

tra il processo di programmazione (art. 42 del Regolamento 0025033) e gestione per funzioni obiettivo (art. 4 Regolamento n. 0025034). In questo assetto programmatico e gestionale, i dipartimenti costituiscono "centri di responsabilità" rispetto alle linee tematiche a carattere strategico che fanno parte delle funzioni obiettivo. Loro compito, quindi, è quello di coordinare la realizzazione di programmi e progetti, realizzazione che però resta affidata agli Istituti, che ne rispondono ai dipartimenti circa l'esatta esecuzione delle commesse.

L'entrata in funzione dei dipartimenti è avvenuta l'8 marzo 2006 con delibera del CdA e con la nomina dei direttori degli 11 dipartimenti istituiti con delibera del CdA del 27 luglio 2005; gli otto mesi intercorrenti tra i due provvedimenti menzionati, sono dovuti alla procedura selettiva per la nomina degli 11 direttori prevista dall'art. 18 del regolamento n. 0025033/2005.

Al momento della stesura della presente relazione troppo breve tempo è trascorso dal momento della concreta entrata in funzione dei dipartimenti e non è possibile quindi un'analisi gestionale dell'attività riferibile agli stessi, anche se la strutturazione per funzioni obiettivo già presente nel conto consuntivo 2005, rende possibile la messa a punto dei primi dati di raffronto con gli analoghi dati inseriti nel preventivo dell'anno successivo. Non è in questo paragrafo che deve procedersi a tali raffronti e si fa quindi rinvio ai successivi paragrafi 4 e 6. Va quindi ricordato che la istituzione dei dipartimenti è passata attraverso diversi stadi di esperienza collegati alle macro aree.

L'argomento concernente le macro aree ha avuto un primo cenno di trattazione nel paragrafo 1.2 parlando degli atti di nomina della commissioni di studio denominate "Comitati ordinatori"; qui occorre tornare su tale argomento per esaminare lo stretto legame tra macro aree e dipartimenti sia nel testo del d.l.vo n. 127/2003, sia nei regolamenti 0025033 e 0025034/2005.

Tra le varie disposizioni del decreto di riordino, l'art. 3, dedicato alle "attività del CNR" stabilisce al comma 2 che "le attività del CNR si articolano in macro aree di ricerca scientifica e tecnologica a carattere interdisciplinare, individuate in un numero comunque non superiore a dodici". In prima applicazione della norma anzidetta le macro aree sono indicate nel numero di otto, già durante il periodo del commissariamento salgono a dieci attestandosi, dopo l'insediamento del CdA, al numero di undici. La stessa norma di riordino all'art. 12, c. 1, sancisce che "I dipartimenti sono le unità organizzative, istituite una per ciascuna macro area"; ma

mentre queste ultime costituiscono raggruppamenti di attività di ricerca, i dipartimenti sono gli strumenti di organizzazione di tali attività.

Nel regolamento n. 0025033/2005 all'art. 14 è indicato il procedimento per l'individuazione delle macro aree, per la loro trasformazione o soppressione. Nel successivo art. 15 concernente "Missione e operatività dei dipartimenti" il regolamento ribadisce che i dipartimenti sono "unità organizzative" istituite in ragione di uno per ciascuna delle macro aree "organizzate in progetti per classi di obiettivi omogenei" progetti affidati per la esecuzione agli istituti, sotto il coordinamento ed il controllo (dei risultati) affidati ai dipartimenti, come pure compito dei dipartimenti è la programmazione. Completa questo quadro la disposizione dell'art. 4 del Regolamento di amministrazione, contabilità e finanza, dove tratta le "funzioni obiettivo" "consistenti in: "a) progetti relativi a linee tematiche di carattere strategico, in coerenza con la macro aree dell'ente; b) progetti di sviluppo delle competenze professionali, strumentali e infrastrutturali; c) ricerca spontanea a tema libero" (art. 55 regolamento di organizzazione e funzionamento). La "ricerca spontanea a tema libero", in quanto collocata in programmazione quale "funzione obiettivo" assume per la prima volta una evidenziazione in bilancio sia per l'autonomia gestionale determinata dalla contabilizzazione propria di una UPB, sia per la quantificazione delle risorse, programmate e preventivate in bilancio, sia per la misurabilità dei risultati in sede di valutazione scientifica. Si è ritenuto qui, delineare il quadro organizzativo-funzionale ed il riparto tra le "funzioni obiettivo" delle risorse in bilancio, per facilitare la lettura dei paragrafi seguenti dedicati alla programmazione e alle attività istituzionali.

