

Deliberazione n. 3/2012/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

in Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

I e II Collegio

nell'adunanza del 22 marzo 2012

* * *

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle Amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione n. 30/2010/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2011;

vista la relazione, presentata dai Consiglieri Cristina Zuccheretti ed Antonio Buccarelli, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito alla gestione del "Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca, capitolo 7236, del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca";

vista l'ordinanza in data 1° marzo 2012 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il I e il II Collegio per l'adunanza del 22 marzo 2012, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n.1444 del 5 marzo 2012 di trasmissione della relazione, a cura della Segreteria della Sezione – Servizio adunanze, ai seguenti Uffici:

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca:

- Ufficio di Gabinetto;
- Direzione Generale per il coordinamento e lo Sviluppo della Ricerca;
- Direzione Generale per la politica finanziaria e per il bilancio;
- Organismo indipendente di valutazione della performance;
- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca;

Ministero dell'Economia e delle Finanze:

- Ufficio di Gabinetto;
- Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

uditi i relatori Cons. Cristina Zuccheretti e Cons. Antonio Buccarelli;

uditi, in rappresentanza dell'amministrazione convocata:

- per il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ufficio centrale di Bilancio presso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, la dott.ssa Silvia D'Alterio (Dirigente);
- per il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Direzione Generale per il coordinamento e lo Sviluppo della Ricerca, il dott. Emanuele Fidora (Dirigente);

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in camera di consi-

glio, la Relazione concernente la gestione del "Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca, capitolo 7236, del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca".

INVIA

la presente deliberazione e l'unita relazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6, della legge 20/94, come modificato dall'art. 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) e dall'art. 3, comma 64, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, a cura della Segreteria della Sezione – Servizio adunanze:

- alle Presidenze del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;
- alle Presidenze delle Commissioni Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Segretariato generale, Dipartimento per le politiche di gestione e di sviluppo delle risorse umane, Ufficio per il controllo interno);
- all'Ufficio centrale di bilancio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Gabinetto, Direzione Generale per il coordinamento e lo Sviluppo della Ricerca, Direzione Generale per la politica finanziaria e per il bilancio, Organismo indipendente di valutazione della performance);
- all'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

TRASMETTE

ai sensi dell'art. 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 – la presente delibera al competente Collegio delle Sezioni riunite, affinché possa trarne deduzioni circa le modalità con le quali le Amministrazioni interessate si sono conformate alla vigente disciplina finanziaria e contabile.

Le Amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6, della legge n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, comma 172, della legge n. 266/2005.

Adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, comma 64, della legge n. 244/2007, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati.

Il Presidente

(dott. Giorgio Clemente)

I Consiglieri relatori

(dott.ssa Cristina Zuccheretti)

(dott. Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il 17 APR. 2012

Il Dirigente

(dott.ssa Cesira CASALANGUIDA)

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

**Indagine sul fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca
(capitolo 7236 del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca)**

Relatori:

Cons. C. Zuccheretti

Cons. A. Buccarelli

INDICE

	Pag.
Sintesi	3
1. Oggetto dell'indagine	5
2. Considerazioni generali	7
3. Il quadro normativo di riferimento	9
4. Le risorse finanziarie	15
5. Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca	18
5.1 Ripartizione del fondo per l'esercizio finanziario 2008 (DM 22.12.2008)	21
5.2 Ripartizione del fondo per l'esercizio finanziario 2009 (DM 12.2.2010)	25
5.3 Ripartizione del fondo per l'esercizio finanziario 2010 (DM 24.12.2010)	28
5.4 Ripartizione del fondo per l'esercizio finanziario 2011 (DM 28.11.2011)	32
6. Profili critici derivanti dall'analisi dei procedimenti di riparto	35
6.1 Cause del ritardo nell'adozione dei decreti di riparto	37
6.2 Le modalità di attribuzione dei finanziamenti destinati a progetti premiali e bandiera	40
6.3 Modalità di valutazione e monitoraggio dell'attività di ricerca e relativi esiti	41
7. Analisi della gestione	45
8. Il problema dei residui	47
9. Considerazioni conclusive e raccomandazioni	51

o o o o

Elenco allegati:

- 1) grafici relativi all'andamento degli investimenti sulla ricerca in Italia e nei principali Paesi europei
- 2) tabelle riguardanti gli stanziamenti sul capitolo 7236 negli anni 2007/11

Sintesi

Dopo aver premesso che, a seguito di accordi stipulati in ambito europeo, gli Stati membri si sono proposti di conseguire un livello di investimenti, nel campo della Ricerca, pari al 3% del Pil entro il 2010, è stato rilevato che l'Italia si è attestata appena allo 0,57 nel 2009 (secondo gli ultimi dati registrati da Eurostat), per cui appare indispensabile procedere ad una strategia in grado di rilanciare il settore ed ottimizzare le risorse ad esso destinate.

Nel sottolineare che la Missione Ricerca e Sviluppo appare caratterizzata da estrema eterogeneità delle fonti di finanziamento (statali, regionali, europee) e dei soggetti coinvolti (fa capo a sette Ministeri) l'indagine si è soffermata sul procedimento e sui relativi criteri di riparto del Fondo previsto dall'art. 1 del decreto legislativo 204/98, destinato al finanziamento degli Enti di Ricerca ed inserito nel capitolo 7236 del bilancio del MIUR, gestore della parte più cospicua delle risorse.

In materia, il recente D.Lgs.213/09, disponendo un generale riordino degli Enti ed Istituzioni di ricerca, ha modificato i criteri di ripartizione del Fondo ed ha previsto che l'attribuzione delle risorse avvenga, in parte, sulla base della valutazione dei risultati nonché destinando una quota al finanziamento premiale di specifici progetti proposti dagli Enti.

A tutt'oggi, peraltro, l'ANVUR, Agenzia istituita nel 2006 e deputata alla valutazione dell'attività di ricerca, non risulta ancora operante (nelle more, continua a funzionare il precedente comitato CIVR) né è stato emanato il decreto ministeriale di natura non-regolamentare contenente i criteri di assegnazione della quota destinata ai singoli progetti.

Conseguentemente, il riparto dei fondi per l'anno 2011 è avvenuto in assenza dei suddetti fondamentali presupposti.

Il contesto normativo di settore prevede inoltre che il Piano triennale della Ricerca (PNR), da aggiornare annualmente, definisca la strategia di intervento unitaria su scala nazionale ed individui anche i progetti di particolare importanza (cd. Progetti bandiera) che, a decorrere dal 2011, vengono finanziati anch'essi con una quota del Fondo per gli enti di ricerca: di qui, l'esigenza che sia puntualmente adottato con le scadenze previste dalla norma.

Tuttavia, nel triennio in corso, il PNR 2011/13 è stato definitivamente approvato ad anno di riferimento già iniziato (marzo 2011) mentre, il precedente, non è mai stato varato.

Il controllo svolto ha poi rilevato come il procedimento di assegnazione delle risorse sia contrassegnato da un costante e generalizzato ritardo al punto di concludersi nell'anno successivo a quello di riferimento, con l'ovvia conseguenza che, l'incertezza sui tempi e sulle risorse, si riverbera sull'efficienza di un settore caratterizzato da una forte dinamicità.

L'indagine ha poi compiuto un approfondito monitoraggio sui residui registrati nel triennio 2008/10, atteso il loro rilevante accumulo e la difficoltà manifestata nello smaltimento, per i quali si ritiene indispensabile un intervento strutturale onde evitare che gli stanziamenti in favore della ricerca di base non raggiungano gli obiettivi cui sono finalizzati.

In definitiva, è stata richiamata l'attenzione del MIUR sulla necessità che il procedimento di riparto delle risorse avvenga con una tempistica più stringente e, per assicurare trasparenza nella scelta dei progetti, che l'ANVUR sia messa al più presto in condizioni di operare.

Inoltre, è stata esortata l'Amministrazione a voler prevedere che i Progetti bandiera e di interesse strategico di prossima realizzazione siano svolti all'interno degli enti e non con ricorso a professionalità esterne, per far sì che le risorse allocate nel cap. 7236 siano effettivamente destinate agli Enti di ricerca vigilati.

Da ultimo, facendo proprie le osservazioni già elevate dalla Commissione parlamentare competente nella seduta di esame del decreto di riparto per il 2011, è stato invitato il MIUR a descrivere in modo più analitico i progetti strategici, corredandoli con l'indicazione degli obiettivi, dei costi previsti, della tempistica, delle eventuali aree critiche e del personale necessario: le consistenti risorse impegnate per tali finalità impongono che le spese previste siano definite in modo puntuale e sorrette da idonei presupposti.

1. Oggetto dell'indagine

La "Missione Ricerca ed Innovazione", che figura nel bilancio dello Stato, fa capo a molteplici amministrazioni centrali, di cui il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, rappresenta l'asse portante. Conseguentemente, il MIUR, risulta assegnatario del 67,7% circa del totale delle risorse¹ destinate sia alla *ricerca di base* (con il Programma Ricerca scientifica e tecnologica di base), sia a quella *applicata* (con il Programma Ricerca scientifica e tecnologica applicata).

Al fine di pervenire ad una migliore razionalizzazione delle spese, l'art. 1 del decreto legislativo 204/98 ha previsto l'istituzione di un unico fondo, cd. "Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca" inserito nel capitolo 7236 del bilancio del MIUR, nel quale far confluire tutti gli stanziamenti destinati alla sola *ricerca di base*² da erogare, poi, ai singoli "Enti di Ricerca" vigilati dal predetto dicastero.

La ripartizione viene effettuata annualmente, con decreto del Ministro, mediante un complesso procedimento che sarà descritto in prosieguo.

Considerata la strategicità degli obiettivi sottesi alla creazione del richiamato fondo, la presente indagine è diretta a verificare le procedure e le modalità seguite per pervenire al riparto delle risorse assegnate -negli anni 2008/2011- agli enti ed istituzioni beneficiarie, le eventuali criticità riscontrate nelle varie fasi di cui si compone il procedimento, la capacità dimostrata dall'Amministrazione ad adeguarsi alle ultime novità normative in materia, i motivi dell'accumulo di rilevanti risorse in conto residui.

Allo scopo, sono stati presi in esame i decreti di ripartizione dei fondi emessi nel periodo indicato, con la precisazione che, a seguito dell'innovazione introdotta con il D.Lgs. 213/09 di riordino degli enti di ricerca, il riparto per gli anni 2010/11 è avvenuto secondo le nuove disposizioni, ovvero sia assegnando una quota di contributi in base a criteri premiali e meritocratici.

Inoltre, è stato effettuato uno specifico monitoraggio sui residui contabili presenti nel fondo, al fine di appurarne la reale consistenza ed il relativo andamento nel periodo considerato.

¹ Cfr. Rapporto sulla spesa delle Amm.ni centrali dello Stato, 2009, pp. 304 ss. Ragioneria Gen.le dello Stato.

² La ricerca, infatti, viene distinta in tre tipologie: di *base*, *applicata* e *sperimentale*.

