

rio, al corrispondente ammontare complessivo – registra due picchi, nel 1996 (con balzo del relativo indice da 13,77 a 18,77) e nel 1998 (da 18,20 a 22,88).

La tendenza favorevole – nonostante la caduta del 1999 (-18,28)- viene correlata alla maggiore autonomia delle strutture di ricerca, che assicurano il 94% di questo tipo di autofinanziamento, giunto a 147 mld nel 1999. Esso proviene essenzialmente da contratti, convenzioni e contributi ed in particolare da prevalenti finanziamenti dell'Agenzia spaziale italiana e della UE, oltre che da prestazioni in conto terzi. L'Ente peraltro include tra le risorse autofinanziate anche talune entrate, classificate nel rendiconto finanziario come trasferimenti e non evidenzia i corrispondenti costi, che andrebbero invece rilevati – unitamente ai complessivi benefici ottenuti – per una compiuta valutazione quantomeno dei ricavi netti e quindi della capacità di reperire effettive maggiori disponibilità di bilancio. In ogni caso, il pur innegabile progresso dei mezzi autoprodotti – che, tra l'altro rivelano un alto tasso di incidenza dei residui – se può contribuire a ridurre i rilevati squilibri dei conti, appare del tutto insufficiente non solo per un rilancio delle attività dell'Ente, ma a coprire gli eventuali e già cennati oneri latenti.

La tabella sottostante mostra la continua dilatazione degli impegni correnti, in ritmi ben superiori (di oltre il 4%) rispetto al biennio precedente (0,2%).

TAB. 25 - CNR SPESE CORRENTI

(in miliardi)

	1997	1998			1999		
	mld.	mld.	variaz.%	inc.sul tot.	mld.	variaz.%	inc. sul tot.
Spese organi Ente	3,5	3,0	-14,2	0,3	1,4	-53,3	0,1
Spese personale in servizio	573,3	603,2	5,2	51,7	605,1	0,3	49,6
Acquisto beni e servizi	405,5	439,5	8,3	37,7	448,4	2,0	36,7
Trasferimenti passivi	111,7	98,4	-11,9	8,4	140,1	42,3	11,5
Oneri finanziari	-	-	-	-	0,1	-	-
Oneri tributari	10,4	10,2	-1,9	0,9	13,5	32,3	1,1
Spese non classificabili	13,6	12,5	-8,8	1,0	12,1	-3,2	1,0
TOTALE	1.118,0	1.166,8	4,3	100,0	1220,7	4,6	100,0

Rinviando per le analisi di dettaglio alle precedenti trattazioni su impieghi delle risorse e attività istituzionali, conviene qui rilevare le difficoltà di contenimento degli oneri di personale e di acquisto di beni e servizi (ed in parti-

colare, come già osservato, nella componente per il funzionamento), che giungono ad assorbire l'89,4% (nel 1998) e l'86,3% (nel 1999) del complessivo aggregato. Resta pertanto confermato – nel profilo in esame – il margine ristretto delle disponibilità di bilancio a fronte dell'elevata quota di rigidità dei flussi correnti.

La carenza di risorse – ripetutamente sottolineata – rimane avvalorata dalla sottostante tabella, che denuncia l'inarrestabile declino delle spese in conto capitale.

TAB. 26 - CNR SPESE IN C/ CAPITALE

(in miliardi)

	1997	1998	1999
Acquisizione beni durevoli ed opere immobiliari	74,3	65,1	25,9
Acquisizione immobilizzazioni tecniche	92,9	75,1	89,9
Acquisto valori mobiliari	0,1	0,1	0,6
Concessione crediti	1,1	2,0	-
Indennità anzianità al personale	16,0	25,0	26,0
TOTALE	184,4	167,3	142,4

La caduta da 184 mld a 142 mld nel triennio considerato (-22,7%) risulta infatti già di per sé significativa - pur non ignorando la parziale risalita degli investimenti nelle attrezzature di ricerca – ma appaiono ancor più preoccupanti sia il deciso e sempre più consistente taglio delle opere immobiliari, sia la opposta espansione delle indennità di anzianità al personale, che raggiungono nel 1999 un livello addirittura superiore a quello delle anzidette opere.

L'indagine di funzionalità gestoria viene agevolata dagli indicatori finanziari – esposti dall'Ente nella tabella 14 della relazione al consuntivo 1999 – i quali evidenziano la velocità di gestione delle entrate e delle spese e costituiscono elementi sintomatici di maggiore efficienza in rapporto all'aumento dei corrispondenti valori. Il tasso di riscossione degli accertamenti totali di competenza appare in decremento – nell'ultimo quinquennio – da livelli superiori all'80% a livelli superiori al 60%. L'Ente individua le cause dell'andamento decrescente nelle limitazioni alla liquidità introdotte dalle norme relative alla manovra di finanza pubblica dal 1997 – anno in cui l'indice, in effetti, si abbatté (dall'86,64 al 54,87) – adducendo quale ulterio-

re prova il tasso ascendente degli ordinatori primari periferici. In proposito deve tuttavia osservarsi che se i cennati vincoli svolgono un incontestabile ruolo di freno – cui si aggiunge il tardivo versamento del contributo ministeriale – non possono ignorarsi nè il peggioramento dell'indice nel 1999 (da 65,44 a 61,89), nè gli ampi spazi di possibile miglioramento, da perseguire anche attraverso, più tempestive richieste di deroga, maggiori sollecitazioni al MURST, misure di più pronta riscossione delle entrate di mercato.