2.3 Decentramento

Terzo punto qualificante del disegno riformatore è costituito dal decentramento menzionato nei "principi di organizzazione" previsti dall'art. 5 del d.l.vo n. 127/2003 in cui è stabilito che il CNR deve fondare la propria organizzazione "sulla base del principio di separazione tra compiti e responsabilità di programmazione, compiti e responsabilità di gestione e compiti e responsabilità di valutazione (*omissis*) decentrando le attività gestionali agli istituti".

Poiché le regole di organizzazione e di decentramento erano tutte da definirsi nel "regolamento di organizzazione e funzionamento" come si è già detto nel paragrafo 2.1, troviamo ivi stabilito all'art. 24, comma 2, che "gli istituti operano

nell'ambito della programmazione, di cui all'art. 42 con autonomia scientifica, finanziaria e gestionale"; nello stesso articolo al comma 6 si soggiunge "ogni istituto costituisce centro di responsabilità" ai sensi del regolamento di contabilità; per l'esattezza gli istituti costituiscono "centri di responsabilità di attività scientifica di primo livello" (art. 5 regolamento n. 025034/2005); sempre nello stesso regolamento viene definito all'art. 2, comma 1, lett. e) "centro di responsabilità la struttura organizzativa incaricata di assumere decisioni in ordine alla gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali". Completa il quadro in esame la disposizione del comma 1 dell'art.9 ove gli istituti sono collocati tra i centri di responsabilità di attività scientifica che devono proporre un "piano di gestione".

Alle norme regolamentari sopra indicate è stata data attuazione con vari gruppi di provvedimenti susseguitisi nel tempo. Un primo gruppo di provvedimenti attuativi dei regolamenti risale al giugno 2005 (nota del Presidente 6 giugno 2005 prot. n. 30493 contenente indirizzi di massima sulla attribuzione di funzioni ai direttori di Istituto a decorrere dal 13 giugno 2005); seguono a breve distanza temporale le disposizioni attuative impartite dal direttore generale. Con questo primo gruppo di disposizioni, le funzioni residualmente attribuite alle "sezioni" collegate agli Istituti, ricadono nella competenza diretta degli istituti e quindi dei rispettivi direttori. Rientrano tra i provvedimenti sopra indicati anche quelli concernenti il temporaneo accentramento presso la direzione generale di tutte le attività contrattuali concernenti il lavoro a tempo determinato, le borse di studio, gli assegni e i dottorati di ricerca. Appare questa come una fase recessiva del decentramento, in attesa dell'attuazione dei dipartimenti. Istituiti i detti dipartimenti e completata la loro funzionalità con la nomina dei direttori, inizia una seconda fase di decentramento che prende avvio con il decreto del presidente del CNR n. 48 del 6 giugno 2006, riguardante la individuazione degli atti di gestione dei dipartimenti, su cui ricade l'effettiva funzione gestoria oltre che di programmazione attraverso l'esercizio della rappresentanza legale dell'Ente da parte dei direttori di dipartimento, mentre per gli istituti vengono elencati in detto decreto n.48 i limiti e le condizioni per l'esercizio della rappresentanza legale da parte dei direttori di istituto. La parte più cospicua delle funzioni decentrate appare intestata ai direttori dei dipartimenti.

Questo quadro di decentramento che passa attraverso un sistema di deleghe ha determinato qualche problema anche in materia di gestione del bilancio, specificamente per ciò che concerne gli storni e variazioni da capitolo a capitolo.

Il Collegio dei revisori dei conti nella relazione annessa all'approvazione del Rendiconto generale 2005 ha evidenziato l'esigenza di "contenere l'attuale numero di capitoli di entrata e di spesa" per potere di conseguenza diminuire la molteplicità di atti di storno e di variazione.

Il sistema di programmazione e gestione per "centri di responsabilità", a ciascuno dei quali corrisponde una UPB, lascia ampia discrezionalità nella gestione dei capitoli di bilancio, che non ne costituiscono più la ripartizione di base. Osservazioni in tal senso erano state mosse dal MEF con nota 21 luglio 2005 n. 96650, nella quale si prospettava anche l'opportunità di modificare il regolamento di amministrazione, contabilità e finanza.