Per ricerca di *base* si intende il lavoro esplorativo intrapreso principalmente per acquisire nuove conoscenze sui fondamenti dei fenomeni, non finalizzato ad una specifica applicazione bensì guidato dall'intuito e dalla curiosità del ricercatore, con risultati suscettibili di ulteriori sviluppi ed utilità, anche a fini applicativi. La ricerca *applicata* consiste nell'attività svolta allo scopo di trovare soluzioni pratiche per specifiche applicazioni ed, infine, lo sviluppo *sperimentale* si occupa unicamente del completamento o miglioramento di materiali, prodotti e processi produttivi.

Nel corso di una indagine conoscitiva sullo "Stato della Ricerca in Italia" avviata dalla VII Commissione della Camera dei Deputati in data 7.4.2009, per sottolineare l'importanza della ricerca di base, è stato osservato che quest'ultima "sta alla ricerca applicata, come i ghiacciai stanno ai fiumi che irriganò il territorio, rendendolo fertile. Se smette di nevicare in montagna, non subito, ma dopo qualche anno, inesorabilmente i fiumi seccano e le campagne si inaridiscono."

Per ciò che concerne l'utilizzo delle risorse da parte dei singoli Enti, precisato che la maggior parte di esse è destinata alle spese di funzionamento³, si rinvia alle specifiche deliberazioni approvate dalla Sezione di Controllo Enti nel corso degli esercizi 2008-2010, trattandosi di organismi sottoposti al controllo della Corte ai sensi dell'art.12 della L.21.3. 1958 n.259.

La fase istruttoria è stata effettuata mediante contatti diretti con il MIUR, Direzione generale per il coordinamento e lo sviluppo della ricerca, cui spetta la competenza in materia e che, con tempestività e spirito collaborativo, ha fornito tutti gli elementi utili per l'indagine.

In occasione dell'adunanza del 22 marzo 2012 di questa Sezione di controllo è pervenuta una memoria inoltrata dalla Direzione generale per il coordinamento e lo sviluppo della ricerca, ulteriormente illustrata dal rappresentante dell'amministrazione controllata, durante la trattazione orale.

Con la citata nota (in data 19.3.2012 prot. 444/SEGR/DGR/12) la Direzione Generale sopracitata ha, in buona sostanza, concordato con le osservazioni rappresentate nella presente relazione, sottolineando, in particolare, i punti che seguono.

- Con riguardo all'indubbio ritardo con cui viene adottato il decreto di riparto, è stata nuovamente invocata la complessità della procedura, facendo al contempo presente che, per l'anno in corso, è stata già predisposta la "proposta" di riparto al fine di attenersi alla tempistica raccomandata dalle Commissioni parlamentari competenti nonché da questa Corte.

- Viene poi evidenziato che, al fine di rendere edotti gli Enti di ricerca delle varie fonti di finanziamento attualmente previste, oltre quelle di cui al Fondo oggetto di indagine, è stata assicurata ampia diffusione del quadro globale delle risorse disponibili consentendo, in tal modo, una programmazione strategica preventiva di medio periodo. E' stato inoltre rappresentato che sono in fase di predisposizione e studio, ulteriori interventi per pervenire alla semplificazione dei procedimenti di finanziamento. Alcuni strumenti dedicati allo snellimento delle procedure, ad esempio, sono già stati inseriti nel D.L. n.5 del 9.2.2012 (non ancora convertito in legge) seppure, come chiarito nella discussione orale, le previsioni normative ivi contenute non attengono specificamente agli argomenti trattati nella presente relazione, bensì rappresentano l'intento dell'Amministrazione di ridurre al massimo le regole e i passaggi della burocrazia.

- E' stata mostrata piena adesione alle conclusioni espresse da questa Corte con riferimento alla necessità che l'ANVUR sia resa operativa al più presto e, proprio per tale motivo, il decreto di riparto per l'anno 2012 (cfr. art. 12 d.P.R. 76/2010), ha previsto uno specifico contributo, pari ad un milione di euro, per il funzionamento della suddetta Agenzia.

-Con riferimento all'osservazione secondo cui sarebbe auspicabile che i progetti bandiera venissero espletati all'interno degli Enti di ricerca, il MIUR ha precisato che, su tale punto, sarà

³ Secondo l'indagine conoscitiva sullo "Stato della Ricerca in Italia" della VII Commissione della Camera dei Deputati, citata nella nota precedente, della suddetta percentuale, circa il 43 per cento sarebbe destinato per spese di personale e la frazione restante per spese relative alle infrastrutture: in definitiva, le risorse sarebbero utilizzate quasi completamente per il funzionamento degli Enti di ricerca.

richiamata l'attenzione degli Enti, procedendo poi ad un'attenta attività di monitoraggio dei progetti.

- Per quanto riguarda la problematica legata all'attribuzione della quota premiale, è stato fatto presente che il "*decreto di natura non-regolamentare*" contenente i criteri per l'attribuzione del 7%, pur adottato nel novembre 2011, è risultato oggetto di rilievi da parte dell'Ufficio di controllo preventivo di questa Corte, per cui è attualmente in fase di revisione.

-Infine, per ciò che attiene la censura sollevata nell'indagine e riferita alla mancanza di tempestività in ordine all'adozione del PNR, il MIUR ha richiamato la difficoltà (dovuta alla complessità del procedimento) di pervenire ad un aggiornamento annuale dello stesso, secondo quanto previsto dal d.Lgs. 204/98 pur aggiungendo che, per il 2013, è ipotizzabile il rinnovo del Piano, al fine dell'adeguamento ai documenti approvati in sede europea.

Alla citata adunanza del 22.3.2012, è intervenuta inoltre la Dirigente dell'Ufficio centrale di bilancio presso il MIUR, la quale, nel convenire sulla necessità che il piano di riparto del FOE debba avvenire in tempi rapidi ha, a tal fine, allegato numerose note di richiamo inoltrate, nel corso degli anni, alla Direzione competente del MIUR proprio per il fine indicato.

2. Considerazioni generali

L'attività relativa alla ricerca ed all'innovazione⁴ è oggetto di attente e condivise politiche comunitarie mirate all'ottimizzazione dei risultati per mezzo di un'azione sinergica e di obiettivi comuni che, per tale motivo, hanno trovato regolamentazione in numerosi accordi e programmi. Rilevanti impegni derivano pertanto all'Italia per effetto della partecipazione alla Comunità europea.

In particolare, il Consiglio europeo, nel marzo del 2005, procedendo alla revisione intermedia della strategia di Lisbona, ha sottolineato l'importanza di conseguire l'obiettivo generale di aumentare gli investimenti in ricerca e sviluppo tecnologico per arrivare, tendenzialmente, ad un livello del 3% del PIL di ciascuno Stato-membro entro il 2010⁵. Obiettivo complementare era anche quello di modificare il rapporto tra le fonti di finanziamento, facendo sostenere al settore privato almeno i due terzi della spesa per la R&S (imprese e privato non profit)⁶.

⁴ L'attività di "*ricerca e sviluppo*" (R&S) viene definita dal Manuale OCSE (cd. *Manuale di Frascati*, revisionato nel 2002, tendente ad assicurare unicità di definizioni in campo scientifico al fine di assicurare la comparabilità dei risultati a livello comunitario) come quel complesso di lavori creativi intrapresi per accrescere l'insieme delle conoscenze e per la loro utilizzazione nell'ambito di nuove applicazioni.

⁵ Peraltro, nel Piano Nazionale delle Ricerche appena varato per il 2011/13 dal MIUR, il traguardo viene fissato all'1,5% del PIL .

⁶ Sempre nella medesima occasione è stata sottolineata l'esigenza di rafforzare l'attrattiva dell'Europa per i ricercatori, promuovendo -tra l'altro- la ricerca congiunta tra imprese ed Università; di migliorare l'accesso al capitale di rischio e di sviluppare partenariati per l'innovazione e poli di innovazione a livello regionale e locale. Tali conclusioni sono state recepite nel Piano per l'innovazione e la crescita approvato dall'Italia nel 2005 e confermate nei successivi Consigli europei del dicembre 2006 e del marzo e giugno 2007. Infine, con le successive Comunicazioni "Stare al passo con i cambiamenti," "Proposte di programma comunitario di Lisbona 2008-2010" e, la più recente, "Un piano europeo di ripresa economica" del novembre 2008, la Commissione europea, sulla base della valutazione dei progressi registrati

Essere in posizione avanzata su tali temi, pur in un momento così controverso per l'allocazione di limitate risorse pubbliche, significa per l'Italia aumentare la capacità produttiva e la competitività nei processi di crescita economica, culturale e sociale nonché partecipare alla cooperazione internazionale in forma non subalterna.

Dagli accordi sopraccitati consegue, pertanto, la necessità di pervenire ad una fedele misurazione del livello degli investimenti intrapresi annualmente da ogni Stato.

Di conseguenza, nel 2005, è stato avviato dal MIUR, in collaborazione con l'ISTAT, un programma di rilevazione idoneo a garantire che l'Italia adempia agli obblighi previsti dal Regolamento della Commissione Europea n.753/04, il quale richiede la comunicazione annuale ad Eurostat dell'ammontare preciso degli stanziamenti pubblici per la ricerca scientifica (disaggregato per obiettivi socio-economici), ai fini del calcolo dello speciale indicatore denominato "GBAORD" (*Government Appropriation and Outlays for Research and Development*).

Quest'ultimo rappresenta –appunto– l'indicatore di spesa mediante il quale viene misurato il sostegno che ciascun Paese dà in termini finanziari alla ricerca scientifica in rapporto al proprio PIL.

Per quanto attiene all'Italia, in base ai calcoli elaborati dal suddetto Ufficio di Statistica del MIUR, è stato rilevato che gli stanziamenti pubblici per la ricerca scientifica nell'anno 2007, ammontavano a 8.867 milioni di euro –circa il 4% in più rispetto al 2006– tali da rappresentare, approssimativamente, lo 0,57% del PIL.

Per l'anno 2008 l'ammontare complessivo degli stanziamenti pubblici ha mostrato un incremento dell'1%, essendo pari a 8.969,51 milioni di euro, corrispondenti allo 0,57% del PIL (nell'ambito di questa percentuale, tuttavia, la quota relativa alla promozione della conoscenza di base ha subito una diminuzione di circa 6 punti, pari al -16% dell'ammontare degli stanziamenti).

Nell'anno 2009 le Amministrazioni pubbliche hanno stanziato per la ricerca scientifica 8.376,3 milioni di euro, pari allo 0.55% del PIL: rispetto all'anno precedente, si osserva un decremento del 7% in valore assoluto e di 2 punti percentuali rispetto al PIL.

