

5- Il sistema dei controlli.

5.1- Il controllo del Collegio dei revisori dei conti.

In assenza del previsto servizio di controllo interno, operante solo dal 1998, il solo tipo di controllo interno - nel periodo in esame - è stato quello affidato al Collegio dei revisori dei conti, i cui compiti - definiti dall'art. 15 del D.L.vo. Lgt. n.82/1945 - sono peraltro quelli 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 modifica è intervenuta, nel periodo in esame, in ordine alla struttura del Collegio ed allo *status* dei suoi componenti: modifiche da tempo sollecitate dalla Corte, che ritiene l'attuale composizione (tre soli membri non a tempo pieno e privi di sostituti) oggettivamente incapace di garantire l'esercizio del controllo con la continuità, l'ampiezza e la profondità che un ente delle dimensioni e della complessità del CNR assolutamente richiede.

Il Collegio ha tenuto 21 riunioni nel 1996 e 22 nel 1997, numeri superiori alla media (15 l'anno) del precedente quinquennio; come nel passato, non risultano effettuate ispezioni o verifiche presso le numerose sedi periferiche.

Pur condizionato dalle carenze strutturali appena ricordate, può osservarsi come il Collegio abbia curato con diligenza e professionalità l'esame delle numerose questioni venute alla sua attenzione, esercitando anche - in più occasioni - una efficace azione di stimolo e di collaborazione nei confronti dell'Amministrazione.

5.2- La vigilanza ministeriale.

Come già nel passato, la Corte deve rilevare l'assoluta inadeguatezza dell'esercizio dei poteri di vigilanza da parte del MURST.

A quanto risulta, infatti, l'unico parere espresso dal Ministero vigilante sui documenti contabili del CNR è quello relativo al bilancio preventivo 1996,

reso - fra l'altro - con nota del 2 agosto 1996. Nessuna pronuncia è intervenuta sul consuntivo 1996 e sul preventivo 1997.

Così come (v. anche *retro*, paragrafo 3.1) nessuna risposta, se non in senso formale, è stata data alle osservazioni e rilievi formulati nella relazione della Corte sulla gestione del CNR per gli esercizi 1991/95, e ciò nonostante l'invito in tal senso rivolto anche dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Occorre, quindi, ribadire che se, per effetto dell'autonomia riconosciuta al CNR dalla legge n.168/1989, non è più richiesta l'approvazione ministeriale delle delibere in materia di bilancio, resta pur sempre fra i poteri -doveri del Ministero vigilante esprimere un motivato avviso sul modo in cui l'Ente opera per il perseguimento dei fini istituzionali, sui risultati conseguiti, sulla congruità degli stessi rispetto ai mezzi impiegati.

6- I risultati finanziari ed economici della gestione.

6.1- Le delibere di bilancio

I bilanci di previsione per gli esercizi 1996 e 1997 sono stati deliberati dalla Giunta amministrativa - rispettivamente - il 10 gennaio 1996 ed il 20 dicembre 1996, quindi entrambi in ritardo rispetto al termine del 30 novembre stabilito dal regolamento di amministrazione e contabilità. Ancora più tardiva la delibera relativa al bilancio preventivo 1998, intervenuta il 18 febbraio 1998.

Tali ritardi sarebbero dovuti, secondo quanto risulta dalle relazioni del Collegio dei revisori, alla necessità per l'Ente di attendere la definizione dell'*iter* di approvazione della legge finanziaria e così conoscere l'esatta quantificazione del contributo statale.

La motivazione non appare sufficiente, dovendosi comunque iniziare l'esercizio finanziario con un documento contabile debitamente approvato e pienamente operativo, salvo ad introdurvi appena possibile le necessarie variazioni.

Anche le delibere di approvazione dei consuntivi sono state adottate con sensibili ritardi rispetto al termine del 30 aprile, e precisamente: il 10 settembre 1997 per l'esercizio 1996 ed il 22 luglio 1998 per l'esercizio 1997.