3. Programmazione: i piani triennali ed i bilanci di previsione

3.1 I piani triennali di attività: aggiornamenti annuali dal 2003 al 2006

La disciplina organica del riordino introdotta con il d. l.vo n. 127/2003, poco innova in materia di *"piani di attività"*; infatti l'art.6 del d. l.vo n. 19/1999 prevedeva che il CNR operasse *"sulla base di un proprio piano triennale di attività, aggiornabile annualmente, che stabilisce gli indirizzi generali, determina obiettivi, priorità e risorse per l'intero periodo, in coerenza con il programma nazionale per la ricerca di cui all'art.1, comma 2, del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204 nonché con i programmi di ricerca dell'Unione europea"* Saggiunge il dispositivo: *"Il piano comprende altresì la programmazione triennale del fabbisogno di personale, con l'indicazione delle assunzioni da compiere per le diverse aree scientifiche, della cadenza temporale delle relative procedure selettive, di una previsione circa la distribuzione del personale per grandi aree territoriali"*.

L'art. 16 del d. l.vo n.127/2003 al comma 1 ripete gli stessi concetti e soprattutto conferma l'esigenza di *"coerenza con il programma nazionale per la ricerca"* emanato dal Governo. Si riporta il disposto normativo: *"Il CNR opera sulla base di un piano triennale di attività, aggiornato annualmente. Il piano triennale definisce gli obiettivi, i programmi di ricerca i risultati socio economici attesi, nonché le correlate risorse, in coerenza con il programma nazionale per la ricerca di cui all'art.1, comma 2, del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204. Il piano comprende la programmazione triennale del fabbisogno del personale, sia a tempo indeterminato sia a tempo determinato"*.

I Governi succedutisi nel tempo, dopo l'emanazione del decreto legislativo del 30 gennaio 1999, hanno adempiuto al loro compito di predisposizione dei dovuti atti di indirizzo, prima procedendo alla emanazione del *"Programma nazionale per la ricerca – anni 2001/2003"* (anno 2000) e poi con l'adozione delle *"Linee guida per la politica scientifica e tecnologica del Governo – periodo 2002/2006"* (CIPE aprile 2002), cui consegue il citato decreto legislativo di riordino 4 giugno 2003, n. 127.

Come evidenziato nella precedente relazione depositata in Parlamento lo scorso anno, il piano triennale 2001/2003 non era stato approvato dal Governo in quanto non aveva ottenuto *"parere positivo"* da parte delle amministrazioni statali partecipanti ad una apposita conferenza di servizi indetta per valutare le conformità agli indirizzi governativi; l'incoerenza maggiore, rilevata nelle osservazioni ministeriali, riguardava la mancata riduzione delle spese del personale in

ottemperanza al disposto di cui all'art. 39, commi 1 e 19 della legge n. 449/1997 e successive modificazioni. La questione del costo del personale assumeva collocazione primaria nella valutazione del programma, eppure l'argomento era emerso in altre circostanze senza aver meritato così gran rilievo da far respingere un piano triennale. Si ricorda che questa stessa Sezione aveva avuto modo di esprimersi, (mentre trattava di fatti gestionali anteriori al 2001), in merito alla gestione del personale e alla inadeguatezza delle risorse attribuite al CNR, così scrivendo: *"Si impongono pertanto improcrastinabili misure – in accordo con i competenti ministeri – sia per il reperimento di risorse finanziarie adeguate, sia per un miglior coordinamento normativo, a fronte di disposizioni che prevedono maggiori assunzioni e correlativi oneri ed altre che continuano ad imporre riduzioni"*.

Quello del costo del personale del CNR, in crescita rispetto alle risorse sempre più limitate, è un problema da tempo noto e che di recente va anzi aumentando, come rilevato anche in altro paragrafo di questa stessa relazione.

Il successivo "piano triennale 2003/2005", predisposto dagli organi del CNR allora in carica per rendere conformi i documenti economico-contabili alle "Linee guida" governative del 2002, era rimasto anch'esso privo di "parere positivo", malgrado fosse stato articolato in modo che tutte le attività istituzionali di ricerca trovassero collocazione nelle *cinque aree scientifiche* che venivano evidenziate nelle dette "Linee guida". L'impostazione data al "piano triennale" anzidetto, ritenuta anch'essa non conforme, concorreva al convincimento del Governo che il riordino precedente non avesse ottenuto i risultati sperati e che pertanto si rendesse necessaria una nuova linea riformatrice, concretizzatasi nel d. l.vo 127/2003 in cui si disponeva anche l'accorpamento dei quattro Istituti di ricerca di cui si è relazionato nel paragrafo 1.5.