Nel 2010 sono stati stanziati 8.314,7 milioni di euro, pari allo 0.54% del PIL, con una riduzione inferiore all'1% in valore assoluto con riguardo all'anno precedente ed una sostanziale stabilità del valore rapportato al PIL.

dagli Stati membri nell'attuazione dei rispettivi programmi nazionali, ha formulato le proposte relative al futuro della strategia di Lisbona, confermate dal Consiglio europeo nel 2008 e 2009. In particolare, è stato sottolineato che, in un contesto di rallentamento della crescita a livello mondiale e di rischi rappresentati dalle perturbazioni dei mercati finanziari, il rafforzamento della Comunicazione di Lisbona si deve basare sul miglioramento del coordinamento delle politiche comunitarie, sul completamento delle riforme non ancora avviate e sulla integrazione delle iniziative nazionali, comunitarie, e internazionali nei quattro settori prioritari scelti nel Consiglio europeo già nel 2006: conoscenza e innovazione, liberare il potenziale delle imprese, investire maggiormente nelle persone e modernizzare i mercati del lavoro e dell'energia.

In buona sostanza, tra il 2007 ed il 2009 il valore di questo indicatore, per l'Italia, mostra una notevole riduzione: -7,6% milioni di euro, -10,5% milioni di euro espressi a parità di potere di acquisto, -0,05 punti percentuali in rapporto al PIL, -16 euro di stanziamenti per abitante.

Ciò ha comportato che, in ambito europeo nell'anno 2009⁷, l'Italia si sia collocata al di sotto della media dei 27 Paesi dell'Unione ed anche il confronto con quelli che, insieme al nostro, sono storicamente membri dell'Unione (ovvero Francia, Germania e Regno Unito), evidenzia una certa differenza nell'intensità degli stanziamenti per la ricerca scientifica. Per esempio, nel 2009 Francia, Germania e Regno Unito insieme hanno contribuito per il 54% al totale degli stanziamenti dell'Unione Europea e, la quota della sola Germania, è pari al 24%: più del doppio di quella dell'Italia che risulta essere dell'11%.

Nel 2009, peraltro, nei 27 Paesi dell'Unione Europea si registra complessivamente un calo dell'1,15% degli stanziamenti per la ricerca rispetto all'anno precedente (-2,2% se si considerano i valori espressi a parità di potere di acquisto), ma questa riduzione riguarda principalmente la Spagna (circa -28% rispetto al 2008) e -in misura minore- l'Italia (-1,6% milioni di euro).

Ciononostante, in rapporto al PIL, la Spagna mostra ancora una propensione ad investire in ricerca scientifica maggiore dell'Italia, così come il Portogallo che, negli ultimi tre anni, è riuscito ad aumentare significativamente il valore dell'indicatore in percentuale rispetto al PIL, raggiungendo quasi l'1%⁸.

In definitiva, l'obiettivo di raggiungere il 3 per cento del Pil per la spesa in ricerca e sviluppo (R&S), così da portare l'Europa a superare il livello di spesa statunitense e avvicinare quello giapponese, viene mancato da quasi tutti i Paesi, anche negli anni precedenti la crisi economica.

3. Il quadro normativo di riferimento

Nella consapevolezza che la ricerca rappresenta uno dei settori fondamentali per accrescere la competitività nelle aree di interesse economico e produttivo del Paese, gli sforzi del potere politico si sono -nel tempo- indirizzati a maggiormente definire le linee di sviluppo delle attività ad essa connesse, soprattutto a seguito del ridimensionamento delle risorse dedicate al settore e alla conseguente necessità di razionalizzarne ed ottimizzarne l'utilizzo.

Un significativo sforzo in tale direzione è rappresentato dalla Legge 59/97 con cui il Governo veniva autorizzato a *"riordinare e razionalizzare gli interventi diretti a promuovere e sostenere il settore della ricerca scientifica e tecnologica nonché gli organismi operanti nel settore"*. L'esercizio della delega risulta chiaramente finalizzato a realizzare una visione sistematica del settore e ricondurre a coerenza le funzioni assolve da soggetti diversi, pubblici o privati, ivi operanti nonché a raggiungere una maggiore efficienza ed efficacia.

⁷ Ultimo anno per il quale sono disponibili i dati di tutti i Paesi, fonte Eurostat.

⁸ I dati sopracitati sono stati riportati graficamente nelle tabelle in allegato alla presente relazione.

In tale contesto si è posto dunque il D.Lgs. 5.6.1998 n. 204 il quale, all'art.1, stabilisce che il Governo nel documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF), deve determinare gli indirizzi e le priorità strategiche per gli interventi a favore della ricerca scientifica e tecnologica, definendo il quadro delle risorse finanziarie da attivare⁹.

In base, dunque, alle linee in tal modo determinate, viene successivamente adottato il Programma nazionale per la ricerca (PNR), di durata triennale, che definisce gli obiettivi generali e le modalità di realizzazione degli interventi¹⁰.

⁹ Il Documento di programmazione economico-finanziaria 2008-2011 evidenzia, come enunciato in premessa, che in Italia gli investimenti in R&S sono al di sotto della media europea, nonché al di sotto dei valori presenti in USA e Giappone (1,81% nell'Europa a 25; 2,7% negli USA; 3,15% nel Giappone). Il documento ricorda anche che in Italia il Governo finanzia circa la metà della spesa complessiva in R&S, a fronte del 30% negli USA e del 10% in Giappone, mentre l'industria finanzia il 43% della spesa, a fronte del 64% negli USA e del 75% in Giappone. Quanto alla quota finanziata dalle Università, il documento rileva che essa raggiunge il 67% circa della spesa in R&S finanziata dal Governo, valore che nel tempo è rimasto stabile.

¹⁰ Si riporta il testo di cui all'art. 1 del citato Decreto Legislativo 5 giugno 1998 n. 204, relativo alla predisposizione del PNR: " 1. *Il Governo, nel documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF), determina gli indirizzi e le priorità strategiche per gli interventi a favore della ricerca scientifica e tecnologica, definendo il quadro delle risorse finanziarie da attivare e assicurando il coordinamento con le altre politiche nazionali.*

2. Sulla base degli indirizzi di cui al comma 1, delle risoluzioni parlamentari di approvazione del DPEF, di direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, dei piani e dei programmi di competenza delle amministrazioni dello Stato, di osservazioni e proposte delle predette amministrazioni, e' predisposto, approvato e annualmente aggiornato, ai sensi dell'articolo 2 del presente decreto, il Programma nazionale per la ricerca (PNR), di durata triennale. Il PNR, con riferimento alla dimensione europea e internazionale della ricerca e tenendo conto delle iniziative, dei contributi e delle realtà di ricerca regionali, definisce gli obiettivi generali e le modalità di attuazione degli interventi alla cui realizzazione concorrono, con risorse disponibili sui loro stati di previsione o bilanci, le pubbliche amministrazioni, ivi comprese, con le specificità dei loro ordinamenti e nel rispetto delle loro autonomie ed attività istituzionali, le università e gli enti di ricerca. Gli obiettivi e gli interventi possono essere specificati per aree tematiche, settori, progetti, agenzie, enti di ricerca, anche prevedendo apposite intese tra le amministrazioni dello Stato.

3. Specifici interventi di particolare rilevanza strategica, indicati nel PNR e nei suoi aggiornamenti per il raggiungimento degli obiettivi generali, sono finanziati anche a valere su di un apposito Fondo integrativo speciale per la ricerca, di seguito denominato Fondo speciale, da istituire nello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, a partire dal 1 gennaio 1999, con distinto provvedimento legislativo, che ne determina le risorse finanziarie aggiuntive agli ordinari stanziamenti per la ricerca e i relativi mezzi di copertura.

4. Le pubbliche amministrazioni, nell'adottare piani e programmi che dispongono, anche parzialmente, in materia di ricerca, con esclusione della ricerca libera nelle università e negli enti, operano in coerenza con le finalità del PNR, assicurando l'attuazione e il monitoraggio delle azioni da esso previste per la parte di loro competenza. I predetti piani e programmi sono comunicati al Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (MURST) entro trenta giorni dalla data di adozione o di approvazione.

5. I risultati delle attività di ricerca delle pubbliche amministrazioni, ovvero di quella da esse finanziata, sono soggetti a valutazione sulla base di criteri generali indicati dal comitato di cui all'articolo 5, comma 1, nel rispetto della specificità e delle metodologie delle diverse aree disciplinari e tematiche.

6. In allegato alla relazione previsionale e programmatica di cui all'articolo 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468, sono riportate le spese per attività di ricerca a carico di ciascuna amministrazione dello Stato, degli enti di ricerca da esse vigilati o finanziati e delle università, sostenute nell'ultimo esercizio finanziario e indicate come previsione nel triennio, secondo criteri di individuazione e di esposizione determinati con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica".

La competenza relativa all'approvazione e all'aggiornamento del PNR, ai sensi dell'art. 2 del citato decreto legislativo 204/98, è attribuita al CIPE, le cui funzioni in materia sono coordinate dal Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica (ora, Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca).

L'attuale PNR relativo al triennio 2011/13 è stato adottato nel marzo 2011, come si dirà meglio in prosieguo, mentre quello per il triennio precedente, pur predisposto dal MIUR, non è mai giunto a definitiva approvazione.

Problema connesso con l'esigenza di pervenire ad una efficiente ed accurata programmazione è, ovviamente, quello di realizzare un adeguato sistema di valutazione scientifica, idoneo a far emergere i risultati raggiunti, misurare la *performance* della spesa in relazione agli obiettivi individuati ed, infine, anche verificare l'attività degli enti di ricerca, i quali potrebbero allontanarsi dagli scopi previsti originariamente negli statuti.

A tale scopo, è stato inizialmente istituito il Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR) operante presso il MIUR (art. 5 del citato D.Lgs. 204/1998), con il compito di elaborare omogenei criteri di valutazione delle attività, per la migliore utilizzazione della ricerca scientifica e tecnologica nazionale¹¹.

Peraltro, ritenuto che una più trasparente valutazione fosse maggiormente assicurata se svolta in posizione di terzietà rispetto al Ministero, il citato organo di controllo (CIVR) è stato poi sostituito dall'Agenzia Nazionale di valutazione (ANVUR)¹², istituita ai sensi dell'art. 1, commi

¹¹ A livello europeo, invece, le attività di valutazione hanno origini più risalenti e penetranti, come evidenziano le esperienze di Francia, Germania e Regno Unito. L'esperienza francese è notevolmente consolidata nel campo della valutazione della qualità della ricerca e si è affinata attraverso una politica di professionalizzazione del settore, intrapresa sin dagli anni '50. Le ulteriori modalità di valutazione, sviluppatesi successivamente, sono legate all'attività di due organi di supervisione: il Comité National de Evaluation, per quanto attiene l'ambito universitario, ed il Comité National de Evaluation de la Recherche, per le istituzioni e progetti di ricerca finanziati nell'ambito del bilancio pubblico per la ricerca e lo sviluppo. In entrambi i casi l'attività di valutazione ha come obiettivo la valorizzazione del coinvolgimento dei soggetti in progetti di lungo periodo e funzione di supporto alle scelte strategiche conseguenti.