Non sono esplicitati i motivi che hanno determinato il mancato rispetto del termine.

Nè risulta puntualmente osservata la norma regolamentare sulle variazioni al preventivo; oltre la delibera di assestamento, da assumersi dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente, sono ammesse ulteriori variazioni "per casi eccezionali da motivare" e solo entro il termine del 30 novembre.

In effetti, nell'esercizio 1996 l'assestamento di bilancio è stato adottato il 24 luglio 1996, mentre numerose variazioni sono intervenute sia prima (13 marzo) che dopo (25 settembre, 31 ottobre, 13 novembre e 20 dicembre); nell'esercizio 1997 è invece mancato un assestamento di bilancio in senso proprio e sono stati invece deliberati ben 10 provvedimenti di variazione (tra l'11 febbraio ed il 26 novembre).

Si richiama, pertanto, l'Ente alla scrupolosa osservanza delle norme che regolano termini e procedure delle delibere in materia di bilancio.

Quanto alla struttura di questo ed ai contenuti della relazione che illustra i dati di consuntivo, ritenuti entrambi - nella precedente relazione della Corte - largamente inadeguati a fini conoscitivi e di controllo della gestione, nessuna riforma è stata ancora introdotta e l'Ente va quindi sollecitato a provvedere senza ulteriori indugi, secondo quanto previsto dal proprio regolamento e in sintonia con l'evoluzione che la disciplina legislativa dei bilanci pubblici ha conosciuto di recente.

6.2- I dati complessivi delle gestioni.

La situazione finanziaria ed economica dell'Ente non ha presentato - nel biennio in esame - sostanziali variazioni rispetto a quella del periodo oggetto della precedente relazione (1991/95), con un prevalere degli aspetti negativi su quelli positivi (v. **Tabella 22**).

I dati più significativi sono costituiti: dai ripetuti, anche se non pesanti, disavanzi di competenza, determinati da saldi negativi delle partite in conto capitale costantemente superiori a quelli positivi delle partite correnti; dal progressivo esaurimento dell'avanzo di amministrazione, già ridottosi del 45% nel quinquennio precedente ed ancora del 26% negli esercizi in esame; dall'incremento del patrimonio netto (+4,9%), dovuto all'andamento alterno, ma complessivamente positivo, dei risultati economici.

Per contrastare la stagnazione delle entrate, l'Ente ha proseguito nella politica di contenimento delle spese correnti, aumentate solo dello 0,4% fra il 1995 ed il 1997, e di slittamento dei programmi di talune attività; a tale ultimo proposito va notato che a formare l'avanzo di amministrazione a fine '97 hanno contribuito economie di bilancio per 117 miliardi e variazioni nei residui per 30 miliardi.

Naturalmente, una politica del genere comporta un rallentamento dell'attività istituzionale che non può essere spinto oltre certi limiti senza pregiudicare gravemente la missione dell'Ente; è da ritenere, pertanto, che solo un profondo rinnovamento della organizzazione, dei fini e del modo di operare del CNR ed una sua sempre maggiore capacità di reperire finanziamenti

aggiuntivi al contributo statale potranno consentire di coniugare stabilmente equilibrio di bilancio ed alti livelli di attività istituzionale.

Frattanto, i dati relativi all'esercizio 1998, quali emergono dal provvedimento di assestamento di bilancio deliberato a fine luglio, testimoniano di una situazione finanziaria ulteriormente appesantita: a fronte di entrate per complessivi 1640 mld. (+5,6% rispetto al 1997) sono, infatti, previste spese per 1.767 mld. (+9,1%), con uno sbilancio di 127 mld. interamente coperto con l'avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 1997, che si riduce pertanto a poco meno di 3 mld..