Le attività gestionali durante il biennio antecedente quello in esame si sono dovute svolgere in assenza di una univoca linea di programmazione, anzi in presenza di molteplici linee programmatiche tra loro nemmeno comparabili.

La buona tenuta dimostrata dall'Ente, anche in quelle circostanze avverse, risalenti ad una conflittualità culminata con il commissariamento, va attribuita in larga misura alle strutture dell'Ente che hanno proseguito nel loro lavoro dimostrando che il tessuto organizzativo di amministrazione e di ricerca ha capacità autonome. Nel biennio successivo 2004/2005, prima il Commissario straordinario e poi il Consiglio di amministrazione hanno dovuto spendere parte delle loro energie

oltre che per dare attuazione al disegno riformatore delineato nel decreto di riordino, anche per riallineare ed inquadrare i bilanci annuali nel più completo quadro programmatico dei piani triennali di attività necessari per comprendere e rendere palese ai terzi quale vuol essere la strategia dell'Ente nel medio periodo.

Per adempiere a tale missione si rendeva necessario approntare documenti coerenti con le linee programmatiche governative ma anche accettabili all'interno del sistema CNR per restituire al personale dell'Ente il "senso di appartenenza al CNR" affievolitosi a causa della difficile congiuntura attraversata dall'Ente per le vicende descritte (come aveva rilevato nel 2003 l'Organo di valutazione strategica allora in carica).

A proposito del principio della "coerenza" tra gli obiettivi scelti dall'Ente e le politiche della ricerca scientifica e tecnologica definite dal Governo, che trova espressione forte nell'art. 15, comma 6, del decreto di riordino, dove si fa cenno alle "esigenze di adeguamento della missione dell'Ente" alle politiche settoriali governative, includendole tra le possibili cause per la declaratoria di decadenza degli organi in carica e di commissariamento, va detto che occorre grande equilibrio da parte degli organi vigilanti nell'individuazione "dell'esigenza di adeguamento" perché quando l'adeguamento diventa piena conformità si ha anche la misura della perdita di ogni autonomia dell'Ente.

Deve considerarsi che parte rilevante delle risorse utilizzate dal CNR non attingono al Fondo ordinario destinato agli enti di ricerca ma attingono a soggetti terzi, pubblici o privati. Pertanto una posizione autonoma, ad alto livello professionale ed equilibrata dell'Ente si richiede, anche per meglio rendere attuabili gli indirizzi governativi e per consentire un rilancio di iniziative che possano vivificare la ricerca.

3.1.1 Un accenno al piano triennale 2004-2006

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

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

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

Nelle premesse del Piano preliminare si dà atto che nell'impossibilità di soddisfare i vincoli normativi che richiedono la tempestiva redazione di un piano triennale, si è ritenuto di predisporre un documento interlocutorio nell'intento di avere "uno strumento operativo di riferimento sia per le attività di ricerca svolte nelle diverse unità, sia più specificatamente come base per la formulazione e la gestione del Bilancio preventivo 2004"; continua il documento: "Come punto di equilibrio tra tempestività e completezza si è scelto di redigere ad inizio 2004 un piano preliminare che descrive i risultati di una prima ricognizione e razionalizzazione delle ricerche in corso, espone i criteri e le conseguenti azioni per l'adozione di un nuovo modello di programmazione delle attività e si avvale dei risultati dello stato di avanzamento, non ancora completato, del processo di ricollocazione strategica delle attività e conseguentemente delle risorse". Dovrà seguire a tale documento un "Piano triennale di rilancio del CNR" che troverà concretezza nel piano triennale di attività del CNR 2005/2007 approvato nel luglio 2005, dopo l'emanazione dei regolamenti.

Il bilancio preventivo 2004, stante la non ancora intervenuta emanazione alla fine del 2003 dei regolamenti elencati all'art. 19 del citato decreto 127/2003 venne predisposto ed approvato ai sensi del regolamento di contabilità n. 015448/2000 attuativo del d. l.vo 19/1999, con l'assegnazione quindi dei fondi ai "centri di spesa" individuabili prevalentemente nei 108 Istituti costituenti all'epoca la rete scientifica, mentre le indicazioni programmatiche erano per **"macro aree"** e **"macro linee"**, ancora in fase di non perfetta determinazione. Lo sforzo grande compiuto prima dal Commissario straordinario e poi dagli organi ordinari di

amministrazione, insediatasi il 14 luglio 2004, è stato quello di avviare un allineamento tra ideazione di programma ed attività gestionali.