Una situazione più favorevole presenta la velocità di gestione della spesa, che mantiene – sempre nell'ultimo quinquennio – indici dei pagamenti totali sugli impegni superiori al 70%. Lo stesso Ente rileva peraltro un andamento discontinuo e lievemente in calo per gli ordinatori primari periferici – con valori inferiori a quelli della spesa totale (vicini a livelli del 60% nell'ultimo biennio) – che richiede adeguate misure per un miglioramento dell'efficienza gestionale.

I risultati economici – esposti nella sottostante tabella – hanno generato un costante deficit, come in precedenza è già stato anticipato e appaiono in peggioramento.

TAB. 27 - CNR CONTO ECONOMICO

(in miliardi)

	1997		1998		1999	
	Entrate	Oneri - Spese	Entrate	Oneri - Spese	Entrate	Oneri - Spese
Parte I°						
- Entrate correnti	1.229,8		1.341,8		1.287,4	
- Spese correnti		1.118,0		1.166,8		1.220,7
Totali parte I^	1.229,8	1.118,0	1.341,8	1.166,8	1.287,4	1.220,7
Saldo componenti finanziarie	111,8		175,0		66,7	
Parte II^						
- Sopravvenienze attive	31,6		31,0		7,4	
- Insussistenze passive	34,8		30,3		13,7	
- Rimanenza finali di magazzino					0,4	
- Ammortamenti		123,5		130,8		123,8
- Quota esercizio fondo indennità anzianità		27,9		62,0		19,0
- Insussistenze attive		48,4		66,2		37,6
Totale parte II^	66,4	199,8	61,3	259,0	21,5	180,4
Saldo componenti non finanziarie		-133,4		-197,7		-158,9
Totale Generale (parte I e II)	1.296,2	1.317,8	1.403,1	1.425,8	1.308,9	1.401,1
Disavanzo economico		-21,6		-22,7		-92,2

I disavanzi derivano dalla prevalenza del saldo negativo non finanziario su quello finanziario; alla netta contrazione del secondo (da 175 mld a 66 mld) è sostanzialmente imputabile il più gravoso deficit del 1999 (92 mld). Si riducono ulteriormente inoltre i margini di recupero di risorse da impiegare in nuove attività, come dimostra il dimezzamento delle "insussistenze passive", corrispondenti alla cancellazione di residui passivi (da 30,3 mld a 13,7 mld). Il deficit 1999 avrebbe altresì potuto subire un più sensibile appesantimento, ove fossero state computate le quote (obbligatorie) di ammortamento immobiliare e quelle a copertura dei cennati oneri latenti sul TFR al personale.

Alla mancanza di queste ultime voci, si contrappone peraltro la corretta iscrizione — per la prima volta nel 1999 e su sollecitazioni dei revisori — di una specifica posta per le "rimanenze di magazzino", rappresentativa delle giacenze di materiali al termine dell'esercizio.

La seguente tabella riporta i dati della situazione amministrativa.

TAB. 28 - CNR SITUAZIONE AMMINISTRATIVA

(in miliardi)

	1997		1998		1999	
A) CONTO DI CASSA						
- Fondo cassa all'1/1		605,3		47,5		114,2
- Riscossioni c/ competenza	852,1		1.102,1		1.008,6	
- Riscossioni c/ residui	218,7		720,0		584,2	
Totale riscossioni		1.070,8		1.822,1		1.592,8
- Pagamenti c/ competenza	1.147,4		1.191,1		1.193,8	
- Pagamenti c/ residui	481,2		564,3		462,3	
Totale pagamenti		1.628,6		1.755,4		1.656,1
- Fondo cassa al 31/12		47,5		114,2		50,9
B) GESTIONE RESIDUI						
- Residui attivi pregressi	168,3		149,0		137,9	
- Residui attivi dell'esercizio	700,9		582,0		620,9	
Totale residui attivi		869,2		731,0		758,8
- Residui passivi pregressi	315,0		190,5		188,9	
- Residui passivi dell'esercizio	472,0		476,2		497,4	
Totale residui passivi		787,0		666,7		686,3
SALDO RESIDUI		82,2		64,3		72,5
C) AVANZO AMMINISTRAZIONE		129,7		178,5		123,4

Dopo la risalita dell'avanzo di amministrazione nel 1998 (178 mld), in livelli superiori a quelli del biennio 1995/1996 (176 e 165 mld), il suo valore ridiscende nel 1999 (123 mld) e quindi in una misura più vicina al 1997 (129 mld). L'ammontare rimane comunque elevato e continua a svolgere una funzione di "riserva", per fronteggiare gli squilibri della gestione finanziaria di competenza, caratterizzata — come già sottolineato — da insufficienza e scarsa dinamicità delle entrate. L'andamento resta principalmente condizionato dai tempi di erogazione del contributo ordinario e dai vincoli della Tesoreria unica. In particolare, l'aumento del 1998 si riconnette alla prevalenza delle riscossioni sui pagamenti, mentre il più elevato livello dei secondi concorre alla contrazione del 1999. La disponibilità del trasferimento ministeriale e le limitazioni di tesoreria — sopra menzionate — spiegano in gran parte anche le oscillazioni della consistenza di cassa e, soprattutto, il sostanziale raddoppio dei residui attivi, che salgono dai circa 400 mld del biennio 1995/1996 ai 700 mld del triennio 1997/1999. Questi ultimi capovolgono il pesante differenziale negativo con le parallele partite passive (-394 mld nel 1995 e -439 mld nel 1996), che registra dal 1997 un costante segno positivo (mld 82,64 e 72).