Tabella 22 - I DATI COMPLESSIVI DELLE GESTIONI
(in miliardi di lire)

	1995	1996	1997
TOTALE ENTRATE	1.640,9	1.680,1	1.553,1
- di cui: <i>Correnti</i>	<i>1.166,6</i>	<i>1.292,7</i>	<i>1.229,8</i>
<i>C/capitale</i>	<i>15,7</i>	<i>10,3</i>	<i>6,3</i>
<i>Partite di giro</i>	<i>458,6</i>	<i>377,1</i>	<i>317,0</i>
TOTALE SPESE	1.778,9	1.746,9	1.619,4
- di cui: <i>Correnti</i>	<i>1.112,9</i>	<i>1.115,7</i>	<i>1.118,0</i>
<i>C/capitale</i>	<i>207,4</i>	<i>254,1</i>	<i>184,4</i>
<i>Partite di giro</i>	<i>458,6</i>	<i>377,1</i>	<i>317,0</i>
SALDO PARTITE CORRENTI	53,7	177,0	111,8
SALDO PARTITE C/CAPITALE	-191,7	-243,8	-178,1
AVANZO/DISAVANZO COMPETENZA	-138,0	-66,8	-66,3
AVANZO/DISAVANZO ECONOMICO	-106,5	82,8	-21,7
<i>Fondo cassa</i>	<i>570,5</i>	<i>605,2</i>	<i>47,5</i>
<i>Residui attivi</i>	<i>475,1</i>	<i>397,1</i>	<i>869,3</i>
<i>Residui passivi</i>	<i>-869,3</i>	<i>-836,6</i>	<i>-787,0</i>
AVANZO/DISAVANZO D'AMM.NE	176,3	165,7	129,8
<i>Attività patrimoniali</i>	<i>3.797,8</i>	<i>3.949,6</i>	<i>4.056,5</i>
<i>Passività patrimoniali</i>	<i>2.555,8</i>	<i>2.624,8</i>	<i>2.753,4</i>
PATRIMONIO NETTO	1.242,0	1.324,8	1.303,1

6.3- Il rendiconto finanziario.

6.3.1- Le entrate

Le entrate accertate nel 1996 sono cresciute del 2,4% rispetto al 1995, mentre nel 1997 si è verificata una riduzione del 7,6% rispetto all'esercizio precedente (v. Tabella 22 al paragrafo 6.2). In entrambi gli esercizi, gli accertamenti non si sono discostati in misura significativa (con percentuali inferiori al 10%) dalle previsioni sia iniziali che definitive.

Dall'analisi delle entrate correnti (v. **Tabelle 23 e 24**) emerge che il contributo ordinario dello Stato (impiegato dall'Ente sia per la propria attività ordinaria, sia per i P.F.) resta la voce di maggior rilievo: essa è stata pari all'80,7% del totale nel 1996 ed all'81,8% nel 1997.

La **Tabella 25** (elaborata dall'Ente) mostra, tuttavia, come la sostanziale invarianza in termini nominali della misura di tale contributo, nei confronti di quella del 1990, corrisponda ad un valore in termini reali inferiore di circa il 25%.

Nel biennio hanno conosciuto invece incrementi di oltre un terzo le entrate definibili da auto-finanziamento: contributi erogati da amministrazioni pubbliche per specifiche iniziative, corrispettivi per la vendita di beni e la prestazione di servizi, redditi e proventi patrimoniali, proventi derivanti dallo sfruttamento di brevetti.

Tali entrate, infatti, sono passate dai 78 miliardi del 1995 ai 107 e 104 miliardi del 1996 e 1997 e la loro incidenza sul totale delle entrate correnti - rispettivamente - dal 6,7% all'8,3% e all'8,5%.

E' chiaro, tuttavia, che l'aumento, pur vistoso in misura percentuale, è ancora lontano dal permettere di considerare tali entrate come capaci di ridurre in termini significativi la dipendenza finanziaria del CNR dal bilancio dello Stato.

Le componenti principali di tale tipologia di entrate sono costituite dai "contratti internazionali" (33,4 mld. nel '96 e 29,5 mld. nel '97) e dai "contratti attivi" stipulati con soggetti terzi nazionali (40,6 mld. nel '96 e 30,9 mld. nel '97).

