONALE ANNI 1994 - 1995
(pagamenti in milioni di lire)

CATEGORIE	N. medio dipend.		Variaz. %		A) Stipendi		Variaz. %		B) Inden. access.		Variaz. %		TOT ALE (A + B)		Variaz. %		Spesa media		Variaz. %	
	94	95	94	95	94	95	94	95	94	95	94	95	94	95	94	95	94	95	94	95
PERS. RUOLO - I/II/III livello	2.706	2.669	-1,4	195.879	185.863	-5,1	1.077	993	-7,8	196.956	186.855	-5,1	72,8	70,0	-3,8					
- Altri livelli	3.803	3.736	-1,8	123.445	119.597	-3,1	31.652	35.653	12,6	155.097	155.250	0,1	40,7	40,8	0,2					
TOTALE PARZIALE	6.509	6.405	-1,6	319.324	305.460	-4,3	32.729	36.646	11,9	352.053	342.106	-2,8	54,1	53,4	-1,3					
ALTRO PERSONALE (non di ruolo/ temporaneo)	634	1.022	61,2	30.103	42.646	41,7	1.343	2.299	71,2	31.446	44.945	42,9	49,6	44,0	-11,3					
TOTALE GENERALE	7.143	7.427	4,0	349.427	348.106	-0,4	34.072	38.945	14,3	383.499	387.051	0,9	53,7	52,1	-3,0					

NOTE: * Il numero medio dei dipendenti è calcolato in base al numero delle mensilità liquidate nell'anno.

** La voce comprende, oltre allo stipendio: indennità integrativa speciale, 13^a mensilità, assegno per nucleo familiare, maggiorazione per esperienza professionale, indennità pagate con i capitoli di stipendio, arretrati.

*** La voce comprende: straordinario, indennità di turno, indennità di reperibilità, compensi incentivanti la produttività, fondo miglioramento efficienza servizi, spese accessorie e indennità varie.

Il dato di maggior interesse, che emerge dalle Tabelle, è la crescita contenuta del costo del personale: dopo il sensibile aumento verificatosi nel 1992, a seguito del rinnovo dell'accordo di comparto, nel successivo triennio si è avuto, infatti, un incremento complessivo del 6,5%. Le cause vanno individuate nel ritardo nella stipula del nuovo contratto collettivo di lavoro e nella riduzione del personale di ruolo in servizio.

L'insieme degli altri costi mostra un andamento alterno e, comunque, in leggera flessione. Si precisa che, sotto la voce "convenzioni con enti", sono rilevate le spese sostenute per attività proprie del C.N.R. svolte, in regime di convenzione, da altre istituzioni scientifiche; e ciò, in conformità a quanto prescritto dal Ministero del tesoro ai fini della compilazione del conto annuale.

Per quanto riguarda l'estrema variabilità della misura della quota annua di adeguamento del "fondo indennità di anzianità", essa è dovuta a cause diverse nei diversi anni: all'inquadramento del personale secondo le disposizioni del D.P.R. n. 171/91 (1992 e 1993); all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale ed all'inclusione, nel calcolo del trattamento di fine rapporto, del 30% dell'indennità integrativa speciale (1995).

I dati della Tabella 11 confermano la sostanziale invarianza della spesa complessiva per retribuzioni nel biennio 1994/1995: al sostenuto incremento di quella per il personale non di ruolo, per effetto dell'aumento di oltre il 60% delle unità mediamente in servizio, si è contrapposta infatti la contrazione della spesa relativa al personale di ruolo, determinata non soltanto dalla riduzione dei dipendenti in servizio, ma anche dalla flessione della spesa unitaria media.

Fra le indennità accessorie la voce di più rilevante importo è costituita dai "compensi incentivanti la produttività", che assorbono oltre il 70% del totale.

f) le consulenze.

Il C.N.R. ha sempre fatto ampio ricorso a incarichi di collaborazione professionale per integrare le competenze interne nei vari campi dell'attività istituzionale.

Da ultimo, la disciplina della materia è stata riformulata, anche alla luce di quanto previsto dall'art. 3.23 della legge n. 537/1993 (che vieta alle pubbliche amministrazioni di stabilire rapporti di lavoro autonomo per prestazioni supe-

riori a 3 mesi) e delle precisazioni fornite al riguardo dal Dipartimento della funzione pubblica con nota n. 64 del 13 aprile 1994, secondo cui oggetto del divieto sono i “ rapporti di lavoro che configurano una prestazione continuativa, con esclusione della *locatio operis* propriamente detta “.

Le disposizioni adottate dal C.N.R. (con delibera di Giunta del 13 luglio 1994 e con circolari del 16 febbraio e 17 ottobre 1994) stabiliscono così, fra l'altro, il principio che è consentito avvalersi di attività professionali di estranei all'Ente, per la fornitura di “prodotti “ o per far fronte a particolari ed impellenti esigenze funzionali volte al raggiungimento di obiettivi programmati, e non vi sia possibilità alcuna di reperire le necessarie competenze fra il personale comunque in servizio o mediante il conferimento di incarichi di ricerca o collaborazione tecnica ex art. 77 del regolamento del personale. Gli incarichi in questione debbono essere conferiti a tempo determinato, non possono essere rinnovati per più di due volte e non ne è consentito il cumulo. Legittimati a deliberare il loro conferimento sono, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, la Giunta amministrativa e i Direttori degli Organi di ricerca, dei Progetti finalizzati e delle Aree di ricerca, in quanto responsabili degli uffici periferici dell'Ente.

Sulla base dei dati forniti dal Consiglio, su richiesta istruttoria della Corte, è stata elaborata la **Tabella** che segue, nella quale sono indicati il numero degli incarichi di consulenza conferiti in ciascuno degli anni 1991/ 95, l'importo complessivo dell'onere per i relativi compensi e quello unitario medio.

TABELLA 12 - INCARICHI DI CONSULENZA

Anni	N. incarichi	Importo complessivo (milioni di lire)	Importo unitario medio (milioni di lire)
1991	441	5.580,4	12,6
1992	529	7.475,4	14,1
1993	450	6.439,6	14,3
1994	457	6.442,0	14,1
1995	321	4.297,4	13,4

Il numero degli incarichi risulta piuttosto elevato, pari a circa il 7% della consistenza del personale di ruolo in servizio (solo nel 1995 si verifica una flessione al 5%), ma l'onere complessivo appare contenuto (1,7% - 2% dell'importo delle retribuzioni per il personale di ruolo), dato il livello mediamente basso dei compensi unitari. Quanto all'oggetto degli incarichi, gli elenchi trasmessi dall'Ente mostrano che la parte assolutamente preponderante riguarda attività di natura scientifica; deve osservarsi peraltro che per taluni incarichi, in specie relativi ad attività tecniche o amministrative, il contenuto non sembra giustificare il ricorso alla consulenza, trattandosi dello svolgimento di compiti cui dovrebbe tipicamente attendere il personale in servizio.

Si richiama, pertanto, l'esigenza che il C.N.R. contenga, in ogni caso, il ricorso all'opera di consulenti entro i limiti fissati dalle proprie norme regolamentari (sul punto analoga osservazione è stata formulata dal Collegio dei revisori nella relazione al consuntivo 1995).

g) considerazioni sulla gestione delle risorse umane.

3.11 In primo luogo va rilevato che il C.N.R. non ha ancora dato applicazione alla norma di cui all'art. 65.2 del decreto n. 29/ 1993, che richiede alle amministrazioni pubbliche di elaborare, insieme al conto annuale, una relazione sui risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi per ciascuna stabiliti da leggi, regolamenti, atti di programmazione. Le circolari del Ministero del tesoro, con le quali sono stati annualmente definiti i criteri per la compilazione del conto, a partire dal 1993 hanno anche precisato i contenuti della predetta relazione, che - per gli enti pubblici - continua ad essere di carattere meramente illustrativo e non ancora impostata secondo modelli informatizzati.

In mancanza di tale documento, che dovrà costituire la base informativa essenziale per una appropriata valutazione sul grado di efficienza nella gestione del personale e che pertanto va dall'Ente predisposto senza ulteriori ritardi, scarsi sono gli elementi utili che possono trarsi da altre fonti: le relazioni che accompagnano i conti consuntivi e i dati elaborati dall'Ente su orario di lavoro ed assenze .

Le prime espongono, in appositi allegati, “ dati ed indici significativi inerenti alla gestione amministrativo-contabile “: emerge in prevalenza un incremento del numero degli atti eseguiti e delle operazioni trattate (per: accertamenti, impegni, emissione di reversali e mandati, pagamenti al personale, documenti fiscali, documenti patrimoniali), che complessivamente è di circa il 18% nel quinquennio. Trattasi peraltro di dati non particolarmente significativi, in quanto non integrati con quelli relativi alla tempistica ed al numero degli addetti, e quindi inidonei a misurare la reale produttività del personale.

I secondi, disponibili per gli anni 1992/ 95, sono compilati secondo criteri non uniformi e non presentano quei requisiti di completezza e certezza che occorrerebbero per una compiuta valutazione dei livelli di assenteismo e, corrispondentemente, di effettiva produttività del personale C.N.R.

Comunque, i dati forniti indicano che le giornate di assenza, ai vari titoli, sono state: 156.000 nel '92, 152.000 nel '93, 126.000 nel '94, 123.000 nel '95; tenuto conto del quantitativo di personale (di ruolo e non di ruolo) in servizio in ciascun anno e del numero teorico di giornate lavorative annue per dipendente (269), è dato stimare un “ tasso di assenza “ dell' 8,2% nel '92, dell'8% nel '93, del 6,6% nel '94, del 6,2% nel '95.

Per il 1994, i dati disponibili (fonte: Conto annuale '94, elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato) consentono un confronto fra la situazione del C.N.R. e quella di altri comparti del pubblico impiego: ne emerge che la prima è sostanzialmente in linea con i livelli rilevati per il comparto “ ricerca “ ed è decisamente migliore rispetto agli altri settori considerati:

Settori	Giorni medi assenza personale in servizio	Tasso assenza
a) Pubblico impiego	26,6	9,8%
b) Settore statale	19,3	7,1%
c) Media a) + b)	24,2	(non rilevato)
d) Enti pubblici non economici	26,1	12,3%
e) Enti ricerca	17,2	6,4%
f) C.N.R.	17,4	6,6%

In secondo luogo, merita di essere sottolineata l'esigenza di una corretta impostazione dei problemi di valutazione dei fabbisogni di personale e della relativa copertura.

I dati in precedenza esposti mostrano come il C.N.R. abbia a disposizione, ed in effetti utilizzi, un'ampia gamma di fonti per la provvista delle risorse umane occorrenti alle sue esigenze: oltre al personale di ruolo, personale con contratto a tempo determinato, personale associato e comandato, esperti e consulenti; e se la pianta organica presenta vuoti crescenti, le altre categorie di collaboratori mantengono una consistenza elevata (e, per talune, in aumento). Né va dimenticato l'apporto fornito dai numerosi borsisti, che in molti Istituti e Centri rappresentano una quota non trascurabile degli addetti alla ricerca.

Da ciò consegue che ogni ipotesi di quantificazione delle esigenze di assunzione di personale di ruolo non può prescindere (oltre che dalla verifica dei carichi di lavoro per il personale amministrativo) da valutazioni che investano la globalità delle risorse umane acquisibili, ai vari titoli, dall'Ente. E ciò, anche, nella fondamentale considerazione che il contenimento dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato a favore dei rapporti di lavoro o di collaborazione a carattere temporaneo può offrire garanzie di flessibilità e di ricambio professionale, che appaiono essenziali per un ente di ricerca, in specie se pluritematico come il C.N.R.

A tal fine, peraltro, è indispensabile che il ricorso a simili prestazioni lavorative temporanee avvenga sempre nel rispetto delle condizioni e dei requisiti soggettivi previsti dalla legge, evitando applicazioni estensive od improprie, come talora verificatesi in passato ed oggetto di rilievo nei paragrafi precedenti.

PARTE II - L'ATTIVITA' ISTITUZIONALE: ANALISI E VALUTAZIONI.

4) DATI E NOTAZIONI SULL'ATTIVITA' IN GENERALE.

4.1 La variegata attività istituzionale del C.N.R. può essere schematizzata in alcune tipologie fondamentali:

- gli interventi operati attraverso i Comitati nazionali di consulenza e rivolti: al finanziamento degli organi di ricerca interni all'Ente, alla promozione della ricerca esterna, ad altre iniziative di varia natura (soggiorni di studio, scambi di ricercatori, congressi scientifici, stampa di periodici, redazione di opere e trattati);

- le attività di ricerca su programma: progetti finalizzati e progetti strategici;

- l'attività di formazione: conferimento di borse di studio;

- le collaborazioni internazionali, che si concretano essenzialmente - oltre che nelle attività dell'apposito Ufficio dell'Ente - nei finanziamenti erogati dai Comitati per progetti bilaterali, nell'accoglienza di professori visitatori e nella concessione di borse di studio, nella partecipazione all'European Synchrotron Radiation Facility di Grenoble, nella partecipazione ai programmi della C.E.;

- la partecipazione in consorzi di ricerca;

- le convenzioni e le intese programmatiche attivate con Amministrazioni statali, enti e società; fra di esse, preminente quella stipulata a suo tempo con il Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (MISM), cui ora è subentrato il MURST.

4.2- A differenza di altri enti di ricerca, il CNR non è tenuto, in base al vigente ordinamento, ad una programmazione pluriennale della propria attività, che la Corte ritiene invece essenziale sotto molteplici profili: per consentire una più congrua pianificazione nell'apprestamento e nell'impiego delle risorse ed una più accurata corrispondenza - anche temporale - fra risorse stesse ed obiettivi; per evitare il rischio di iniziative non correlate ad un quadro progettuale coerente e pre-definito e, quindi, difficilmente produttive di esiti positivi sul

piano scientifico e su quello economico; per rendere possibile una più precisa valutazione dell'attività svolta, in termini di risultati conseguiti, tempi impiegati, costi sostenuti, rispetto agli obiettivi prefigurati; per agevolare la programmazione pluriennale anche del finanziamento pubblico, la cui certa quantificazione per un determinato arco di tempo costituisce presupposto indispensabile perchè un ente di ricerca possa impostare e svolgere programmi scientifici di ampio respiro.

Come si è già ricordato (v. paragrafo 1.4.), anche il Piano 1994/96 elaborato dal MURST individua, tra gli obiettivi rilevanti cui il C.N.R. deve tendere, quello di "un sistema di programmazione pluriennale delle attività di ricerca"; è, pertanto, necessario che l'Ente avverta il carattere prioritario di tale esigenza e ponga rapidamente in essere le misure occorrenti per la sua realizzazione in tempi brevi.

Nel periodo in esame, quindi, in assenza di un piano pluriennale di attività, l'Ente ha continuato ad operare sulla base di previsioni, programmatiche e di spesa, formulate annualmente in sede di bilancio preventivo e naturalmente condizionate dalla quantità di risorse finanziarie stimate disponibili in ciascun anno.

4.3 - Nella Tabella che segue è riportato il quadro delle risorse di cui il C.N.R. ha potuto disporre negli anni 1991/1995:

TABELLA 13 - DISPONIBILITA' C.N.R. ANNI 1991/95: VALORI ASSOLUTI E COMPOSIZIONE PERCENTUALE

(in miliardi di lire)

VOCI	1991	1992	1993	1994	1995
	%	%	%	%	%
Trasferimenti dallo Stato:					
- per attività ordinaria	827	854	858	918	874
- per P.F.	133	226	224	121	125
- per altri scopi	181	95	26	88	44
TOTALE PARZIALE	1.141	1.175	1.108	1.127	1.043
	73	75	76	82	74
Trasferimenti da altri enti			1	1	2
Altre entrate	106	77	152	125	137
Avanzo esercizi precedenti	321	305	193	127	223
TOTALE	1.568	1.557	1.454	1.380	1.405
	100	100	100	100	100

La fonte di entrata assolutamente prevalente continua ad essere l'insieme dei trasferimenti dallo Stato, che - nella media del quinquennio - hanno rappresentato oltre i tre quarti delle disponibilità annuali; di queste, poi, il contributo per l'attività ordinaria ed i progetti finalizzati, l'unico ad avere carattere di continuità, ha rappresentato - nel medesimo periodo - il 70 %.

Va notato, peraltro, l'andamento irregolare e, nell'ultimo biennio, anche declinante di tale contributo, il cui valore reale, pertanto, ha subito una forte caduta, scendendo a livelli inferiori a quelli del 1989, come mostra la **Tabella** che segue (elaborazione dell'Ente); dalla stessa è anche possibile desumere che, per ogni unità di personale in servizio, il contributo statale ammontava a 116 milioni nel 1991 (per una consistenza complessiva del personale di 7.182 unità) ed è sceso a 100 milioni nel 1995 (per 7.438 unità).

TABELLA 14

CONTRIBUTO STATO PER ATTIVITÀ ORDINARIA E PER P.F. IN MILIARDI DI LIRE A VALORE COSTANTE 1989.

ANNI	Deflattore PIL *	Attività ordinaria	Progetti finalizzati	TOTALE Var.ne su '89	
1989	100,0	665	200	865	---
1990	107,4	759	186	945	+ 9,2
1991	115,5	727	104	831	-3,9
1992	120,9	706	187	893	+3,2
1993	125,8	682	178	860	- 0,6
1994	130,0	706	93	799	- 7,6
1995	134,4	650	93	743	- 14,1

* Fonte: ISCO

Tenuto conto di questa realtà, e nella consapevolezza del rilevante contributo che il C.N.R. può offrire per il conseguimento degli obiettivi fissati dal CIPE per lo sviluppo della ricerca in Italia, (v. retro, paragrafo 1.4), obiettivi indicati anche nel Protocollo del luglio 1993 tra Governo e parti sociali sulla politica dei redditi e dell'occupazione, il Piano triennale 1994/96 considerava "ragionevole pensare ad una dotazione aggiuntiva" (rispetto alle previsioni della legge finanziaria 1994) di 100 miliardi nel 1995 e di 200 nel 1996, "per

compensare le diminuzioni in termini reali verificatesi nel recente passato e fare fronte ai nuovi impegni nei Progetti strategici e finalizzati e nelle collaborazioni internazionali”.

Le pesanti condizioni in cui versa la finanza pubblica non solo hanno impedito che venisse dato seguito alle indicazioni del Piano, ma hanno reso necessaria qualche ulteriore decurtazione, come mostra la **Tabella** che segue:

TABELLA 15

	1994	1995	1996
L. finanziaria '94	1.047 mld.	1.040 mld.	1.090 mld.
L. finanziaria '95	---	1.037 mld.	787 mld.
L. finanziaria '96	---	---	1.050 mld.
Piano Triennale	1.040 mld.	1.140 mld.	1.290 mld.
Preventivo CNR	1.039 mld.	1.030 mld.	1.043 mld.
Consuntivo CNR	1.039 mld.	999 mld.	---

4.4 - Secondo una condivisibile prospettazione dell'Ente, la spesa complessiva sostenuta dallo stesso, al netto delle partite di giro, può esser ripartita in cinque ampie tipologie, per ciascuna delle quali sono state impegnate, negli anni in esame, le risorse indicate nella **Tabella** che segue:

TABELLA 16 TIPOLOGIE DI SPESA

	1991		1992		1993		1994		1995	
	mld.	%	mld.	%	mld.	%	mld.	%	mld.	%
- Spese generali e di ammin.ne	172.	12	164	11	164	12	163	13	180	14
- Spese di personale	523	38	551	40	543	40	536	44	570	43
- Spese complementari all'attività di ricerca	24	2	41	3	46	3	40	3	34	3
- Spese per l'attività di ricerca (esclusi i P.F.)	405	29	395	29	376	28	348	29	442	33
- Spese per Progetti finalizzati	262	19	232	17	230	17	130	11	94	7
TOTALE	1.386	100	1.383	100	1.359	100	1.217	100	1.320	100

Può notarsi come la distribuzione fra le varie categorie non abbia subito rilevanti variazioni nel triennio 1991/93, mentre negli esercizi 1994/95 alla forte contrazione degli impegni per i Progetti finalizzati ha fatto riscontro una lievitazione (sia in valori assoluti che percentuali) delle spese di personale e di quelle per le attività di ricerca (esclusi i P.F.).

Considerato che il personale è costituito per circa l'80% da ricercatori, tecnologi e tecnici, può concordarsi con l'affermazione dell'Ente secondo cui le spese complessivamente dedicate alla ricerca hanno sempre superato, nel periodo, il 75% del totale delle risorse a disposizione.

Con riguardo alle spese di ricerca in senso stretto, la **Tabella** che segue (elaborata dall'Ente) espone, limitatamente all'ultimo triennio, una disaggregazione della stessa per tipologia di interventi:

TABELLA 17 RIPARTIZIONE SPESE RICERCA PER TIPOLOGIE DI INIZIATIVE
(miliardi di lire)

INIZIATIVE	1993	1994	1995
- Comitati nazionali	234	207	204
- Progetti strategici	17	19	25
- Gruppi naz. protezione civile	12	13	14
- Attività culturale e scientifica di carattere generale	4	2	3
- Convenzioni	6	8	3
- Strumentazione scientifica	5	4	10
- Attività c/terzi	46	52	58
- Borse studio Mezzogiorno	5	1	2
- Intesa CNR/MISM	-	1	50
- Luce di sincrotrone	12	5	1
- Relazioni internazionali	15	15	17
- Borse studio F.S.E.	--	--	34
- Attività oceanografica	8	9	10
- Contributo "Area" Trieste	7	7	7
- Altre iniziative	5	5	4
TOTALE	376	348	442

Il complesso delle iniziative facenti capo ai Comitati nazionali assorbe la quota preponderante delle spese di ricerca, diminuita peraltro dal 62% al 46 %;

un significativo incremento, di circa il 26%, hanno registrato le attività per conto terzi, che nel triennio hanno inciso mediamente per oltre il 13% sul totale. Importi minori, ma di rilievo, sono stati impegnati per i Progetti strategici (61 miliardi, pari al 5,2%), per i Gruppi nazionali per la protezione civile (39 miliardi = 3,3%), per le relazioni internazionali (47 miliardi = 4%), per l'intesa C.N.R./MISM (51 miliardi = 4,4%).

Con la successiva **Tabella** l'Ente indica in quale misura si sia ripartita la spesa per ricerche (inclusa quella concernente i Progetti finalizzati) fra attività intra-murale ed attività extra-murale:

TABELLA 18 - RIPARTIZIONE SPESE RICERCA FRA ATTIVITA' INTRA/EXTRA MURALE (miliardi di lire)

ESERCIZI	ATTIVITA' INTRA-MURALE		ATTIVITA' EXTRA-MURALE		TOTALE	
	mld.	%	mld.	%	mld.	%
1991	263	39,4	404	60,6	667	100
1992	266	42,4	361	57,6	627	100
1993	256	42,2	350	57,8	606	100
1994	241	50,4	237	49,6	478	100
1995	287	53,5	249	46,5	536	100
TOTALE	1.313	45-	1601	55-	2.914	100

Complessivamente, nel quinquennio, le attività di ricerca affidate a soggetti esterni hanno assorbito una quota di spesa superiore a quella dedicata alle attività interne; emerge, tuttavia, una inversione di tendenza che va giudicata positivamente, quale indice di un più elevato grado di utilizzazione del patrimonio di strutture e di risorse umane interne all'Ente.

Infine, le **Tabelle** che seguono mostrano che la quota di spesa destinata alle ricerche non orientate e di base è stata pari, nel quinquennio, a circa il 21% del totale delle previsioni di spesa (al netto delle partite di giro e dell'avanzo di

amministrazione presunto) e che, per quanto riguarda il 1995, le ricerche di tale natura hanno assorbito le percentuali relativamente più elevate delle risorse umane e finanziarie dedicate, in sede previsionale, ai vari obiettivi socio-economici di ReS.

In proposito si ricorda che il rapporto degli esaminatori dell'OCSE del 1991 osservava che "soltanto una parte minima delle sovvenzioni del C.N.R. va alla ricerca di base" e ciò a differenza di quanto praticato dagli analoghi organismi di altri Paesi.

L'osservazione non sembra più del tutto pertinente alla luce dei dati di successiva esposizione, elaborati dall'Ente sulla base di una indagine effettuata secondo parametri concordati a livello internazionale.