L'analisi dei residui, oltre al rilevato aumento nel totale della massa attiva rispetto al biennio 1995/1996, mostra un sensibile dimensionamento di quella passiva, soprattutto rispetto all'ingente ammontare del 1993 (oltre 1.200 mld). Il livello complessivo di ambedue le partite tende quindi a stabilizzarsi su valori vicini ai 700 mld, che appaiono tuttavia ancora alti, integrando circa la metà dell'intera gestione finanziaria dell'esercizio. L'Ente collega il notevole peggioramento nell'incidenza dei residui attivi totali dal 1996 (23,63) al 1997 (55,97) alle limitazioni di tesoreria, sottolineandone gli effetti negativi sul contributo di funzionamento, che viene erogato in una misura tra il 50% ed il 60% dell'importo previsto. Evidenzia inoltre come tali vincoli non si riflettano sugli ordinatori primari periferici, per i quali lo stesso indice aumenta nel tempo in parallelo all'aumento del loro numero. Quanto ai residui passivi, l'Ente medesimo, pur non trascurando la leggera crescita nell'incidenza per gli ordinatori primari periferici, rimarca il suo opposto andamento per i funzionari delegati, che migliora sensibilmente dal 1995 (23,25) al 1999 (1,76). Le cennate limitazioni di tesoreria — vale peraltro osservare — giustificano solo parzialmente il globale peggioramento degli indici di incidenza nell'ultimo biennio: della massa attiva totale (da 43,41 a 46,46) e degli ordinatori primari (da 4,78 a 6,56); di quella passiva totale (da 39,99 a 40,58) e degli ordinatori primari (da 14,48 a 16,99). Nell'invarianza

dei vincoli e degli ordinatori (190 nel 1998 e 188 nel 1999) potevano attendersi più favorevoli standard di efficienza, anche attraverso una migliore programmazione dei flussi di cassa.

L'esame della composizione dei residui passivi – desumibili dalla sottostante tabella – conferma l'alta e predominante incidenza di quelli relativi all'acquisizione di beni e servizi, connessi per la metà alle attività di ricerca.

TAB. 29 - CNR COMPOSIZIONE RESIDUI PASSIVI

(in miliardi)

	1997		1998		1999	
	mld	incid. %	mld	incid. %	mld	incid. %
Spese correnti:	571,5	72,6	483,4	72,5	518,6	75,6
di cui:						
- oneri personale	133,6	16,9	72,8	10,9	69,2	10,0
- acquisto beni e servizi	350,6	44,5	320,0	48,0	329,5	48,0
- trasferimenti passivi	77,9	9,9	84,8	12,7	111,6	16,2
Spese in c/capitale	172,0	21,9	137,7	20,7	97,9	14,3
di cui:						
- Acquisto beni immobiliari	44,9	5,7	51,6	7,7	14,9	2,1
- Acquisto immob. tecn.	106,4	13,5	83,8	12,5	82,4	12,0
- Inden anzian. person.	20,5	2,6	1,4	0,2	0,1	-
Partite di giro	43,5	5,5	45,5	6,8	69,8	10,1
Totale	787,0	100,0	666,7	100,0	686,3	100,0
di cui:						
Residui impropri	162,0	20,6	57,0	8,5	29,8	4,3

Mantengono peraltro una quota elevata anche gli oneri di personale – pur se discesi dal 16% del triennio 1995/1997 al 10% dell'ultimo biennio – i cui valori assoluti prossimi ai 70 mld, non appaiono del tutto giustificabili con pagamenti per situazioni maturate in chiusura di esercizio. Tende inoltre a raddoppiare l'incidenza dei "trasferimenti passivi" (dall'8% del 1995 al 16% del 1999), i quali incorporano – a loro volta – un consistente ammontare destinato agli interventi istituzionali. Sotto quest'ultimo profilo – che coinvolge anche gli acquisti di beni e servizi – non può ignorarsi che, per ragioni coesistenziali alla natura della ricerca scientifica, la gestione finanziaria comporta di necessità – in un bilancio di competenza annuale a fronte di pro-

grammi di attività pluriennali – la formazione di cospicui residui passivi. Tale motivazione è però inadeguata per la conservazione di tutti i residui “pregressi” – pur flettenti nell’ultimo biennio – e soprattutto di quelli risalenti ad esercizi remoti, che hanno costituito oggetto di ripetuti rilievi dei revisori. In proposito, rinviando per completezza alla specifica relazione sui consuntivi, vanno riprese e sottolineate le seguenti osservazioni: l’indisponibilità, presso il Dipartimento Bilancio e Ragioneria, degli atti di impegno per talune partite; l’incompletezza dei tabulati preordinati ai riaccertamenti sulla motivazione di tutte le partite da eliminare; la massiccia operazione di revisione (142 capitoli, riferiti a 1.301 registrazioni di impegni, per un importo complessivo di oltre 15 mld), effettuata solo alla fine del 1999, che non sembra trovare giustificazione per i residui sorti dal 1976 al 1996. Prosegue invece la costante diminuzione dei residui c.d. “impropri” – riguardanti la gestione dei funzionari delegati – che sono discesi dalla quota del 53% nel 1994 al 4% nel 1999, con il graduale passaggio al sistema degli ordinatori primari nella sedi periferiche.