Anche l'attività di controllo della Germania si è sviluppata fin dagli anni '70 ed è svolta prevalentemente da enti ed istituti di ricerca esterni al sistema pubblico: essa si preoccupa di monitorare in itinere i vari progetti di ricerca ed è indirizzata per lo più a valutare obiettivi tecnologici e scientifici di breve periodo. L'esperienza inglese è la più consolidata e risale infatti al 1914 con l'istituzione dell' Exchequer and audit department avente l'incarico di rendere conto, dinanzi al Parlamento ed ai cittadini, dell'utilizzo dei fondi pubblici: da una prevalente funzione di controllo il sistema di valutazione inglese è passato nel corso del tempo a strumento di supporto dell'attività decisionale. Un passo decisivo verso l'introduzione della valutazione come strumento di politica tecnologica è rappresentato dalla creazione del Science and Technology Assessment Office che ha avuto il compito di assistere i diversi dipartimenti governativi nella creazione di sistemi più affinati di valutazione. L'opera dell'Assesment Office si è conclusa nei primi anni '90 ed oggi l'attività dei vari dipartimenti è supervisionata dall'Evaluation and Policy Improvement Committee (Epic).

¹² La necessità di costituire un'agenzia dotata di autonoma personalità giuridica corrisponde all'esigenza di terzietà della valutazione rispetto sia alla sfera politico-amministrativa del Ministero (altri organi di valutazione non potevano godere di tale indipendenza formale) sia rispetto alle istituzioni valutate.

Nella relazione di accompagnamento del Regolamento ora in vigore, si afferma che sono state tenute in debito conto le osservazioni formulate dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei Conti nel corso dell'iter che ha condotto alla sua formulazione. Si precisa inoltre che la sua regolamentazione è ispirata ai seguenti criteri: efficienza e snellezza nella

da 138 a 142 del DL n. 262/2006, convertito, con modificazioni, con la legge n. 286/2006¹³. Organo quest'ultimo, che, per il motivo suddetto, è sembrato in grado di offrire maggiori garanzie circa la valutazione dell'attività degli enti destinatari di finanziamenti ed a cui è stata attribuita l'ulteriore competenza di rilevazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e d'incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione.

Benché l'istituzione dell'ANVUR risalga alla citata legge del 2006, il relativo regolamento di organizzazione ha visto la conclusione dell'iter procedurale solo in data 27 maggio 2010, con ben quattro anni di ritardo ed, attualmente, non risulta ancora operante¹⁴.

Nelle more di tale attuazione, i componenti del precedente organo di controllo (CIVR), sono stati riconfermati per la durata di quattro anni (dPCM n. 7918 del 7 settembre 2007) peraltro

organizzazione; rispetto delle distinte attribuzioni previste dalla legge per il Ministero e per l'ANVUR; qualità delle attività di valutazione, anche mediante ispirazione ai modelli adottati dagli altri Paesi europei. La stessa relazione precisa che, nonostante non vi sia un legame diretto tra Agenzia e finanziamenti statali alle università e agli enti di ricerca, i risultati della valutazione devono naturalmente giocare un ruolo importante nella ripartizione dei fondi statali, soprattutto "per quella parte destinata a sostenere ed incentivare le situazioni di maggiore qualità". Seppure, dunque, l'assegnazione dei finanziamenti statali è di competenza del Ministro, l'Agenzia deve tuttavia fornire gli strumenti per provvedere alla ripartizione per le quote del finanziamento che dipendono dalla qualità dei risultati, in conformità con quanto stabilito dalla norma di legge istitutiva dell'ANVUR secondo cui "i risultati delle attività di valutazione dell'ANVUR costituiscono criterio di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali alle università e agli enti di ricerca".

¹³ L'ANVUR è stata costituita ai sensi dell'art.2, comma 138, del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, che stabilisce, al comma 138: " Al fine di razionalizzare il sistema di valutazione della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, nonché dell'efficienza ed efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione, e' costituita l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR), con personalità giuridica di diritto pubblico, che svolge le seguenti attribuzioni:

a) valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici, sulla base di un programma annuale approvato dal Ministro dell'università e della ricerca;

b) indirizzo, coordinamento e vigilanza delle attività di valutazione demandate ai nuclei di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca;

c) valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione.

I risultati delle attività di valutazione dell'ANVUR costituiscono criterio di riferimento per l'allocazione dei finanziamenti statali alle università e agli enti di ricerca."

¹⁴ Il lavoro di redazione del Regolamento condusse alla stesura di una versione preliminare, adottata dal Consiglio dei Ministri il 5 aprile 2007. Il passaggio al Consiglio di Stato e l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari (tappe previste dall'iter normativo) caratterizzarono, attraverso la considerazione delle osservazioni ivi formulate, la fase di rifinitura del testo, poi approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 dicembre 2007. Ottenuta la firma del Presidente della Repubblica il 21 febbraio 2008 e la successiva registrazione da parte della Corte dei Conti il 21 marzo, seguì la pubblicazione in G.U. il 9 aprile. Peraltro, a seguito del cambio di Governo, fu proposta da parte del Ministro pro tempore una modifica del precedente Regolamento dell'Agenzia, che approdò all'adozione di uno nuovo provvedimento definitivamente approvato il 17 dicembre 2009. Dopo la firma del Decreto Presidenziale il 1° febbraio 2010 e la registrazione della Corte dei Conti il 13 maggio (con due punti di esclusione), la pubblicazione in G.U. è arrivata il 27 maggio 2010. Le operazioni di messa in opera dell'Agenzia, in particolare la nomina dei componenti del Consiglio Direttivo, hanno pertanto potuto avere inizio a decorrere dalla sua entrata in vigore, l'11 giugno 2010.

non rinnovati, al fine di non lasciare l'importante settore della ricerca privo di qualsiasi sistema di valutazione.

Con successiva rilevante delega (L. 27 settembre 2007, n. 165, *Delega al Governo in materia di riordino degli enti di ricerca*)¹⁵ sempre allo scopo del perseguimento di una maggiore efficienza e ottimizzazione delle risorse, il Governo è stato nuovamente incaricato di rivisitare la materia e, con distinti decreti legislativi, sono stati riordinati vari istituti di ricerca nonché adottate misure dedicate a favorire la dimensione europea e internazionale di tale attività.

In tale contesto, incisive modifiche sono derivate dall'emanazione del decreto legislativo 31.12.2009, n.213 che, da una parte, ha riconosciuto un'ampia autonomia statutaria agli enti di ricerca con l'obbligo di adottare i nuovi statuti entro sei mesi dall'entrata in vigore della norma e, dall'altra, ha previsto (ed è questa la innovazione di maggior rilievo, ai fini che qui interessa) una diversa ripartizione dei contributi statali (cfr. art.4), stabilendo che una quota di essi debba essere assegnata mediante rilevazione del *merito*, da effettuare attraverso l'opera valutativa dell'ANVUR, a decorrere dal 2011¹⁶.

¹⁵ Con i decreti legislativi emanati in conseguenza della più risalente legge delega già citata n.59/97 era –comunque– già iniziato un processo di riordino degli enti di ricerca, prevedendo l'accorpamento e la soppressione di taluni di essi. In particolare era stata disposta:

- la confluenza dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC), dell'Istituto nazionale di ottica applicata (INOA) e dell'Istituto nazionale di fisica della materia (INFM) nel CNR (art. 23, D. Lgs. 127/2003);
- la trasformazione dell'Istituto papirologico «Girolamo Vitelli» in struttura scientifica dell'Università degli studi di Firenze (art. 23, D. Lgs. 127/2003);
- la confluenza degli istituti di radioastronomia, astrofisica spaziale e di fisica dello spazio interplanetario del CNR nell'Istituto nazionale di astrofisica (I.N.A.F.) (art. 2, D.Lgs. 138/2003);
- la creazione dell'Istituto nazionale di ricerca metrologica, attuata attraverso lo scorporo dal CNR dell'Istituto Colonnetti e la sua fusione con l'Istituto elettrotecnico nazionale "G. Ferraris" (D.Lgs. 38/2004).

¹⁶ L'art. 4 citato, relativo al Finanziamento degli enti di ricerca, così recita:

"1. La ripartizione del fondo ordinario per gli enti di ricerca finanziati dal Ministero, di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204, e successive modificazioni, e' effettuata sulla base della programmazione strategica preventiva, di cui all'articolo 5, nonché' tenendo conto della valutazione della qualità dei risultati della ricerca, effettuata dall'Agenzia nazionale di valutazione dell'università e della ricerca (ANVUR).

2. A decorrere dall'anno 2011, al fine di promuovere e sostenere l'incremento qualitativo dell'attività scientifica degli enti di ricerca e migliorare l'efficacia e l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, una quota non inferiore al 7 per cento del fondo di cui al comma 1, con progressivi incrementi negli anni successivi, e' destinata al finanziamento premiale di specifici programmi e progetti, anche congiunti, proposti dagli enti. I criteri e le motivazioni di assegnazione della predetta quota sono disciplinate con decreto avente natura non regolamentare del Ministro."

Oltre le suddette innovazioni il medesimo decreto legislativo ha altresì previsto:

- una programmazione delle attività (elaborazione d un piano triennale –PTA- e di un Documento di visione strategica decennale)
- la riduzione dei componenti degli organi e nuove modalità di designazione dei presidenti e dei membri dei consigli di amministrazione
- la possibilità di assumere attraverso la chiamata diretta, nel limite del 3% dell'organico, studiosi italiani o stranieri che si siano distinti per merito eccezionale
- la gestione coordinata delle infrastrutture di ricerca
- nuovi strumenti di finanziamento e partecipazione al capitale di rischio.

Di conseguenza, una parte di risorse, nella percentuale del 7% del totale, viene ora destinata al finanziamento di specifici programmi e progetti, anche congiunti, proposti dagli enti.

Una ulteriore quota –nella misura dell’8%- è stata sottratta dalle risorse finalizzate al funzionamento del FOE e finalizzata, invece, alla realizzazione dei cd. Progetti Bandiera, ossia di progetti, questi ultimi, individuati nel Piano Nazionale della Ricerca e ritenuti di importanza strategica per il Paese.

La disposizione prevede, inoltre, che i criteri e le motivazioni di assegnazione della quota premiale debbano essere disciplinate con decreto avente natura non regolamentare del Ministro.

Allo stato attuale, tale decreto non risulta ancora emanato, pur se l’assegnazione delle quote è già avvenuta ai sensi della citata normativa.

Sempre nel tentativo di conseguire sia una migliore programmazione delle attività, sia di armonizzazione del settore, il D.Lgs. 213/09, ha ulteriormente previsto che i singoli enti di ricerca, in conformità delle linee guida delineate dal PNR, provvedano a dotarsi di un piano triennale di attività (PTA), da aggiornare annualmente e da sottoporre alla approvazione del Ministero come attività propedeutica al riparto del Fondo ordinario per il finanziamento¹⁷.