TABELLA 19 - QUOTA SPESA PER RICERCHE NON ORIENTATE
(miliardi di lire)

ANNI	TOTALE PREVISIONI DI SPESA a	SPESA DESTINATA A RICERCHE NON ORIENTATE b	RAPPORTO % b:a
1991	1.098,5	264,8	24,1
1992	1.438,5	294,9	20,5
1993	1.508,1	271,0	18,0
1994	1.277,3	264,5	20,7
1995	1.279,9	265,4	20,7

TABELLA 20 - RIPARTIZIONE PERCENTUALE PER OBIETTIVI SOCIO-ECONOMICI DELLE PREVISIONI DI SPESA PER RICERCA E DEL PERSONALE DI RICERCA NEL 1995.

OBIETTIVI SOCIO-ECONOMICI	% PREVISIONI SPESA	% RICERCATORI E TECNICI
- Esplorazione e utilizzazione ambiente terrestre	6,7	6,1
- Infrastrutture e pianificazione del territorio	3,3	3,1
- Controllo e tutela ambiente	9,1	8,2
- Protezione e promozione salute umana	12,2	7,9
- Produzione, distribuzione e uso razionale energia	4,0	2,5
- Produzione e tecnologia in agricoltura	11,0	11,2
- Produzione e tecnologie industriali	17,3	15,3
- Strutture e relazioni sociali	1,6	2,0
- Esplorazione e utilizzazioni spazio	3,4	5,1
- Ricerche civili e non classificate	5,6	0,3
- Ricerche non orientate	25,8	38,3
	100,0	100,0

AVVERTENZE: Nella presente Tabella, a differenza della precedente, non sono ricomprese le "spese generali" e/o "complementari alla ricerca".

Le percentuali sono calcolate su un totale di spesa di 1030.3 miliardi e di 6.339 unità di personale ricercatore e tecnico.

5) IL PROBLEMA DELLA VALUTAZIONE DELLA RICERCA

5.1 - Il già ricordato rapporto degli "Esaminatori" dell'O.C.S.E. del 1991 individuava come una delle esigenze fondamentali, per il sistema della ricerca in Italia e per il C.N.R. in particolare, quella della valutazione, giudicata all'epoca largamente carente, della qualità e dei risultati della ricerca; e precisava che ciò significava per l'Ente non soltanto la valutazione della produzione scientifica dei vari organi di ricerca, ma anche "la regolare verifica per vedere se il modo di determinare le sue priorità, selezionare i progetti, formare il suo personale di ricerca e, soprattutto, usare i fondi disponibili.... risponda al ruolo.... ed alla funzione assegnati al C.N.R."

Anche il "Rapporto sulla ricerca scientifica e tecnologica in Italia" per il triennio 1989/91, curato dal MURST, affermava la centralità del problema della valutazione della ricerca in un ambito di risorse declinanti, nel quale i progetti possono essere avviati solo in sostituzione di quelli in corso e solo un'adeguata selezione consente di decidere quali attività sia opportuno continuare e sviluppare e quali interrompere al fine di intraprenderne di nuove.

Nel "Rapporto", tale processo sistematico di analisi dei programmi in atto, volto a perseguire obiettivi di efficienza e di efficacia, viene giudicato "alquanto articolato e complesso", in quanto "nel campo della ricerca è per definizione estremamente difficile stabilire quali siano le decisioni "giuste" ed i livelli di prestazione "soddisfacenti" o addirittura "ottimi". Si riconosce, tuttavia, che "le metodologie e gli approcci impiegati nel processo di valutazione sono ormai numerosi e sufficientemente affidabili, a condizione che vengano impiegati da esperti nel settore che ne conoscano i punti di forza e di debolezza". In proposito, vengono citati: la valutazione dei "pari" ("peer review"), l'analisi delle pubblicazioni scientifiche e tecniche, gli indici di impatto, le analisi dell'efficienza strutturale; e si precisa che le valutazioni delle strutture e dei progetti possono essere ex-ante, ad - interim ed ex-post; possono coinvolgere i ricercatori, i responsabili delle strutture e coloro che prendono le decisioni di politica scientifica; possono essere svolte da valutatori interni o esterni all'organizzazione ; possono prevedere la figura del "garante" della valutazione.

Considerazioni analoghe vengono svolte nel “Piano Triennale della ricerca 1994/96”, ove si osserva che in Italia il controllo di qualità della produzione scientifica è stato adottato solo saltuariamente in alcuni programmi e che, in genere, l'esame dei progetti avviene ex-ante, con ridotti effetti di selezione, mentre il controllo ex-post, quando ha luogo, si svolge prevalentemente su basi amministrativo-burocratico - formali piuttosto che in relazione al contenuto. Viene ribadita la complessità dell'argomento “valutazione della qualità della ricerca”, di cui si segnalano - fra le questioni fondamentali - il rischio di burocratizzazione del processo (quando si adottino procedure formalizzate, che possano portare a valutazioni conformistiche limitatrici di approcci originali), il problema di come stabilire standards di qualità per le ricerche finalizzate (per le quali è necessario utilizzare criteri multiobiettivo per tenere conto, oltre che della qualità scientifica, anche di fattori come utilità, efficienza, applicabilità).

Tra i metodi di valutazione, il Piano raccomanda che venga generalizzato quello, internazionalmente adottato, del “peer review”: malgrado le sue intrinseche limitazioni, viene infatti ritenuto al momento non sostituibile, purché adattato flessibilmente alle varie situazioni e fondato sulla trasparenza dei criteri adottati e delle regole di applicazione.

5.2 - Nell'ambito del C.N.R. le problematiche attinenti la valutazione della ricerca conoscono soluzioni parzialmente differenziate in relazione alle tipologie di intervento.

Per le iniziative promosse dai Comitati nazionali di consulenza, la valutazione ex-ante dei progetti di ricerca è svolta con il citato metodo del “peer review”, affidato ai componenti degli stessi Comitati a seconda delle rispettive competenze, talora integrato da altre metodologie: analisi tecnico-scientifico programmatica, analisi programmatica della gestione, studio degli output, valutazione dell'efficienza operativa.

Gli elementi di valutazione dei singoli progetti si riferiscono a parametri, quali: validità scientifica del progetto e sua specificità rispetto alle iniziative avviate o in corso di attivazione di altri programmi; qualità ed adeguatezza delle risorse umane, idoneità delle infrastrutture e delle apparecchiature scientifiche disponibili; congruità dei tempi di realizzazione e dei costi; potenziale

impatto sul contesto socio-economico. Aspetti e fattori di carattere particolare vengono presi in considerazione per ricerche di tipo esplorativo (originalità, interdisciplinarietà, potenziale di applicazione) ovvero per progetti di tipo più applicativo (esistenza di indagini di mercato, capacità di tradurre i risultati della ricerca in prodotti o processi e di fornire un sostegno alle innovazioni incrementali).

La verifica dei risultati e la misura della produttività degli organi di ricerca viene compiuta attraverso l'utilizzazione di una molteplicità di indicatori (attualmente 19, distinti in 5 gruppi a seconda dell'oggetto dell'attività) e di parametri, quali: raffronto tra programmi delineati in sede previsionale e risultati realmente conseguiti; congruità dei costi sostenuti e modalità di utilizzazione dei finanziamenti e delle risorse umane; analisi e valutazione dei progetti di collaborazione scientifica e di collegamenti internazionali attivati.

Per quanto riguarda i Progetti Finalizzati, il processo di valutazione ex-ante prevede l'intervento anche di un organismo esterno all'Ente, il CIPE, cui spetta esaminare la proposta di Progetto al fine di autorizzarne l'avvio.

In tale sede, vengono utilizzati una pluralità di indicatori: contributo alla riduzione della dipendenza tecnologica dell'Italia, contributo alla formazione di nuovi ricercatori, contributo allo sviluppo del Mezzogiorno, efficienza della gestione, capacità di attivare risorse esterne al settore pubblico, qualità dei partners coinvolti nel progetto, sistemi di gestione organizzativa del Progetto.

L'assetto procedurale per la valutazione intra - C.N.R. delle attività scientifiche dei progetti è costituito da un nutrito complesso di organi, tecnico-scientifici e politico-amministrativi, cui spetta assicurare l'oggettività e la trasparenza delle operazioni, sia nella fase di esame dello studio di fattibilità, che nelle fasi di gestione e infine di controllo delle attività svolte; quest'ultima diversamente articolata, secondo che trattasi di contratti di ricerca di area pubblica (Università, Amministrazioni dello Stato, enti pubblici) ovvero di area privata (imprese ed enti pubblici legati a sistemi di contabilità industriale).

I risultati dei P.F. sono poi descritti attraverso alcuni parametri quantitativi: pubblicazioni su riviste straniere, pubblicazioni su riviste italiane e comunicazioni a congressi, "oggetti" risultanti dall'attività di ricerca, brevetti depositati, "oggetti" effettivamente trasferiti nell'utilizzazione pratica.

5.3- I dati e le rilevazioni statistiche essenziali relativi all'attività svolta sono riportati dal C.N.R. in una serie di pubblicazioni annuali, oltre che nella banca dati su "host computer"; dati di sintesi sono contenuti nelle relazioni allegate ai conti consuntivi, alle quali si fa rinvio per integrare i brevi cenni e le Tabelle che seguono.

Un primo prospetto, elaborato dall'Ente solo nel 1991 e nel 1995, contiene la "sintesi dei risultati ottenuti dagli Istituti e Centri del C.N.R.": non essendo disponibili i dati relativi agli anni 1992/94, nè essendo forniti elementi per utili raffronti (con istituti universitari, altri enti pubblici o privati, organismi stranieri), neppure è possibile esprimere compiute valutazioni sulla significatività di tali indici, in termini assoluti o di andamento tendenziale. Può solo osservarsi, per il 1995, l'aumento di oltre il 22% della "quantità" dei risultati prodotti, con la sola rilevante eccezione dei brevetti diminuiti del 17%, malgrado il modesto incremento in termini reali della dotazione finanziaria (204 miliardi a fronte di 170); e può riferirsi quanto affermato dall'Ente nella relazione al consuntivo 1992, secondo cui il C.N.R. "pur essendo destinatario di circa il 7,5% di tutte le risorse pubbliche e private dedicate alla ricerca, contribuisce a circa il 50% delle pubblicazioni scientifiche internazionali prodotte da tutti i ricercatori italiani".

TABELLA 21**SINTESI DEI RISULTATI OTTENUTI DAGLI ISTITUTI E CENTRI DI RICERCA DEL CNR NEL 1991 e 1995**

Tipo di attività	1991	1995
A: Attività di carattere prevalentemente scientifico		
A1: Pubblicazioni su riviste con comitato di redazione intern.nale	4.154	4.950
A2: Pubblicazioni su riviste con comitato di redazione nazionale	1.008	1.142
A3: Pubblicazione nei proceeding di congressi internazionali	2.743	3.707
A4: Pubblicazione nei proceeding di congressi nazionali	2.026	2.217
A5: Comunicazioni a congressi internazionali	1.303	1.754
A6: Comunicazioni a congressi nazionali	1.007	1.195
	12.241	14.965
B. Attività di carattere scientifico-informativo		
B1: Libri pubblicati con editori stranieri	468	474
B2: Libri pubblicati con editori italiani	394	434
B3: Rapporti tecnici e memorie interne	1.088	1.409
B4: Pubblicazioni di altro genere	334	406
	2.284	2.723
C. Attività inerente alla formazione		
C1: Corsi universitari	1.439	1.831
C2: Organizzazione corsi, scuole e seminari	1.536	1.631
C3: Docenze in altri corsi, scuole e seminari	1.011	1.178
C4: Tesi di laurea svolte presso l'organo	1.137	1.618
	5.123	6.258
D: Attività di studio e documentazione		
D1: Attività editoriale	204	218
D2: Organizzazione di convegni e congressi	292	357
D3: Collaborazione a riviste e congressi	1.884	2.537
	2.380	3.112
E: Attività con ricadute esterne di carattere economico		
E1: Brevetti	63	52

La successiva **Tabella** espone i risultati ottenuti, con riferimento a ciascuno degli anni in esame, dai Progetti Finalizzati nel loro complesso:

TABELLA 22

TIPO DI RISULTATO	1991	1992	1993	1994	1995
A) Pubblicazioni su riviste straniere	2.795	3.086	2.608	3.349	3.358
B) Pubblicazioni su riviste italiane; comunicazioni a congressi	2.385	2.897	2.453	2.968	2.975
C) "Oggetti" risultanti dall'attività (prototipi, manuali, software) e trasferibili in applicazione pratica	1.309	1.116	2.226	1.006	1.012
D) Brevetti depositati	62	39	51	15	15
E) "Oggetti" effettivamente trasferiti nell'applicazione pratica	217	341	198	206	223
N. "P.F." in corso nell'anno	16	15	15	6	6

Anche per questi indicatori può ripetersi il discorso fatto in precedenza: di per sè non appaiono molto significativi, in assenza di confronti con dati relativi a realtà assimilabili e di correlazione con le risorse umane e finanziarie impiegate; le difficoltà di valutazione aumentano a causa della disomogeneità e discontinuità nelle prospettazioni elaborate dall'Ente nelle relazioni che accompagnano i bilanci e che dovrebbero supportare una migliore comprensione dei dati. Un tentativo di analisi più approfondita, anche se parziale, verrà compiuto più avanti, nel paragrafo dedicato ai P.F.

5.4- Volendo tentare, a conclusione di questo paragrafo, un giudizio sulla congruità ed efficacia dei metodi e dei procedimenti utilizzati dal C.N.R. per valutare le proprie attività di ricerca nelle loro varie fasi (proposta, gestione, risultati), si possono innanzitutto richiamare le considerazioni, sul punto, del già citato Rapporto del MURST del 1992: "Nel complesso si può affermare che il C.N.R. rappresenta uno degli enti, in cui la valutazione della ricerca è parte integrante della "cultura" e delle procedure correnti. Tuttavia tale strada è stata percorsa soltanto in parte; va decisamente perseguita una politica di valu-

tazione ex-ante ed ex-post delle iniziative intraprese sia all'interno della struttura scientifica dell'ente, sia attraverso il finanziamento di iniziative esterne. Ma il completamento di un disegno di valutazione che metta il C.N.R. allo stesso livello degli altri analoghi enti dei paesi avanzati urta contro una serie di ostacoli tra cui si possono citare: una generale tendenza - nel settore pubblico - ad evitare lo scrutinio di esaminatori che vogliano misurare le prestazioni; relazioni industriali improntate più al garantismo che alle prestazioni ed alla competitività internazionale; una struttura dei Comitati di consulenza che dovrebbe essere il luogo della valutazione qualificata e indipendente, ma che finisce per contribuire alla presa delle decisioni dell'ente".

Sono osservazioni ancora in gran parte attuali e condivisibili, che costituiscono opportuna premessa per alcune ulteriori riflessioni da parte della Corte.

In via generale, e a parte quanto si dirà più avanti con riferimento a singole tipologie di interventi, per quanto riguarda i processi di valutazione ex-ante essi soffrono innanzitutto della già lamentata mancanza di un piano programmatico pluriennale, il che impedisce di valutare le varie proposte di iniziative in un quadro globale e pre-determinato di priorità e compatibilità.

Per le ricerche orientate e finalizzate, inoltre, la valutazione del progetto non dovrebbe mai prescindere dall'attribuire un peso adeguato, almeno pari a quello concernente la sua rilevanza scientifica, alla concreta aspettativa di non remote applicazioni e soddisfacenti ricadute economiche e/o sociali e ciò presuppone, a monte, che l'iniziativa sia promossa anche sulla base di impulsi, attentamente vagliati, provenienti dai futuri potenziali utilizzatori; tale criterio, anche se compreso nella gamma di quelli cui l'Ente dichiara di conformare le proprie scelte, non sembra risultare nei fatti di costante o rigorosa applicazione.

A questo proposito, il Piano Triennale osserva, e la Corte condivide, che quello dei P.F. è "uno strumento potenzialmente di grande portata, peraltro non sempre utilizzato con una sufficiente interazione, soprattutto nell'impostazione dei programmi, con il mondo industriale e dei servizi, e finendo talvolta con l'esprimere in buona misura gli interessi scientifici autoreferenziali degli organismi di ricerca. Questi ultimi dovrebbero trovare spazio nell'altro strumento messo a punto dal C.N.R.: i progetti strategici".

Gli indicatori offerti per valutare i risultati delle ricerche appaiono, poi, come già notato, alquanto inadeguati: sono esclusivamente di tipo quantitativo

non ponderale, mancano riferimenti ad eventuali standards internazionali o ai corrispondenti livelli di altri organismi nazionali o esteri, ignorano i possibili incroci con i dati relativi alle risorse (finanziarie ed umane) impiegate, non considerano in modo sistematico gli effetti - anche a non breve termine - prodotti sul contesto socio-economico.

Almeno per i progetti di maggior impegno, inoltre, dovrebbe essere generalizzato il ricorso al contributo di qualificati valutatori esterni, da affiancare a quelli di estrazione interna, in modo da elevare quanto più possibile il tasso di oggettività dei giudizi, sia ex-ante che ex-post.

Infine, anche per garantire ai soggetti esterni interessati (tra i quali: organi di vigilanza e di controllo, autorità preposte alle decisioni di finanziamento dei programmi di ricerca) la quantità e la qualità delle informazioni necessarie all'esercizio delle rispettive attribuzioni, l'Ente dovrebbe curare la elaborazione di relazioni consuntive annuali della propria attività, con corredo di schede illustrative, dati statistici, tavole di indicatori, grafici, che si presentino con i caratteri della completezza, della essenzialità, della standardizzazione.

6) L'ATTIVITA' DEI COMITATI E DEGLI ORGANI DI RICERCA.

L'attività di ricerca c.d. "intra-murale" del C.N.R. è svolta dal sistema di ricerca interno formato dai 15 Comitati nazionali di consulenza e dai circa 330 organi ad essi afferenti, ai quali spetta anche curare i rapporti di collaborazione e di committenza con organismi esterni per la realizzazione delle attività di ricerca c.d. "extra-murale".

Questa complessa ed articolata rete scientifica, le cui iniziative sono ampiamente illustrate nelle relazioni di consuntivo dell'Ente, alle quali per tale aspetto si fa rinvio, ha impegnato nel quinquennio risorse per circa 1.015 miliardi, che rappresentano oltre il 15% di tutta la spesa dell'Ente, al netto delle partite di giro. In realtà, una quantificazione più adeguata dei costi della ricerca svolta dal sistema "interno" dovrebbe includere anche gli oneri per il personale impiegato nella ricerca stessa; ma si tratta di un particolare aspetto di un problema più generale, esaminato in altre parti della presente relazione (v. paragrafo 4.4 e 11.2).

Le **Tabelle** che seguono, elaborate sulla base dei dati contenuti nelle relazioni dell'Ente, cercano di offrire una chiave di lettura dei dati stessi e consentire un approccio valutativo dei modi di impiego della quota di risorse impegnata attraverso i Comitati e gli organi di ricerca.

TABELLA 23

INTERVENTI COMITATI 1991/95: IMPORTI COMPLESSIVI IMPEGNATI PER TIPOLOGIA DI INTERVENTI

TIPOLOGIA INTERVENTI	1991			1992			1993			1994			1995		
	N.	mld.	%	N.	mld.	%	N.	mld.	%	N.	mld.	%	N.	mld.	%
- Organi di ricerca	=	91,9	54	=	118,5	59	=	133,9	57	=	131,7	64	=	130,8	64
- Contratti di ricerca *	471	10,6	6	541	11,4	6	569	13,3	6	505	9,6	5	622	12	6
(art. 20, n. 1, reg.to 1967)															
- Borse di studio	420	3,6	2	677	1,4	1	688	17,8	8	341	7,1	3	411	9	4
(art. 20, n. 8, reg.to 1967)															
- Contributi di ricerca **	4.126	50,7	30	4.592	52,2	26	4.877	52,8	22	4.347	44,9	22	4.262	39,9	20
(art. 2, n. 4, D.L.vo Lgt. 82/1945)															
- Altri contributi ***	ND	13,5	8	2.114	16,7	8	ND	16,5	7	ND	13,0	6	1.827	12,4	6
(art. 20, n. 2-7, reg.to 1967)															
TOTALI		170,3	100		200,2	100		234,3	100		206,3	100		204,1	100

* Finanziamenti a studiosi o Enti per lo svolgimento di determinati programmi mediante contratti di ricerca da concludere secondo schemi generali.

** Contributi ad istituti scientifici, a studiosi ed a ricercatori.

*** Contributi per soggiorni di studiosi in istituti scientifici italiani o esteri, per organizzazione e partecipazioni a congressi, per stampa di atti congressuali, per redazione e pubblicazione di periodici ed opere scientifiche.

ND = Dato non disponibile.

XIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 24

INTERVENTI COMITATI 1995: IMPORTI IMPEGNATI PER COMITATO E PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO

COMITATI	ORGANI DI RICERCA		CONTRATTI DI RICERCA		BORSE DI STUDIO		CONTRIBUTI DI RICERCA		ALTRI CONTRIBUTI		TOTALE	
	Mld.	%	Mld.	%	Mld.	%	Mld.	%	Mld.	%	Mld.	%
01	5,1	57	0,5	6	2,3	25	=	1,1	12	9,0	100	
02	17,9	76	5,0	21	0,4	2	0,1	0,2	1	23,6	100	
03	17,3	73	1,4	6	0,5	2	4,1	0,4	2	23,7	100	
04	14,3	61	0,7	3	0,9	4	6,7	1,0	4	23,6	100	
05	8,5	70	0,8	6	0,4	3	2,0	0,5	4	12,2	100	
06	10,5	69	0,1	1	0,6	4	3,7	0,3	2	15,2	100	
07	13,0	76	=	=	0,4	2	3,2	0,5	3	17,1	100	
08	3,0	25	1,0	9	0,1	1	4,8	3,0	25	11,9	100	
09	2,3	27	0,2	2	0,9	11	2,7	2,4	28	8,5	100	
10	2,9	31	0,2	2	0,7	7	3,7	2,0	21	9,5	100	
11	11,4	68	1,3	8	0,3	2	3,4	0,4	2	16,8	100	
12	11,3	86	0,4	3	0,4	3	1,0	0,1	1	13,2	100	
13	8,2	83	0,2	2	0,5	5	0,9	0,1	1	9,9	100	
14	4,1	68	=	=	0,3	5	1,5	0,1	2	6,0	100	
15	1,0	26	0,2	5	0,3	7	2,1	0,3	8	3,9	100	
TOTALE	130,8	=	12,0	=	9,0	=	39,9	=	12,4	=	204,1	=

* DENOMINAZIONE COMITATI = 01: Scienze matematiche. 02: Scienze fisiche. 03: Scienze chimiche. 04: Scienze biologiche e mediche. 05: Scienze geologiche e minerarie. 06: Scienze agrarie. 07: Scienze ingegneria e architettura. 08: Scienze storiche e filosofiche. 09: Scienze giuridiche e politiche. 10: Scienze economiche, sociologiche e statistiche. 11: Ricerche tecnologiche e innovazione. 12: Scienze e tecnologie dell'informazione. 13: Scienze e tecnologie ambiente e habitat. 14: Biotecnologie e biologia molecolare. 15: Scienza e tecnologia dei beni culturali.

TABELLA 25

SPESA COMPLESSIVA COMITATI ES. 1995 E INTEGRALE 1991/95
RAPPORTO SPESA/RISULTATI ES. 1995

COMITATI	19 95				1991/ 1995	
	SPESA IMPEGNATA (a) mil. lire	%	RISULTATI (b) N. Totale (di cui: brevetti)	RAPPORTO a:b	mil. lire	%
01	8.985	4,4	716	-	45.760	4,5
02	23.559	11,5	3.343	(8)	124.032	12,2
03	23.729	11,6	4.960	(14)	117.876	11,6
04	23.561	11,5	3.175	(5)	122.168	12,0
05	12.208	6,0	1.776	-	61.125	6,0
06	15.216	7,5	1.776	(5)	76.118	7,5
07	17.092	8,4	1.804	(1)	86.220	8,5
08	11.939	5,9	500	-	64.704	6,4
09	8.477	4,1	354	-	45.417	4,5
10	9.470	4,6	249	-	50.836	5,0
11	16.793	8,2	1.245	(7)	84.472	8,3
12	13.214	6,5	-	-	43.764	4,3
13	9.901	4,9	376	-	42.341	4,2
14	6.009	3,0	681	(1)	30.961	3,1
15	3.963	1,9	36	-	19.481	1,9
TOTALI	204.116	100,0	20.991	(41)	1.015.275	100,0

Può innanzitutto notarsi che la ripartizione della spesa fra le varie tipologie di interventi ha conosciuto, nel quinquennio, variazioni non marginali (Tab. 23): con un incremento di 10 punti percentuali della spesa per gli “organi di ricerca” ed una corrispondente riduzione dei “contributi di ricerca”; in flessione anche la quota di spesa per “contributi ad altre iniziative”, stabile invece quella per “contratti di ricerca”, altamente discontinua quella per “borse di studio”.