L’esame della composizione dei residui attivi evidenzia l’ammontare preponderante del contributo ordinario (472 mld nel 1998 a 525 mld nel 1999), seguito da quello delle attività in conto terzi (95 mld nel 1998 e 160 mld nel 1999), che nel secondo caso comprova il modesto tasso di realizzazione delle entrate da mercato. Nonostante la continua riduzione delle partite “pregresse” – che scendono dai 206 mld del 1996 ai 137 del 1999 – appare ancora notevole la mole di quelle provenienti da esercizi remoti. L’Ente – più volte sollecitato dai revisori e dalla Corte – ha proceduto nel 1999 ad una ampia opera di riaccertamento, che ha interessato 1.667 partite, riguardanti 22 capitoli, per un importo globale di 9 mld. Al riguardo, nel rimandare nuovamente alla specifica relazione, devono sottolinearsi due osservazioni formulate dai revisori: le motivazioni addotte (costi superiori agli importi da recuperare, erronee liquidazioni, ecc.) e le provenienze risalenti ad esercizi remoti (1978-1996) comprovano l’inefficienza dei reparti amministrativi nel tempo; resta comunque fermo l’obbligo di accertare, quanto alle partite per le quali non sono state adottate tempestive iniziative di recupero, le eventuali responsabilità dei funzionari all’epoca competenti, ai fini delle segnalazioni alla Procura regionale della Corte dei conti. Tende a normalizzarsi il fenomeno della tardività nella contabilizzazione delle spese delegate, connessa alle fasi sia di compilazione dei rendiconti da parte dei funzionari delegati che di controllo e discarico del competente servizio centrale. Quale principale effetto della riduzione del numero dei funzionari delegati, la massa delle

somme in attesa di rendicontazione e scarico - inclusa fra i residui attivi impropri - è discesa dai 290 mld nel 1995 ai 34 mld nel 1998, azzerandosi nel 1999 (cfr. tab. 5 della relazione dell'Ente al consuntivo).

La seguente tabella espone i dati della situazione patrimoniale, dalla quale emerge come - in esito ai già evidenziati disavanzi economici - il netto registra un decremento dell'8,8%, riducendosi al termine del biennio 1998/1999 da 1.303 a 1.188 mld.

TAB. 30 - CNR SITUAZIONE PATRIMONIALE

(in miliardi)

	1997	1998	1999
ATTIVITA':			
- Beni immobili	813,8	869,8	930,4
- Mobili, automezzi, libri	247,0	269,8	291,1
- Macchine e strumenti scientifici	1.502,8	1.580,9	1.650,5
- Navi	1,6	1,6	1,0
- Brevetti	5,9	5,9	5,5
- Prestiti al personale	17,2	14,5	11,5
- Trasferimenti per investimenti in attesa buoni carico	140,3	112,7	109,5
- Residui di investimento	136,7	108,5	70,2
- Quote partecipazione consorzi	1,0	1,0	1,7
- Investimento fondo quiescenza personale	201,2	219,7	212,2
- Mutui edilizi al personale	41,8	37,8	30,1
Totale	3.109,3	3.222,2	3.313,7
- Cassa	47,5	114,2	50,9
- Residui attivi	869,3	731,0	758,8
- Crediti vari	30,4	0,5	2,8
Totale	947,2	845,7	812,5
Totale attività'	4.056,5	4.067,9	4.126,2
PASSIVITA'			
- Fondo ammortamenti e deperimenti	1.489,5	1.620,2	1.744,0
- Residui passivi	787,0	666,7	686,3
- Debiti vari	30,8	1,0	2,8
- Mutui in ammortamento	-	-	2,9
- Fondo quiescenza personale	446,1	499,6	502,0
Totale passività'	2.753,4	2.787,5	2.938,0
Patrimonio netto	1.303,1	1.280,4	1.188,2

I più significativi aumenti delle attività riguardano ancora le poste "beni immobili" (+14,3%) —per le quali la denunciata flessione degli impegni di competenza dell'esercizio si riscontra soprattutto nel calo della voce "trasferimenti per investimenti in attesa di buoni di carico" — "macchine e strumenti scientifici" e "mobili". Si confermano in decremento quelle finanziarie (-14,2%). Le passività si appesantiscono ad un ritmo più rapido, che si concentra soprattutto nel "fondo ammortamenti e deperimenti" (+17%). L'ammontare del predetto "fondo" copre nel 1999 il 61% delle immobilizzazioni materiali ricomprese nelle prime cinque voci della tab. 30.