3.2 Piani triennali 2005/2007 e 2006/2008

Obbligo del CNR è quello di operare in base ad un piano triennale di attività, aggiornato annualmente come prescritto dall'art. 16 del d.l.vo n. 127/2003, norma questa che trovava esatta corrispondenza nell'art. 6 del d.l.vo n. 19/1999. In materia di "piani triennali" si riscontra, quindi, piena continuità tra le due normative di riordino.

I "piani triennali di attività" devono definire gli obiettivi, i programmi di ricerca, i risultati socio-economici attesi e soprattutto essere coerenti con il programma nazionale per la ricerca (in prosieguo PNR). L'ultimo PNR, pubblicato anche in INTERNET, risale al gennaio 2005 ed è quello al quale ha fatto riferimento il "piano triennale di attività CNR 2005-2007" che si prende in esame in questa relazione per verificare se c'è sintonia e contiguità tra i due documenti.

Il secondo documento che concorre a formare i punti di riferimento per le "politiche della ricerca scientifica e tecnologica definite dal Governo" (art. 15, comma 6 del d.l.vo n. 127/2003), alle cui "esigenze di adeguamento" il CNR deve uniformarsi, sono le "Linee guida" per la politica scientifica e tecnologica del Governo. Le ultime "Linee guida, per il periodo 2003-2006" in cui ricadono i due anni di riferimento, esaminati nella presente relazione, sono quelle emanate nell'aprile 2002, secondo indirizzi CIPE (documento pubblicato nell'ottobre 2002 in G.U. n. 248).

Di anno in anno il MIUR (Direzione Generale per il coordinamento e lo sviluppo della ricerca) emanava una direttiva riguardante i criteri per la ripartizione del "Fondo ordinario", criteri che si collegavano anche a quelli connessi alla predisposizione, da parte di ciascun ente di ricerca, dei piani triennali di attività.

Va ricordato, infatti, che in base alla normativa vigente (richiamato art. 16, comma 2): "Le proposte di piano triennale dell'Ente e i relativi aggiornamenti, deliberate dal CdA (del CNR) sono approvate dal Ministero (della ricerca) ai sensi d.l.vo 5 giugno 1998, n. 204"; "Sul piano triennale e sui relativi aggiornamenti annuali, per ambiti di rispettiva competenza, sono richiesti i pareri dei Ministeri "dell'economia" e "per la funzione pubblica" che devono esprimersi entro 30 giorni, decorsi i quali si prescinde dal parere".

I "Piani triennali" costituiscono quindi atti concordati con gli organi governativi, a vario titolo vigilanti e sono strumenti di guida per la concreta amministrazione, fortemente condizionati dalla procedura di emanazione. Il condizionamento governativo si palesò in tutta la sua ampiezza nell'occasione dei piani triennali comprendenti gli esercizi finanziari 2002, 2003 e 2004 che non vennero in concreto approvati dai ministeri vigilanti (rinvio al prg. 2.1 della precedente relazione di questa Corte n. 24 del 20 maggio 2005) dove si legge, tra l'altro "i documenti di programma del CNR non trovarono condivisione da parte del Governo, per cui a metà dell'anno 2003 si verificò il commissariamento ope legis degli organi statutari precedenti".

Può quindi constatarsi che dopo un quadriennio di mancato collegamento tra documenti di programma e bilanci, l'anno 2005 costituisce la svolta di ritorno alla normalità; infatti il documento programmatico 2005-2007 viene avviato sulla base di precise indicazioni assunte nel CdA tenutosi il 2 settembre 2004. In detto documento le "linee tematiche a carattere strategico" (dette pure "macro aree") vengono individuate nel numero di undici, provvisoriamente così elencate:

1) Agroalimentare; 2) Scienze della vita; 3) Medicina; 4) Materiali e dispositivi; 5) Progettazione molecolare; 6) Terra ed ambiente; 7) Tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (ICT); 8) Sistemi di produzione; 9) Identità culturale; 10) Patrimonio culturale; 11) Energia e trasporti.

Le macro aree contrassegnate con i numeri 2, 4, 5 e 7 non operano soltanto per lo sviluppo delle linee tematiche a carattere strategico ma anche e forse prevalentemente per le "attività di sviluppo competenze".