La spesa per gli organi di ricerca, a sua volta, si è così ripartita fra i vari impieghi (importo e percentuale medi per anno):

- spese di funzionamento:	79,6 mld	69%
- spese di investimento:	24,0 mld	21%
- spese per missioni:	11,9 mld	10%
- spese per supporti informatici (solo nell'ultimo triennio)	9,6 mld	---

La ripartizione percentuale media all'interno dei singoli Comitati si discosta talora in misura significativa dai valori ora indicati; l'indagine compiuta sui dati 1995 mostra, infatti: per le spese di funzionamento oscillazioni comprese fra -4 e +9 punti percentuali, per le spese di investimento fra -9 e +5 e per le spese di missione fra -3 e +3. Appare alquanto elevata la quota impegnata per missioni del personale, specie se rapportata a quella dedicata ad investimenti.

Sempre con riferimento al 1995, dall'analisi sulla dotazione complessiva dei singoli Comitati e sulla ripartizione degli importi impegnati da ciascuno di essi fra le varie tipologie di intervento (Tab. 24), emergono alcune notazioni di fondo, che - sulla base dei dati esaminati - possono ritenersi in massima parte valide anche per i precedenti esercizi.

Sotto il primo profilo (si veda anche la Tab. 25), va posta in evidenza l'ampia divaricazione esistente fra le dotazioni massime (sopra i 23 miliardi) e le minime (sotto i 10), che appare giustificarsi essenzialmente in funzione delle profonde differenze che caratterizzano i modi di svolgimento ed i costi della ricerca nelle varie discipline scientifiche.

Quanto alla ripartizione della spesa fra le varie tipologie di intervento, emerge la distinzione fra i Comitati in cui è decisamente prevalente la quota

destinata alla ricerca “interna” ed i Comitati nei quali invece gli impegni maggiori sono rivolti alla ricerca “extra-murale”. Fra i primi, i Comitati 02, 03, 07, 12 e 13 (scienze fisiche, chimiche, ingegneria, tecnologia dell’informazione e dell’ambiente), tutti con percentuali di spesa per gli “organi di ricerca” nettamente superiori alla media generale del 64%; fra i secondi, i Comitati 08, 09, 10 e 15 (scienze storico-filosofiche, giuridico-politiche, economico-sociologiche, tecnologia dei beni ambientali), che dedicano alla ricerca interna percentuali inferiori alla metà del valore medio ed impegnano in contributi oltre il 60% delle loro dotazioni, a fronte di un valore medio del 26%.

A proposito dei “contributi di ricerca”, previsti dall’art. 2 n. 4 del D.Lvo n. 82/1945, i cui principali beneficiari sono istituti e ricercatori universitari, il numero delle concessioni annue si è mantenuto sempre su livelli elevati, malgrado la già ricordata diminuzione della relativa spesa in termini percentuali, oltre che in valore assoluto; come conseguenza, l’importo medio dei singoli contributi è sceso da 12,3 a 9,4 milioni e la maggior parte di essi si colloca intorno alla soglia minima dei 5/6 milioni.

Si è quindi accentuato quel fenomeno di polverizzazione contributiva che ha sempre in parte caratterizzato questo tipo di interventi, ma che ora rischia di snaturarne completamente la funzione.

I costi della ricerca, in ogni campo, sono divenuti ormai così elevati che non è immaginabile considerare “contributo ad un progetto di ricerca” una assegnazione di pochi milioni; questa finisce per assumere inevitabilmente la connotazione di generica integrazione degli introiti dell’istituto o del reddito dello studioso beneficiari della concessione.

E’ vero che la norma sopra citata espressamente recita: “....il C.N.R..... concede assistenza ed aiuto mediante il conferimento di contributi...”, ma la disposizione va letta tenendo conto dell’epoca in cui fu emanata (marzo 1945) e della esigenza - allora primaria - di favorire in ogni modo la ricostruzione del tessuto scientifico e tecnologico del Paese distrutto dalla guerra. A mezzo secolo di distanza, la norma non può che essere riferita alle ipotesi di partecipazione finanziaria del C.N.R. a specifici programmi di ricerca, non avulsi dal generale quadro programmatico dell’Ente.

Tale interpretazione evolutiva della norma, che trova riscontro anche nei formulari adottati per la concessione dei contributi, postula tuttavia l’efficacia

determinante dell'intervento finanziario del C.N.R., ma anche una rigorosa selezione delle richieste, con riguardo all'oggetto della ricerca ed alla sua coerenza con i più generali programmi dell'Ente.

Anche se i grafici elaborati da quest'ultimo rivelano un alto tasso di delibere di non accoglimento, sta di fatto che il numero comunque elevato dei contributi concessi, la misura frequentemente esigua degli stessi, l'oggetto di molte delle proposte di ricerca accolte lasciano pensare ad un filtro valutativo ancora a maglie troppo larghe.

La materia va, quindi, attentamente ripensata, anche in sede legislativa, alla luce del mutato quadro normativo riguardante sia il C.N.R. che l'università, nella prospettiva di finalizzare la concessione dei contributi a specifici programmi di ricerca elaborati di intesa con gli organi del C.N.R. ovvero di creare canali alternativi per il finanziamento della ricerca nell'Università.

L'Ente sembra, peraltro, aver avvertito tale esigenza e nel novembre 1995 ha avviato in via sperimentale l'iniziativa di "progetti integrati C.N.R. - Università", finanziati attraverso contributi "modali" alle Università stesse: trattasi di contributi da concedersi (per importi unitari dell'ordine di almeno 40 milioni) per la realizzazione di ricerche proposte da istituti del C.N.R., che poi collaborano al loro svolgimento e ne effettuano il controllo scientifico.

La Corte, riservandosi di valutare i risultati di tale iniziativa dopo una sua congrua sperimentazione, rappresenta la necessità che ai problemi sopra evidenziati, e oggetto di segnalazione già nelle precedenti relazioni, possano comunque trovarsi soluzioni che assicurino un efficace sostegno finanziario a significativi programmi di ricerca ed un trasparente e proficuo impiego delle pubbliche risorse.

La funzione di promozione e aiuto finanziario di attività di ricerca esterne è svolta anche a mezzo di contratti di ricerca: il diverso strumento giuridico utilizzato garantisce un più efficace controllo del rapporto, rispetto alla concessione di contributi, ma richiede procedure di gestione più complesse e costose -.

Anche questo tipo di intervento vede, come interlocutore privilegiato, l'Università, sia come numero di contratti che come importo complessivo (nel 1995, rispettivamente: il 67% ed il 73% del totale); seguono le categorie degli altri enti, pubblici e privati, le industrie e i singoli ricercatori.

Nella Tabella 25, infine, si sono posti a raffronto, per ciascun Comitato, i totali della spesa impegnata nel 1995 e dei risultati conseguiti nel medesimo anno, così come quantificati dall'Ente secondo la medesima metodologia adottata per la sintesi riprodotta in Tabella 21.

Ne emerge un quadro assai variegato della "produttività" comparata fra i vari Comitati: ad ogni unità di risultato prodotta corrisponde un importo impegnato di 4,8 milioni per il Comitato 03 (Scienze chimiche), di 23,9 per i Comitati 08 e 09 (Scienze storico-filosofiche e Scienze giuridico-politiche) e di 110,1 per il Comitato 15 (Scienza e tecnologia dei beni culturali).

Pur annettendo una valenza solo sintomatica a tale indicatore meramente quantitativo, del resto l'unico ricavabile dai dati a disposizione, è indubbio che per taluni Comitati l'Ente dovrebbe porsi il problema di una riorganizzazione che conduca a decisi miglioramenti nel rapporto costi/risultati.

Naturalmente, dovrà essere anche affinata la strumentazione occorrente per procedere ad una più adeguata ed articolata valutazione sia dei risultati conseguiti da ciascun Comitato, e dagli organi afferenti, sia della loro produttività in relazione alle caratteristiche dell'attività svolta; in proposito si fa rinvio alle notazioni di ordine generale esposte nel paragrafo precedente.

7) I PROGETTI FINALIZZATI

7.1- I progetti finalizzati (P.F.), nati a metà degli anni '70 (i primi 18 furono attivati nel 1976), sono unità funzionali tecnico-scientifico-amministrative, a carattere multidisciplinare, costituite a tempo determinato (di solito, 5 anni) e aventi come obiettivo lo sviluppo della ricerca applicata e dell'innovazione.

Sono disciplinati da un apposito regolamento che li definisce come “un insieme coordinato di attività di ricerca, sviluppo e dimostrazione di prototipi relativi a prodotti, processi e servizi, di durata definita, volto all'acquisizione di conoscenze e innovazioni, trasferibili al sistema produttivo, al tessuto economico-sociale e al contesto politico-giuridico del Paese, relative a tematiche considerate prioritarie nel quadro della programmazione economica nazionale”; i P.F. cosiddetti di “terza generazione”, avviati all'inizio degli anni '90, trovano peraltro riscontro anche nelle azioni comunitarie definite nei Programmi quadro europei.

Alle attività di ricerca dei P.F. possono partecipare gli organi del C.N.R., Università, enti e consorzi di ricerca, enti locali ed amministrazioni dello Stato, imprese e loro consorzi.

Organi del P.F. sono: il “Direttore”, nominato tra “persone di alta qualificazione scientifica ed esperienza gestionale”, anche estranee al C.N.R. o di nazionalità straniera; gli eventuali “coordinatori di sottoprogetto”; il “Comitato di progetto”, composto da esperti italiani o stranieri; il “Consiglio degli utenti del progetto”, composto da membri scelti fra gli utenti potenziali dei risultati scientifici del progetto, il cui compito è “fornire valutazioni sulla congruità tra lo sviluppo del progetto e le esigenze concrete dei settori interessati, nonché sulla trasferibilità ed utilizzabilità dei prodotti del progetto”.

La struttura operativa è costituita dall'unità funzionale “Direzione del P.F.”, inquadrata nella Direzione centrale “Affari scientifici e programmazione” e dotata di un apposito contingente di personale, di ruolo, a contratto o comandato.

I P.F. vengono finanziati utilizzando una quota-parte del contributo ordinario dello Stato al C.N.R., entro il limite massimo stabilito con apposita norma della legge di bilancio; nel periodo 1991/95, a fronte di finanziamenti assegnabili fino a 1.600 miliardi, l'Ente ha stanziato nei propri bilanci, per la co-

pertura degli oneri relativi all'attuazione dei P.F., somme per circa 830 miliardi.

Tali somme sono poi erogate mediante assegnazioni straordinarie alla Direzione del progetto e agli organi di ricerca del C.N.R., nonché mediante contratti di ricerca con Università, pubbliche amministrazioni, privati e borse di studio per la formazione e qualificazione di ricercatori.

Sulle procedure per l'attivazione dei P.F. e per il controllo e la valutazione dei risultati si rinvia ai cenni contenuti nel paragrafo 5.2.

7.2- Nelle Tabelle che seguono sono riportate le principali informazioni concernenti la situazione dei P.F. al 31 dicembre 1995 (**Tab. 26**) e il quadro dei risultati conseguiti alla medesima data dai P.F. completati e da quelli “in adempimenti di chiusura” (**Tab. 27**).

TABELLA 26 SITUAZIONE DEI P.F. AL 31/12/1995

NOME PROGETTI	DELIBERA CIPE	DURATA PREVISTA	ADEMPIMENTI CHISURA	SPESA MASSIMA AUTORIZZATA DA CIPE (mld. lire)	IMPEGNI COMPLESSIVI (mld. lire)
<u>A) PROGETTI IN CORSO</u>					
1 - Ingegneria genetica	2.6.89	91/95	96	46,60	40,33
2 - Invecchiamento	2.6.89	91/95	96	58,94	52,71
3 - FATMA (prevenzione e controllo fattori malattia)	2.6.89	91/95	96	97,73	86,06
4 - RAISA (ricerche avanzate innovazione sistema agricolo)	2.6.89	91/95	96	226,00	196,05
5 - ACRO (applicazioni cliniche ricerca oncologica)	26.7.90	92/96	97	138,00	89,54
6 - Trasporti 2	26.7.90	92/96	97	291,96	122,97
<u>B) PROGETTI IN ADEMPIMENTI DI CHIUSURA</u>					
7 - Calcolo parallelo	28.5.87	89/93	94/95	63,42	60,42
8 - Tecnologie elettroottiche	28.5.87	89/93	94/95	52,95	51,32
9 - Tecnologie superconduttive	28.5.87	89/92	94/95	38,50	*44,92
10 - Materiali speciali	28.5.87	89/93	94/95	84,61	82,51
11 - Chimica fine	28.5.87	89/93	94/95	95,88	91,72
12 - Robotica	28.5.87	89/93	94/95	67,77	65,31
13 - Telecomunicazioni	28.5.87	89/93	95	78,52	75,82
14 - Pubblica Amministrazione	6.3.85	87/93	94	30,01	**30,96
15 - Servizi internazionalizzazione imprese	28.5.87	89/92	93/95	10,58	**11,11
16 - Edilizia	28.5.87	89/93	95	115,35	89,99
17 - Biotecnologie e biostromamentazione	28.5.87	89/93	94/95	84,37	80,84

* L'eccedenza di spesa, rispetto all'autorizzazione, è dovuta alla necessità di interventi aggiuntivi, coperti nell'ambito degli stanziamenti per l'attività ordinaria; il CIPE non ha potuto autorizzare il riassetto dei conti, a causa della tardività della relativa richiesta.

** L'eccedenza di spesa è apparente, essendosi realizzate economie rispetto agli impegni assunti.

TABELLA 27

**RISULTATI OTTENUTI
DAI PP.FF IN ADEMPIMENTI DI CHIUSURA --**

PROGETTI FINALIZZATI	A	B	C	D	E
Calcolo Parallelo	645	1580	1618	5	1153
Tecnologie Elettroottiche	242	502	156	21	90
Tecnologie superconduttive	355	235	21	14	488
Materiali Speciali	1888	2030	245	33	18
Chimica Fine	2940	225	0	70	115
Robotica	298	2500	538	19	40
Telecomunicazioni	165	388	226	5	0
Pubblica Amministrazione	0	84	0	0	0
Servizi e strutture inter. Imprese	5	400	12	0	0
Edilizia	5	12	64	0	15
Biotec. e Biostrumentazione	5152	7301	657	44	184
TOTALE	11695	15257	3537	211	2103

**RISULTATI OTTENUTI
DAI PP.FF IN CORSO D'OPERA NEL 1995**

PROGETTI FINALIZZATI	A	B	C	D	E
Ingegneria genetica	321	364	126	1	42
Invecchiamento	787	270	315	0	93
Fatma	1183	1365	125	2	45
Raisa	434	346	109	12	26
Acro	555	310	0	0	0
Trasporti 2	78	320	337	0	17
TOTALE	3358	2975	1012	15	223

A = Pubblicazioni su riviste straniere.

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

C = "Oggetti" risultanti dall'attività di ricerca (es.: prototipi, manuali, programmi, software o qualunque altro "prodotto" trasferibile nell'applicazione pratica).

D = Brevetti depositati.

E = "Oggetti" effettivamente trasferiti nell'utilizzazione pratica.

Anche in questo caso, i dati offerti consentono solo analisi parziali e valutazioni approssimative, sia per i motivi indicati in precedenza (v. paragrafo 5.3), sia perchè diversi sono il peso e la valenza attribuibili a ciascuna tipologia di risultati, in assoluto ed ancor più in relazione alle tematiche proprie dei singoli progetti.

Premessa tale doverosa avvertenza, non si può tuttavia non rilevare che per taluni progetti il numero e/o la qualità dei “risultati” conseguiti appare piuttosto deludente, sia in assoluto che in rapporto alla quantità di risorse impegnate (v. i P.F. “Pubblica Amministrazione”, “Servizi e strutture per la internazionalizzazione delle imprese, “Edilizia”).

Si osserva inoltre che i risultati costituiti da “pubblicazioni” e “comunicazioni a congressi” sono in numero assolutamente prevalente rispetto agli “oggetti” ed ai “brevetti” (con le eccezioni dei P.F. “Calcolo parallelo” e “Tecnologie superconduttive”) e ciò rischia di vanificare sostanzialmente gli scopi propri ed essenziali dei progetti finalizzati.

Tale rischio è soprattutto elevato per progetti nell’area delle scienze umane (giuridiche, economiche, sociali) che già per loro natura è improbabile possano dar luogo ad “attività di ricerca, sviluppo e dimostrazione di prototipi relativi a prodotti, processi e servizi” e per i quali è anche meno agevole accertare l’effettiva novità e proficuità dei singoli contributi di ricerca; onde progetti del tipo dovrebbero essere attivati solo in presenza di forti esigenze e nella prospettiva di qualità certa dei risultati e di loro concreta utilizzazione.

In generale, per una più compiuta valutazione dei risultati dei P.F. occorrerebbe che, a cura dell’Ente o del MURST, venissero seguiti anche gli esiti e le ricadute derivanti a medio-lungo termine e se ne desse poi adeguata informazione nelle sedi interessate.

Osserva, a questo proposito, il Piano triennale: “Al termine dei progetti va prevista una attività impegnativa di verifica e promozione del trasferimento dei risultati. I gruppi di monitoraggio, valutazione e trasferimento dovranno comprendere sempre anche esperti di estrazione industriale e, di norma, esperti internazionali”.

Per quanto riguarda gli aspetti attuativi, può notarsi che, nel loro complesso, i P.F. in “adempimenti di chiusura” hanno assorbito circa il 94% degli

stanziamenti autorizzati dal CIPE per la loro attuazione, il che dimostra l'elevato grado di attendibilità delle relative previsioni di spesa.

Non sempre, invece, sono stati rispettati i tempi originariamente programmati: poichè la "rimodulazione" delle attività e l'eccessivo protrarsi delle fasi di chiusura può comportare - fra l'altro - incremento dei costi, proroghe e slittamenti di programmi debbono essere limitati a casi di assoluta necessità.

8) CENNI SULLE ALTRE PRINCIPALI FORME DI ATTIVITA'

8.1- Progetti strategici - Nascono nel 1985 ed hanno il fine di porre in essere azioni coordinate ed interdisciplinari per obiettivi strategici di interesse scientifico e tecnologico, a valenza anche internazionale. In essi operano prevalentemente ricercatori facenti parte delle strutture dell'Ente. I P.S. sono caratterizzati da maggiore flessibilità e velocità di programmazione rispetto ai P.F. e sono finanziati sia mediante assegnazioni di fondi aggiuntivi agli organi di ricerca del C.N.R., sia attraverso assegnazioni a terzi di contratti di ricerca, di contributi, di borse di studio; le une e le altre non hanno una propria evidenziazione contabile in bilancio, a differenza delle assegnazioni per i P.F., e vengono quindi realizzati attingendo alle ordinarie dotazioni dei competenti Comitati.

Negli undici anni dalla loro istituzione sono stati finanziati oltre 200 Progetti per un importo complessivo di 215,5 miliardi; nel periodo 1991/95 i finanziamenti sono ammontati a circa 86 miliardi.

Dalle relazioni dell'Ente non è dato conoscere secondo quali criteri vengano scelti i temi delle ricerche (il cui oggetto induce talora a ritenere che insistano su problematiche già ampiamente dibattute), quali risultati abbiano conseguito i vari Progetti e quale concreta utilizzazione abbiano eventualmente ricevuto.

Trattandosi di ricerche finalizzate, tali informazioni appaiono essenziali per giudicare la proficuità della relativa spesa.

8.2- Partecipazione a consorzi e società consortili. La partecipazione dell'ente a consorzi di ricerca è stata disciplinata in via generale con decreto MURST del 1° settembre 1989; inoltre, specifiche leggi di settore, che prevedono la possibilità di partecipazione di enti pubblici non economici ad iniziative consortili di imprese (in specie, medio-piccole), legittimano anche il C.N.R. ad avvalersi di tale strumento per lo svolgimento, in associazione con altri soggetti, di propri compiti istituzionali (v. leggi n. 240/1981, n. 46/1982, n. 366/1990, n. 317/1991). Infine, ha natura normativamente obbligatoria (D.P.R. 6 marzo 1978, n. 102) la partecipazione al "Consorzio per l'Area scientifica e tecnologica di Trieste".

Sul tema, l'Ente ravvisa "la necessità di una norma di legge che, integrando in via generale il dettato dell'art. 2602 e segg. del c.c., autorizzi in senso ampio la partecipazione del C.N.R. a consorzi di ricerca anche nella prospettiva del più vasto sviluppo applicativo al quale appare destinato il ruolo dei consorzi di ricerca a carattere misto pubblico e privato, sia a livello nazionale per la realizzazione dei Parchi scientifici e tecnologici..., sia a livello comunitario ed internazionale, secondo il modello organizzativo già anticipato nei Paesi della UE dalla introduzione del Gruppo Europeo di Interesse Economico - GEIE" (relazione al consuntivo 1994).

La Corte, nel ritenere comunque opportuna una compiuta disciplina legislativa della materia, da un lato riconosce la potenziale validità dello strumento consortile per lo svolgimento da parte del C.N.R., in forma sinergica con altri soggetti, di programmi di ricerca, trasferimento ed innovazione; dall'altro, raccomanda che l'assunzione di iniziative del genere sia sempre valutata tenendo conto anche della loro piena coerenza con le linee programmatiche e strategiche dell'Ente, nonché della loro compatibilità con le sue complessive esigenze, in termini di capacità organizzative e di risorse umane e finanziarie.

Nel 1995 le partecipazioni del C.N.R. in consorzi e società consortili sono state in numero di 19 ed hanno comportato introiti (per contratti attivi) di circa 2 miliardi e spese, per oneri consortili e per l'assunzione di nuove partecipazioni, di circa 38 milioni; sostanzialmente analoghi i dati riguardanti gli esercizi precedenti. Nella relazione al consuntivo 1992 l'Ente esprimeva anche un riepilogo dei risultati economici e patrimoniali di gestione dei consorzi partecipati: 10 chiudevano con un disavanzo complessivo di 2.407 milioni, 6 con un avanzo complessivo di 74 milioni e 3 in pareggio; tale riepilogo, omesso nelle relazioni degli esercizi successivi, costituisce utile elemento di informazione a fini valutativi ed è quindi opportuno che si provveda nuovamente alla sua elaborazione.

8.3-Trasferimento innovazioni e brevetti. Le attività di trasferimento e gestione dell'innovazione prodotta dal C.N.R., mirate a fornire risposte reali e concrete alle esigenze di crescita tecnologica e di sviluppo qualitativo del sistema manifatturiero e terziario, operano su quattro filiere tecnologiche: modelli e strategie di gestione, valorizzazione dell'innovazione (tutela, diffusione e tra-

sferimento dei risultati innovativi), qualità (normativa e certificazione), servizi reali alle imprese ed alle PP.AA.

Nel rinviare per gli altri punti alle analitiche illustrazioni contenute nelle relazioni dell'Ente che accompagnano i bilanci consuntivi, merita qui fornire in sintesi dati ed informazioni sull'attività brevettuale, che rimane il principale veicolo per il trasferimento dell'innovazione tecnologica nella produzione industriale e di servizi.

Già dai primi anni '80 il C.N.R. ha compiuto un'ampia opera di sensibilizzazione dei propri ricercatori sull'importanza dello strumento brevettuale e ciò ha dato positivi risultati, portando il numero dei brevetti depositati da una media annua di 20 ad una di 60-80 ed il portafoglio complessivo a 660 nel 1995 (erano 606 a fine 1991). D'altro canto, il rapporto tra brevetti depositati e licenze di sfruttamento concesse, che è mediamente di 5 a 1, viene definito dall'Ente "molto lusinghiero", se confrontato con quello ottenuto da altre organizzazioni europee (così, nella relazione al consuntivo 1991).