I revisori hanno peraltro più volte sottolineato che la situazione patrimoniale viene desunta dalla contabilità dei buoni di carico e di scarico, non disponendo l'Ente — nonostante le ripetute sollecitazioni — di un inventario generale e la conseguente impossibilità di verifica sia dell'esistenza dei beni sia dell'ammortamento, eseguito sugli incrementi di esercizio fin dal 1979. Sul punto, il CNR ha tenuto ad evidenziare che è in atto la ricognizione del patrimonio mobiliare ed il rinnovo degli inventari, dei quali deve rimarcarsi l'urgenza del completamento, per tutti i beni ed in particolare di quelli iscritti nell'attivo. Lo stesso Ente — a seguito di specifica istruttoria — ha altresì assicurato il ripristino dell'ammortamento degli immobili, sospeso dal 1996 in esito ad apposita norma regolamentare, che non è stata riprodotta nella disciplina contabile adottata in base al decreto legislativo di riordino.

8. - Conclusioni

Il periodo considerato nel referto segna la fase di completamento normativo e di prima attuazione della riforma del sistema pubblico della ricerca, sia a livello governativo, sia dei più grandi enti nazionali e, tra questi, del CNR. Rimane peraltro incompiuto l'assetto degli organi centrali di governo e solo dal 2001 può ritenersi definito il quadro operativo, con l'adozione del programma nazionale della ricerca e dei criteri generali per una univoca e sistematica valutazione delle attività scientifiche e tecnologiche. Per lo stesso riordino del CNR, gestito da organi in composizione provvisoria, sono ancora in via di emanazione delibere consiliari a contenuto normativo – alle quali fanno rinvio i regolamenti di autonomia, con possibile elusione dei controlli ministeriali – ed il fondamentale processo iniziale di revisione delle oltre 300 strutture di ricerca preesistenti ha preso avvio solo nei primi mesi del 2000, con differimento al 2002 della integrale attivazione dei nuovi istituti. Un giudizio sulla riforma del sistema sembra quindi prematuro, pur se meritano attenta riflessione gli appesantimenti procedurali e la scarsa selettività che connotano i fondi ("ordinario" e "speciale") per il finanziamento degli enti e l'inadeguatezza delle misure apprestate – soprattutto sul piano finanziario – per avvicinare livelli di spesa prossimi almeno a quelli medi dei Paesi europei. Per il CNR, emerge già l'esigenza di un ripensamento su ruolo e composizione del Comitato di consulenza scientifica e riveste importanza cruciale la rapida conclusione del processo di revisione straordinaria della rete di ricerca, concretatosi sinora in una sostanziale sequenza di successive aggregazioni. Su tale operazione – da rinnovare periodicamente, secondo l'ordinamento riformato, nella continua ricerca dell'assetto ottimale – va richiamata l'attenzione dell'Ente affinché, come rilevato anche dai revisori, si possa giungere ad istituti dotati, tutti, di effettive caratteristiche innovative. Ciascuno di essi, infatti, dovrebbe essere posto in grado di assicurare quantomeno una massa critica in linea con le specificità del settore e comparabile con analoghe strutture a livello internazionale e di sviluppare, sia attività che costituiscano un valore aggiunto rispetto a quelle delle università, sia iniziative rispondenti alla crescente domanda di ricerca scientifica e tecnologica della società civile e del mondo delle imprese. In siffatta opera di radicale riorganizzazione, va sottolineata – riprendendo le condivisibili osservazioni dei revisori – la rilevanza dell'applicazione di numerosi indicatori, di cui l'Ente stesso si è dotato e ha già testato, per la misurazione dell'attività delle singole strutture di ricerca. In via più generale, conviene altresì evidenziare l'esigenza di ogni auspicabile accelerazione del processo sia di in-

tegrazione normativa da parte del CNR — oltre che, a monte, della piena operatività del quadro di comando a livello governativo — sia di armonica e compiuta attuazione del nuovo ordinamento. In esso appaiono infatti astrattamente presenti i principali presupposti — soprattutto nei nuovi strumenti programmatori ed operativi — per il superamento della maggior parte dei rilievi formulati nei precedenti referti, in materia di adeguamento alle riforme delle pubbliche amministrazioni, mancata revisione della frammentata rete di ricerca, dispersione delle iniziative, insoddisfacente valutazione dei risultati, incongruità ed antieconomicità dell'assetto logistico, inadeguatezza degli schemi di bilancio. Restano in ogni caso snodi critici la capacità del Comitato di consulenza scientifica e del Comitato di valutazione di sostituire i preesistenti Comitati nazionali di consulenza e quella degli organi di governo dell'Ente di garantire equilibrio gestionale ed alta qualità di ricerca dei singoli istituti — dotati di spiccata autonomia — attraverso una efficiente programmazione ed una costante azione di monitoraggio e valutazione, nel quadro del piano triennale dell'Ente stesso e delle linee governative di politica nazionale.