Sulla base delle premesse poste il 2 settembre 2004, e poi sulla base della documentazione fornita dai Comitati ordinatori nei mesi successivi, si è pervenuti al "Piano triennale 2005-2007", oggetto di esame in questo paragrafo, in cui la descrizione sintetica per macro aree e quindi per obiettivi progettuali, viene ordinata nel modo come appresso indicato (non più modificato fino al momento di stesura di questa relazione).

Obiettivi progettuali

1. Terra e ambiente;
2. Energia e trasporti;
3. Agroalimentare;
4. Medicina;
5. Scienze della vita;

6. Progettazione molecolare;
7. Materiali e dispositivi;
8. Sistemi di produzione;
9. Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT in prosieguo);
10. Identità culturale;
11. Patrimonio culturale;
12. Progetti interdipartimentali.

Viene quindi introdotto un dodicesimo "obiettivo" ma non una dodicesima macro area e quindi i "dipartimenti", saranno istituiti nel numero di undici.

Il Piano triennale 2005/2007 è datato luglio 2005 ed ha ottenuto i richiesti assensi ministeriali.

La forte connotazione dell'assetto organizzativo per "macro aree/dipartimenti" sembra porre in seconda linea, nel Piano triennale di attività, il ruolo degli Istituti che, come si esprime l'art. 14 del d.l.vo n. 127/2003, costituiscono le "unità organizzative presso le quali si svolgono le attività di ricerca".

In effetti, al momento della stesura del Piano triennale 2005-2007, la strategia riservata agli Istituti non è ancora definita in precise documentazioni (anche se ormai ben delineata): mentre in precedenza si tendeva ad una pianificazione che allocava risorse "per soggetti" (infatti 108 erano gli Istituti e altrettante erano le assegnazioni di risorse), con il nuovo "Piano" le allocazioni di risorse avvengono per progetti/obiettivi e quindi gli Istituti appaiono graduati in base alla loro afferenza agli "obiettivi strategici".

In questa diversa dimensione di piano, gioca anche l'esposizione contabile "full cost" che ha fatto emergere la dimensione di chi opera "sotto soglia". L'unico o almeno prevalente indicatore precedente, individuabile nelle "pubblicazioni scientifiche" che non sempre equivalgono a risultati scientifici, oggi trova contemperanza in un secondo indicatore che è quello della "valenza economica" degli esiti di ricerca (prodotto scientifico).

Il Piano in esame, diviso in tre parti: a) strategie, strutture e processi; b) risorse e relative criticità; c) obiettivi progettuali, non trascura di porre attenzione anche ad altre esigenze pur dando una forte preminenza ai detti obiettivi. Coerentemente con tale assunto le risorse ordinarie vengono ripartite secondo le seguenti percentuali:

15% per le attività di ricerca spontanea a tema libero (RSTL) o curiosity driver;

15% per le ricerche finalizzate allo sviluppo delle competenze;
70% per la realizzazione degli obiettivi posti dalle aree tematiche a carattere strategico.

L'impostazione programmatica descritta trova supporto e riscontro nella programmazione nazionale in atto e fornisce a chi deve effettuare valutazioni di risultati e di raggiungimento degli obiettivi (quelli scientifici demandati al Comitato di valutazione, quelli finanziari ed economici ai revisori e agli altri organi previsti dalla normativa) alcune precise indicazioni basilari, utili a definire quei "parametri" economico/finanziari e di qualità che lo stesso d.l.vo n. 127/2003 impone di adottare per fornire agli organi di vigilanza e di controllo utili indicatori.

Nel marzo 2006 è stato adottato anche il Piano triennale 2006-2008 anch'esso conforme al PNR vigente e alle Linee guida governative non più modificate dal 2002, sperabilmente ora in fase evolutiva.

Il Piano triennale del CNR al momento, rispetta i tre punti nodali dettati dal vigente PNR così sintetizzabili: a) competitività del sistema produttivo; b) qualità della vita; c) sviluppo sostenibile.

I due Piani triennali sopra indicati (2005/2007 e 2006/2008), costituiscono precisi adempimenti normativi e risultano redatti in forma puntuale, secondo procedure definite e contenuti indispensabili per la stesura dei Bilanci preventivi nonché per la guida delle attività gestionali degli anni in riferimento.