Nel contempo sono naturalmente aumentati anche i costi correlativi (di deposito, mantenimento e tutela), malgrado venga seguito l'indirizzo di abbandonare i brevetti che, entro il settimo anno di vita, non abbiano stimolato interessi industriali per il loro sfruttamento; in proposito, particolarmente oneroso risulta per l'Ente l'avvalersi di uffici brevettuali esterni, cui è costretto a ricorrere per la insufficienza, all'interno, di esperti dotati delle necessarie elevate professionalità, che è quindi opportuno vengano gradualmente implementate al fine di contenere i costi ed accrescere l'efficienza complessiva della struttura.

A fronte delle spese per la gestione dei brevetti stanno i ritorni economici che l'Ente ottiene dallo sfruttamento dei propri trovati, sia diretti (versamento da parte delle licenziatarie di somme iniziali, royalties, minimi garantiti, rimborsi di spese) che indiretti (borse di studio, contributi di ricerca, apparecchiature in comodato d'uso e materiali di consumo acquistati dalle licenziatarie). Come pure, vanno considerati benefici di natura extra-contabile, quali ritorno di know-how e di immagine, i cui effetti anche in termini economici sono riscontrabili e valutabili solo nel medio/lungo termine.

Ad integrazione di quanto precede vengono riprodotte due **Tabelle** elaborate dall'Ente, che espongono alcuni dati significativi su brevetti depositati, contratti di licenza stipulati e bilancio finanziario spese/ritorni (i dati di cui alla Tabella 29 non sono più stati inseriti nelle relazioni successive al 1992; appare invece opportuno che la loro elaborazione venga ripristinata).

TABELLA 28

BREVETTI, CONTRATTI E BILANCIO FINANZIARIO

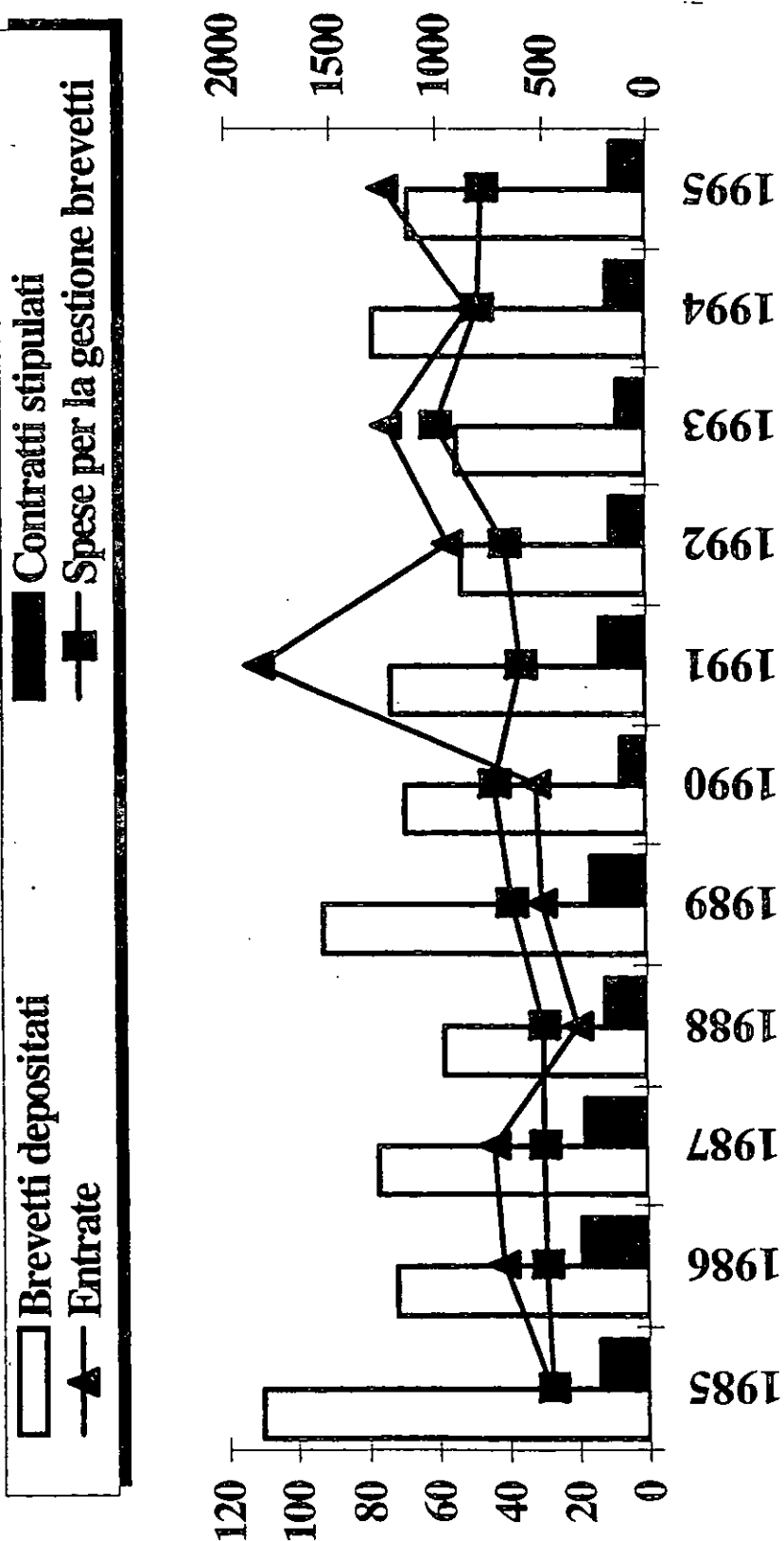


TABELLA 29

ATTIVITA' BREVETTUALE - ANALISI COSTI/BENEFICI

Anno finanz.	SPESE (cap. 104064)	ENTRATE				Totale Entrate
		Ritorni diretti (cap.310002)	Ritorni indiretti		Finanziamenti **	
			Borsisti	Estensioni brevetti *		
1985	465.000.000	328.641.000	21.000.000	135.000.000	32.500.000	517.141.000
1986	488.185.000	509.012.000	28.000.000	55.000.000	133.000.000	725.012.000
1987	480.986.000	519.036.000	0	280.000.000	14.500.000	733.536.000
1988	499.872.000	153.500.000	56.000.000	140.000.000	29.000.000	378.500.000
1989	649.563.000	276.215.000	105.000.000	90.000.000	35.000.000	506.215.000
1990	694.734.000	365.479.000	56.000.000	150.000.000	10.000.000	581.479.000
1991	597.499.000	480.779.000	338.000.000	37.000.000	949.300.000	1.805.079.000
1992	672.144.000	545.722.000	18.000.000	25.000.000	377.000.000	965.722.000
TOTALI	4.547.983.000	3.178.384.000	3.034.300.000			6.212.684.000
CONTO ECONOMICO ATTIVO PER L. 1.664.701.000						

* Spese sostenute dalle licenziatarie per la protezione all'estero di brevetti C.N.R.

** Contributi per ricerca, apparecchiature in comodato d'uso ad organi C.N.R., materiali di consumo acquistati dalle licenziatarie per organi C.N.R., etc...

8.4- Rapporti internazionali e relazioni esterne. Come affermato nella relazione al consuntivo '95, "all'attività internazionale e alle attività promozionali in Italia e all'estero gli organi di governo del C.N.R. attribuiscono l'importante funzione di recuperare ed accrescere la progettualità dell'Ente e l'internazionalizzazione delle proprie strutture scientifiche".

In particolare, la dimensione comunitaria è stata assunto quale riferimento prioritario per l'Ente, in un quadro di complementarità e coerenza programmatica fra le proprie azioni e quelle europee.

Tali asserzioni trovano riscontro in una serie di dati significativi:

- tra il 1990 ed il 1995 la quota di partecipazione dei laboratori dell'Ente a programmi di ricerca europei sale dal 25 % al 46 %, il numero degli istituti coinvolti passa da meno di 80 a 141 e quello dei progetti finanziati dalla CE da 150, per 15 mld. di lire, a 423, per oltre 78 mld. di lire (v. tabella 1 al paragrafo 1.5);

- in 52 di tali progetti (pari al 12 % del totale) il C.N.R. svolge la funzione di "coordinatore internazionale", a conferma della qualità dell'intervento sia in fase propositiva che di gestione;

- in aggiunta ai contributi, le risorse congiunte C.N.R./C.E. investite nei menzionati progetti, in corso o stipulati nel 1995 in attuazione delle previsioni del IV Programma Quadro, ammontano a circa 100 miliardi di lire.

Con l'obiettivo di promuovere un migliore raccordo con le strutture della Commissione europea e garantire un efficace supporto all'attività comunitaria dei ricercatori operanti in ambito C.N.R., anche ai fini delle procedure per l'ottenimento di possibili finanziamenti, nell'ottobre 1992 è stato istituito un apposito Ufficio in Bruxelles, divenuto operativo nel corso del 1993.

Ad esso sono assegnati tre dipendenti di ruolo del C.N.R., ai quali viene applicato il trattamento economico previsto dall'art. 30 del D.P.R. 509/1979 (assegno metropolitano, decurtato dell'indennità integrativa speciale; indennità di sede estera con le modalità previste per il personale dipendente dal Ministero degli affari esteri).

Dalle notizie fornite dall'Ente, su richiesta istruttoria della Corte, il costo annuo dell'ufficio può stimarsi in circa 610 milioni di lire (66 milioni per l'affitto della sede, 130 per le spese di funzionamento, 413 per le indennità di sede estera), al netto degli oneri per gli assegni metropolitani al personale.

Oltre alla partecipazione alle iniziative in ambito comunitario, l'attività internazionale del C.N.R. si realizza anche attraverso forme di collaborazione bilaterale (nel 1995 erano operanti 33 accordi di cooperazione scientifica e tecnologica con omologhi enti di altri Paesi) e multilaterale: associazione a numerosi organismi scientifici internazionali (74 nel '95) e partecipazione a grandi progetti di ricerca e ad iniziative di carattere interdisciplinare. Tra queste, un particolare rilievo riveste il Programma nazionale di ricerca in Antartide (previsto dalle leggi n. 284/85 e n. 380/91), per la cui attuazione il C.N.R. ha il compito di stabilire gli obiettivi scientifici annuali ed è affiancato dall'ENEA, cui spetta definire i contenuti tecnologici e provvedere alla gestione operativa dell'intero Programma.

8.5- Attività di formazione, borse di studio. Un settore di fondamentale interesse per l'Ente è costituito dall'attività di formazione di nuovi ricercatori, che viene promossa utilizzando una pluralità di strumenti: concessione di contratti e contributi di carattere ordinario o tramite i Progetti finalizzati, assegni pluriennali per il finanziamento dei corsi di dottorato di ricerca presso le Università, sovvenzioni a missioni da e per l'Italia di giovani studiosi e - soprattutto - assegnazione di borse di studio, bandite nell'ambito di vari settori di intervento e da utilizzarsi presso gli organi dell'Ente, le Università o altri enti di ricerca, italiani ed esteri.

Il quadro riepilogativo del numero delle borse bandite negli anni 1991/95, partitamente per ciascuno dei vari settori di intervento, e delle somme complessivamente impegnate, è esposto nella **Tabella** che segue (elaborata sulla base dei dati contenuti nelle relazioni dell'Ente ai consuntivi).

TABELLA 30 - BORSE DI STUDIO

	1991	1992	1993	1994	1995
COMITATI	420	610	362	357	584
PROGETTI STRATEGICI E SPECIALI	12	56	67	57	59
C.N.R./NATO	107	107	41	129	129
PROGETTI FINALIZZATI	974	593	430	466	40
MEZZOGIORNO	207	101	92	34	66
CONTRATTI C/TERZI	---	---	3	63	54
F.S.E.	---	---	---	2.102	---
TOTALE BORSE BANDITE	1.720	1.467	995	3.208	932
TOTALE IMPEGNI (miliardi di lire)	*27,2	30,5	39,5	19,6	**48,5

* Non comprende gli impegni per le borse del progetto Mezzogiorno, non essendo disponibile il dato relativo.

** Comprende gli impegni per le borse F.S.E. bandite nel 1994

9) LE ATTIVITA' DI RICERCA NEL MEZZOGIORNO

9.1- Il primo piano annuale di attuazione del Programma triennale di sviluppo del Mezzogiorno 1987/89, approvato dal CIPE il 29 dicembre 1986, comprendeva - fra l'altro - l'attivazione di una manovra strategica per il riequilibrio della ricerca scientifica pubblica, imperniata sull'impegno congiunto e integrato del C.N.R., a carico del suo bilancio ordinario, e dell'intervento straordinario, a carico dei fondi della legge n. 64/1986.

Tale manovra, mirata al potenziamento ed all'ampliamento della rete scientifica del C.N.R. nel Mezzogiorno, doveva articolarsi in due fasi triennali rivolte ad elevare l'incidenza della spesa del C.N.R. nelle Regioni meridionali dal 18% al 30% e poi al 40%, con oneri complessivi - nella prima fase 1988/90 - di 740 miliardi (il 30% dei quali a carico del C.N.R. per un importo di 222 miliardi) e - nella seconda - di 680 miliardi (il 60% dei quali a carico del C.N.R. per un importo di 408 miliardi).

L'intesa di programma fra MISM e C.N.R., a tal fine sottoscritta l'8 marzo 1988, approvata dal CIPE il successivo 30 marzo ed avviata a realizzazione dal C.N.R. per una parte degli interventi di propria competenza, è stata successivamente modificata sulla base di atto aggiuntivo 26 luglio 1990, contenente aggiornamenti e integrazioni al piano progettuale del 1988.

L'intesa, originariamente articolata in 7 progetti-obiettivo (i più importanti, quelli relativi alla realizzazione di infrastrutture edilizie nelle Aree di ricerca, all'acquisto di strumentazione scientifica, ad un programma di formazione per 1950 borsisti, all'ampliamento dell'organico per 1.307 posti, alla realizzazione di 11 progetti strategici), è ora impostata per Aree di ricerca: Bari, Cagliari, Catania, Cosenza, Lecce, Napoli, Palermo, Potenza e Sassari.

Per ciascuna di esse è prevista la stipula di apposita convenzione per definire qualità e misura degli interventi (per l'edilizia, per l'acquisto di strumentazione, per spese di funzionamento, per l'assunzione di personale, per attività di formazione) e modalità di finanziamento e rendicontazione. Sono inoltre previsti interventi a carattere "tematico", oggetto di altre 4 convenzioni: "Progetti strategici", "Attività di promozione, gestione e trasferimento", "Infrastrutture informatiche per il Mezzogiorno" (nell'ambito del progetto comunitario STRIDE), "Potenziamento dell'Istituto Motori di Napoli".

Gli eventi che, all'inizio degli anni '90, hanno portato alla fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno ed alla soppressione degli organismi ad esso preposti e provocato - fra l'altro - il subentro del MURST nell'intesa con il C.N.R. (ai sensi del D.Lvo n. 96/1993 e della legge n. 104/1995), hanno anche contribuito a determinare il completo stravolgimento dei tempi e modi di attuazione dell'intesa.

Nel corso del 1996 essa è stata, pertanto, rimodulata allo scopo di "definire nuove procedure in grado di superare i problemi gestionali ed amministrativi incontrati e di adeguare.... alcuni dei parametri di riferimento.... posti a base dell'aggiornamento del 1990", ivi compresa la quantificazione del fabbisogno finanziario, che subisce un incremento, a totale carico della quota C.N.R., da 740 a 791,19 miliardi (+6,9%); incremento, per oltre il 60% ascrivibile all'ampliamento delle dotazioni di personale.

9.2- Secondo comunicazione dell'Ente in data 28 gennaio 1997, in risposta a richiesta istruttoria della Corte del 19 dicembre 1996, lo stato di attuazione dell'intesa è così riassumibile in termini finanziari.

TABELLA 31

STATO ATTUAZIONE FINANZIAMENTI INTESA C.N.R./MURST

SETTORI DI INTERVENTO	FINANZIAMENTI PREVISTI		EROGAZIONI 1988/96		DA EROGARE	
	TOT.	C.N.R.	TOT.	C.N.R.	TOT.	MURST
DA CONVENZIONARE						
1) A.R. Bari	71,20	38,02	29,02	29,02	42,18	33,18
2) A.R. Cagliari	12,61	7,02	5,52	5,52	7,09	5,59
3) A.R. Catania	87,14	39,55	22,05	22,05	65,09	47,59
4) A.R. Cosenza	58,18	16,30	13,80	13,80	44,38	41,88
5) A.R. Lecce	37,56	18,35	7,70	7,70	29,86	19,21
6) A.R. Palermo	90,20	26,36	26,36	26,36	63,84	63,84
7) A.R. Potenza	26,86	12,66	8,66	8,66	18,20	14,20
8) A.R. Sassari	37,99	20,39	9,76	9,76	28,23	17,60
CONVENZIONATI						
9) A.R. Napoli	240,15	59,59	95,16	59,59	144,99	144,99
10) Progetti strategici	75,00	15,80	72,04	15,80	2,96	2,96
11) Promozione gestione trasferimento	7,00	=	2,95	=	4,05	4,05
12) Istituto Motori Napoli	20,15	9,25	8,25	5,25	11,90	7,90
13) Infrastrutture informatiche per il Mezzogiorno - STRIDE	27,15	9,90	14,21	9,90	12,94	12,94
TOTALI	791,19	273,19	315,48	213,41	475,71	415,93

(in miliardi di lire)

TABELLA 32 - STATO DI ATTUAZIONE INTESA C.N.R./MURST PER TIPOLOGIA DI INTERVENTI (mld. di lire)

SETTORI DI INTERVENTO *	FINANZ. MENTI PREVISTI		EROGAZIONI	
	(Mld.)	(% su tot.)	(Mld.)	(% su previs.)
Edilizia	291,3	42,7	32,4	11,1
Strumentazione	160,2	23,5	48,5	30,3
Funzionamento	59,6	8,7	13,4	22,4
Personale	106,9	15,7	68,0	63,6
Formazione	64,0	9,4	64,0	100,0
	682,0	100,0	226,3	33,2

* Non sono qui compresi i finanziamenti per interventi ("Progetti strategici", "Promozione gestione trasferimento risultati", "Infrastrutture informatiche") tipologicamente non inquadrabili nei settori di cui alla Tabella

Dalla prima **Tabella** si rileva che, dopo nove anni, la prima fase triennale del piano di sviluppo del C.N.R. nel Mezzogiorno è stata realizzata, sotto il profilo finanziario, nella complessiva misura del 40%, con la quota del C.N.R. coperta al 78% e quella MIS/MURST a meno del 20%.

Quanto al grado di attuazione sostanziale, solo nei 5 settori - su 13 - per i quali sono state stipulate le convenzioni (fra il luglio 1991 ed il dicembre 1993), i relativi programmi sono stati, in tutto o in buona parte, realizzati, avendo potuto contare anche sull'apporto finanziario previsto a carico dello Stato.

Sono così state completate le attività di ricerca per i Progetti strategici, sono stati effettuati i lavori edilizi e gli acquisti di strumentazione per l'Istituto motori di Napoli, è in avanzata fase di realizzazione la creazione di infrastrutture informatiche nell'ambito del progetto STRIDE, cofinanziato al 50% dalla Comunità e che dovrà essere inderogabilmente terminato entro il dicembre 1997; così come proseguono, in parallelo con lo svolgimento delle altre iniziative dell'intesa, le attività di promozione gestione e trasferimento dei risultati conseguiti.

Ancora parziale, invece, l'attuazione del complesso di interventi previsti per l'Area di ricerca di Napoli; in particolare, sono al momento in corso le procedure per gli interventi edilizi (sede di Avellino ed edificio nel Centro di-

regionale di Napoli) e quelle per l'espletamento dei concorsi del primo contingente del personale da assumersi nel triennio 1996/98.

Per quanto riguarda la situazione delle altre 8 Aree di ricerca, sono stati sinora effettuati, a carico dei soli finanziamenti del C.N.R., interventi per circa 123 miliardi, pari al 29% del totale. Secondo previsione dei competenti uffici dell'Ente, si ritiene che "la maggior parte degli interventi possa essere conclusa entro il 2000".

Dai dati della **Tabella 32** emerge che oltre il 50% delle erogazioni sinora effettuate ha riguardato i settori della formazione (per la quale sono stati completamente utilizzati i finanziamenti previsti) e del personale. Per quest'ultimo tipo di spesa sono già stati impiegati circa i due terzi dell'importo previsto, con i quali sono stati realizzati due degli obiettivi in proposito mirati dall'intesa: assunzione di 150 unità ex art. 36 legge n. 70/1975 ed istituzione di 250 dottorati di ricerca nelle Università del Mezzogiorno.

Restano ancora del tutto inattuati gli obiettivi più ambiziosi, l'ampliamento dell'organico per 1.307 unità e la copertura di 318 posti già vacanti nella pianta organica. E' evidente che gli stanziamenti residui, circa 39 miliardi, sono ampiamente insufficienti a coprire gli "oneri iniziali" di tali assunzioni, come previsto dall'intesa; oneri (stimabili, per il primo anno, in 80/100 miliardi), che dovranno quindi gravare sulle ordinarie dotazioni di bilancio, per le quali l'Ente si attende conseguenziali incrementi delle assegnazioni statali a suo favore.

Il giudizio, che può trarsi dall'insieme dei dati esposti, sul modo in cui è stata gestita l'intesa C.N.R. - MISM/MURST non può che essere severo.

Un programma di investimenti per 1.420 miliardi in 6 anni, che avrebbe dovuto dare impulso decisivo al potenziamento della ricerca nel Mezzogiorno e così anche creare i presupposti per un duraturo sviluppo dell'economia e dell'occupazione in settori tecnologicamente avanzati, dopo circa 10 anni risulta attuato solo in percentuale modesta e potrà prevedibilmente completarsi solo oltre l'anno 2000, in un quadro economico e sociale certamente diverso da quello in funzione del quale il programma venne all'origine impostato. Malgrado le successive parziali rimodulazioni, può quindi dubitarsi se, una volta realizzato, tale programma sarà ancora pienamente rispondente alle esigenze del

momento, tanto della ricerca scientifica che del più generale contesto socio-economico del Mezzogiorno.

Della situazione così venutasi a determinare sono certamente responsabili anche gli eventi che hanno interessato, e decretato la fine, dell'intervento straordinario nelle Regioni meridionali; ma le responsabilità maggiori incombono sulle indecisioni, i ritardi e le inefficienze dell'apparato amministrativo-burocratico e sull'eccesso di procedure farraginose e defatiganti.

Per parte sua, il C.N.R. ha adempiuto, laddove possibile, i compiti assegnatigli dal programma, talora anche anticipando a proprio carico interventi di competenza del MISM/MURST; senonchè, può dubitarsi che le iniziative realizzate, nei settori non convenzionati, abbiano sempre conseguito i risultati sperati, avuto riguardo al loro carattere necessariamente frammentario ed avulso dal preordinato contesto organico.

Conclusivamente, sul punto, la Corte deve rivolgere pressante invito a tutti i soggetti interessati, e segnatamente al MURST, perchè - nel presupposto che siano considerati tuttora validi ed attuali gli obiettivi previsti dell'intesa di programma - vengano allora rapidamente stipulate le convenzioni ancora mancanti, erogati i fondi relativi ed accelerate tutte le procedure occorrenti per il completamento, in tempi ravvicinati, dei previsti interventi.

10) - LE ATTIVITA' IMMOBILIARI

10.1- L'assetto organizzativo del C.N.R. si è sempre caratterizzato per l'accentuata articolazione sul territorio nazionale.

All'origine, ciò fu dovuto alla dislocazione degli organi di ricerca dell'Ente presso le sedi universitarie; quando queste, negli anni '70, cominciarono a non essere più disponibili, per l'impetuoso accrescimento della popolazione studentesca, il C.N.R. si trovò a dover reperire soluzioni alternative, costituite inizialmente - in ragione della loro più rapida disponibilità - da locazioni e da acquisti di immobili già costruiti, di solito nelle stesse località in cui i vari Istituti tradizionalmente operavano.

Successivamente, lo sviluppo quantitativo sia degli organi di ricerca che del personale, insieme all'emergere di taluni inconvenienti insiti nelle soluzioni sopra indicate e della necessità di ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili, indussero l'Ente ad adottare una diversa strategia, di decentramento logistico-funzionale, incentrata sulla graduale realizzazione di grandi Aree di ricerca, e cioè di macro insediamenti nei quali accorpate più Istituti e capaci non soltanto di costituire una soluzione logistica razionale, ma anche di svolgere il ruolo di "poli scientifico-tecnici" di riferimento, dotati di servizi e grandi apparecchiature comuni, oltre che della "massa critica" necessaria per interagire con le realtà (culturali, di ricerca e di produzione) esistenti sul territorio ospitante.