Relativamente a questi ultimi, il CNR ha definito una normativa di carattere generale per il calcolo dei costi sulla cui base procedere alla determinazione, con criteri di omogeneità, delle tariffe da applicare, da parte dei singoli organi di ricerca, alla vasta gamma di prestazioni effettuabili.

La vigente disciplina regolamentare prevede che le tariffe tengano conto, oltre che dei costi diretti sostenuti per l'espletamento della prestazione, di una quota delle spese generali sia della struttura che eroga la prestazione sia dell'amministrazione centrale, nella misura complessiva del 20% dei costi diretti; si aggiunge infine un'ulteriore percentuale di tali costi a titolo di "valutazione della professionalità della prestazione" ("ricavo netto") che, determinata dalla Direzione della struttura che effettua la prestazione in relazione alla qualità dell'impegno da essa richiesta, è attribuita al personale che ha concorso ad effettuare la prestazione stessa, secondo criteri stabiliti dal regolamento.

Quanto alle entrate derivanti dallo sfruttamento dei brevetti, la **Tabella 26** mostra l'andamento del rapporto costi/benefici nel periodo 1993/97; tenendo conto anche dei ritorni indiretti, il rapporto nel quinquennio è ampiamente positivo, mentre quello finanziario (entrate dirette/spese impegnate) vede uno sbilancio di circa 1,5 miliardi.

Per quanto riguarda le entrate in conto capitale e quelle per partite di giro, esse non presentano aspetti meritevoli di particolare rilievo. Vale soltanto notare che, fra le seconde, sono comprese: la "estinzione di erogazioni a funzionari delegati", la cui entità si è ridotta da 300 miliardi nel 1995 a 126 miliardi nel 1997 a seguito della progressiva sostituzione della figura del funzionario delegato con quella dell'ordinatore primario di spesa; e le "anticipazioni e partite di giro varie in conto sospesi", il cui rilevante importo nel 1996 (quasi 80 miliardi) è dovuto, per oltre 50 miliardi, alle somme riaffluite all'Ente per la chiusura dei 359 c/c bancari già intestati ai funzionari delegati ed utilizzate per l'emissione di ordini di accreditamento ai medesimi funzionari.

Tabella 23 -

ENTRATE CORRENTI

(in miliardi di lire)

	1995	1996		1997	
	mld.	mld.	%	mld.	%
Trasferimenti (tit.II)					
Contributi Stato (tot.)	1042,8	1160,3	11,3	1095,0	-5,6
di cui:					
- per attività ordinaria	873,4	983,7	12,6	943,0	-4,1
- per PP FF	125,5	59,3	-52,7	63,0	6,2
- per intesa mezzogiorno	11,6	77,6	568,9	49,0	-36,8
- altri	32,3	39,7	22,9	40,0	0,8
Contributi Regioni	0,2	2,6	1.200,0	23,7	3846,1
Contributi enti pubblici	2,4	1,9	-20,8	1,8	-5,2
Totale Trasferimenti	1045,4	1164,8	11,4	1120,5	-3,8
Altre entrate					
Vendita beni e servizi	58,7	82,7	40,9	67,8	-18,0
Redditi e proventi patrimoniali	8,6	10,0	16,3	4,4	-56,0
Poste correttive e compensat.	14,2	28,2	98,6	17,3	-38,7
Entrate non classificabili	39,7	7,0	-82,4	19,8	182,9
Totale altre entrate	121,2	127,9	5,5	109,3	-14,5
Totale entrate correnti	1166,6	1292,7	10,8	1229,8	-4,9

Tabella 24 - COMPOSIZIONE PERCENTUALE ENTRATE CORRENTI

	1995	1996	1997
Trasferimenti			
Contributo stato (tot.)	89,4	89,8	89,0
di cui:			
- per attività ordinaria	74,9	76,1	76,7
- per PP.FF.	10,7	4,6	5,1
- altri	3,8	9,1	7,2
Contributi Regioni e enti pubb.	0,2	0,3	2,1
Totale Trasferimenti	89,6	90,1	91,1
Altre Entrate			
Vendita beni e servizi	5,1	6,4	5,5
Redditi e proventi patrimoniali	0,7	0,8	0,4
Poste correttive e compens.	1,2	2,2	1,4
Non classificabili	3,4	0,5	1,6
Totale altre entrate	10,4	9,9	8,9
Totale entrate correnti	100,0	100,0	100,0