Nel profilo della capacità di acquisizione delle risorse per il perseguimento delle finalità istituzionali, si registra una promettente crescita delle entrate da mercato, sottolineata dall'Ente quale sintomo di gradimento per i prodotti e servizi resi all'utenza. L'analisi disaggregata evidenzia peraltro la scarsa significatività dei proventi da pubblicazioni — a fronte di costi medi notevolmente gravosi — e la progressiva erosione del saldo attivo del portafoglio brevettuale, anche se mostrano una maggiore consistenza ed una tendenza espansiva le entrate da contratti (nazionali ed internazionali) e quelle derivanti da prestazioni sanitarie. Di queste ultime vanno comunque garantiti la pertinenza alla ricerca ed i requisiti prescritti dalla specifica normativa. Il volume complessivo delle entrate da mercato — tra l'altro caratterizzate da bassa riscossione e da comparare ai costi di produzione — conserva inoltre un peso ancora marginale rispetto ai trasferimenti statali, che richiede un maggiore impegno nella ricerca di più elevati livelli di autosufficienza. Un deciso rilancio dell'azione dell'Ente dipende quindi ancora — almeno nel breve e medio periodo — principalmente dai finanziamenti ministeriali, che rivelano invece un andamento nominale stazionario e calante in valori attualizzati oltre a pesanti ritardi, nella ripartizione dei "fondi" — da correlare a rigorose verifiche dei programmi e, in prospettiva, anche dei risultati — e nell'assegnazione delle risorse dell'intesa per il Mezzogiorno, azzerata negli accertamenti del 1999. La scelta alternativa del ricorso al mer-

cato "per il finanziamento di programmi edilizi e l'acquisizione di beni durevoli", pur assentita dei revisori — che hanno sottolineato i rischi di ripiegamento sulla gestione ordinaria e di vanificazione della riforma — e coerente anche con le più ampie linee di intervento introdotte dalla disciplina di riordino dell'Ente, implica peraltro l'adozione di particolari cautele. Essa può infatti determinare un appesantimento dei conti e andrà misurata, sul piano economico, soprattutto in termini di comparazione tra minori costi di locazione e adattamento dei beni di terzi e maggiori costi complessivi di rimborso del finanziamento, fiscali e di ammortamento dei beni acquisiti in proprietà.

L'analisi della destinazione delle risorse risulta allo stato impedita dal mancato esercizio di una effettiva funzione programmatoria — ora espressamente prescritta dalla riforma a livello governativo (con il programma nazionale) e di ente (con il piano triennale) e tuttavia costituente presupposto irrinunciabile per il proficuo svolgimento di qualsiasi attività gestoria — ma la sua compiuta esplicazione potrà in futuro giovare della sempre più ricca strumentazione apprestata dall'Ente per l'autovalutazione e sinora prevalentemente utilizzata per le verifiche a consuntivo. L'esame dell'impiego delle risorse — complicato dalla difficoltà di rilevazione delle più importanti componenti di spesa, distribuite tra diverse categorie del bilancio ed in capitoli spesso promiscui — viene svolta secondo due diverse prospettazioni. Dalla prima — impostata dall'Ente sulla ripartizione delle disponibilità per grandi aree di attività ed includente nella ricerca le unità di personale alla stessa addette — emerge una tenue crescita degli impieghi riconducibili ai principali interventi istituzionali ed un superiore ritmo incrementativo dei costi di infrastruttura, che assorbono nel 1999 circa un decimo delle risorse. Non appaiono quindi ancora percepibili i primi effetti del riordino, che esprimono segnali contrastanti, per un verso, nella spesa flettente dei dipendenti "centrali" di supporto e, per l'altro, nel loro — sia pur lieve — aumento numerico. Dalla seconda, basata sulle categorie del bilancio, si desumono: la costante e crescente dilatazione degli impieghi di parte corrente; la decisa flessione degli investimenti, soprattutto nei beni durevoli e nelle opere immobiliari; la progressiva rigidità delle uscite correnti, prevalentemente assorbite dai pur indispensabili oneri di personale; la decrescente quota di disponibilità da destinare all'ammodernamento e potenziamento delle strumentazioni ed attrezzature per la ricerca. Dall'analisi disaggregata si rileva il dimezzamento della spesa per gli organi, riconnessa peraltro alla provvisorietà del trattamento. La definitiva verifica di contenimento dei costi va quindi rinviata, te-