Così, a partire dalla metà degli anni '80, si è dato avvio ad un impegnativo programma edificativo e di acquisizioni immobiliari, che ha ricevuto ulteriore impulso a seguito della stipula dell'intesa di programma con il MISM, con la previsione della istituzione di otto nuove Aree di ricerca nel Mezzogiorno.

L'attuazione del programma ha peraltro conosciuto problemi e difficoltà di varia natura (dalle specificità che caratterizzano gli edifici destinati ad attività di ricerca alla complessità delle procedure per gli appalti di lavori pubblici, dalla riduzione in termini sostanziali del contributo dello Stato alla impossibilità di programmare su base pluriennale in assenza di certezze sulla dimensione dei finanziamenti pubblici e sui loro effettivi tempi di erogazione) che hanno inevitabilmente determinato rallentamenti ed anche provvisorie deroghe alle linee-guida del programma, con ulteriori acquisizioni di immobili in locazione con eventuale opzione di acquisto.

In dipendenza di tali difficoltà e ristrettezze di bilancio, nel 1994 l'Ente, secondo quanto comunicato (con nota n. 46044 del 26 aprile 1995) in risposta a richiesta istruttoria della Corte, ha impostato la propria politica in materia immobiliare sulla base di nuovi indirizzi:

- revisione delle iniziative in atto onde completarle in un quadro di contenimento della spesa, con esclusione di ogni variante o miglioramento non indispensabile alla funzionalità dell'opera;
- esclusione di ogni nuova iniziativa immobiliare non finanziata con risorse provenienti da fonti esterne all'Ente;
- revisione dei canoni di locazione di più elevato ammontare e loro adeguamento ai prezzi di mercato e rinegoziazione dei contratti di locazione con opzione di acquisto da parte del C.N.R. su finanziamento MISM/MURST;
- risoluzione dei contratti relativi ad iniziative immobiliari non più compatibili con le risorse disponibili;
- piano di vendita degli immobili privi di concrete prospettive di utilizzazione per i fini della ricerca scientifica intramurale;
- ottimizzazione nell'utilizzo degli spazi a disposizione dell'Ente a vario titolo.

10.2- Delineati gli indirizzi strategici secondo cui il C.N.R. ha condotto nel tempo le attività in campo immobiliare, e prima di esaminare vicende e problemi particolari, è opportuno fornire qualche dato di fatto e le cifre di bilancio da cui possa emergere nei suoi tratti essenziali il quadro complessivo.

Gli impegni assunti sui pertinenti capitoli di spesa in conto capitale sono ammontati nel quinquennio a 306 miliardi; i pagamenti, in conto competenza e residui, a 386 miliardi.

Il valore della posta "Beni immobili" della situazione patrimoniale è passato da 318 miliardi, al 1° gennaio 1991, a 673 miliardi, al 31 dicembre 1995, con un incremento di 355 miliardi, pari al 112%; il relativo fondo di ammortamento copre circa il 40% di tale valore.

Il complesso degli immobili comunque nella disponibilità del C.N.R. (in proprietà per acquisto o per edificazione, in locazione, in comodato o altro titolo gratuito), così come la loro dislocazione sul territorio nazionale risultano dal prospetto che segue (elaborato sulla base dei dati forniti dall'Ente con la nota sopra citata):

TABELLA 33 - SITUAZIONE IMMOBILI C.N.R. (riferita all'esercizio 1995)

REGIONE	Proprietà (acquisti) (a)	Proprietà (edificazione) (b)	In comodato o altro titolo gratuito (c)	In corso di acquisizione (d)	TOTALI (a + b + c + d)	In locazione (e)
- Piemonte e Valle d'Aosta	2	3	1	---	6	10
- Liguria	1	--	1	1	3	3
- Lombardia	3	2	2	1	8	13
- Trentino	--	--	--	--	--	1
- Veneto	1	1	--	--	2	4
- Friuli V. G.	—	--	1	--	1	1
- Emilia	2	3	2	2	9	7
- Toscana	3	1	3	2	9	33
- Lazio	6	3	1	2	12	32
- Umbria	--	--	1	--	1	7
- Marche	--	1	--	--	1	--
- Abruzzo	--	--	1	--	1	1
- Campania	2	2	1	3	8	10
- Puglia	--	3	3	--	6	13
- Basilicata	--	--	1	--	1	1
- Calabria	--	--	2	--	2	5
- Sicilia	1	3	4	--	8	26
- Sardegna	--	--	6	--	6	6
- Estero*	--	--	--	--	--	2
TOTALI	21	22	30	11	84	175

* A Bruxelles e Zermatt (Svizzera)

Fra gli interventi realizzati dall'Ente in materia immobiliare nel biennio 1994/95, nel corso del quale hanno avuto anche un primo concreto riscontro i nuovi indirizzi operativi, possono essere ricordati:

- a Genova, è stato completato l'insediamento di tutte le strutture del C.N.R. con sede nella città nel complesso "Torre Francia", parte del quale in proprietà e parte in locazione; per quest'ultima, sono state ottenute condizioni più favorevoli rispetto al passato, grazie al trasferimento in nuovi locali di diverso proprietario;

- a Milano, è stato acquisito in locazione l'immobile realizzato da "Progetto Bicocca - Centro Tecnologico" s.r.l., dopo il completamento - con onere a carico della proprietà - dei lavori necessari per l'insediamento di istituti di ricerca a tecnologia pesante; allo scopo di ridurre l'elevato costo della locazione, l'Ente ha poi definito presso il MURST la pratica intesa ad ottenere, ai sensi della legge n. 498/1992, l'acquisto dell'immobile da parte di un ente previdenziale. Per effetto di tale operazione, e di altre egualmente mirate alla revisione dei canoni di locazione di immobili nell'area milanese, l'Ente dichiara di aver conseguito risparmi nell'ordine di 2,9 miliardi l'anno;

- a Bologna, è stato completato il complesso edilizio costruito dall'Ente nella Zona Navile, nel quale hanno trovato collocazione tutte le strutture di ricerca con sede nella città, precedentemente insediate in immobili in locazione;

- a Firenze, sono proseguiti i lavori di costruzione della nuova Area, per i quali è stata concordata - con l'impresa appaltatrice - una completa revisione delle opere e dei costi, tesa a conseguire risparmi;

- a Pisa, sono stati realizzati per circa due terzi i lavori di costruzione del vasto complesso edilizio della nuova Area di ricerca;

- a Roma, sono stati ultimati e collaudati i lavori di costruzione dell'Area di Roma 2 - Tor Vergata, così come sono stati completati i lavori di ristrutturazione della sede centrale;

- a Napoli, il C.N.R. ha ottenuto l'aggiudicazione dell'immobile in cui è allocata l'Area della ricerca, messo all'asta in seguito al fallimento della società proprietaria (la vicenda verrà trattata ampiamente più avanti); ancora irrisolto, invece, il contenzioso relativo ad altro immobile in locazione, sito nel nuovo Centro Direzionale (anche su tale questione si veda "infra");

- ad Avellino, è stato concluso l'acquisto di un edificio, dove aveva sede in locazione l'Istituto di ricerca per l'alimentazione; l'operazione, realizzata al prezzo stabilito dell'U.T.E., e finanziata con fondi a carico dell'intesa per il Mezzogiorno, ha anche consentito di eliminare il gravoso canone di locazione, di circa 2,5 miliardi l'anno;

- a Palermo, sono stati ultimati - a cura della proprietà - i lavori di adeguamento dell'immobile, acquisito in locazione con opzione di acquisto, nel quale sono stati sistemati (a partire dai primi mesi del 1996) tutti gli Istituti e gli uffici dell'Area di ricerca della città; anche in questo caso, l'Ente ha dichiarato di aver ottenuto dalla proprietà significativi ridimensionamenti sia del canone di affitto che dell'eventuale futuro prezzo di acquisto.

10.3- Le attività del C.N.R. in campo immobiliare hanno dato luogo in passato ad un pesante contenzioso civile ed a frequenti rilievi critici da parte delle Autorità di controllo e di vigilanza (Corte dei conti, Ministero della ricerca, Collegio dei revisori), sono state oggetto di numerosissimi atti ispettivi in sede parlamentare, hanno ripetutamente stimolato l'intervento del magistrato penale e di quello contabile.

Grazie all'impegno dei nuovi vertici dell'Ente, la situazione è gradualmente migliorata nel periodo oggetto della presente relazione, anche se taluni problemi sono ancora in parte da risolvere ed iniziative del passato, di dubbia legittimità e convenienza, seguitano a proiettare sul presente negativi riflessi.

Un primo problema è quello della razionalizzazione delle varie iniziative edilizie nel quadro di una globale pianificazione delle risorse, degli obiettivi e dei tempi, onde evitare il ricorso a soluzioni di emergenza, onerose e mai compiutamente rispondenti alle necessità dell'Ente.

Tale esigenza, evidenziata dalla Corte sin dalla relazione per gli esercizi 1985/86, dovrebbe trovare ormai soluzione nel completamento del programma di realizzazione delle Aree di ricerca, contraddistinte dall'accorpamento degli istituti e degli uffici, dislocati in ambito regionale, in un unico, grande complesso edilizio, di proprietà dell'Ente e costituito da edifici appositamente progettati per lo svolgimento di specifiche attività di ricerca.

La prospettiva sembra, tuttavia, ancora lontana, mentre permangono non poche situazioni, caratterizzate da irrazionalità o eccessiva onerosità, cui

l'Ente deve, ovunque possibile, porre sollecito rimedio, in attesa della definitiva sistemazione nell'ambito delle Aree di ricerca.

Già la semplice lettura della **Tabella 33**, integrata da quella delle schede degli immobili posseduti (trasmesse dall'Ente su richiesta della Corte), dimostra l'incongruità e l'antieconomicità dell'attuale assetto logistico del C.N.R.: sedi in tutte le regioni d'Italia (e due all'estero), dislocate in più di 80 diversi Comuni; 175 immobili complessivamente in locazione, con punte di particolare dispersione in città, tutte sedi di Aree di ricerca, quali Firenze (9), Pisa (22), Milano (12), Roma (23), Bari (12), Palermo (15) o in centri minori come Perugia (5), Sassari (4), Rende (4); spesso, sistemazioni chiaramente inadeguate per un ente di ricerca, in porzioni di immobili, in appartamenti, in palazzi di interesse storico ed artistico (Venezia, Varenna).

A tale situazione si collegano, poi, altri due fenomeni, oggetto di considerazioni critiche in diverse parti della presente relazione: quello delle troppo ridotte dimensioni di molti istituti e nuclei di ricercatori, che si trovano ad operare in sedi - spesso eccedenti le loro esigenze - isolate rispetto ai grandi centri dell'Ente e, quindi, con costi unitari superiori allo "standard"; e quello dei persistenti elevati oneri per gli affitti e per la gestione delle sedi, malgrado il progredire del programma di realizzazione delle Aree di ricerca e delle acquisizioni in proprietà.

Dall'esame emergono poi situazioni, di seguito brevemente descritte ed alcune già segnalate in precedenti relazioni, che non vanno esenti da censure o che risultano gravide di inconvenienti e rischi per l'Ente stesso, al quale pertanto si richiede ogni possibile intervento di rimedio:

- la frequente abnorme durata della procedura richiesta (art. 17 cod. civ.) per il perfezionamento degli acquisti immobiliari, a causa della quale, e per prevenire la rinuncia del venditore nelle more dell'autorizzazione governativa, l'Ente ha spesso fatto ricorso - con prassi censurata dall'Amministrazione vigilante - alla stipula di preliminari di compravendita e contestuale versamento, a titolo di caparra, di gran parte del corrispettivo pattuito. In proposito vanno ricordati i casi ancora irrisolti di Genova - S. Benigno (con preliminare stipulato nel luglio 1990), di Napoli - Via Schipa, di Campione d'Italia, di Vitulazio, di Noto, di Roma - Via San Martino della battaglia (preliminare stipulato nel 1980 con versamento di una caparra di 6.750 milioni sui 7.500 del prezzo di acqui-

sto, autorizzazione pervenuta nel 1987 dopo che il venditore aveva chiesto la risoluzione del contratto, vertenza ancora in corso);

- l'acquisto di terreni ed edifici, dei quali poi manca o ritarda l'utilizzazione, senza che l'Ente neppure provveda - ove possibile - a dismetterli. Sono - tra gli altri - i casi di un terreno a Camogli (acquistato nel 1988), di un terreno e fabbricati colonici a Bologna - Parco Chigi (ricevuti in donazione nel 1969 ed attualmente affittati ad un colono), di un complesso immobiliare a Catania (acquistato nel 1983 ed in attesa di ristrutturazione per destinarlo a sede dell'Area di ricerca), di un'area con vari fabbricati ad Anacapri (complesso acquistato nel 1982 e destinato a centro-convegni);

- l'acquisto o la costruzione di immobili non integrati in Aree di ricerca, in tutto od in parte già realizzate nel medesimo ambito territoriale, e, quindi, in contraddizione con gli indirizzi ormai da tempo seguiti in materia. Così è accaduto per due fabbricati in Roma (a via Reno e via Manzoni), acquistati - rispettivamente - nel 1991 (al prezzo di 1.700 milioni) e nel 1994 (al prezzo di 2.805 milioni); per un complesso edilizio in corso di costruzione a Parma, il cui appalto è stato aggiudicato nel 1994 (per 12.256 milioni); per un immobile costruito a Messina nel 1992 (con un costo di 10.203 milioni);

- i tempi estremamente dilatati con i quali si procede alla realizzazione degli insediamenti per talune grandi Aree di ricerca; le cause sono riconducibili a difficoltà di varia natura (progettuali, burocratiche, tecniche, finanziarie), ma si accompagnano sempre a rilevanti aumenti di costo. A Pisa - S. Cataldo, l'appalto, aggiudicato nel 1990 per 108 miliardi, ha raggiunto (inizio '96) l'importo stimato di 160 miliardi; a Roma - Tor Vergata, l'importo iniziale di 38 miliardi è salito a quasi 110; a Firenze - Sesto Fiorentino, l'appalto è stato aggiudicato nel 1992 per 57,5 miliardi, ma a fine '95 i lavori erano ancora "nella fase iniziale";

- in alcuni casi l'Ente ha allocato proprie strutture in immobili edificati su terreni sui quali vanta soltanto un diritto di superficie, la cui durata è a non lontana scadenza e per i quali si prospetta quindi la necessità di concordare per tempo il rinnovo della concessione, ove possibile, o di programmare idonee sistemazioni alternative.

10.4- Da ultimo, si ritiene opportuno riferire brevemente di talune contestate vicende, riguardanti iniziative del C.N.R. in campo edilizio, malgrado siano di origine antecedente il periodo oggetto del presente referto, sia per la loro intrinseca rilevanza e per i riflessi anche sulla gestione successiva dell'Ente, sia perchè di esse si sono di volta in volta occupati, anche di recente, organi di stampa, interrogazioni parlamentari, Amministrazione vigilante e, soprattutto, le competenti Procure, penali e contabili.

In questa sede, peraltro, non si può nè si intende ricostruire puntualmente tali vicende per giungere a formali pronunce di eventuale illegittimità/illiceità, ma soltanto offrire al Parlamento una succinta informativa e qualche spunto di riflessione sui principali risultati emersi dall'attività istruttoria svolta dalla Corte in sede di controllo a fini referenti.

Costruzione dell'Area di ricerca di Roma-Tor Vergata - Con convenzione del luglio 1986 il C.N.R. dette in concessione all'Associazione temporanea di imprese Condotte d'Acqua - COGEFAR-CCC la costruzione, previo completamento della progettazione, di un complesso edilizio da realizzarsi su un'area di proprietà dell'Università di Roma-Tor Vergata, sulla quale era stato costituito un diritto di superficie a favore dello stesso C.N.R..

Il progetto prevedeva una superficie edificabile di mq. 17.195, pari ad una volumetria di mc 72.030; il prezzo pattuito ammontava a 38.363 milioni, interamente coperto da finanziamento FIO; il tempo di esecuzione delle opere era valutato in 36 mesi.

Al centro delle contestazioni e delle indagini sopra ricordate sono stati posti:

a) il ricorso alla trattativa privata per la scelta del concessionario; l'Ente ha ritenuto nella specie sussistenti i presupposti indicati all'art. 5, lett c), della legge n. 584/1977 (che si riferisce a "lavori da effettuare nell'ambito di ricerche, esperimenti e studi"), sussistenza da considerare invece fortemente dubbia;

b) la lievitazione dei costi che, attraverso quattro successivi atti aggiuntivi, sono stati da ultimo stimati (comprensivi dei lavori di completamento e delle sistemazioni esterne) in circa 110 miliardi, 70 dei quali (al netto di IVA) per le opere di cui alla citata convenzione; l'Ente ha giustificato l'aumento per queste ultime (pari a circa il 75%) con l'ampliamento sia della superficie edificata

(portata a circa 23.000 mq., pari, peraltro, a solo il 33 % in più dell'iniziale previsione), sia delle opere da realizzare;

c) l'eccessiva dilatazione dei tempi di esecuzione dei lavori previsti in convenzione che, anzichè terminare nel luglio 1989, sono stati ultimati solo a fine '93; a ciò avrebbero contribuito, secondo l'Ente, i ritardi nel rilascio dell'autorizzazione ex art. 81 D.P.R. 616/1977 (26 mesi) e nell'approvazione delle perizie di variante e gli imprevisti legati al carattere innovativo di taluni interventi;

d) la corresponsione alla concessionaria, nel dicembre 1987, di un'anticipazione del 20 % dell'ammontare complessivo della spesa presunta; corresponsione, fra l'altro effettuata con eccessivo anticipo rispetto all'effettivo inizio dei lavori, che l'Ente ha giustificato con richiamo a norme di legge (n. 741/81, art. 3) e di convenzione;

e) allocazione nell'Area di un ciclotrone per la diagnostica nel campo della medicina sperimentale, in funzione (anche) del quale si era resa necessaria la realizzazione di ambienti particolari. I complessi problemi relativi a tale sistemazione, esaminati in via successiva da ben 3 commissioni di esperti, ed il rilevante onere finanziario connesso (stimato in 46 miliardi) hanno finora dissuaso dal procedere secondo l'originario programma.

Sulla vicenda sono state aperte istruttorie da parte della Procura Generale della Corte dei conti e della Procura della Repubblica di Roma.

Acquisto di un complesso immobiliare in Napoli, via Castellino 111. Con promessa di vendita dell'ottobre 1979 la soc. SE.MA si impegnava a vendere al C.N.R., al prezzo di 11 miliardi (8 dei quali pagati immediatamente), il citato complesso immobiliare, già parzialmente in locazione all'Ente; nelle more della procedura autorizzativa ex art. 17 cod. civ., intervenivano fra le parti varie controversie, concluse nel novembre 1985 con un atto di transazione, che prevedeva - fra l'altro - l'aumento del prezzo a 14.600 milioni e contestuale versamento di ulteriori 5.940 milioni. Malgrado la sopravvenuta autorizzazione all'acquisto (D.P.R. 27 dicembre 1990), il C.N.R. non è riuscito a stipulare il definitivo atto di compravendita, anche perchè - nel frattempo - l'immobile era stato ceduto ad altra società (FINAVER) e questa era poi fallita (luglio 1993); conseguentemente, il contratto preliminare veniva sciolto e l'Ente chiedeva ed

ottenneva l'insinuazione, nella procedura fallimentare, dei propri crediti per un complessivo ammontare di circa 29 miliardi.

Considerando sempre valida la sistemazione di proprie strutture nell'immobile in questione, il C.N.R. ha infine deciso di partecipare all'asta per la sua aggiudicazione, che ha ottenuto - a fine '95 - al prezzo di 14.464 milioni, e cioè alla stessa cifra - in termini monetari - già pagata 10 anni prima.

La procedura fallimentare appare, peraltro, ancora lontana dalla conclusione, e così il recupero dell'ingente credito vantato dall'Ente.

La vicenda, su cui è stata aperta istruttoria da parte della Procura Generale della Corte dei conti, induce a formulare pesanti rilievi nei confronti dell'Ente, sia per l'incauta scelta a suo tempo operata circa l'immobile da acquistare (fra l'altro, bisognoso di opere di sistemazione e di adeguamento per 4.400 milioni), sia per l'incapacità dimostrata nel concludere positivamente l'operazione, trascinatasi per oltre 15 anni, sia infine perchè - malgrado i recenti sviluppi che hanno consentito il secondo e definitivo acquisto dell'immobile - il C.N.R. rischia ancora una rilevante perdita patrimoniale, che potrebbe eccedere l'affermata differenza fra l'attuale valore di mercato dell'immobile stesso ed il prezzo di aggiudicazione.

Locazione di un immobile ("Torre 7/D") nel Centro direzionale di Napoli.

Nell'agosto 1990 il C.N.R. stipulò con la "Prometeus s.r.l." un contratto di locazione di bene futuro, con opzione di acquisto, relativo ad un immobile ("Torre 7/D") in costruzione nel nuovo Centro direzionale di Napoli, nel quale si sarebbero dovuti insediare alcuni organi di ricerca dell'Ente. Il contratto prevedeva la consegna dell'immobile, completato secondo le esigenze funzionali dell'Ente stesso, entro due anni, un canone di affitto di 6.640 milioni l'anno ed il versamento, a titolo di anticipazione e caparra confirmatoria, della somma di 10.864 milioni. Dopo alcuni mesi dalla stipula del contratto è emersa la necessità di eseguire varianti ed opere, inizialmente non previste, per circa 11.000 milioni; conseguentemente, con atto aggiuntivo del 20/2/1993 il termine di consegna dell'immobile veniva fissato al 30 giugno 1993, con facoltà per l'Ente di esercitare il diritto di opzione per l'acquisto (al prezzo - soggetto a rivalutazione - di 71 miliardi) entro il 28 febbraio dello stesso anno, termine poi più volte prorogato.

Al dicembre '95 il fabbricato non era stato ancora preso in consegna dall'Ente, nè era stato effettuato il previsto collaudo. Nel frattempo (febbraio '95), la Società locatrice aveva notificato al C.N.R. atto di significazione e diffida, con il quale ha avanzato una serie di richieste relative a presunti oneri indebitamente sostenuti ed alla data di decorrenza della locazione.

Anche in questo caso, va rilevata tutta l'imprudenza, la superficialità e l'incapacità imprenditoriale con cui l'Ente ha gestito un'operazione che era di preminente rilievo, anche finanziario, nel quadro dell'intesa di programma per il Mezzogiorno e che, invece, a quasi sette anni dalla sua genesi sembra ancora lontana dalla conclusione; questa, comunque, difficilmente potrà evitare danni - più o meno ingenti - per l'Ente.

La vicenda, viene, pertanto, segnalata alla competente Procura regionale della Corte, per gli accertamenti di sua spettanza.

Contratto preliminare di acquisto e successiva cessione di un immobile in Palermo, via dei Cantieri. Con contratto preliminare di compravendita dell'agosto 1981 il C.N.R. prometteva di acquistare l'immobile sopra indicato, allora allo stato di rustico, al prezzo di 18 miliardi più IVA.

A seguito di tale operazione un copioso contenzioso si è sviluppato nel corso degli anni in sede penale, civile ed amministrativo-contabile, cosicché l'acquisto non si è mai perfezionato, anche perchè l'Ente - che nel frattempo aveva dovuto sostenere spese per lavori di manutenzione dell'immobile - non ha ottenuto l'autorizzazione ex art. 17 cod. civ.

Nel maggio 1991 l'Ente ha ricevuto, da parte di società operante nel campo delle costruzioni, proposta di cessione del contratto preliminare in questione, con subentro "in toto" nelle ragioni di credito e debito da esso derivanti, per il corrispettivo di 19,5 miliardi.

La Giunta amministrativa dell'Ente, acquisiti i pareri favorevoli dell'Avvocatura Generale dello Stato, del MURST e della propria commissione di congruità, ha deliberato di accogliere la proposta, ritenuta conveniente malgrado il prezzo pattuito fosse notevolmente inferiore alla somma a suo tempo versata, maggiorata degli interessi legali (in totale, circa 28,5 miliardi). L'atto di cessione è stato stipulato nel novembre 1991.

Sulla vicenda, anch'essa per più aspetti sintomatica di grave incapacità gestoria, è stata aperta istruttoria da parte della Procura Generale della Corte dei conti.