Tabella 25 - Contributo ordinario Stato a valore 1990 (in miliardi di lire)

ANNI	A VALORE NOMINALE	DEFLATTORE P.I.L.*	A VALORE 1990	VARIAZIONE % su 1990
1990	1.015	100,0	1.015	-
1991	960	107,6	893	-12,0
1992	1.080	112,3	961	-5,3
1993	1.082	116,6	928	-8,6
1994	1.039	120,1	865	-14,8
1995	999	125,2	822	-19,0
1996	1.043	130,2	801	-21,1
1997	1.006	133,6	754	-25,7

* Fonte: ISCO

Tabella 26 - BREVETTI: RAPPORTO COSTI/BENEFICI
(milioni di lire)

ANNO	SPESE IMPEGNATE	ENTRATE					DIFFERENZA ENTRATE - SPESE (f - a)
		ENTRATE DIRETTE	RITORNI INDIRETTI			TOTALE ENTRATE (b + c + d + e)	
			Borsisti	Estensione Brevetti *	Finanziamenti **		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	
1993	1.000,0	397,4	84,0	100,0	650,2	1.231,6	231,6
1994	800,0	437,0	20,0	45,0	176,0	678,0	-122,0
1995	668,7	472,7	408,0	158,0	305,0	1.343,7	675,0
1996	694,9	316,8	78,4	15,0	235,0	645,2	-49,7
1997	699,9	689,3	143,9	-	332,0	1.165,2	465,3

* Spese sostenute dalle licenziatarie per la protezione all'estero di brevetti CNR.

** Contributi per ricerca, apparecchiature in comodato d'uso ad organi del CNR, materiali di consumo acquistati dalle licenziatarie per organi CNR, ecc.

6.3.2- Le spese.

Le spese impegnate sono diminuite dell'1,8% nel 1996 rispetto al 1995 e ancora del 7,3% nel 1997 rispetto al 1996 (v. Tabella 22 al paragrafo 6.2). In entrambi gli esercizi, il totale delle somme impegnate non si è discostato in misura significativa (con percentuali dell'ordine del 10%) dalle previsioni sia iniziali che definitive.

Per quanto riguarda le spese correnti (v. **Tabelle 27 e 28**), si è già detto del loro incremento complessivo estremamente contenuto e sono state ampiamente analizzate, nelle pagine precedenti, quelle relative al personale in servizio ed alle attività istituzionali.

Occorre aggiungere, confermando quanto osservato nella passata relazione, che l'analisi dei vari aggregati di spesa è reso particolarmente disagiata dall'attuale struttura del bilancio e dalla sommarietà e lacunosità dell'annessa relazione illustrativa.

Comunque, sulla base dei dati disponibili e dei chiarimenti forniti dall'Ente a seguito di richieste istruttorie della Corte, di seguito vengono esaminate alcune delle principali o più significative voci di spesa.

Spese per gli organi dell'Ente. Non hanno subito sostanziali variazioni nel periodo in esame.

Si ricorda che l'indennità di carica del Presidente è stabilita in misura pari al trattamento economico del Direttore generale maggiorato del 20% e, pertanto, corrisponde attualmente a 252 milioni lordi l'anno.

Ai componenti degli organi direttivi ed a quelli dei Comitati di consulenza spetta soltanto un gettone giornaliero di presenza per la partecipazione alle adunanze, nella misura - rispettivamente - di lire 140.000 e di lire 50.000 lorde.

Quanto al Collegio dei revisori è fissato un compenso di 5.850.000 lire lorde annue per il Presidente e di 4.680.000 lire per i componenti.