¹⁷ Nel PNR 2011/13, viene evidenziato, a proposito del riordino degli enti di ricerca, che: “Il Decreto di riordino degli enti di ricerca...(omissis), ha l’obiettivo di razionalizzare la attività degli EPR, garantendo efficienza ed efficacia alla loro azione, mediante il riordino delle discipline relative agli Statuti ed ai meccanismi di governance.” Per gli enti vigilati dal MIUR, il PNR aggiunge che debbono essere promossi “ interventi in parte specifici e in parte comuni all’Università: - autonomia statutaria, coerentemente alla raccomandazione CEE 2005.251.CE, 11.3.2005, che accentua l’attenzione sulle missioni assegnate agli Enti nell’ambito del loro riordino;

- la ridefinizione precisa della missione degli stessi, con particolare riguardo allo Spazio Europeo della Ricerca, alle aree strategiche e alle tecnologie abilitanti definite in questo documento⁸⁹;

- concessione agli Enti della possibilità di istituire scuole internazionali di dottorato per attrarre giovani ricercatori;

- misure assimilabili a quelle europee in merito ad accorpamenti e scorpori tra strutture di ricerca, inclusa la loro localizzazione in distretti di ricerca, e interventi di snellimento delle Amministrazioni;

- misure per favorire, negli Enti dedicati alla Ricerca ed allo sviluppo di prodotto e di processo, le azioni di brevettazione delle scoperte;

- misure per il controllo del reclutamento delle direzioni scientifiche, considerando candidati reclutabili con bandi europei e commissioni internazionali di valutazione;

- misure per il ringiovanimento del capitale umano ed applicazione della Carta Europea dei Ricercatori e del Codice di Condotta per la loro assunzione;

- possibilità di consentire la mobilità del personale nell’ambito degli EPR vigilati dal MIUR.

Per quanto attiene al ruolo da attribuire al maggiore ente di ricerca, il CNR, si specifica ulteriormente: “Il Programma Nazionale della Ricerca, confermando la missione multispecialistica del CNR, ne evidenzia il ruolo di sostegno tecnico-consulenziale al MIUR, volto ad assicurare che la Ricerca italiana tenda, con continuità e costanza, ai trend e alle prospettive della Ricerca mondiale. Nello specifico, il CNR ha il compito di garantire e sviluppare la presenza italiana nei progetti internazionali e nello Spazio Europeo della Ricerca. Analogamente, è necessario che il CNR potenzi il raccordo con gli altri attori della ricerca, come le Università e il sistema produttivo nazionale per incrementare la generazione di valore dalla ricerca, favorendo il trasferimento tecnologico e la creazione di nuova imprenditorialità ad alto contenuto tecnologico (start up e spin off). Il CNR, per le sue caratteristiche di Ente a diffusione territoriale nazionale, può orientare le sue politiche alla creazione di nuova conoscenza e all’incentivazione del rapporto pubblico-privato. In questa seconda azione può essere investito della responsabilità di favorire le interazioni con i sistemi

Ulteriori novità hanno inoltre riguardato il contenimento del personale, stabilendo la determinazione dell'organico sulla base di un piano di fabbisogno in misura coerente con i piani triennali di attività (art. 5, comma 4). In via eccezionale, è stata peraltro accordata la facoltà di assumere esperti italiani e stranieri di altissima qualificazione scientifica, per chiamata diretta (art.13) con contratto a tempo indeterminato, nell'ambito del 3% dell'organico dei ricercatori e nei limiti della disponibilità di bilancio.

Infine, è stata prevista la riduzione dei componenti degli organi e nuove modalità di designazione dei presidenti e dei membri del consiglio di amministrazione (artt. 8 e 11) nonché nuovi strumenti di finanziamento e partecipazione del capitale di rischio (art.16).

In definitiva, il taglio lineare e proporzionale a tutti gli enti di ricerca effettuato a seguito delle citate modifiche legislative è risultato pari ad oltre 98,7 milioni di euro mentre, la riduzione del numero dei componenti dei nuovi organi statutari (consigli di amministrazione e consigli scientifici), ha prodotto un risparmio effettivo di 386 mila euro¹⁸.

4. Le risorse finanziarie

Le spese destinate alla R&S vengono sostenute attraverso l'utilizzo sia di fondi pubblici (circa il 53%) sia di fondi privati (circa il 47% relativo ad imprese, settore non profit).

Come indicato in premessa, nel menzionato *Trattato di Lisbona*, era stato previsto l'ulteriore obiettivo strategico (complementare a quello di arrivare al 3% del Pil) riguardante proprio il rapporto tra le fonti di finanziamento, con l'impegno di portare ad almeno due terzi del totale la R&S svolta dal settore privato.

Allo stato attuale, tale risultato appare se non raggiunto, almeno raggiungibile da quasi la metà dei Paesi UE, mentre richiede invece un ulteriore sforzo in tale direzione sia per l'Italia

regionali di sviluppo, contribuendo a creare raccordi tra la grande industria e le PMI. Inoltre, il CNR dovrà ottimizzare la sua efficienza operativa, razionalizzando e semplificando le attuali procedure amministrative e modalità gestionali e riequilibrando il rapporto tra spese correnti e spese per investimenti per la ricerca. Sono questi gli obiettivi cui ispirare il nuovo statuto del CNR. La nuova missione del CNR dovrà essere orientata a:

- favorire la partecipazione e la collaborazione alle attività dei distretti ad alta tecnologia e alle "Grandi Agende di Ricerca e Formazione", previste per le Regioni Convergenza. La sua presenza in questi progetti deve garantire il sostegno operativo allo sviluppo tecnologico delle PMI;
- ottimizzare il raccordo tra le iniziative avviate a livello territoriale con quelle previste a livello nazionale;
- migliorare la struttura dipartimentale dell'ente per renderla più coerente anche con le necessità del sistema produttivo;
- favorire l'integrazione tra i diversi ambiti di ricerca, riducendo le possibili sovrapposizioni. Il PNR auspica che i compiti in materia di trasferimento tecnologico, technology foresight e relazioni internazionali, siano spostati da centri e da dipartimenti a servizi centrali, specificamente organizzati allo scopo, in modo da sollevare le strutture operative e mantenerle focalizzate su nuovi scenari scientifici e tecnologici, e sul recepimento operativo dei bisogni di Ricerca dell'industria, specialmente delle PMI.

Per quanto riguarda la tutela dei consumatori, il PNR auspica che il CNR svolga un'azione di vigilanza sugli Enti responsabili della formulazione di normative tecniche.

¹⁸ Cfr. sul punto, Relazione sul rendiconto generale dello Stato di questa Corte, anno 2009: pag. 477 e, anno 2010, pag 207.

che per altri paesi come Portogallo e Spagna, connotati anch'essi da un ruolo tradizionalmente forte dello Stato nel finanziamento di R&S.

Con riguardo alla forma di finanziamento pubblica, la provenienza delle risorse risulta essere quella convenzionale che deriva dall'amministrazione statale, locale ed europea.

I fondi di *provenienza nazionale* vengono impiegati allo scopo di finanziare le istituzioni pubbliche deputate alla ricerca, quali Università ed Enti pubblici di ricerca e, dall'altro, le imprese e gli altri soggetti privati che realizzano progetti per tale attività.

- Le risorse relative all'esercizio 2008 ammontavano a 4.554 milioni di euro, con una crescita, rispetto al 2007, di circa il 2,5% (erano 4.442, 7 milioni nel precedente esercizio).

Si sono concentrate:

per il 55% , nei programmi della Missione R&S affidati al MIUR;

per il 22.3%, nel programma "Ricerca nel settore della sanità pubblica" affidato al Ministero del Lavoro;

per il 20,2%, al Ministero dello Sviluppo economico (MISE).

Nettamente inferiori (in percentuali modeste) le risorse destinate alla ricerca che fanno capo al Ministero per l'ambiente, al Ministero dei beni culturali, al Ministero della difesa, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed ai programmi di ricerca in materia di lavoro (0.4%) e di solidarietà sociale (0.3%) affidati al Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali.

- L'esercizio 2009 ha visto uno stanziamento pari a 4.453 milioni di euro, con una flessione rispetto all'anno precedente, di circa il 2,5%. Occorre precisare, tuttavia, che la riduzione più significativa si è registrata nei programmi di ricerca di competenza del MISE, nell'ambito dei quali, gran parte delle risorse afferenti al fondo per l'innovazione, sono transitate in altra missione (*aiuti alle imprese*).

In tale anno, le risorse stanziare sono state destinate:

per il 63%, nei programmi affidati al MIUR;

per il 12.3% nel programma "Ricerca nel settore della sanità pubblica"(12.3%) affidato al Ministero del Lavoro;

per il 10%, al Ministero dello sviluppo economico (10%).

Anche per il 2009, del tutto inferiori le risorse destinate alla ricerca che fanno capo al Ministero per l'ambiente, al Ministero dei beni culturali, al Ministero della difesa (2.7%), al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed ai programmi di ricerca in materia di lavoro e di solidarietà sociale affidati al Ministero del Lavoro.

- Nell'esercizio 2010 si registra una consistente riduzione degli stanziamenti (3.997 milioni rispetto ai 4.453 milioni del 2009) con una flessione significativa nei programmi di ricerca di competenza del MIUR ove, come già detto, si concentra la gran parte delle risorse¹⁹.

¹⁹ E' d'uopo specificare che una precisa valutazione, sotto il profilo finanziario, degli impegni in tal senso appare di difficile quantificazione nell'ambito del bilancio dello Stato in quanto la missione 17"Ricerca e innovazione", non ancora in linea con la classificazione funzionale COFOG, non consente una visione di insieme delle risorse dedicate allo

L'analisi della gestione finanziaria mostra, nel complesso, impegni totali per 4.219,5 milioni a fronte di una massa impegnabile di 4.787,5 milioni (con una capacità di impegno dell'88 per cento) e pagamenti totali pari a 4.351,5 milioni a fronte di una massa spendibile di 7.875,6 (con una capacità di spesa del 55 per cento; 62,5 per cento nel 2009). Diminuisce, sia pur lievemente, l'ammontare dei residui finali al termine dell'esercizio (3.304,9 milioni concentrati nei programmi di spesa di competenza del MIUR e del MISE) che tuttavia risente del nuovo termine di perenzione; i relativi residui stralciati dalle scritture contabili, solo nell'ambito dei programmi di competenza del MIUR, raggiungono nel 2010 gli oltre 1.640 milioni.

Per quanto più specificatamente concerne i programmi di ricerca scientifica e tecnologica di competenza del MIUR, essi si ripartiscono nel Programma "Ricerca scientifica e tecnologica di base"²⁰ in cui si iscrivono, oltre le risorse destinate a sostenere il FOE, oggetto di indagine, anche tutte le altre attività di ricerca di base, finanziamenti a progetti e finanziamenti ai ricercatori in relazione alla valutazione della loro attività, e nel programma "Ricerca scientifica e tecnologica applicata".