nendo anche conto dell'attivazione di tutti i nuovi istituti, dotati di organi propri. Nello specifico settore resta comunque da completare con urgenza il processo in atto di precisa ripartizione di compiti e funzioni, assicurando il compiuto esercizio delle rispettive attribuzioni — soprattutto per il collegio di revisione ed il nucleo di valutazione — e dismettendo integralmente i poteri gestionali riservati alla dirigenza. Gli oneri di personale integrano il più elevato aggregato di spesa e appaiono — negli impegni di parte corrente — in continua dilatazione. Cresce nel biennio il costo del lavoro (+9,5%), quale principale esito del ciclo contrattuale chiuso nel 1997 — che determina l'ampia risalita del 1998 (+20%) — e aumentano anche i costi medi totali (+5%) in livelli più elevati per le unità stabili (+8%). La rilevata dinamica tendenzialmente incrementale ed anelastica richiede particolare attenzione, poichè rimane esposta ad ulteriori fattori di forte tensione: gli effetti dell'ormai indifferibile rinnovo contrattuale; le programmate assunzioni di oltre 2.200 unità stabili; le prime decisioni giurisdizionali sfavorevoli sul mancato investimento del TFR (nel periodo 1984-1989) per i dipendenti già iscritti all'INPS (nel numero di circa 2000). L'onere cumulativo potrebbe infatti assorbire una quota notevole del contributo ordinario, compromettendo l'effettuazione degli interventi istituzionali e aprendo la problematica della sua sostenibilità nel tempo. S'impongono quindi improcrastinabili misure — in accordo con i competenti ministeri — per il reperimento di adeguate risorse, che evitino anche inutili spese di giustizia, ferma restando l'esigenza di un migliore coordinamento normativo, tra disposizioni che autorizzano assunzioni ed altre che ne impongono il contenimento. La situazione del personale — in attesa della definizione programmata del fabbisogno, nell'ambito del piano triennale di attività — presenta tuttavia un quadro complessivo meno sfavorevole, soprattutto nell'inversione del trend di regresso decennale delle unità stabili e nei miglioramenti, del rapporto tra ricercatori e unità strumentali, delle presenze femminili, del tasso delle assenze per malattia. Peggiora invece leggermente l'anzianità media dei ricercatori e appare ancora modesto — anche se in notevole sviluppo — l'utilizzo degli strumenti di flessibilità, avviato con i rapporti a tempo parziale e circoscritto peraltro alla sola componente femminile nella fascia di durata superiore al 50%. In assenza della prescritta relazione sui risultati delle prestazioni in raffronto agli obiettivi predeterminati, i dati illustrati dall'Ente evidenziano le attività svolte dal personale amministrativo, che mostrano indici di produttività in tendenziale crescita nel significativo campione degli atti della gestione contabile. Permane insoddisfacente la gestione dei rapporti a tempo determinato —

soprattutto nel 1998 — sia nel rispetto dei prescritti requisiti di scelta, sia nella perdurante applicazione della normativa ridisciplinata dalla contrattazione collettiva, alla quale è stata data iniziale applicazione nel 1999. Analoghe riserve valgono per il ricorso a risorse umane esterne, che hanno conosciuto un notevole sviluppo nel 1999. Le anomalie rilevate dovrebbero peraltro essere superate con l'applicazione dei nuovi strumenti di assunzione temporanea e di associazione di unità esterne, introdotti dalla disciplina di riordino. La distribuzione del personale sul territorio permane invariata — con una prevalente concentrazione al Centro ed al Nord — pur se un consistente numero dei nuovi posti banditi è stato assegnato al Mezzogiorno (per circa l'80% alle Regioni Campania, Sicilia e Puglia), ma resta ferma l'esigenza di evitare una eccessiva dispersione di strutture e risorse umane e di non trascurare, nei criteri di allocazione, l'obiettivo di far emergere le effettive necessità di ricerca, favorendo le condizioni per il suo potenziamento e sviluppo. Una pari esigenza sussiste anche nella distribuzione del personale per settori funzionali, che manifesta ancora una bassa media unitaria di presenze nei numerosi organi di ricerca e soprattutto dei ricercatori stabili, in grado di formare una adeguata "massa critica". La soluzione di ambedue le problematiche resta in buona parte collegata alla riprogettazione dei nuovi istituti di ricerca, in corso di realizzazione. Gli oneri di acquisto di beni di consumo e servizi costituiscono il secondo aggregato in ordine di grandezza e aumentano costantemente, assorbendo nel biennio un terzo degli impegni totali (al netto delle partite di giro). Al loro interno presentano una stessa dinamica le spese di funzionamento, che rallentano per la sede centrale, ma salgono a ritmo accentuato negli organi di ricerca, per effetto del progressivo decentramento e della ritardata ricostituzione dei nuovi istituti. I principali capitoli di spesa per i servizi centrali e generali mostrano una lieve flessione nel totale nel 1999, ma soprattutto le difficoltà di incidere sugli oneri di locazione, mentre decrescono quelli di adattamento su beni di terzi. Occorre quindi intensificare l'impegno nell'azione diretta, sia allo accorpamento degli istituti in un ristretto numero di aree di ricerca, sia alla conversione dell'insostenibile onere locativo (calcolato dall'Ente stesso, nel 1998, in circa 25 milioni/anno per ciascun dipendente) in investimenti per l'acquisto di immobili propri, non trascurando l'adozione di ogni idonea misura mirata ai risparmi di spesa, nel quadro anche delle disposizioni previste dalle leggi finanziarie (consumi intermedi, utenze, combustibili, affitti). L'invarianza degli oneri locativi trova peraltro parziale spiegazione nel già cennato andamento declinante degli investimenti immobiliari, legato princi-