Locazione di immobile in Avellino. Nel settembre 1990 l'Ente stipulava un contratto di locazione, con opzione di acquisto, dell'immobile sopra indicato (di 6 piani più 2 interrati, per complessivi 7.160 mq.), per adibirlo a sede dell'Istituto di scienza dell'alimentazione; il canone annuo di locazione era stabilito in 2.500 milioni, poi ridotti a 1.800 (+IVA).

L'Istituto, peraltro, veniva formalmente costituito solo nel 1993 e le unità di personale in esso impiegate sono state appena 3 nello stesso 1993 e 17/18 nel 1994 e 1995.

Anche in questo caso emergono evidenti difetti di programmazione, con rilevante spreco di risorse in conseguenza della mancata (o pressochè simbolica) utilizzazione dell'immobile per un periodo di oltre cinque anni. Il fatto viene, pertanto, segnalato alla competente Procura regionale della Corte dei conti per le eventuali iniziative di sua spettanza.

Locazione di immobile in Palermo, via La Malfa. A seguito del mancato perfezionamento dell'acquisto dell'edificio di via dei Cantieri, nel febbraio 1993 il C.N.R. stipulava un contratto di locazione, con opzione di acquisto, dell'immobile sopraindicato, da destinare (previa ristrutturazione a cura e spese della proprietà) a sede delle iniziative scientifiche afferenti l'Area della ricerca di Palermo. Il canone di locazione era stabilito in 3.636 milioni annui, il prezzo dell'eventuale acquisto (dopo le ristrutturazioni) in circa 52 miliardi; entrambi questi importi sono stati successivamente rideterminati, in ottemperanza alle disposizioni dell'art. 5 della legge n. 537/1993 sul contenimento della spesa pubblica, in 2.772 milioni e - rispettivamente - in 45 miliardi.

A titolo di caparra confirmatoria, l'Ente ha versato alla società locatrice la somma di 5.500 milioni. A causa del protrarsi dei lavori di ristrutturazione oltre i previsti 30 mesi dalla stipula del contratto, a fine '96 l'Ente non aveva ancora occupato l'immobile; ciò ha comportato una improduttiva immobilizzazione, per circa 4 anni, della cospicua somma già versata alla proprietà e, quindi,

una perdita economica che una gestione più attenta ed una migliore capacità programmatica avrebbero potuto evitare o, almeno, ridurre.

Convezione con la società ITALECO. Nel maggio 1988, con apposita convenzione, il C.N.R. affidò alla società ITALECO del gruppo IRI la concessione per la progettazione e la realizzazione di interventi di ristrutturazione degli immobili di proprietà dell'Ente in Milano (via Bassini) ed in Napoli (via Castellino).

La scelta del concessionario fu effettuata a seguito di trattativa privata, essendo stato ritenuto applicabile nella fattispecie l'art. 5, lett. c), della legge n. 584/1977 (sopra già richiamato per l'appalto di costruzione dell'Area di Tor Vergata).

Analoghe convenzioni con la stessa società, e con il medesimo sistema di individuazione del contraente, furono successivamente stipulate per la redazione della progettazione di massima del complesso edilizio costituente l'Area della ricerca di Pisa - S. Cataldo (luglio 1988) e per il compimento di una serie di attività (predisposizione della documentazione necessaria all'acquisizione dei finanziamenti, progettazione edilizia dei finanziamenti, progettazione edilizia dei manufatti, supporto tecnico-amministrativo nella fase realizzativa degli interventi edilizi) concernenti le edificande Aree della ricerca del Mezzogiorno (febbraio-ottobre 1991).

Mentre la seconda convenzione è andata a buon fine (l'Area della ricerca di Pisa è stata, infatti, realizzata sulla base del progetto ITALECO), le altre due sono state anticipatamente chiuse (nel 1995) e la concessionaria è stata compensata per le prestazioni sino a quel momento effettuate, per un importo complessivo di 5.665 milioni, ma i relativi risultati non hanno avuto utilizzazione alcuna, in quanto: la ristrutturazione degli immobili di Milano non ha più avuto luogo a causa di insorte controversie giudiziarie e del sopravvenuto ridimensionamento del programma determinato dalle ridotte disponibilità di bilancio; la ristrutturazione dell'immobile di Napoli è stata impedita dalle travagliate vicende che ne hanno per lungo tempo ostacolato il definitivo acquisto da parte del C.N.R.; la realizzazione delle Aree della ricerca nel Mezzogiorno è rimasta, sinora, inattuata in conseguenza della mancata erogazione dei previsti finanziamenti.

Al riguardo si osserva che le censurabili modalità seguite nella scelta del contraente e l'inutilità delle rilevanti spese sostenute per progetti non realizzati testimoniano ancora una volta gravi carenze in termini di trasparenza e di capacità nella pianificazione e nel coordinamento delle proprie attività da parte dell'Ente.

I fatti esposti, che sono stati oggetto di atti ispettivi in sede parlamentare e di indagini della Procura della Repubblica di Roma, vengono segnalati alla competente Procura regionale della Corte per le eventuali iniziative di competenza.

PARTE III - I RISULTATI FINANZIARI ED ECONOMICI DELLE GESTIONI

11) L'ASSETTO AMMINISTRATIVO-CONTABILE. LA VIGILANZA MINISTERIALE.

11.1- Come si è già ricordato, con decreto del Presidente del C.N.R. in data 21 dicembre 1994 è stato emanato il nuovo Regolamento di amministrazione e contabilità, che sostituisce le norme poste a suo tempo per tutti gli enti del "parastato" dal D.P.R. n. 696/1979, attuando nella specifica materia i principi di autonomia di cui alla legge n. 168/1989.

L'innovazione principale, per i positivi effetti che è destinata a produrre sulla gestione dell'Ente, è rappresentata dall'attribuzione del ruolo di ordinatori primari di spesa ai dirigenti degli uffici decentrati, con conseguente riduzione a casi marginali della figura del funzionario delegato, la cui diffusa presenza aveva reso estremamente complessa e farragिनosa la gestione amministrativo-contabile.

Fino al 1994, infatti, l'erogazione delle spese avveniva, per circa un terzo delle intere disponibilità di bilancio, mediante il sistema degli oltre 450 funzionari delegati; ciò comportava una abnorme proliferazione di conti correnti bancari, obblighi di rendicontazione la cui frammentazione e frequente tardività determinavano - a loro volta - un gravoso appesantimento delle attività di riscontro degli uffici di ragioneria, la formazione di una ingente massa di residui (in gran parte) impropri, giunta a sfiorare i 600 miliardi (al dicembre 1993).

Giusta quanto consentito dallo stesso regolamento, l'attuazione del nuovo sistema è stata avviata in via sperimentale nel 1995 limitatamente a 20 centri di spesa ed è stata estesa nel 1996 ad altri 75.

Al riguardo la Corte, che nelle passate relazioni aveva stigmatizzato le gravi disfunzioni connesse alla gestione dei funzionari delegati, prende atto dei primi risultati conseguiti dall'applicazione del nuovo regolamento (nel 1995 si è registrata una contrazione dei residui di circa il 30% rispetto al 1993) e sollecita l'Ente perchè siano accelerati il completamento della riforma e la conclusione

delle operazioni di rendicontazione e di conseguente riscontro delle gestioni relative ad esercizi pregressi e (talora) remoti.

11.2- Il nuovo regolamento non ha introdotto direttamente alcuna variazione nella struttura del bilancio quale definita negli allegati al D.P.R. n. 696/1979; struttura, che si rivela ormai largamente inadeguata rispetto alle incombenti esigenze di maggiore efficienza e di più mirato controllo della spesa pubblica.

Un bilancio articolato per funzioni e per programmi (così come previsto dal decreto legislativo n. 29/1993, artt. 63 e 64) appare poi particolarmente necessario per un ente di ricerca, la cui attività - per sua natura - si dispiega in una pluralità di progetti diversificati, per ciascuno dei quali è indispensabile poter conoscere la quantità di risorse complessivamente attribuite e gli specifici modi del loro impiego.

Il regolamento, peraltro, prevede che "l'Ente, al fine di rappresentare i profili economici della spesa, adotterà procedure interne e tecniche di rilevazione e provvederà ad un'articolazione sperimentale del bilancio anche per funzioni e per programmi"; ma, si aggiunge, "sulla base delle istruzioni che saranno emanate dal Ministero del Tesoro ai sensi degli artt. 63 e 64" sopra citati, istruzioni non ancora emanate.

Intanto, l'attuale struttura del bilancio del C.N.R. si rivela in netta antitesi con le ricordate esigenze: esso, infatti, si articola (con riferimento al consuntivo per il 1995) in 78 capitoli di entrata e ben 538 di spesa, raggruppati in categorie che sono spesso meri contenitori di oggetti del tutto eterogenei: la lettura di un siffatto documento contabile non consente in alcun modo di risalire dal frazionamento atomistico dei singoli capitoli ad una sintesi capace di evidenziare i grandi e significativi flussi di entrata, ma soprattutto di spesa e, quindi, di fornire precisi indicatori sull'andamento dei vari comparti della gestione e sulla ripartizione delle risorse fra i molteplici progetti/obiettivi in cui si articola l'attività dell'Ente, così come fra i numerosi centri di costo dai quali dipende l'attuazione dei programmi. Ed in tale situazione, vengono anche a mancare i necessari punti di riscontro alla pur ricca documentazione (in dati, tabelle, grafici) che accompagna le relazioni ai bilanci dell'Ente e che dovrebbe offrire valido ed obiettivo supporto per verifiche e valutazioni.

Per quanto riguarda poi la relazione al conto consuntivo, essa, mentre fornisce una adeguata informazione dell'attività svolta, risulta estremamente carente nella illustrazione delle principali voci dei vari conti, così come delle cause all'origine delle più rilevanti variazioni intervenute rispetto ai dati dell'esercizio precedente.

E', pertanto, indispensabile che la riforma dell'assetto amministrativo-contabile, iniziata con l'emanazione del relativo regolamento, sia completata con la radicale ristrutturazione del bilancio, da impostarsi essenzialmente su una articolazione per funzioni e per programmi, giusta anche la già ricordata previsione del decreto n. 29/93; e che l'Ente predisponga a consuntivo una relazione illustrativa degli aspetti finanziari, economici e patrimoniali della gestione che, nel rispetto anche di quanto in proposito prescritto dal nuovo regolamento di contabilità, risponda a criteri di chiarezza, completezza ed analiticità.

11.3- In base al nuovo regolamento, il bilancio di previsione deve essere deliberato dalla Giunta amministrativa non oltre il 30 novembre e trasmesso, entro 10 giorni, al Ministero vigilante ed a quello del tesoro, ai fini di cui all'art. 3 della legge 26 luglio 1939 n. 1037 (sull'ordinamento della Ragioneria generale dello Stato). Il conto consuntivo va deliberato entro il mese di aprile successivo alla chiusura dell'esercizio finanziario e trasmesso ai predetti Ministeri, entro 10 giorni e per i fini sopraindicati, ed alla Corte dei conti. Dopo l'approvazione del conto consuntivo relativo all'esercizio precedente, viene deliberato l'assestamento del bilancio in corso; ulteriori variazioni possono essere deliberate, per casi eccezionali da motivare, entro il 30 novembre.

Si ricorda che, in base alla pre-vigente normativa, il bilancio preventivo doveva essere deliberato entro il mese di ottobre e che lo stesso, così come il conto consuntivo, erano soggetti all'approvazione del Ministero vigilante, sentito quello del tesoro.

Nel periodo in esame, solo il preventivo per l'esercizio 1991 è stato deliberato entro il termine previsto; per quelli relativi agli esercizi successivi la deliberazione è intervenuta entro il mese di dicembre (per il 1992, 1993 e 1994) o addirittura di gennaio (per il 1995, ma anche per il 1996).

Quanto ai consuntivi, le relative delibere sono state adottate con ritardi varianti fra i 2 ed i 3 mesi rispetto al termine del 30 aprile.

Sempre abbastanza frequenti sono risultate le delibere di variazione del preventivo: 4 nel 1991, 1992 e 1993; 6 nel 1994 e nel 1995.

La Corte, nel prendere atto del miglioramento riscontrabile nei confronti del passato sia per quanto concerne i termini di deliberazione che il numero delle variazioni, deve invitare l'Ente alla più rigorosa osservanza, per il futuro, delle disposizioni regolamentari dettate, in materia, a garanzia della correttezza e dell'efficienza della gestione amministrativa.

11.4- Quanto all'esercizio della vigilanza ministeriale, la stessa è stata esercitata in modo parziale e, a volte, tardivo; in particolare, va notata la totale mancanza di valutazioni del MURST sui consuntivi dell'Ente e sull'andamento della gestione.

Se è vero infatti che, per l'autonomia riconosciuta al C.N.R. dalla legge n. 168/89, è da ritenere non più richiesta l'approvazione delle delibere in materia di bilancio da parte del MURST (che ha continuato peraltro - fino a tutto il 1994 - ad approvare il preventivo e le sue variazioni), ciò non toglie che rientri pur sempre fra i poteri-doveri del Ministero vigilante esprimere motivato avviso sul modo in cui l'Ente opera per il conseguimento dei fini istituzionali, sui risultati conseguiti, sulla congruità degli stessi rispetto ai mezzi impiegati. Brevi notazioni sui conti consuntivi del C.N.R. sono state invece sempre formulate dal Ministero del tesoro.

Nel merito, le principali e ricorrenti osservazioni dei due Ministeri hanno avuto per oggetto: l'incompleto adeguamento dell'ordinamento del C.N.R. alle norme di cui al decreto legislativo n. 29/1993 ed alla legge n. 537/1993; la necessità della riorganizzazione della rete di istituti e Centri dell'Ente e dell'effettivo decentramento amministrativo, definiti "la chiave di volta della ridefinizione del ruolo del C.N.R."; la crescente riduzione di risorse destinate alla realizzazione dei progetti finalizzati; le difficoltà ed i ritardi nella piena attuazione dell'intesa di programma con il MISM; l'esigenza che siano preferite forme più mirate di interventi sul versante delle ricerche affidate a terzi (e quindi, ad esempio, sia privilegiata la concessione di borse di studio rispetto a quella di contributi); l'opportunità di un'attenta analisi del rapporto costi-

benefici in occasione degli investimenti edilizi; la necessità di contenere il ricorso a prestazioni di soggetti estranei all'apparato dell'Ente; l'adeguamento della contabilizzazione del fondo di anzianità del personale alla normativa sulla Tesoreria unica e alle istruzioni ministeriali sulla corretta allocazione in bilancio delle poste relative (sul punto v. infra, al paragrafo 14).

12) I DATI COMPLESSIVI DELLE GESTIONI

12.1- Nelle Tabelle che seguono sono riportati i dati complessivi delle gestioni 1991/95, posti a raffronto con quelli dell'esercizio 1990:

TABELLA 34 - DATI COMPLESSIVI ESERCIZI 1990/95

(in miliardi di lire)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
- Entrate	1.556,0	1.644,2	1702,0	1.676,9	1.686,0	1.640,9
- Uscite	1.625,0	1.783,3	1.833,3	1.775,4	1.649,7	1.778,9
- AVANZO/DISAVANZO FINANZIARIO COMPETENZA	-69,0	-139,0	-131,3	-98,5	+36,3	-138,0
- AVANZO/DISAVANZO ECONOMICO	+ 85,1	+ 51,0	- 57,9	+ 2,6	+31,2	- 106,5
- AVANZO/DISAVANZO D'AMMINISTRAZIONE	+ 321,5	+ 305,6	+ 193,5	+ 126,8	+ 222,8	+176,3
- FONDO CASSA	+1.328,0	+1.079,9	+865,6	+801,5	+715,1	+570,5
- Attività	3.375,4	3.346,7	3.686,3	3.816,3	3.845,3	3.797,8
- Passività	2.053,8	1.974,1	2.371,6	2.499,0	2.496,8	2.555,8
- PATRIMONIO NETTO	+1.321,6	+1.372,6	+1.314,7	+1.317,3	+1.348,5	+1.242,0

TABELLA 35- I DATI RIASSUNTIVI DEL CONTO FINANZIARIO

(Esercizi 1990/95 - miliardi di lire)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
- ENTRATE CORRENTI	1.142,1	1.214,2	1.240,9	1.255,4	1.211,6	1.166,6
- ENTRATE IN C/CAPITALE	49,4	33,3	11,0	5,2	41,3	15,7
- ENTRATE PER PARTITE DI GIRO	364,5	396,7	450,1	416,3	433,1	458,6
<u>TOTALE ENTRATE</u>	1.556,0	1.644,2	1.702,0	1.676,9	1.686,0	1.640,9
- SPESE CORRENTI	989,3	1.116,1	1.139,5	1.152,8	1.048,2	1.112,9
- SPESE IN C/CAPITALE	271,2	270,4	243,7	206,3	168,4	207,4
- SPESE PER PARTITE DI GIRO	364,5	396,7	450,1	416,3	433,1	458,6
<u>TOTALE SPESE</u>	1.625,0	1.783,2	1.833,3	1.775,4	1.649,7	1.778,9
- SALDO PARTITE CORRENTI	+ 152,8	+ 98,1	+101,4	+102,6	+163,4	+ 53,7
- SALDO PARTITE IN C/CAPITALE	-221,8	-237,1	-232,7	-201,1	-127,1	-191,7
<u>AVANZO/DISAVANZO COMPETENZA</u>	-69,0	-139,0	-131,3	-98,5	+36,3	-138,0

La lettura dei dati non può non destare preoccupazione: ne emerge, infatti, un quadro in cui gli elementi negativi prevalgono su quelli positivi e nel quale sono deboli i segnali di possibili inversioni di tendenza.

Nel periodo in esame, infatti, quattro esercizi su cinque si sono chiusi con un complessivo disavanzo finanziario di competenza di 470 miliardi; pertanto, l'avanzo di amministrazione, che era di 321 miliardi all'inizio del 1991, si è ridotto del 45% nel corso del quinquennio; anche la situazione economica presenta un risultato globale negativo per circa 80 miliardi (imputabile essenzialmente

al risultato del 1995) e ciò ha naturalmente determinato un decremento patrimoniale, nella misura del 6%.

Dal quadro dei dati riassuntivi del conto finanziario emerge, inoltre, come siano ricorrenti tanto il saldo positivo delle partite correnti (peraltro fortemente ridottosi nel 1995), quanto quello negativo delle partite in conto capitale; il secondo è stato sempre superiore al primo, tranne che nel 1994, e ciò ha determinato i ripetuti disavanzi di competenza.

Nelle relazioni dell'Ente ai consuntivi, la causa principale di tale situazione viene individuata nelle "cospicue variazioni nel contributo ordinario dello Stato, la cui entità è andata significativamente diminuendo a partire dal 1988"; e viene altresì sottolineato che "l'inversione, purtroppo, è avvenuta dopo che il C.N.R., in coerenza con le stesse indicazioni del Ministro vigilante, introduceva nella propria attività nuove linee di sviluppo".

In effetti, tra la fine degli anni '80 ed i primi anni '90, l'Ente ha dovuto caricare il proprio bilancio degli ingenti oneri connessi: all'aumento delle unità di personale in servizio, verificatosi nel periodo immediatamente precedente, ed alla modifica nelle condizioni di impiego, giuridiche ed economiche, del personale stesso, introdotte dai contratti collettivi di lavoro del 1987 e del 1991; all'avvio del programma di costruzione, adeguamento ed acquisizione di nuove sedi; alla stipula dell'accordo di programma con il MISM; all'attivazione delle importanti iniziative di collaborazione internazionale finalizzate alla costruzione dei sincrotroni di Trieste e Grenoble.

Per fronteggiare il crescente squilibrio fra trasferimenti dallo Stato e fabbisogno di risorse, l'Ente ha adottato una serie di misure, che hanno sinora consentito di mantenere livelli soddisfacenti di funzionalità: diluizione nel tempo, rinvio o cancellazione di progetti ed impegni programmatici; contenimento delle spese correnti di funzionamento; rinvio o blocco di assunzioni previste; reperimento di nuove fonti di entrata; sistematico recupero di residui passivi.

L'insieme di tali azioni ha determinato la formazione di consistenti avanzi di amministrazione, massicciamente utilizzati come strumento per creare, negli esercizi successivi, le disponibilità finanziarie occorrenti all'attuazione, con ritardo programmato, delle iniziative previste.

Così, ad esempio, negli ultimi tre anni, a formare l'avanzo di amministrazione hanno contribuito:

	Economie/ slittamenti di programmi	Variazioni nei residui
- nel 1993	327,8 mld.	31,9 mld.
- nel 1994	131,9 mld.	59,7 mld.
- nel 1995	69,2 mld.	91,5 mld.

12.2- Nel prospetto che segue sono stati elaborati una serie di indici che misurano lo scostamento fra previsioni iniziali e finali, di entrata e di spesa, ed il totale degli accertamenti/impegni.

Ne emerge una capacità di programmazione complessivamente soddisfacente, comunque in miglioramento negli ultimi due anni.

TABELLA 36 - INDICI DI SCOSTAMENTO FRA PREVISIONI INIZIALI E FINALI ED ACCERTAMENTI/IMPEGNI

ESERCIZI	ENTRATE		SPESA	
	ACCERTAMENTI	ACCERTAMENTI	IMPEGNI	IMPEGNI
	PREV. NI INIZIALI	PREV. NI FINALI	PREV. NI INIZIALI	PREV. NI FINALI
1991	1,13	0,99	1,02	0,90
1992	0,92	0,87	0,87	0,84
1993	0,85	0,84	0,83	0,82
1994	0,98	0,99	0,91	0,90
1995	0,95	0,95	0,93	0,92

13) IL CONTO FINANZIARIO.

a) Le entrate

13.1- Le entrate correnti si ripartiscono nei titoli e nelle categorie così come mostrano i prospetti che seguono, elaborati sulla base dei dati di bilancio dell'Ente:

TABELLA 37

ENTRATE CORRENTI

ENTRATE CORRENTI	1991		1992		1993		1994		1995	
	mld.	+ - %	mld.	+ - %	mld.	+ - %	mld.	+ - %	mld.	+ - %
TRASFERIMENTI (TIT. II)										
- Contributi Stato (tot.)	1.141,4	+5,6	1.174,8	+2,9	1.108,1	-5,7	1.127,0	+1,7	1.042,8	-7,5
di cui:										
- per attività ordinaria	826,9	+1,4	854,3	+3,3	858,0	+0,4	918,0	+7,0	873,4	-4,9
- per P.P.FF.	133,1	-33,4	225,7	+69,6	224,0	-0,7	121,0	-46,0	125,5	+3,7
- per luce sincrotrone	35,0	=	23,0	-34,3	5,1	-78,3	1,0	-80,0	=	=
- per intesa Mezzogiorno	35,0	=	=	=	=	=	55,9	=	11,6	-79,2
- per oneri personale	89,2	=	43,6	-51,1	=	=	=	=	=	=
- altri	22,2	=	28,2	+27,0	21,1	-25,2	31,1	+47,4	32,3	+3,8
- Contributi Regioni	0,1	=	0,1	=	0,8	+800,0	0,3	-62,5	0,2	-33,0
- Contributi enti pubblici	=	=	0,2	=	0,1	-50,0	1,2	=	2,4	+100,0
TOTALE TRASFERIMENTI	1.141,5	+5,5	1.175,1	+2,9	1.109,0	-5,6	1.128,5	+1,7	1.045,4	-7,4
ALTRE ENTRATE (TIT. III)										
- Vendita beni e servizi	41,7	+9,5	38,9	-6,7	52,9	+36,0	55,9	+5,7	58,7	+5,0
- Redditi e proventi patrimoniali	11,8	+14,3	14,8	+25,4	13,2	-10,8	10,7	-18,9	8,6	-19,6
- Poste correttive e compensative	10,6	+102,2	8,4	-20,7	75,0	+793,0	10,2	-86,4	14,2	+39,2
- Non classificabili	8,6	+23,0	3,7	-56,5	5,3	+43,2	6,3	+18,9	39,7	+530,1
TOTALE ALTRE ENTRATE	72,7	+19,8	65,8	-9,4	146,4	+122,5	83,1	-43,2	121,2	+45,8
TOTALE ENTRATE CORRENTI	1.214,2	+6,3	1.240,9	+2,2	1.255,4	+1,2	1.211,6	-3,5	1.166,6	-3,7

(in miliardi di lire)

TABELLA 38**COMPOSIZIONE PERCENTUALE ENTRATE CORRENTI**

	1991	1992	1993	1994	1995
TRASFERIMENTI					
- Contributo Stato (tot.)	94,0	94,7	88,3	93,0	89,4
di cui:					
- per attività ordinaria	68,1	68,8	68,3	75,7	74,9
- per PP.FF.	11,0	18,2	17,8	10,0	10,7
- altri	14,9	7,7	2,1	7,3	3,8
- Contributi Regioni e enti pubblici	---	---	---	0,1	0,2
TOTALE TRASFERIMENTI	94,0	94,7	88,3	93,1	89,6
ALTRE ENTRATE					
- Vendita beni e servizi	3,4	3,1	4,2	4,6	5,1
- Redditi e proventi patrimoniali	1,0	1,2	1,1	0,9	0,7
- Poste correttive e compensative	0,9	0,7	6,0	0,8	1,2
- Non classificabili	0,7	0,3	0,4	0,6	3,4
TOTALE ALTRE ENTRATE	6,0	5,3	11,7	6,9	10,4
TOTALE ENTRATE CORRENTI	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

E' stato già osservato (v. retro, paragrafo 4.3) che i trasferimenti statali continuano a rappresentare la quota assolutamente preponderante (circa il 92%, mediamente, nel quinquennio) delle entrate correnti del C.N.R..