Per quanto attiene alle risorse di *provenienza regionale*, queste consistono invece in finanziamenti a valere sui bilanci propri delle Regioni per realizzare strategie di innovazione dei sistemi produttivi locali.

Infine, finanziamenti apprezzabili provengono *dall'Unione europea*, in tal modo sottolineando come essi possano stimolare la collaborazione fra paesi e mirino a valorizzare le competenze proprie di ciascuno Stato. Ciò avviene, sia attraverso il finanziamento diretto di singoli progetti da parte della Commissione Europea nell'ambito della realizzazione del Programma Quadro Comunitario (PQC), sia attraverso i Fondi Strutturali che cofinanziano attività gestite dallo Stato italiano (Programmi Operativi Nazionali, PON, e Regionali, POR).

Occorre a questo punto sottolineare che la molteplicità delle fonti di finanziamento e dei settori d'esecuzione della ricerca genera un complesso intreccio di flussi e, conseguentemente, appare arduo pervenire ad una ricostruzione esaustiva finanche circa l'utilizzo delle risorse coinvolte nella stessa missione, in quanto queste possono essere integrate, in corso d'anno, con finanziamenti extra-bilancio tramite la gestione separata presso la Cassa depositi e prestiti, o con altri fondi (come, ad esempio, il fondo per le aree sottoutilizzate).

Con riguardo alla pluralità delle linee di finanziamento ed al numero dei soggetti coinvolti, è stata segnalata più volte anche da questa Corte (cfr. Relazione sul Rendiconto gen.le dello

sviluppo e delle attività programmate, accentuando le difficoltà di coordinamento e di verifica dei risultati degli interventi attivati (sul punto, cfr. Rendiconto gen.le dello Stato 2011, pag. 206 ss.).

²⁰ Più in dettaglio, la ricerca di base (articolata dal punto di vista gestionale in 22 capitoli) finanzia sostanzialmente:

- progetti definiti strategici a livello nazionale dagli organi di governo o progetti di particolare rilievo;
- progetti specifici di ricerca condotti da enti di ricerca, università, consorzi o imprese consortili, imprese, fondazioni e altre tipologie di istituzioni non profit ed accordi di programma stipulati con le stesse tipologie di istituzioni;
- contributi annuali finalizzati al finanziamento delle spese di funzionamento di enti di ricerca pubblici, oltre che contributi annuali ad associazioni, istituti, fondazioni ed altri organismi non profit senza che vi sia alcun progetto sottostante la loro attività.

Stato 2010, pag 206 ss.) l'esigenza di prevedere strumenti di *governance* che, nel rispetto delle singole autonomie, favoriscano l'integrazione ed il coordinamento delle azioni avviate e la semplificazione delle procedure, con l'obiettivo di ottimizzare i processi di rilevazione e la diffusione della ricerca.

Non può, in questa sede, non rinnovarsi l'esortazione a raggiungere, al più presto, un quadro sistemico del settore nel quale funzioni diverse assolate da soggetti diversi, pubblici e privati, enti o imprese, siano ricondotte a coerenza.

5. Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca e procedimento di riparto

Come indicato in precedenza, ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs. 204 del 1998, a decorrere dal 1° gennaio 1999, tutti gli stanziamenti da destinare ai vari enti di ricerca, affluiscono nel Fondo oggetto di indagine, denominato "Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca," inserito nel cap.7236 del bilancio del MIUR, la cui prima ripartizione risulta effettuata nell'esercizio finanziario 1999.

Nel corso degli anni, il fondo è stato attraversato da numerose modifiche riguardo alla sfera degli istituti beneficiari, dovute, per lo più, ad accorpamenti o nuove istituzioni di enti di ricerca.

Ad esempio, nel 2000 fu disposta l'inclusione dell'Istituto per la Ricerca scientifica e tecnologica sulla Montagna, peraltro recentemente soppresso dall'art.7, c.19 del D.L.78/2010,²¹ e del Museo Storico della Fisica; contemporaneamente, fu creata una voce autonoma per l'area di ricerca di Trieste, fino a quel momento ricompresa nel C.N.R..

Successivamente (dal 2002) sono confluiti nel fondo anche i contributi all'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN), ai sensi dell'art.10 L.370/99.

²¹ Si ricorda che l'Istituto nazionale della montagna (IMONT) non rientra più tra i destinatari del fondo in quanto è stato soppresso dall'articolo 1, commi 1280-1282, della legge finanziaria per il 2007, la quale ha contestualmente disposto la creazione dell'Ente per la montagna sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio. Il c. 1282 prevede che "al funzionamento dell'EIM si provvederà in parte con le risorse disponibili che verranno trasferite su apposito capitolo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella misura assegnata all'IMONT, e in parte con il concorso finanziario dei soggetti che aderiranno alle attività del medesimo". E', quindi, intervenuto l'art. 2, c. 45, della legge finanziaria per il 2008 che precisa che il comma 1282 citato si interpreta nel senso che le risorse da trasferire all'Ente italiano montagna (EIM) sono tutte quelle complessivamente già attribuite all'Istituto nazionale della montagna (IMONT) al 1° gennaio 2007. Precisa, inoltre, che tali risorse sono rese immediatamente disponibili. Sull'argomento, il 6 novembre 2008, rispondendo alla Camera all'interpellanza urgente 2-00171, il rappresentante del Governo ha evidenziato che "La non chiara formulazione della disposizione contenuta al comma 1282, del richiamato articolo della legge finanziaria del 2007, ha sostanzialmente impedito al nascente Ente italiano della montagna di ottenere la quota del fondo ordinario per l'anno 2007, da attribuire all'Imont, pari a 4.755.581,52 euro (omissis). A tutt'oggi, il trasferimento non è ancora avvenuto (omissis)". Conclusivamente, il rappresentante del Governo evidenzia che gli uffici dei dicasteri coinvolti stanno cercando di risolvere nel tempo più breve possibile il problema del trasferimento delle risorse finanziarie.

Nel 2004, il FOE è stato, poi, incrementato con le risorse del Fondo per il finanziamento ordinario degli Osservatori (destinato all'Istituto Nazionale di Astrofisica INAF) e dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (INGV), in precedenza diversamente allocate.

Infine, sono stati inclusi, pur in assenza di esplicita previsione normativa, il Centro Studi per l'Alto Medioevo (ente privatizzato con DPCM 24.5.2002, ex art. 2, comma 1, D.Lgs. 419/99: l'ente percepisce il contributo del MIUR, ai sensi di una convenzione che viene stipulata con cadenza biennale ed il cui, ultimo rinnovo, è avvenuto il 1° ottobre 2009) e l'Istituto Italiano di Studi Germanici (quest'ultimo riordinato e trasformato in ente pubblico di ricerca nazionale, a carattere non strumentale, dall'art. 1, quinquies del D.L. 250/05).

Gli enti finanziati dal fondo risultano, con le modifiche avvenute nel corso degli anni, i seguenti:

- Agenzia Spaziale Italiana - ASI, quale ente di ricerca in ambito spaziale;
- Consiglio Nazionale delle Ricerche - C.N.R., quale ente di ricerca a livello nazionale articolato a livello nazionale;
- Consorzio per l'Area di Ricerca Scientifica e Tecnologica di Trieste;
- l'INRIM - Istituto nazionale di ricerca metrologica;
- l'INAM - Istituto Nazionale di Alta Matematica;
- l'INAF - Istituto Nazionale di Astrofisica;
- l'INFN - Istituto Nazionale di Fisica Nucleare;
- l'INGV - Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia;
- l'OGS - Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale;
- l'Istituto Italiano di Studi Germanici;
- il Museo Storico della Fisica e Centro di Studi e Ricerche "ENRICO FERMI";
- la Stazione Zoologica Anton Dohrn.

Il D.Lgs. 204/98 specifica, inoltre, che al medesimo fondo debbono affluire anche le risorse relative al Programma nazionale di ricerche in Antartide, nonché il contributo annuo di euro 14.000.000,00 in favore della Sincrotrone Trieste S.c.p.A²², dovuto ai sensi dell'art. 2, comma 2 del decreto legge 31 gennaio 2005, n.7, convertito dalla legge 31 marzo 2005, n. 43.

Come anticipato nel paragrafo precedente, dedicato al quadro normativo di riferimento, tale Fondo è annualmente ripartito dal Ministro con proprio decreto²³ comprensivo delle indicazioni per i due anni successivi, emanato previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, *da esprimersi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta.*

²² La società Sincrotrone di Trieste si occupa di:

- ricerca di base e applicata in campi di rilievo (elettronica, scienze dei materiali, chimica, farmacologia, etc.);
- formazione tecnica e scientifica;
- trasferimento tecnologico e della conoscenza. Per esplorare nuovi ambiti di ricerca, la Società sta attualmente realizzando una nuova sorgente di luce di ultima generazione, che affiancherà quella già esistente.

²³ La competenza in ordine alla gestione del Fondo è intestata all'attuale Direzione generale per il coordinamento e lo sviluppo della ricerca nell'ambito del Dipartimento per l'Università, l'Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica e per la Ricerca.

Il riparto deve, a sua volta, basarsi sui programmi pluriennali di attività (PTA), elaborati dagli enti interessati²⁴ in coerenza con le indicazioni del Programma nazionale per la ricerca sottoposto al CIPE, ed in seguito approvato dal Ministero (art. 7 D.Lgs. 204/98 e art. 5, secondo comma, D.Lgs. 213/09²⁵).

E' di tutta evidenza come tale procedimento si presenti lungo e macchinoso, sia per la complessità della materia da trattare, sia per i numerosi organi, per lo più collegiali, chiamati ad intervenire nelle varie fasi²⁶.

Da tale procedura, deriva un costante ritardo nell'adozione del decreto di riparto che interviene, normalmente, nell'anno successivo a quello di riferimento.

Proprio a causa della suddetta complessità, la disposizione più volte citata di cui all'art.7 D.Lgs. 204/98 ha previsto che, nelle more del perfezionamento dei decreti, al fine di assicurare l'ordinata prosecuzione delle attività, il MIUR sia autorizzato ad erogare acconti agli enti, sulla base delle previsioni contenute negli schemi dei medesimi decreti, nonché dei contributi assegnati come competenza nel precedente anno.

Occorre a questo punto sottolineare come il citato D.Lgs. 31 dicembre 2009 n. 213, innovando in tema di assegnazione delle risorse, abbia introdotto una importante novità in materia di riparto, disponendo che una quota non inferiore al 7 per cento del fondo debba essere destinata al finanziamento premiale di specifici programmi e progetti, anche congiunti, proposti dagli enti.

In buona sostanza, in base a tale norma il totale delle risorse disponibili per il funzionamento degli enti di ricerca, a decorrere dal 2011, viene ad essere decurtato di una percentuale destinata esclusivamente al finanziamento di progetti scelti dal Ministro, su proposta degli enti. Inoltre, altra percentuale risulta ora destinata alla realizzazione dei Progetti Bandiera individuati nel Piano Nazionale della Ricerca e ritenuti di importanza strategica per il Paese.