palmente ai ritardati finanziamenti del MURST per l'intesa relativa al Mezzogiorno. Permane quindi, sul piano logistico, l'assetto incongruo e antieconomico già segnalato nei precedenti referti, con sedi disseminate in quasi tutte le regioni, in molti comuni (ed in diverse località di questi), spesso con sistemazioni non adeguate alla ricerca e, a volte, con terreni ed edifici a lungo inutilizzati. Predominano gli immobili in locazione e comodato, mentre le principali nuove acquisizioni riguardano la sede di un nuovo istituto, nel 1998 e di altri due immobili, nel secondo semestre del 2000. Proseguono gli interventi edilizi, per i quali l'Ente sostiene che il continuo riscontro contabile ed il controllo operativo della spesa hanno ridotto il ricorso al mercato finanziario e consentito di fronteggiare le iniziative programmate, pur riconoscendo il valore ancora elevato della quota di risorse assorbita da affitti e adattamenti di beni di terzi rispetto agli impegni totali del settore. Lo stato dei cantieri evidenzia taluni importanti completamenti (sedi di istituti in Pavia, Parma e Napoli e aree di ricerca di Pisa e di Napoli-Pozzuoli) e le fasi iniziali o più avanzate di altri (sede di un istituto a Monterotondo e aree di ricerca di Milano, Firenze e Napoli - via Castellino). Con riguardo ai fondi per il Mezzogiorno vengono elencate numerose iniziative - peraltro cantierate in un solo caso - dalle quali l'Ente si attende la sistemazione di 60 organi di ricerca e la cancellazione di 21 locazioni e 17 convenzioni con università. Risultano comunque costruzioni e ristrutturazioni di immobili, non tutti nella definitiva disponibilità dell'Ente stesso. Alle attività immobiliari si riconnettono alcune antiche e tormentate vicende gestionali - oggetto anche di interrogazioni parlamentari e procedimenti giudiziari - in gran parte descritte nei precedenti referti e quasi tutte inconcluse. Nel rinviare all'apposito paragrafo 5, deve ribadirsi che esse - pur costituendo prevalente eredità del passato e rimanendo in parte condizionate dalla previgente procedura di autorizzazione agli acquisti - evidenziano ripetuti ripensamenti e rimodulazione di interventi, intempestiva emersione di requisiti negativi dei beni da acquistare, tempi di esecuzione eccessivamente dilatati, onerose variazioni e molteplici aggravii di costi improduttivi, massicci investimenti su beni di terzi, protratto inutilizzo di terreni, edifici, attrezzature. In proposito anche i revisori hanno espresso osservazioni e raccomandazioni - nella relazione al consuntivo 1999 - sulla non sempre esauriente e certa evidenza delle economie di spesa nel settore edilizio, spesso criticato per sovrabbondanza rispetto alle esigenze, nonchè sulla necessità che i costi e le esigenze siano tra loro compatibili, nel quadro di una programmazione pluriennale, ponendo in particolare evidenza, per ciascun intervento, l'analisi dei costi/benefici

che ne scaturiranno. In effetti le anomalie segnalate costituiscono soprattutto sintomi rivelatori di carenze istruttorie, progettuali e programmatiche e di inadeguatezza a pianificare efficacemente e gestire con professionalità le attività del settore, che riveste invece rilevanza strategica nella complessiva azione dell'Ente, sia allo scopo di ridurre oneri eccessivamente gravosi e improduttivi (per canoni e adattamento di locali di terzi), sia per garantire condizioni infrastrutturali più adeguate allo sviluppo della ricerca. La validità della scelta di dotarsi di immobili propri richiede però rigorose misure di pianificazione e controllo, che l'Ente ha iniziato ad applicare e, comunque, la programmazione degli interventi edilizi dovrebbe armonicamente inserirsi entro linee di più ampio orizzonte, per una più adeguata allocazione di tutte le risorse — umane e strumentali — che tenga conto del riordino degli istituti e delle preventive massicce assunzioni di dipendenti stabili. In ogni caso, dovrà l'Ente stesso dedicare il massimo impegno per studiare adeguate soluzioni e definire al più presto tutte le vicende ancora aperte.

In ordine agli interventi istituzionali, va innanzitutto apprezzata la crescente capacità di autoanalisi e autovalutazione dimostrata dall'Ente, con il progressivo arricchimento della griglia di indicatori volti alla misurazione di risultati e qualità della produzione scientifica e tecnica, resa obbligatoria e sistematica dal nuovo ordinamento e comunque indispensabile alla predisposizione del piano triennale di attività. Nell'allocazione delle risorse, si riduce il predominio delle iniziative intramurali gestite direttamente degli organi di ricerca, mentre aumentano le prestazioni rese a terzi, i cui costi andrebbero peraltro comparati alle corrispondenti "entrate da mercato". Si interrompe il processo di consolidamento delle ricerche non orientate ed emerge una preferenza per il settore della salute umana, ma merita attenzione il declino di quello della produzione e tecnologia industriale, soprattutto a fronte della domanda di ricerca delle medie e piccole imprese. Le dotazioni assegnate agli organi di ricerca per le attività intramurali appaiono tuttora rispondenti più al criterio della spesa storica che a concreti obiettivi programmatici ed evidenziano al loro interno una ulteriore contrazione della quota destinata agli investimenti. Decresce l'ammontare dei contributi e dei contratti di ricerca, che non sembra tuttavia ricollegabile ad un maggiore rigore selettivo, principalmente in ragione del mantenimento di importi medi unitari eccessivamente modesti, rispetto a quelli notevoli e crescenti della ricerca. Risulta altresì marginale la quota di partecipazione delle imprese. L'Ente sta tuttavia procedendo alla riprogettazione delle procedure di assegnazione in via telematica — con l'istituzione di un albo di valutatori esterni