Al loro interno, la voce di maggior rilievo è costituita dal contributo per l'attività ordinaria (con una media di circa il 71%), cui segue il contributo per i progetti finalizzati (con una media di poco inferiore al 14%); a questo proposito è stato pure ricordato (v. paragrafo 7.1) che sono gli organi di governo dell'Ente a modulare annualmente il rapporto di ripartizione, fra le due destinazioni, del complessivo contributo statale previsto dalle leggi di finanziamento, che si limitano a stabilire il limite massimo entro cui deve essere contenuta la quota per i progetti finalizzati.

Dei rimanenti trasferimenti, affluiti dallo Stato al C.N.R. nel periodo in esame, vanno particolarmente menzionati: quelli erogati a titolo di concorso al finanziamento degli oneri connessi all'attuazione dell'accordo collettivo di lavoro di cui al D.P.R. n. 171/1991 (79,7 miliardi nel 1991 e 33,6 nel 1992); i contributi, per complessivi 64 miliardi negli anni 1991/94, destinati alla realizzazione della macchina di luce di sincrotrone di Trieste, giusta quanto previsto da una delibera CIPE del 28 maggio 1987; i contributi ai "Gruppi nazionali della protezione civile", di cui alla legge 24 febbraio 1992 n. 225; i contributi connessi all'attuazione dell'intesa di programma per il Mezzogiorno (su cui v. retro, paragrafo 9.2).

Per quanto riguarda le entrate diverse dai trasferimenti, assumono precipuo rilievo quelle "derivanti dalla vendita di beni e da prestazione di servizi" ed i "redditi e proventi patrimoniali": insieme, costituiscono la più importante fonte integrativa del contributo pubblico e, in prospettiva, le prime si pongono come lo strumento che, opportunamente incentivato, potrebbe ridurre significativamente la dipendenza finanziaria del C.N.R. dal bilancio dello Stato e consentirgli di acquisire, anche sotto tale profilo, una reale - se pur sempre parziale - autosufficienza.

Rispetto al 1991, l'insieme di tali entrate è cresciuto del 35% (da 57 a 77 miliardi), ma la percentuale sul totale delle entrate correnti resta a livelli modesti, come mostra l'indice di autonomia finanziaria, di seguito elaborato:

1991	0,047	---
1992	0,048	+ 2,1 %
1993	0,058	+ 20,8 %
1994	0,062	+ 6,9 %
1995	0,066	+ 6,4 %

L'indice è stato costruito tenendo conto non solo delle entrate delle cat. VII e VIII del Tit. III, ma anche di alcune accertate in capitoli del Tit. II (trasferimenti) e del Tit. III, cat. X (entrate non classificabili in altre voci), così come indicato nelle relazioni dell'Ente.

13.2- Fra le entrate in c/capitale meritano specifica segnalazione gli importi relativi all'alienazione di un immobile per 19,5 miliardi, nel 1991, ed all'accensione di mutui edilizi per 33,5 e 10,5 miliardi, nel 1994 e nel 1995, destinati al consolidamento del programma di costruzione delle Aree della ricerca.

Le rimanenti entrate di tale natura sono tutte di modesto importo ed hanno carattere ricorrente, derivando essenzialmente da smobilizzo di cartelle fondiarie del fondo di quiescenza del personale, da riscossione delle quote sui piccoli prestiti al personale, da alienazione di immobilizzazioni tecniche.

Quanto alle entrate per partite di giro, la loro rilevante consistenza, mediamente pari a circa un quarto del totale delle entrate, è principalmente dovuta alla "estinzione di erogazioni a funzionari delegati": nel periodo in esame, infatti, tale voce ha oscillato fra i 270 ed i 310 miliardi l'anno, incidendo per oltre i due terzi sul totale delle entrate in questione.

b) Le uscite

13.3- Le successive **Tabelle** espongono i dati relativi alle spese correnti impegnate nel quinquennio, secondo la ripartizione in categorie, e la loro composizione percentuale.

TABELLA 39

SPESE CORRENTI

	1991		1992		1993		1994		1995	
	mld.	+ - %	mld.	+ - %	mld.	+ - %	mld.	+ - %	mld.	+ - %
- Spese organi Ente	1,9	+18,7	1,9	=	1,7	-10,5	1,6	-5,9	3,7	+131,2
- Spese personale in servizio	477,6	+13,2	514,8	+7,8	510,9	-0,8	521,2	+2,0	549,2	+5,4
- Acquisto beni e servizi	442,3	+21,6	452,7	+2,3	471,3	+4,1	389,8	-17,3	390,2	+0,1
- Trasferimenti passivi	177,8	-5,8	150,6	-15,3	148,0	-1,7	113,4	-23,4	145,1	+28,0
- Oneri finanziari	=	=	=	=	=	=	2,6	=	4,2	+61,5
- Oneri tributari	5,8	+34,9	7,2	+24,1	6,7	-6,9	5,2	-22,4	6,8	+30,7
- Spese non classificabili	10,7	+15,0	12,3	+14,9	14,2	+15,4	14,4	+1,4	13,7	-4,9
TOTALE	1.116,1	+12,8	1.139,5	+2,1	1.152,8	+1,1	1.048,2	-9,1	1.112,9	+6,2

(in miliardi di lire)

TABELLA 40

COMPOSIZIONE PERCENTUALE SPESE CORRENTI

	1991	1992	1993	1994	1995
- Spese per organi Ente	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
- Spese personale in servizio	42,8	45,2	44,3	49,7	49,3
- Acquisto beni e servizi	39,6	39,7	40,9	37,2	35,1
- Trasferimenti passivi	15,9	13,2	12,8	10,8	13,1
- Oneri finanziari	=	=	=	0,2	0,4
- Oneri tributari	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6
- Spese non classificabili	1,0	1,1	1,2	1,4	1,2
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nel loro insieme, le uscite di parte corrente sono rimaste sostanzialmente stazionarie nel periodo in esame, con una evidente flessione nel 1994 (soprattutto a carico delle spese di carattere istituzionale) ed un parziale recupero nel 1995; quanto alla composizione percentuale, al termine del quinquennio risulta un incremento di 6,5 punti della quota relativa agli oneri per il personale, cui si contrappone una complessiva riduzione di 7,3 punti delle quote concernenti le spese per acquisto di beni e servizi e per trasferimenti.

Per quanto riguarda l'analisi delle principali tipologie di spese correnti, va in primo luogo osservato che essa è resa estremamente disagiata dall'attuale struttura sia del bilancio che dell'annessa relazione illustrativa, la cui inadeguatezza è stata già rilevata (v. paragrafo 11.2).

Tuttavia, sulla base della ulteriore documentazione fornita dall'Ente a seguito di richieste istruttorie della Corte, le più rilevanti voci di spesa (personale e attività istituzionali, queste ultime ricomprese nelle categorie di bilancio degli "acquisti di beni e servizi", dei "trasferimenti passivi" e delle spese non classificabili in altre voci) sono state ampiamente analizzate nei paragrafi precedenti, cui si fa rinvio.

In questa sede è, quindi, sufficiente precisare che:

- il vistoso incremento delle "spese per gli Organi dell'Ente", verificatosi nel 1995, è dovuto ad una più intensa attività dei Comitati di consulenza, che ha richiesto più frequenti riunioni e missioni;
- gli "oneri finanziari", che compaiono nei bilanci '94 e '95, sono conseguenti alla ricordata accensione di un mutuo edilizio, stipulato in più "tranches" ammortizzabili ciascuna in 5 anni a tassi fissi (determinati sulla base delle condizioni di mercato al momento dell'erogazione), risultati compresi fra un minimo del 10,40 % ed un massimo del 13,20 %;
- gli undici principali capitoli delle spese di funzionamento hanno conosciuto nel quinquennio un incremento complessivo del 20 % (da 96 a 115 miliardi), sostanzialmente in linea con la dinamica del tasso d'inflazione; in particolare, molte voci di spesa sono rimaste stazionarie o addirittura diminuite (postali, telefoniche, manutenzione ordinaria immobili, servizi di pulizia), altre sono invece cresciute in misura più o meno vistosa rispetto alla media: vigilanza +24 %, fitti e spese connesse + 36 %, riscaldamento + 63 %.

Può notarsi che le voci da ultimo indicate riguardano tipologie di spese afferenti l'acquisizione e l'uso delle sedi dell'Ente. In proposito, il Collegio dei revisori ha più volte osservato che l'andamento non positivo di tali spese sembra contraddire uno degli intenti perseguiti dagli organi di vertice del C.N.R. con il programma di accorpamento degli istituti nelle Aree di ricerca, e cioè quello di ottimizzare l'impiego delle risorse e ridurre i costi attraverso la centralizzazione dei servizi generali.

La Corte invita, pertanto, l'Ente a monitorare con estrema attenzione questo settore delle spese di funzionamento e ad adottare le misure necessarie perchè vengano effettivamente e rapidamente conseguiti tutti i benefici attesi dall'imponente programma di ridisegno della rete delle sedi, ormai in avanzata fase di attuazione.

Proprio nella prospettiva del ruolo centrale che le Aree di ricerca sempre più ricopriranno nell'assetto organizzativo del C.N.R. e, quindi, anche del loro crescente peso sui futuri bilanci, appare utile riportare, nel prospetto che segue, i livelli delle spese di funzionamento e di investimento, impegnate in ciascuna Area di ricerca nel 1995, ed il numero di dipendenti addetto al rispettivo servizio.

TABELLA 41 - SPESE FUNZIONAMENTO AREE DI RICERCA ESERCIZIO 1995
(impegni in milioni di lire)

AREE DI RICERCA	N. ADDETTI	SPESE DI FUNZ.TO	SPESE DI INVEST.TO	TOTALE
- BARI	2	465	130	595
- BOLOGNA	14	2.880	120	3.000
- CAGLIARI	1	50	25	75
- CATANIA	1	300	200	500
- COSENZA	1	492	100	592
- FIRENZE	6	325	200	525
- GENOVA	6	1.430	300	1.730
- LECCE	--	75	25	100
- MILANO	24	1.587	1.000	2.587
- NAPOLI	31	1.580	580	2.160
- PADOVA	22	1.388	260	1.648
- PALERMO	5	375	129	504
- PISA	7	430	200	630
- POTENZA	1	415	150	565
- ROMA M. LIBRETTI	47	2.190	900	3.090
- ROMA TOR VERGATA	50	2.234	600	2.834
- SASSARI	2	395	50	445
- TORINO	10	973	130	1.103
TOTALE	230	17.584	5.099	22.683

Sottolineato il valore meramente descrittivo dei dati ora esposti, si invita l'Ente perchè in futuro proceda a raccogliere ed elaborare tutti i dati che possano consentire analisi comparate - fra le varie Aree di ricerca - sia del costo, globale e disaggregato nelle principali componenti, che della produttività del personale.

13.4- L'andamento delle spese in conto capitale e la loro ripartizione in categorie risultano dalla **Tabella** che segue:

TABELLA 42 - SPESE IN C/CAPITALE (miliardi di lire)

CATEGORIE	1991	1992	1993	1994	1995
- Acquisizione beni durevoli ed opere immobiliari	84,9	64,4	51,7	60,3	62,2
- Acquisizione immobilizzazioni tecniche	133,5	134,4	113,3	82,1	105,5
- Acquisto valori mobiliari	6,0	3,9	---	---	---
- Concessione crediti	4,0	4,0	4,3	3,5	4,8
- Indennità anzianità al personale	42,0	37,0	37,0	19,9	28,5
- Estinzione mutui	---	---	---	2,6	6,4
TOTALE	270,4	243,7	206,3	168,4	207,4

Rinviando alle analisi ed alle osservazioni contenute nel paragrafo n. 10 per ciò che riguarda interventi edilizi ed acquisti immobiliari, delle altre categorie di spese merita segnalare la consistente quantità di risorse complessivamente dedicata all'acquisizione di immobilizzazioni tecniche (circa 570 miliardi in 5 anni), anche se nell'ultimo triennio la media degli impegni ha subito una netta flessione (-25 %) rispetto a quella del biennio iniziale.

Per quanto riguarda la spesa per indennità di anzianità, la categoria sostanzialmente si articola in due voci, che solo nel consuntivo '95 hanno trovato collocazione in distinti capitoli, aventi rispettivamente ad oggetto il trattamento di liquidazione erogato al personale cessato dal servizio nell'esercizio e l'acquisto di B.P.F. per il trattamento di quiescenza del personale iscritto all'I.N.P.S. (il restante personale essendo iscritto alla CPDEL).

In tal modo l'Ente si è definitivamente adeguato alle direttive impartite dal Ministero del tesoro con circolare n. 14 del 1° marzo 1993, avente ad oggetto la corretta rappresentazione contabile dell'indennità di anzianità nei bilanci degli enti pubblici non economici.

14) IL CONTO ECONOMICO

14.1- Il prospetto che segue espone l'andamento economico dell'Ente, quale risulta dal relativo conto:

TABELLA 43

		CONTO ECONOMICO (miliardi di lire)											
		19 91		19 92		19 93		19 94		19 95			
		Entrate	Spese	Entrate	Spese	Entrate	Spese	Entrate	Spese	Entrate	Spese		
<u>PARTE I°</u>													
- Entrate correnti		1.214,2	1.116,1	1.240,9	1.139,5	1.255,4	1.152,8	1.211,6	1.048,2	1.166,6	1.112,9		
- Spese correnti													
<u>SALDO DI PARTE CORRENTE</u>		98,1		101,4		102,6		163,4		53,7			
<u>PARTE II°</u>													
- Sopravvenienze attive		35,2		30,9		164,0		57,2		44,7			
- Insussistenze passive		87,9		15,6		29,6		39,6		79,6			
- Ammortamenti			109,8		126,6		137,9		152,2		159,9		
- Quota esercizio fondo indennità anzianità			42,0		57,0		125,6		18,5		82,2		
- Sopravvenienze passive									57,3				
- Insussistenze attive			18,4		22,2		30,1		1,0		42,2		
<u>TOTALI PARTE II</u>		123,1	170,2	46,5	205,8	193,6	293,6	96,8	229,0	124,3	284,5		
<u>SALDO COMPONENTI NON FINANZIARIE</u>			-47,1		-159,3		-100,0		-132,2		-160,2		
<u>AVANZO/DISAVANZO ECONOMICO</u>		51,0			-57,9	2,6		31,2			-106,5		

Ai saldi sempre positivi delle partite finanziarie di parte corrente, fanno riscontro i risultati negativi delle “componenti che non danno luogo a movimenti finanziari”.

Le componenti positive sono costituite esclusivamente da “variazioni patrimoniali straordinarie” (sopravvenienze attive ed insussistenze passive), cui si contrappongono quelle negative della stessa natura: alienazione e trasferimenti a titolo gratuito; donazioni e inventariazione di beni acquisiti dall'Ente a seguito della rendicontazione di erogazioni effettuate a terzi (di norma, Università ed enti pubblici) per l'acquisto di beni inventariabili necessari allo svolgimento di ricerche effettuate dal C.N.R. (con contemporanea diminuzione - a bilanciamento - della posta transitoria della situazione patrimoniale “Trasferimenti per investimenti, in attesa di buoni di carico”); variazioni intervenute nelle partite attive e passive della gestione dei residui.

Delle altre componenti negative, la più rilevante è quella per “ammortamenti e deperimenti”; le relative quote annue sono stabilite, secondo criteri concordati con le Amministrazioni vigilanti, in misura differenziata per i vari cespiti ammortizzabili: 5% per i mobili, 7% per immobili e navi, 10% per i libri, 20% per automezzi, macchine e strumentazione.

Per quanto riguarda la “quota di esercizio per l'adeguamento del fondo indennità di anzianità al personale”, si sono già indicati (v. al paragrafo 3.9) i motivi che ne hanno determinato, nel quinquennio, l'andamento irregolare.

In particolare, l'importo - vistosamente anomalo - del 1993 (125,6 miliardi) è dovuto alla erronea contabilizzazione, nella quota dell'esercizio, anche delle somme (68,6 mld.) già depositate su un conto corrente intrattenuto con l'istituto cassiere e costituenti investimento di parte del “fondo” relativo al personale iscritto alla CPDEL: infatti, a seguito della estinzione di tale conto (sul punto v. infra, al paragrafo 16), il relativo importo è stato impropriamente ri-accertato fra le entrate correnti e ciò ha reso necessarie conseguenti variazioni (puramente contabili) nelle competenti poste del conto economico, onde mantenere la concordanza fra le risultanze dello stesso e quelle della situazione patrimoniale.

15) LA SITUAZIONE AMMINISTRATIVA E LA GESTIONE DEI RESIDUI

15.1- Il prospetto che segue, esponendo in dettaglio le varie componenti della situazione amministrativa, conferma quanto anticipato al paragrafo 12.1: l'avanzo di amministrazione ha conosciuto, nel quinquennio, una forte erosione (con parziale recupero negli ultimi due esercizi) e a fine '95 ha raggiunto una consistenza (176,3 mld.) pari ad appena il 13,7% delle previsioni iniziali di entrata per il 1996 (1.283,5 mld. al netto delle partite di giro), laddove nel 1990/91 il rapporto era stato del 29,3%; ciò significa che in futuro, ove non si verificchino significative inversioni di tendenza, e via via normalizzandosi il livello di riaccertamento dei residui passivi, l'Ente sempre meno potrà contare su questa "risorsa" per integrare l'ormai rigida contribuzione statale ed i modesti proventi propri e fronteggiare così i crescenti fabbisogni dell'attività di ricerca.

TABELLA 44

SITUAZIONE AMMINISTRATIVA

		1991		1992		1993		1994		1995	
A) CONTO DI CASSA											
- Fondo cassa all'1/1		1.328,0		1.079,9		865,6		801,5		715,1	
- Riscossioni c/ competenza		1.336,2		1.356,0		1.382,0		1.389,2		1.357,3	
- Riscossioni c/ residui		264,7		258,4		353,7		305,6		358,7	
Totale riscossioni		1.600,9		1.614,4		1.735,7		1.694,8		1.716,0	
- Pagamenti c/ competenza		1.079,6		1.190,4		1.171,2		1.172,3		1.267,8	
- Pagamenti c/ residui		769,4		638,3		628,6		608,9		592,8	
Totale pagamenti		1.849,0		1.828,7		1.799,8		1.781,2		1.860,6	
- Fondo cassa al 31/12		+ 1.079,9		+ 865,6		+ 801,5		+ 715,1		+ 570,5	
B) GESTIONE RESIDUI											
- Residui attivi pregressi		224,3		273,9		265,1		253,5		191,5	
- Residui attivi dell'esercizio		308,0		346,0		294,9		296,7		283,6	
Totale residui attivi		532,3		619,9		560,0		550,2		475,1	
- Residui passivi pregressi		602,9		849,1		630,5		565,1		358,2	
- Residui passivi dell'esercizio		703,7		642,9		604,2		477,4		511,1	
Totale residui passivi		1.306,6		1.292,0		1.234,7		1.042,5		869,3	
SALDO RESIDUI		- 774,3		- 672,1		- 674,7		- 492,3		- 394,2	
C) AVANZO AMMINISTRAZIONE		+ 305,6		+ 193,5		+ 126,8		+ 222,8		+ 176,3	

(in miliardi di lire)

Altri fenomeni evidenziati dal prospetto sono:

- la forte riduzione del “fondo cassa”, pressochè dimezzatosi (-757 miliardi) in 5 anni; ciò, tuttavia anche per effetto della accresciuta capacità di spesa, indotta dallo snellimento delle relative procedure;
- all'inverso, l'andamento favorevole della complessiva gestione dei residui, che presenta saldi negativi progressivamente ridotti da 1.006 miliardi (nel 1990) a 394 miliardi, con un miglioramento di circa il 60%, dovuto essenzialmente all'abbattimento della massa dei residui passivi (da 1.496 a 869 miliardi), particolarmente consistente nell'ultimo biennio (-29% rispetto al 1993).

Sembra così avviato a soluzione uno dei problemi che maggiormente hanno afflitto nel passato l'Ente, e cioè la formazione di ingenti residui passivi, propri ed impropri (quelli connessi alla gestione dei funzionari delegati), e l'estrema vischiosità del processo di smaltimento.

Ed infatti, fra il 1991 ed il 1995:

- l'indice di velocità di gestione delle spese correnti, e cioè il rapporto fra pagamenti ed impegni nell'esercizio di competenza, è passato da 0,60 a 0,68 (+ 13,3%),
- l'incidenza dei residui passivi di competenza sul totale dei corrispondenti impegni è sceso dal 39,5% al 38,8% (- 27,1%);
- la percentuale di smaltimento dei residui passivi (dell'esercizio in corso e dei pregressi) è salita dal 59,7% al 65,7% (+10%);
- l'indice della capacità di spesa, e cioè il rapporto fra totale dei pagamenti e massa spendibile (impegni sulla competenza e residui degli esercizi pregressi) è anch'esso migliorato, passando da 0,57 a 0,66 (+15,8%).

Nel prospetto che segue è analizzata la composizione della massa dei residui passivi degli ultimi tre esercizi:

TABELLA 45

ANALISI RESIDUI PASSIVI 1993/95

(miliardi di lire)

	19 93		19 94		19 95	
	mld.	%	mld.	%	mld.	%
<u>SPESE CORRENTI</u>	<u>971,1</u>	<u>74,3</u>	<u>783,8</u>	<u>75,2</u>	<u>636,2</u>	<u>73,2</u>
di cui:						
- oneri personale	165,8	13,4	151,4	14,5	146,8	16,9
- acquisto beni e servizi	662,6	53,7	559,0	53,6	406,1	46,7
- trasferimenti passivi	77,8	6,3	64,4	6,2	71,8	8,2
<u>SPESE IN C/CAPITALE</u>	<u>282,9</u>	<u>22,9</u>	<u>229,9</u>	<u>22,0</u>	<u>199,3</u>	<u>22,9</u>
di cui:						
- acquisto beni immobili	58,7	4,7	34,0	3,3	24,9	2,9
- acquisto immobilizzazioni tecniche	179,9	14,6	151,3	14,5	137,0	15,7
- indennità anzianità al personale	43,1	3,5	43,7	4,2	32,3	3,7
<u>PARTITE DI GIRO</u>	<u>34,7</u>	<u>2,8</u>	<u>28,8</u>	<u>2,8</u>	<u>33,8</u>	<u>3,9</u>
<u>TOTALE</u>	<u>1.234,7</u>	<u>100,0</u>	<u>1.042,5</u>	<u>100,0</u>	<u>869,3</u>	<u>100,0</u>
di cui:						
<u>residui impropri</u>	<u>588,7</u>	<u>47,7</u>	<u>561,2</u>	<u>53,8</u>	<u>415,4</u>	<u>47,8</u>

Va rilevata la notevole consistenza dei residui passivi connessi alle spese di personale e la loro crescente incidenza sul totale; l'Ente suole affermare che il fenomeno "appare nell'ambito della norma in quanto una serie di operazioni contabili o di pagamenti devono essere riferiti a situazioni maturate al 31 dicembre e quindi eseguibili solo nell'esercizio successivo". La Corte ritiene, peraltro, che la causale addotta valga a giustificare solo una quota non prevalente di tali residui (che comprendono anche partite risalenti ad esercizi pregressi) e che la situazione sia quindi suscettibile di deciso miglioramento, onde ricondurla a livelli realmente fisiologici e comparabili con quelli della generalità degli enti.