3.3 Bilanci di previsione 2004, 2005 e 2006

La trattazione concernente le verifiche riferite al Bilancio di previsione 2004 deve essere fatta in modo separato e distinto dalla trattazione concernente i Bilanci preventivi 2005 e 2006, in quanto le normative di riferimento sono diverse tra loro.

Il Bilancio 2004, come pure il precedente 2003 risultano improntati all'applicazione del regolamento di contabilità n. 015448 del 14 gennaio 2000, che tiene conto dell'autonomia contabile di cui sono dotati gli "Istituti di ricerca", quali singoli centri di spesa e ne consente il funzionamento contabile autonomo, sia pure per la sola cassa, in attesa dell'avvio di una significativa contabilità economica, peraltro prevista dal d.l.vo n. 19/1999 ma in concreto non attuata, mentre il Bilancio preventivo del 2005 e poi quello del 2006 sono impostati sul sistema normativo introdotto dal d.l.vo n. 127/2003 e dal conseguente regolamento n. 0025033 del 4 maggio 2005. La differenza tra i due sistemi contabili/gestionali, collegati alle due diverse norme di riordino (la prima riferita al d.l.vo n. 19/1999 e

la seconda al d.l.vo n. 127/2003), è individuabile, fondamentalmente: (per la prima) in una contabilità riferita al **finanziamento dei soggetti**, vale a dire i centri di spesa periferici, che sono esattamente equivalenti al numero degli Istituti; (per la seconda) alla tipologia di **finanziamento per programmi**, ovvero per obiettivi progettuali.

La differenza ulteriore tra le due esposizioni contabili è che mentre nella prima l'impegno per i trasferimenti dall'amministrazione centrale ai centri di spesa avveniva automaticamente con l'approvazione del Bilancio (e da quel momento la contabilità dei centri di spesa periferici avveniva "per cassa"), nel sistema contabile previsto in base al regolamento n. 0025034/2005 le scritturazioni avvengono in base ad un preventivo finanziario gestionale e ad un preventivo finanziario decisionale, riferito anche alle spese di personale e quindi "full cost".

Con riferimento alle modalità di impostazione della contabilità 2003 (*rinvio relazione n. 24/2005*), questa Corte aveva mosso precise osservazioni avverso quel modello contabile, osservazioni riprese e fatte proprie dal MEF. Quest'ultimo, infatti, con lettera dell'Ispettorato generale di finanza (IGF) del 9 agosto 2004, protocollo 0093053, aveva rivolto osservazioni puntuali anche nei confronti del regolamento n. 015448/2000 in base ai quali i bilanci 2003 e 2004 risultano impostati; l'IGF rilevava, tra varie altre osservazioni, che l'art. 20 di detto regolamento, rubricato "Bilancio annuale", faceva riferimento soltanto ai "bilanci annuali dei centri di spesa, formulati in termini di sola cassa". Invitava quindi l'organo vigilante MIUR a far rispettare dal CNR le disposizioni della legge 25 giugno 1999 n. 208 recante "Disposizioni in materia finanziaria e contabile" che all'art. 1, comma 3, ha previsto per gli enti ed organismi pubblici (tra i quali il CNR), l'obbligo di adeguare entro un anno dall'entrata in vigore della legge citata, il sistema di contabilità ed i relativi bilanci ai principi contenuti nella legge n. 94/1997 (poi è intervenuto il D.P.R. n. 97/2003).

Come è possibile constatare, l'esigenza di un adeguamento del sistema di contabilità non è derivata soltanto dalle disposizioni del d.l.vo n. 127/2003 ma da una effettiva e complessiva esigenza di trasparenza, funzionale anche alla contabilità nazionale.

Il Bilancio preventivo 2004, pur nel rispetto dei vincoli posti dal già citato regolamento di contabilità n. 015448/2000, vive nel tentativo, avviato dal Commissario straordinario, di creare un ponte tra il complesso normativo costituito dal d. l.vo n.19/1999 (ormai abrogato ma proiettato di fatto sulla realtà contabile

attraverso la vigenza del regolamento di contabilità n. 015448), e la nuova impostazione introdotta dal d. l.vo n. 127/2003, resa applicabile dopo l'emanazione dei nuovi "regolamenti" elencati nell'art. 19.

I Bilanci di previsione 2005 e 2006 sono impostati in modo conforme tra loro e quindi facilmente comparabili l'un con l'altro.