La disposizione in esame ha causato non poche polemiche nel mondo scientifico ed accademico essendo stata interpretata come una volontà di centralizzazione delle decisioni in materia scientifica, con sottrazione del potere di scelta agli enti di ricerca circa i progetti da finanziare, seppure la norma preveda che la proposta provenga dagli enti stessi.

E' d'uopo sottolineare, tuttavia, che la suddetta generica decurtazione del 7% dovrebbe rappresentare l'economia di spesa che, mediante il D.Lgs. 213/09 di riordino degli Enti di

²⁴ Come specificato nel paragrafo dedicato al quadro normativo, i PTA sono adottati dai consigli di amministrazione dei vari enti di ricerca -aggiornati annualmente- e previo parere dei rispettivi consigli scientifici: il tutto da sottoporre, successivamente, alla valutazione e approvazione del Ministero (art.5 D.Lgs. 213/09).

²⁵ Si riporta il testo di cui all'art.5, secondo comma, d.lgs 213/09 " Il predetto piano e' valutato e approvato dal Ministero, anche ai fini della identificazione e dello sviluppo degli obiettivi generali di sistema, del coordinamento dei piani triennali di attività dei diversi enti di ricerca, *nonché' del riparto del fondo ordinario per il finanziamento degli enti di ricerca*".

²⁶ D'altro canto, non può non rilevarsi come una adeguata e strategica programmazione sia da considerarsi necessaria per ottimizzare e razionalizzare l'intero sistema della ricerca, evitando sovrapposizioni dei progetti pur con il coinvolgimento di tutti gli enti competenti.

ricerca, il MIUR si era ripromesso di realizzare in conseguenza del ridimensionamento del consiglio di amm.ne e del consiglio scientifico, nonché della riorganizzazione delle sedi dei suddetti organismi.

Pur se la riforma merita apprezzamento per i risparmi conseguenti al riordino degli enti di ricerca, tuttavia, per quanto attiene alla ripartizione secondo premialità, in sede attuativa, sono mancati passaggi fondamentali.

In primo luogo, difatti, l'attribuzione della percentuale è avvenuta, nell'anno 2011, pur in assenza del decreto ministeriale contenente i criteri e le modalità di riparto, con grave *vulnus* della trasparenza dell'operazione, nonché nell'inottemperanza della citata disposizione.

Inoltre, non risulta ancora operativo proprio l'Organo deputato alla valutazione del merito (ANVUR), per cui, i progetti da finanziare sono stati individuati dal precedente Comitato (CIVR) secondo altre modalità.

5.1. Ripartizione del fondo per l'esercizio finanziario 2008 (D.M. 22.12.2008)

Lo schema di decreto per il riparto del Fondo ordinario per gli enti e gli istituti di ricerca per l'anno 2008, iscritto sul capitolo 7236 dello stato di previsione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, è stato trasmesso alle Camere il 14 novembre 2008, quindi ad anno ormai concluso.

Il decreto definitivo è stato adottato il 22.12.2008.

Occorre precisare, inoltre, che la procedura ha avuto luogo in assenza del PNR per il triennio di riferimento (che, si ripete ancora, rappresenta il documento-base su cui modulare il decreto di riparto), essendo oramai decaduto quello relativo al triennio 2005/7 e non ancora adottato quello riguardante l'anno in corso (si rammenta che il PNR relativo al 2008/10, seppur predisposto, non risulta essere mai stato approvato).

Nelle more del perfezionamento dei decreti di riparto, ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs. 204/98, il Ministero era comunque autorizzato ad erogare, agli Enti in attesa dei finanziamenti, gli acconti calcolati sulla base delle previsioni contenute negli schemi dei medesimi decreti e degli importi assegnati nell'anno precedente.

Rispetto all'importo originariamente stanziato per l'anno 2008 (che ammontava ad euro 1.813.955.000) comprensivi delle somme destinate alla Società Sincrotrone di Trieste e alla Fondazione Centro italiano di studi sull'Alto Medioevo (CISAM), la somma complessivamente disponibile sul capitolo 7236 è risultata essere pari ad 1.679.571.791²⁷.

²⁷ Al netto degli accantonamenti successivamente disposti, ovvero: il primo accantonamento, per euro 71.128.571, è stato disposto ai sensi dell'art. 1, c. 482, della legge finanziaria per il 2007 (che, modificando la legge 448 del 2001, affida al Governo il compito di procedere - con regolamenti emanati ai sensi dell'art. 17, c. 2, della legge n. 400 del 1988 - al riordino, alla trasformazione o alla soppressione e messa in liquidazione degli enti ed organismi pubblici, con l'obiettivo, fra gli altri, di ridurre il complesso della spesa di funzionamento delle amministrazioni pubbliche e quantifica, nel comma 483, il miglioramento dell'indebitamento netto che ne deve conseguire). Il secondo accantonamento, per euro 134.383.209, è stato disposto per effetto dell'art. 1, c. 507, della medesima legge finanziaria (che ha stabilito che fosse accantonata e resa indisponibile, in maniera lineare, una quota pari a 4,6 miliardi

L'art. 1 del decreto di riparto (cfr. allegato alla presente relazione) indica che la somma effettivamente disponibile è risultata pari a euro 1.665.571.791 (in considerazione della somma da corrispondere alla società Sincrotrone di Trieste).

Rispetto al 2007 (euro 1.632.776.490) si è registrato, quindi, un incremento di euro 32.795.301 (+1,9%).

A conclusione dell'iter procedurale, il riparto per il 2008 ha, poi, confermato a tutti gli enti il 100% dell'assegnazione ordinaria concessa nel 2007, sia in ragione dei tagli intervenuti in corso d'anno, sia in ragione del fatto che gli oneri per il personale conseguenti al rinnovo contrattuale sono stati posti a carico degli stessi enti ai sensi dell'art.1, comma 556, della legge finanziaria per il 2007.

Pertanto, considerato di attribuire agli enti, a titolo di contributo ordinario –escluso il contributo alla soc. Sincrotrone- euro 1.611.076.490 (100% dei contributi ordinari assegnati nel 2007), ed essendo disponibili nel 2008 –sempre escluso il contributo alla soc. Sincrotrone- euro 1.665.571.791, si è reso conseguentemente disponibile, per interventi di carattere straordinario o per eventuali integrazioni delle assegnazioni ordinarie, l'importo di euro 54.495.301.

Per tali fondi, il decreto ha destinato euro 35.216.575 a progetti specifici²⁸ senza, tuttavia, indicare i criteri in base ai quali è stata operata la distribuzione (a differenza di quanto avvenuto nel decreto di riparto del 2007)²⁹.

di euro per il 2007, a 5 miliardi di euro per il 2008, a 4,9 miliardi di euro per il 2009, delle dotazioni della Unità previsionali di base iscritte nel bilancio dello Stato, anche con riferimento ad autorizzazioni di spesa predeterminate legislativamente, relative a determinate categorie economiche. Al fine di assicurare una adeguata flessibilità gestionale, è stata, però, prevista una procedura che consente di rimodulare, anno per anno, con decreto ministeriale, gli accantonamenti all'interno degli stati di previsione dei singoli Ministeri).

Peraltro, sono stati disaccantonati euro 71.128.571, corrispondenti al primo accantonamento di cui sopra.

²⁸ L'art. 3 stabilisce che l'assegnazione a favore del CNR comprende:

- le somme per il finanziamento di programmi specializzati già approvati dal CIPE e la somma di 2.582.284 a favore dell'Istituto di biologia cellulare per attività internazionale afferente all'area di Monterotondo, ai sensi della legge di bilancio per il 2008;
- l'importo di euro 5.000.000 per la partecipazione per il 2008 al programma internazionale ITER e di altrettanti per la partecipazione al programma internazionale BROADER APPROACH. Per tali programmi, lo schema di decreto presentato nel 2007 ricordava che era prevista una spesa complessiva di 60 milioni di euro nel quinquennio 2007-2011, da erogare tramite il CNR e l'INFN;
- l'importo complessivo di euro 5.216.575 per la partecipazione a iniziative anche di carattere internazionale – vengono citati, come già lo scorso anno, l'Istituto Von Karman, l'Associazione AFIRIT e Human Frontier Science Program Organization– e per i maggiori oneri derivanti dalla partecipazione italiana al Laboratorio European Synchrotron Radiation Facility di Grenoble.

La relazione illustrativa precisa, al riguardo, che il contributo al Laboratorio di Grenoble deve essere erogato tramite l'Istituto nazionale per la fisica della materia, ora accorpato al CNR ai sensi del D.Lgs. n. 127 del 2003, e che fino al 2001 i costi del contributo italiano sono stati coperti con i fondi autorizzati dal d.l. n. 475 del 1996. Precisa, infine, che per il 2008 i maggiori oneri sono stati calcolati in circa 2.760.000 euro (a fronte di euro 1.700.000 nel 2007), cui si devono aggiungere 1.520.400 euro per la copertura di debiti pregressi dovuti dall'Italia.

L'assegnazione definitiva può essere sinteticamente rappresentata dallo schema che segue:

Ripartizione del Fondo ordinario per gli enti e gli istituti di ricerca - 2008	
Agenzia spaziale italiana - ASI	601.173.023,00
Consiglio nazionale delle ricerche - CNR	565.942.751,00
Istituto nazionale di ricerca metrologica -INRIM	20.423.825,00
Istituto nazionale di alta matematica "F. Severi"	2.568.524,00
Istituto nazionale di fisica nucleare - INFN	281.760.519,00
Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia - INGV	59.505.911,00
Istituto nazionale di oceanografia e di geofisica sperimentale - OGS	15.122.925,00
Stazione Zoologica "A. Dohrn"	14.879.692,00
Consorzio per l'Area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste	8.487.795,00
Istituto nazionale di astrofisica - INAF	92.594.056,00
Museo storico della fisica e Centro di studi e ricerche "E. Fermi"	2.093.680,00
Istituto italiano di studi germanici	786.685,00
Fondazione CISAM Centro studi alto medioevo	232.405,00
* TOTALE GENERALE	1.665.571.791,00

* Si ricorda che tale importo non comprende le somme destinate alla Società Sincrotrone di Trieste (14,0 mln di euro) e al CISAM (0,2 mln di euro) (v. art. 2 dello schema). Il totale riferito all'esercizio 2008 è da considerarsi, invece, al netto del solo importo dovuto alla Società Sincrotrone di Trieste (art 2 del DM di riparto).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR.