Spese di funzionamento per i servizi centrali e generali. L'esame dei 19 principali capitoli di tale categoria¹ mostra un aumento della spesa

¹ Postali; manutenzione ordinaria immobili; spese d'ufficio; servizi; noleggio attrezzature tecniche; spese per infrastruttura informatica; mezzi di trasporto; assicurazioni; spese di rappresentanza; spese legali; sicurezza sul lavoro; fitto locali; adattamento di aree e

complessiva da 119 miliardi (1995) a 127,4 miliardi (1996) e poi a 128,6 miliardi (1997), con un incremento totale di circa l'8%. La variazione più rilevante riguarda la spesa per l'adattamento di aree e locali in locazione, pressochè raddoppiata nel biennio: da meno di 5 miliardi a circa 10 miliardi.

Va anche notato che le voci di spesa che attengono all'uso e alla gestione degli immobili sedi dell'Ente non segnano alcuna contrazione; ciò sembra contraddire uno degli obiettivi perseguiti dagli organi di governo del CNR con il programma di accorpamento degli istituti nelle Aree di ricerca, e cioè l'ottimizzazione dell'impiego delle risorse e la riduzione dei costi attraverso la centralizzazione dei servizi.

Sarà quindi necessario che l'Ente provveda a monitorare con maggiore 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 ed oneroso programma di ristrutturazione edilizia in corso da tempo e ormai in avanzata fase di attuazione.

Spese per le Aree della ricerca. La **Tabella 29** (elaborata sulla base di dati forniti dall'Ente) espone le spese delle 18 Aree della ricerca per funzionamento (riscaldamento, utenze, materiale di consumo, manutenzione, missioni del personale addetto, ecc.) e per investimento (acquisto di attrezzature per i servizi comuni). Va sottolineato il valore meramente descrittivo dei dati esposti, dai quali emerge soltanto la grande varietà di situazioni fra un'Area e l'altra, per quanto riguarda sia il numero degli addetti che l'entità della spesa, in totale e nelle sue due componenti.

Trattandosi di una tipologia di spesa destinata a notevole crescita con la completa entrata in funzione di tutte le Aree (le sole spese di funzionamento sono aumentate di quasi il 9% fra il 1996 ed il 1997), è necessario che l'Ente proceda ad elaborazioni dei dati raccolti che consentano una analisi comparata dei costi afferenti le varie Aree, in modo da individuare ed eliminare eventuali situazioni di inefficienza e diseconomia.

Fra le spese in conto capitale (v. **Tabella 30**) vanno segnalati: il consistente incremento di quelle per "acquisizione di beni durevoli ed opere

locali in locazione; riscaldamento; vigilanza; pulizia; giardinaggio; trasporti e facchinaggio; spese per le attività di promozione e di immagine dell'Ente.

immobiliari" (con un aumento complessivo nel biennio di oltre il 32% rispetto al biennio precedente), dovuto essenzialmente alle intensificate iniziative per la realizzazione delle Aree della ricerca; la riduzione nel 1997 di oltre il 12% delle spese per "acquisizione di immobilizzazioni tecniche", un dato preoccupante se fosse l'effetto della politica di contenimento dei costi sul versante degli investimenti per la ricerca; la totale estinzione anticipata del mutuo immobiliare contratto nel 1994 per un importo di 38,7 miliardi.

Tabella 27 -

SPESE CORRENTI

(in miliardi di lire)

	1995	19 96		1997	
	mld.	mld.	%	mld.	%
Spese organi Ente	3,7	3,6	-2,7	3,5	-2,8
Spese personale in servizio	549,2	558,4	1,7	573,3	2,7
Acquisto beni e servizi	390,2	409,3	4,2	405,5	-0,9
Trasferimenti passivi	145,1	125,5	-13,5	111,7	-11,0
Oneri finanziari	4,2	0,6	-85,7	=	=
Oneri tributari	6,8	7,2	5,9	10,4	44,4
Spese non classificabili	13,7	11,1	-18,9	13,6	22,5
TOTALE	1112,9	1115,7	0,2	1118,0	0,2