Comunque, in via generale, è da condividere l'assunto dell'Ente, secondo cui, per ragioni coesenziali alla natura della ricerca scientifica, la gestione finanziaria del C.N.R. comporta di necessità, in un bilancio di competenza annuale, a fronte di programmi di attività pluriennali, la formazione di cospicui residui passivi e di notevoli avanzi di amministrazione, per l'impossibilità giuridico-contabile di assumere impegni effettivi di programma, stante l'incertezza dei finanziamenti.

Per quanto riguarda i residui attivi, la loro consistenza complessiva si è mantenuta sostanzialmente inalterata fra il 1991 ed il 1994, mentre ha registrato una apprezzabile flessione nel 1995 (-13,6%), soprattutto grazie al sensibile abbattimento dei residui provenienti da esercizi pregressi (-24,5%).

La quota maggiore è peraltro costituita da residui impropri, derivanti dalla gestione dei funzionari delegati: nel 1995 essi, con 290 miliardi, hanno rappresentato oltre il 60% della massa totale.

Tra i residui propri, le partite che maggiormente contribuiscono alla loro formazione sono i "trasferimenti da parte dello Stato" (diversi dal contributo ordinario) e le "entrate derivanti dalla vendita di beni e dalla prestazione di servizi": nel 1995, ammontavano - rispettivamente - a 38 e 92 miliardi, con una incidenza - sul totale dei residui della medesima specie - del 22% e del 53%.

16) LA SITUAZIONE PATRIMONIALE

16.1- Il prospetto che segue, elaborato sulla base dei documenti contabili dell'Ente, espone la situazione patrimoniale del C.N.R. al 31 dicembre di ciascuno degli esercizi 1991-1995:

TABELLA 46

SITUAZIONE PATRIMONIALE

CATEGORIE	31/12/1991	31/12/1992	31/12/1993	31/12/1994	31/12/1995
(in miliardi di lire)					
ATTIVITA'					
- Beni immobili	360,2	451,9	552,8	607,0	673,1
- Mobili, automezzi, libri	112,4	128,0	151,0	173,7	198,9
- Macchine e strumenti scientifici	844,9	935,8	1.053,9	1.177,7	1.299,3
- Navi	2,4	2,4	2,6	2,5	2,5
- Brevetti	5,0	6,2	6,3	6,3	6,3
- Prestiti al personale	20,3	20,7	20,4	20,1	20,6
- Trasferimenti per investimenti in attesa buoni carico	173,4	195,1	201,0	182,1	159,5
- Residui di investimento	210,9	190,2	239,6	189,4	145,6
- Quote partecipazione consorzi	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
- Investimento fondo quiescenza personale				172,2	197,8
- Mutui edilizi al personale	208,7	266,8	222,3	46,8	45,6
Sub. totale a)	1.938,9	2.197,8	2.450,6	2.578,5	2.749,8
- Cassa	1.079,9	865,6	801,5	715,1	570,5
- Residui attivi	532,5	619,9	560,0	550,2	475,1
- Crediti vari	4,3	2,9	4,1	1,5	2,3
Sub. totale b)	1.616,5	1.488,4	1.365,6	1.266,8	1.047,9
TOTALE ATTIVITA'	3.555,4	3.686,2	3.816,2	3.845,3	3.797,7
PASSIVITA'					
- Fondo ammortamenti e deperimenti	662,9	789,5	927,4	1.079,7	1.239,6
- Residui passivi	1.306,6	1.292,0	1.234,7	1.042,5	869,2
- Debiti vari	4,6	3,2	4,5	1,9	2,7
- Mutui in ammortamento	=	=	=	30,9	38,7
- Fondo quiescenza personale	208,7	286,8	332,3	341,8	405,5
TOTALE PASSIVITA'	2.182,8	2.371,5	2.498,9	2.496,8	2.555,7
PATRIMONIO NETTO	1.372,6	1.314,7	1.317,3	1.348,5	1.242,0

Fra il 1° gennaio 1991 ed il 31 dicembre 1995, le attività sono passate da 3.375 a 3.798 miliardi (+12,5%), le passività da 2.054 a 2.556 miliardi (+24,4%), il patrimonio netto è sceso da 1.322 a 1.242 miliardi (-6%).

Delle varie poste patrimoniali, alcune hanno già formato oggetto di esame nei paragrafi precedenti: beni immobili, cassa, residui attivi e passivi, mutuo edilizio in ammortamento; per altre si rinvia alle succinte esplicazioni contenute nelle relazioni dell'Ente, al quale si rinnova l'invito per una più analitica illustrazione delle principali variazioni.

Si ritiene opportuno soltanto precisare che:

- al 31 dicembre 1995 i "fondi di ammortamento" coprivano il 39,5% del valore per i beni immobili, il 41,8% per i beni mobili, gli automezzi ed i libri, il 68,4% per le macchine e gli strumenti scientifici;

- che la posta "trasferimenti per investimenti in attesa dei buoni di carico" costituisce una posta transitoria, riguardante erogazioni a terzi per l'acquisto di beni inventariabili necessari allo svolgimento di ricerche finanziate dal C.N.R.; l'inventariazione, e conseguente incremento delle pertinenti poste patrimoniali, avviene poi sulla base dei rendiconti presentati dai destinatari dei finanziamenti;

- la posta "residui di investimento" (passivi meno attivi) indica la differenza tra il valore dei beni mobili ed immobili in corso di acquisizione e le entrate per movimento di capitali in corso di riscossione; costituisce anch'essa una posta transitoria, che viene via via a modificarsi per effetto dei singoli pagamenti o riscossioni, che determinano - correlativamente - variazioni delle pertinenti poste patrimoniali.

Da ultimo, occorre far menzione della vicenda riguardante l'investimento del "fondo indennità di anzianità al personale" in relazione alla corretta applicazione delle norme sulla Tesoreria unica.

E' necessario premettere che i dipendenti del C.N.R. fruiscono, in alternativa, di due distinti trattamenti di fine rapporto: a quelli, in servizio prima del 2 ottobre 1973 ed iscritti all'INPS, spetta un trattamento costituito dall'investimento, anno per anno, di una mensilità di stipendio in Buoni Postali Fruttiferi; a quelli, assunti dopo la suindicata data ed obbligatoriamente iscritti alla CPDEL (ora confluita nell'INPDAP), spetta il trattamento previsto dall'art. 14 della legge n. 70 del 1975, per il quale l'Ente, con delibera del dicembre 1984, aveva assicurato reale copertura mediante deposito in c/c bancario

(utilizzato anche per l'acquisto di cartelle fondiari con le quali provvedere alla concessione di mutui edilizi al personale).

A seguito di ispezione effettuata da funzionari del Ministero del tesoro e conclusasi nel febbraio 1996, veniva - fra l'altro - rilevata:

a) l'illegittima tardività del riversamento, sul conto di contabilità speciale intrattenuto dal C.N.R. con la Tesoreria provinciale dello Stato, delle giacenze depositate sul c/c bancario sopra citato; riversamento, effettuato dall'Ente, dopo ripetute eccezioni sollevate circa la obbligatorietà di tale adempimento ed i chiarimenti forniti dal Ministero del tesoro, solo in data 18 maggio 1993 (anzichè in quella - 1° ottobre 1989 - prevista dalle norme in materia di Tesoreria unica);

b) la dubbia legittimità del mancato smobilizzo dei B.P.F., con conseguente riversamento del ricavato sul conto di contabilità speciale presso la Tesoreria provinciale dello Stato.

Mentre sulla prima questione gli ispettori hanno ravvisato la configurabilità di un'ipotesi di danno erariale, sulla seconda hanno rimesso ogni valutazione ai competenti uffici del Ministero del tesoro, che, con nota n. 660644 dell'11 luglio 1996, hanno espresso l'avviso che possa considerarsi legittimo l'investimento in B.P.F. effettuato dall'Ente e relativo al personale in servizio prima del 3 ottobre 1973, iscritto all'INPS. Con la stessa nota, i medesimi uffici hanno anche confermato le conclusioni degli ispettori quanto alla illegittimità della tardiva estinzione del c/c bancario ed alla configurabilità di un'ipotesi di danno erariale da addebitare agli Amministratori dell'Ente, con l'obbligo di trasmettere gli atti alla Procura regionale (della Corte dei conti) per l'eventuale instaurazione del giudizio di responsabilità".

Le esposte vicende hanno comportato le necessarie modifiche nella situazione patrimoniale, cui si è provveduto da parte dell'Ente con le improprie operazioni contabili ricordate al paragrafo 14.

PARTE IV - CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

17) NOTAZIONI CONCLUSIVE

17.1- Nel quinquennio 1991-1995, oggetto della presente relazione, la gestione del C.N.R. ha, per taluni aspetti, confermato i tratti e le linee di tendenza del periodo precedente, per altri ha invece segnato, più o meno marcatamente, punti di discontinuità, evidenziando in molti casi significativi miglioramenti.

Nessuna novità ha interessato l'ordinamento dell'Ente: non essendo stata più emanata la prevista legge di attuazione dei principi di autonomia, riconosciuta al C.N.R. come "ente di ricerca a carattere non strumentale" dalla legge n. 168 del 1989, ed in attesa della riforma che scaturirà dalla delega ora conferita dal Parlamento al Governo (art. 11, lett. d), ed art. 18 della legge 15 marzo 1997, n. 59) e mirata "a riordinare e razionalizzare gli interventi diretti a promuovere e sostenere il settore della ricerca scientifica e tecnologica nonché gli organismi operanti nel settore stesso", i profili ordinamentali ed il complesso delle finalità ed attribuzioni del C.N.R. sono sostanzialmente rimasti quelli risalenti al decreto legislativo luogotenenziale n. 82 del 1945 ed alla legge n. 283/1963, salve soltanto le scarse modifiche direttamente introdotte dalla legge n. 189 e quelle di (parziale) adeguamento ai principi dettati dal D.lvo n. 29/93 sulla distinzione fra organi di indirizzo e controllo ed organi di gestione.

E' persino superfluo notare come, dopo oltre mezzo secolo, si imponga un'ampia ed organica riscrittura delle norme statutarie dell'Ente, cui ormai dovrà procedersi nell'ambito o ad integrazione dei decreti legislativi che verranno emanati, entro un anno, ai sensi della citata legge n. 59/1997.

17.2- Per quanto riguarda l'assetto organizzativo, è mancato un sistematico processo di revisione della rete degli organi di ricerca, ripetutamente sollecitato dal Collegio dei revisori e dall'Amministrazione vigilante, fondato su un'attenta analisi costi/benefici. A fine '95, pertanto, le attività di ricerca dell'Ente erano ancora distribuite su oltre 330 strutture, variamente dislocate su tutto il territorio nazionale e spesso composte da un numero esiguo di addetti.

Sotto altri aspetti, invece, l'Ente ha operato nel senso di una razionalizzazione della propria organizzazione: ha, così, preceduto alla creazione di istituti

nazionali di coordinamento, con l'obiettivo di integrare - su temi di interessi strategico - le attività di vari organi dell'Ente e di centri esterni, ed ha soprattutto proseguito il programma di realizzazione delle Aree di ricerca, nelle quali sono destinate a concentrarsi tutte le principali strutture dell'Ente operanti nei vari ambiti regionali.

Al termine di un lunghissimo iter, nell'aprile '96 è stata rideterminata - ai sensi del D.P.R. n. 171/1991 - la pianta organica del personale, passata da 7.436 a 8.743 posti, con un aumento di 1.307 posti, tutti assegnati alle strutture ubicate nel Mezzogiorno; la consistenza del personale di ruolo in servizio è sempre rimasta, peraltro, ampiamente al di sotto della dotazione organica ed è anzi diminuita nel quinquennio di circa il 7%, riducendosi a 6.410 unità.

E' da considerare, comunque, che tale situazione ha carattere del tutto provvisorio, in quanto già le leggi n. 537/93 e n. 549/95 impongono all'Ente la rielaborazione della pianta organica alla luce dei criteri nelle medesime stabiliti; ed è inoltre prevedibile che, in conseguenza del riordino derivante dall'attuazione della legge di delega, ordinamento dei servizi e struttura e dimensioni dell'organico possano esigere a breve ulteriori mutamenti.

Sul tema, la Corte non ha mancato, poi, di sottolineare (v. paragrafo 3.11) che ogni determinazione sul fabbisogno di risorse umane per il C.N.R. non può prescindere da una valutazione globale delle molteplici fonti di provvista cui l'Ente può attingere (personale a tempo determinato, personale associato e comandato, borsisti, esperti, consulenti) ed alle quali è anzi opportuno che ricorra - nel rigoroso rispetto delle condizioni e dei requisiti di legge - con sempre maggior favore, tenuto conto del più elevato grado di flessibilità che tali rapporti garantiscono rispetto a quelli a tempo indeterminato.

17.3- Sul piano dell'attività istituzionale, il periodo in esame è stato caratterizzato dalla sostanziale tenuta degli impegni per l'attività di ricerca ordinaria, che nel 1995 hanno anzi segnato significativi incrementi in valore assoluto ed in termini percentuali, e dalla netta riduzione (quasi due terzi) degli impegni per i Progetti finalizzati, la cui quota sul totale della spesa è scesa dal 19% al 7% (v. Tab. 16 al paragrafo 4.4).

Tale fenomeno è frutto della scelta operata dall'Ente che, di fronte alla contrazione delle disponibilità (in particolare, di quelle di provenienza pubblica)

e- per converso - all'incremento dei costi di funzionamento secondo le dinamiche salariali ed inflattive, ha ritenuto obiettivi prioritari la ricerca "ordinaria" ed il mantenimento dei livelli di spesa dalla medesima raggiunti.

Tale scelta, pienamente consentita dalle norme vigenti, si presta tuttavia a qualche osservazione critica in punto di merito: considerato, infatti, il rilievo assunto dai P.F. nel campo della ricerca orientata e per le loro ricadute sul sistema produttivo e sul tessuto economico-sociale, sarebbe stato preferibile - ad avviso della Corte - evitarne una eccessiva penalizzazione, reperendo le risorse necessarie a carico di altre forme di intervento come i "contributi di ricerca", che sembrano aver perso da tempo gran parte della loro originaria funzione di promozione ed ausilio della ricerca "esterna".

Più in generale deve osservarsi, in coerenza anche con le indicazioni del Piano triennale elaborato dal MURST (v. paragrafo 1.4), che, in un'epoca di apporti statali difficilmente incrementabili, se non declinanti, e di fabbisogni crescenti per gli investimenti, il C.N.R. dovrebbe, mutando in parte il suo tradizionale ruolo di ente di ricerca onnidisciplinare, concentrare il massimo delle risorse umane e finanziarie disponibili su un numero limitato di progetti di ricerca, su temi scientifici e tecnologici di ampio respiro, con forte coinvolgimento delle strutture interne ed intensa collaborazione con centri esterni, pubblici e privati; e dovrebbe invece più incisivamente proseguire nel ridurre gli interventi di finanziamento "a pioggia", così come le iniziative in settori già sufficientemente presidiati da altri organismi a vocazione specifica.

In tale contesto assumono preminente rilievo altre due esigenze, segnalate dalla Corte nelle pagine precedenti: quella che l'Ente adotti un sistema di programmazione pluriennale delle attività di ricerca; e quella di un affinamento dei metodi e delle procedure per la valutazione, ex-ante, dei progetti di ricerca e, quindi, dei loro risultati.

17.4 Infine, per quanto riguarda la gestione finanziaria, le entrate non hanno tenuto il passo delle uscite (lo squilibrio totale nel quinquennio è stato di 470 miliardi), malgrado l'incremento delle "entrate proprie" ed il contenimento (specie nell'ultimo biennio) di molte delle spese di funzionamento.

Si è, così, fortemente ridimensionato l'avanzo di amministrazione, che ha finora rappresentato uno strumento essenziale al fine di mantenere nel tempo a

livelli adeguati l'attività istituzionale; e si è anche ridotta l'entità del patrimonio netto.

Sotto altri aspetti la gestione ha, invece, presentato mutamenti positivi; oltre a quelli già ricordati, vanno particolarmente sottolineati: l'adozione del nuovo regolamento di contabilità, la cui graduale applicazione ha determinato notevoli semplificazioni amministrative; il netto miglioramento della gestione dei residui, in parte dovuto alla progressiva riduzione del sistema dei funzionari delegati, prevista appunto dal nuovo regolamento; l'avvio di un processo di razionalizzazione nella gestione del vasto patrimonio immobiliare in proprietà o in locazione, mirato alla ottimizzazione nell'impiego delle risorse, alla elevazione del grado di funzionalità delle strutture, al contenimento dei costi, nonché al recupero di situazioni pregresse, che avevano dato luogo - in più sedi - a rilievi in termini di trasparenza, legittimità, convenienza.

18- Vengono qui succintamente richiamate le principali questioni su cui sono state formulate, nel corso della relazione, osservazioni e rilievi; e ciò, anche ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 3.6 della legge 14 gennaio 1994 n. 20.

a) Composizione e attribuzioni organi. E' stata segnalata la opportunità che venga ripensata la norma che, negli organi direttivi dell'Ente, include, senza prevedere loro sostituti, il Governatore della Banca d'Italia ed il Segretario generale della programmazione economica; e ciò, in considerazione della loro sistematica assenza alle riunioni. Va completato il processo di adeguamento dell'ordinamento dell'Ente ai principi dettati dal D.L.vo n. 29/93 sulla distinzione fra organi di governo ed organi di gestione e, in tale quadro, vanno eliminate le attuali sovrapposizioni ed interferenze tra le competenze della Giunta amministrativa e quelle del Consiglio di Presidenza.

b) Collegio dei revisori dei conti. Viene ribadita l'esigenza di modifiche normative (aumento del numero e/o impiego a tempo pieno dei componenti), che consentano una maggiore funzionalità dell'organo.

c) Revisione della rete degli organi di ricerca. L'Ente deve rendere sistematico tale processo di revisione, sulla base dell'analisi costi/benefici e con

l'obiettivo della razionalizzazione dell'apparato di ricerca, facendo conoscere - in sede di consuntivo annuale - i risultati conseguiti.

d) Ordinamento dei servizi. Occorre che siano istituiti e resi rapidamente funzionanti il servizio di controllo interno, l'ufficio di statistica e quello per le relazioni con il pubblico, da tempo richiesti dalla legge ed ora previsti anche dall'ordinamento dei servizi; così pure, non può essere ancora procrastinata la disciplina regolamentare attuativa delle disposizioni della legge n. 241/90 relative alla determinazione di termini e responsabili dei vari procedimenti.

e) Gestione del personale. Dall'analisi compiuta sono emersi: il crescente divario fra dotazioni organiche e reale consistenza del personale in servizio, specie di ricercatori e tecnologi, la cui età media continua ad innalzarsi ben oltre il livello ottimale; il frequente ricorso, anche in casi in cui sembrano mancare le condizioni oggettive ed i requisiti soggettivi previsti dalle norme autorizzative, a personale assunto con contratti di lavoro a tempo determinato, a personale comandato da altre amministrazioni e a prestazioni di lavoro autonomo; l'eccessiva dispersione, logistica e funzionale, delle risorse umane disponibili, con inevitabile aggravio di costi e ridotta produttività; la persistente omissione della relazione sui risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi previsti da leggi, regolamenti, atti di programmazione, così come prescritto dall'art. 65.2 D.Lvo 29/93 e dalle circolari applicative del Ministero del Tesoro.

I descritti fenomeni richiedono l'adozione delle necessarie misure correttive, che dovranno essere avviate con immediatezza anche se poi completate con la gradualità eventualmente ritenuta opportuna.

f) Gli indicatori della ricerca. La Corte, sulla base anche di considerazioni svolte in proposito dal MURST, ritiene ancora inadeguata l'efficacia dei metodi e dei procedimenti utilizzati dal C.N.R. per valutare le proprie attività di ricerca nelle loro varie fasi (proposta, gestione, risultati); si richiede, pertanto, uno sforzo ulteriore per affinare gli strumenti di misurazione e per assicurare poi la loro sistematica e rigorosa applicazione, anche a fini di controllo del corretto e più proficuo impiego delle risorse pubbliche affidate all'Ente.

g) Attività istituzionali. A parte quanto già osservato (al precedente paragrafo 17.3), sulla necessità di un sistema di programmazione pluriennale di tali attività e di attenta selezione sia delle tipologie che dei singoli progetti di ricerca, la Corte ha formulato osservazioni con riferimento: ai criteri di attribuzione dei contributi di ricerca, che ne favoriscono l'eccessivo frazionamento ed il conseguente depotenziamento della funzione; allo squilibrio fra risorse impiegate e risultati ottenuti, da parte di taluni Comitati; alla modestia dei risultati conseguiti (in base ai dati e alle prospettazioni offerte dall'Ente) da taluni Progetti finalizzati; alla insufficiente informazione che l'Ente fornisce nelle proprie relazioni sui criteri in base ai quali vengono prescelti i temi di ricerca dei Progetti strategici e sui risultati dai medesimi conseguiti. Anche per tali situazioni occorre che l'Ente ponga in essere opportuni interventi di rimedio.

h) Intesa di programma per le attività nel Mezzogiorno. La Corte deve innanzitutto censurare il forte ritardo nell'attuazione del programma, imputabile alle vicende che hanno portato alla cessazione dell'intervento straordinario nelle Regioni meridionali ma soprattutto alla inefficienza degli apparati ministeriali preposti alla gestione dell'intesa ed alla complessità e farraginosità delle relative procedure; invita poi le parti interessate a procedere ad una valutazione aggiornata della validità degli obiettivi a suo tempo prefissati e, su tale base, a completare rapidamente gli interventi di rispettiva competenza.

i) Gestione delle attività immobiliari. Le approfondite indagini condotte al riguardo hanno evidenziato, accanto a numerose situazioni che permangono incongrue e antieconomiche, l'avviata attuazione di linee programmatiche mirate alla razionalizzazione delle iniziative in materia edilizia onde conseguire una maggiore funzionalità delle strutture ed una riduzione dei costi. Mentre tali indirizzi vanno coerentemente perseguiti, l'Ente deve anche impegnarsi nella graduale eliminazione delle ricordate situazioni oggetto di rilievo, così come nella soluzione, alle migliori condizioni possibili, delle molteplici vertenze che, a seguito di avventate operazioni del passato, ancora minacciano di produrre pesanti conseguenze economiche per l'Ente.

l) Disciplina amministrativo-contabile. Va ormai rapidamente completata l'applicazione del nuovo regolamento di amministrazione, specie per quanto concerne l'adozione di uno schema di bilancio articolato per funzioni e programmi.

m) Vigilanza ministeriale. Si riafferma l'esigenza che il Ministero della ricerca, nell'esercizio del suo potere-dovere di vigilanza, svolga il proprio esame sul bilancio consuntivo dell'Ente, pronunciandosi sui modi in cui questo opera per il conseguimento delle finalità istituzionali e sulla congruità dei risultati conseguiti in rapporto ai mezzi impiegati.

n) Situazione finanziaria ed economica. L'erosione, in termini reali, del finanziamento statale non sufficientemente compensata dall'apporto di altre fonti di entrata, non ha consentito all'Ente di reggere la naturale dinamica delle uscite e, soprattutto, i costi degli impegnativi programmi intrapresi: realizzazione delle Aree della ricerca, iniziative scientifiche in adesione ad accordi internazionali, oneri connessi alle consistenti assunzioni di personale ed all'applicazione di nuovi contratti nazionali di lavoro, verificatesi negli anni precedenti. Per fronteggiare tale situazione, appare necessario che l'Ente operi, nel futuro, su più versanti contemporaneamente: prosegua nell'azione di disimpegno da iniziative non più rispondenti ad attuali esigenze, così come nella rimodulazione di altre, suscettibili di rinvio o diluizione nel tempo; dia il massimo impulso all'acquisizione di proventi da attività svolte per conto terzi; proceda ad una ragionata revisione della (troppo) ampia gamma delle proprie attività istituzionali, concentrando le risorse disponibili sulle tematiche e sulle tipologie di intervento di maggior rilievo e riducendo o abbandonando, almeno temporaneamente, le altre; prosegua, con il massimo rigore, la politica di contenimento dei costi, mediante un continuo monitoraggio dei vari centri di spesa, la razionalizzazione dell'assetto organizzativo, la eliminazione di ogni possibile fonte di sprechi.