Procedendo ora all'analisi dei bilanci preventivi dal 2003 al 2006, vengono posti in evidenza anche qui, come nella precedente relazione, i dati concernenti i contributi corrisposti al CNR negli ultimi anni. Detti contributi scendono dai 559 milioni di euro (1082 miliardi di lire) del 1993 ai valori rappresentati nel prospetto che segue; si ricorda che nel 2002 l'importo del "Fondo ordinario del MIUR" era, a preventivo, di 541,37 milioni di euro (consuntivo 542,68 milioni di euro).

Tab.1**Bilanci di previsione**

	Anno 2003	Anno 2004	Anno 2005	Anno 2006
MIUR fondo ordinario	530.042.551,00	522.239.312,00	534.764.013,00	535.438.185,00
prev. Assestate	533.155.486,00	546.677.565,00	547.865.495,00	520.110.611,00
CAT I 1 (dal 2005 TIT. I)	555.663.583,00	598.095.564,00	552.311.065,30	563.223.068,37
Assestate	594.213.224,39	643.671.749,45	562.518.897,00	

Conti consuntivi

MIUR fondo ordinario	533.155.486,00	546.677.565,00	*520.110.611,00	=====
CAT I 1 (dal 2005 TIT. I)	594.213.264,39	640.923.661,96	563.223.528,56	=====

**La cifra indicata riguarda solo il CNR ed è uguale alla cifra indicata nelle previsioni assestate 2006.*

Occorre tener conto che nel Bilancio preventivo 2005 sono compresi anche gli importi afferenti i trasferimenti destinati agli enti soggetti al c.d. "accorpamento"; pertanto l'importo del trasferimento MIUR, disaggregato, appare come segue:

Tab.1 bis

Bilancio di previsione 2005

<i>Destinazioni</i>	<i>Previsione asestata</i>	<i>Previsione definitiva</i>	<i>Variazioni da apportare rispetto alla previsione asestata</i>
- Contributo CNR	507.181.729,00	512.443.827,00	+ 5.262.098,00
- Importo riconoscibile all'INAF	25.000.000,00	-	- 25.000.000,00
- Attività internazionale area Monterotondo (IBC)	2.582.284,00	2.582.284,00	-
Totale parziale	534.764.013,00	515.026.111,00	- 19.737.902,00
- Contributo INFM	22.918.339,00	22.918.339,00	-
- Contributo INOA	4.642.113,00	4.642.113,00	-
- Contributo IDAIC	194.432,00	194.432,00	-
- Accordo programma p MIUR/CNR/ENEA/(EUREKA)	-	500.000,00	+ 500.000,00
- COMITATO EVK2-CNR	-	1.000.000,00	+ 1.000.000,00
- ASSOCIAZIONE AFIRIT	-	77.500,00	+ 77.500,00
- VON KARMAN (QUOTA ITALIANA DI PARTECIPAZIONE)	-	177.000,00	+ 177.000,00
- HUMAN FRONTIER SCIENCE PROGRAM	-	530.000,00	+ 530.000,00
- LABORATORIO SINCROTRONE GRENOBLE	-	2.800.000,00	+ 2.800.000,00
Totale contributo CNR	562.518.897,00	547.865.495,00	- 14.653.402,00

fonte verbale del Collegio dei revisori dei conti n. 1225 del 14 dicembre 2005

Per quanto concerne il preventivo 2006 va tenuto conto che i trasferimenti dallo Stato ad altri enti sono così ripartiti:

MIUR trasferimenti CNR	€ 520.110.611,00
MIUR trasferimenti per destinazione specifica	€ 23.848.503,76
Altri ministeri	€ 15.565.162,67
U.E.	€ 208.940,77
altri enti pubblici	€ 3.750.000,00
Totale	€ 563.483.218,20

Come può constatarsi il totale non si discosta in modo rilevante dall'assestato 2005 (+ 964.312,20).

Dalle indicazioni emergenti dai dati sopra indicati è possibile constatare che il contributo ordinario trasferito dal Ministero vigilante al CNR ha un valore ogni anno meno consistente in termini di potere di acquisto. Occorre sempre più ricorrere alla cessione di servizi a terzi, come pure occorre limitare l'attività di ricerca a quelle strutture che siano in grado di ottenere risultati concreti almeno nel medio-breve periodo. Se non sarà possibile reperire nuove e maggiori risorse ordinarie, occorrerà sempre di più attingere a risorse finalizzate, siano esse pubbliche o private.