Gli artt. da 4 a 8 specificano che i contributi assegnati ad alcuni istituti includono stanziamenti destinati a progetti specifici. In particolare:

- l'assegnazione a favore dell'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN) è comprensiva dell'importo di 6.000.000 euro, per la partecipazione nel 2008 ai programmi internazionali ITER e BROADER APPROACH, rispettivamente per euro 1.000.000 e per euro 5.000.000 (art. 4);
- l'assegnazione a favore dell'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia è comprensiva dell'importo di euro 10.000.000 quale contributo straordinario per la gestione della risorse connesse al programma nazionale di ricerche in Antartide, affidate all'omonimo consorzio (art. 5);
- l'assegnazione a favore dell'Istituto nazionale di oceanografia e di geofisica sperimentale -OGS- è comprensiva dell'importo di euro 2.000.000 quale contributo straordinario per la manutenzione della nave oceanografica Explora(art. 6). La relazione illustrativa sottolinea la particolare valenza dell'attività della nave presso le isole Svalbard, nell'Anno Polare internazionale;
- l'assegnazione a favore della Stazione zoologica "Anton Dohrn" è comprensiva dell'importo di euro 1.000.000 quale contributo straordinario per la partecipazione dell'ente al Consorzio Biogem (art. 7). La relazione governativa precisa - come già lo scorso anno -che lo scopo è quello di sostenere il processo di integrazione sul territorio tra l'unico ente di ricerca a carattere nazionale presente nel Mezzogiorno e i consorzi pubblici-privati di ricerca che operano sul territorio nell'ambito del settore disciplinare di competenza;
- l'assegnazione a favore dell'Istituto nazionale di astrofisica (INAF) è comprensiva di euro 1.000.000 quale contributo straordinario per le attività connesse all'Anno internazionale dell'Astronomia[46] (art. 8).

²⁹ Il DM 6 dicembre 2007, prot. 1967/Ric evidenzia che sono stati utilizzati tre criteri per la proposta di ripartizione di 40,7 milioni di euro: 20 milioni sono stati suddivisi in percentuale tenendo conto delle valutazioni espresse dal CIVR - Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca - e di parametri connessi alla partecipazione degli enti stessi al VI Programma quadro della ricerca scientifica; 10 milioni in percentuale, calcolata in base al rapporto tra l'assegnazione dei singoli enti e l'assegnazione totale del fondo ordinario; 10,7 milioni tenendo conto delle esigenze di alcuni enti (Istituto nazionale di Astrofisica, Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia, Istituto nazionale di ricerca metrologica) come specificate dai piani triennali 2007-2009. Giova ricordare che il criterio di utilizzazione delle valutazioni del CIVR per l'attribuzione delle risorse corrispondeva alle richieste formulate dalle Commissioni Cultura della Camera e Istruzione del Senato in sede di esame dello schema di ripartizione per il 2006.

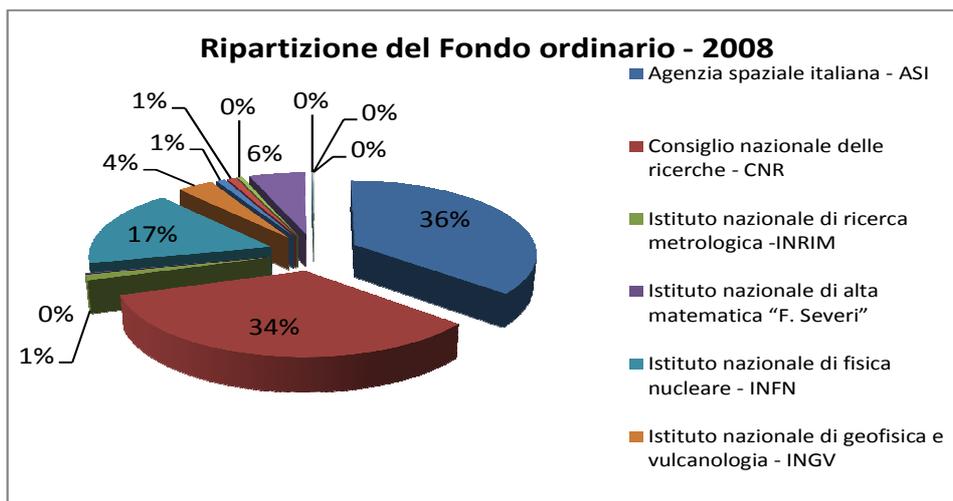


Figura 1. Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR.

I restanti euro 19.278.726 risultano, poi, destinati all'integrazione delle assegnazioni ordinarie di alcuni enti che hanno manifestato criticità di carattere finanziario o per esigenze indifferibili. Anche in tal caso il decreto non ha, tuttavia, evidenziato le ragioni e le specifiche. In particolare, sono state effettuate le seguenti assegnazioni:

Ente	Importo in euro
CNR	5.000.000
Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN)	2.500.000
Istituto nazionale di ricerca metrologica (INRIM)	1.000.000
Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia (INGV)	5.000.000
Istituto nazionale di oceanografia e di geofisica sperimentale (OGS)	1.500.000
Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste	500.000
Istituto nazionale di astrofisica (INAF)	2.000.000
Agenzia spaziale italiana (ASI)	1.778.726
Totale	19.278.726

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR.



Figura 2. Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR.

Infine, nel decreto in esame è stato specificato (art. 9 del decreto) che i successivi bilanci di previsione degli enti per il 2009 e 2010 dovessero considerare come riferimento il 98% dello stanziamento dell'anno in corso, con esclusione dei contributi per alcuni individuati interventi, nonché dei contributi straordinari per progetti specifici.

Per completezza di ricostruzione si ricorda che, per il 2008, si sono resi disponibili anche 30 milioni di euro per le assunzioni negli enti di ricerca, che risultano allocati sul capitolo 1714, relativo al Fondo occorrente per le assunzioni di ricercatori delle università e degli enti ed istituzioni di ricerca³⁰.

5.2 Ripartizione del fondo per l'esercizio finanziario 2009 (D.M. 12.2.2010)

Il decreto di riparto 2009 è stato adottato in data 12.2.2010.

Anche nell'ipotesi in esame, dunque, il decreto è intervenuto con oltre un anno di ritardo ed è stato emanato in assenza del PNR 2008/10 che, come già precisato, seppur predisposto dal MIUR, non ha mai concluso il suo iter.

L'importo originariamente stanziato per il 2009 sul cap. 7236 ammontava ad € 1.744.455.000, ivi comprese le somme destinate alla Società Sincrotrone di Trieste, al CISAM e all'Ente Italiano Montagna³¹.

Al netto del trasferimento di risorse a quest'ultimo istituto (€ 2.800.000), la somma disponibile è risultata pari a € 1.741.655.000.

Infine, al netto dell'accantonamento di € 98.808.366 disposto dal MEF, la somma complessivamente disponibile, ammontava a € 1.642.846.634.

La relazione illustrativa del decreto precisava che in caso di riassegnazione del suddetto importo, il MIUR, avrebbe dovuto assicurare le due seguenti priorità:

- copertura delle competenze arretrate per le assunzioni in deroga concesse dal 2003 al 2005, ammontanti a circa € 42,25 mln, non conteggiate nei precedenti esercizi in assenza di indicazioni del MEF;
- partecipazione a programmi internazionali di ricerca, quali i programmi di fusione nucleare ITER e BROADER APPROACH.

³⁰ Si tratta dei fondi per il piano di assunzione straordinario di ricercatori negli enti di ricerca – oltre che nelle università – stanziati dalla legge finanziaria per il 2007 (art. 1, c.651-652). Tali fondi nel 2008, ai sensi dell'art. 17, c. 4-bis, del decreto legge 30 giugno 2008, n. 97, convertito con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129, Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini, saranno utilizzati per il reclutamento secondo le procedure ordinarie. Analoga disposizione era stata prevista, per il 2007, dall'art. 3, c. 1, del dl. 147 del 2007, abrogato dalla richiamata norma del dl. n. 97 del 2008.

³¹ L'Istituto nazionale per la ricerca scientifica e tecnologica sulla montagna (INRM), ha subito varie modifiche nel tempo, trasformato in IMONT ai sensi dell'art. 6-bis della L. 236/2002, è stato infine soppresso per effetto dell'art. 1, c. 1280-1282, della L. finanziaria 2007, come meglio descritto nella precedente nota 21.

Nell'elaborare il riparto per il 2009 il MIUR aveva previsto, per tutti gli enti, il 98% delle assegnazioni ordinarie accordate nel 2008³², aggiungendo poi le somme dovute a regime per importi relativi al personale per complessivi € 19.220.954³³.

A seguito delle assegnazioni ordinarie è risultata disponibile, per interventi di carattere straordinario o per eventuali integrazioni delle assegnazioni ordinarie, la somma di € 11.872.920, da destinare nella quasi totalità (euro 11.494.530) a progetti specifici, mentre, i rimanenti euro 378.390 sono stati attribuiti al CNR.³⁴

L'art. 3 del decreto ha inoltre stabilito che l'assegnazione a favore del CNR dovesse altresì comprendere:

- le somme per il finanziamento di programmi speciali già approvati dal CIPE nonché la somma di € 2.582.284 a favore dell'Istituto di biologia cellulare per attività internazionale afferente all'area di Monterotondo, ex art. 7, c. 3-bis, L. di bilancio 2008;
- l'importo di € 1.300.000 quale contributo straordinario per il 2009 per il potenziamento delle ricerche riguardanti genomica funzionale e neuroscienze (la relazione illustrativa evidenziava inoltre che le ricerche dovevano realizzarsi nell'ambito dell'accordo con la Fondazione Eбри);
- l'importo di € 194.530 quale contributo straordinario per la partecipazione all'Associazione scientifica internazionale Von Karman (la relazione indicava che l'importo era stato individuato dalla rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio Atlantico di Bruxelles).

L'art.4 del decreto precisava che l'assegnazione all'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia è da considerarsi comprensiva dell'importo di € 10.000.000 quale contributo straordinario per la gestione della risorse connesse al programma nazionale di ricerche in Antartide, affidate all'omonimo consorzio.

Infine, anche in tale decreto viene inserita la disposizione secondo cui per il successivo anno 2010 gli enti, ai fini dell'elaborazione dei bilanci di previsione, potranno considerare come

³² Prevedendo peraltro la possibilità di riportare gli enti più virtuosi al 100% dell'assegnazione 2008. Il riferimento è alla validità dell'attività svolta.

³³ -quanto a € 4.405.888, quale quota per il 2009 relativa agli importi a regime per incrementi degli oneri per i rinnovi contrattuali per il personale, in applicazione dell'art. 1, c. 178, della L. 266/2005[16];

-quanto a € 2.105.496, quali assegnazioni per il 2009 relative agli importi a regime per le deroghe alle assunzioni concesse per il 2006 con DPR 28/4/2006[17];

-quanto a € 11.334.170, quali oneri a regime dal 2009 per assunzioni e stabilizzazioni autorizzate con DPCM 16 novembre 2007, ex art. 1, c. 520, L. finanziaria 2007[18];

- quanto a € 1.375.400, corrispondenti all'assegnazione pro quota per il 2009 per l'integrazione degli assegni di ricerca ³⁴tenendo conto delle sofferenze di bilancio del CNR a causa del pagamento delle competenze arretrate al personale e la maggiore diminuzione nelle assegnazioni.

riferimento il 100% dello stanziamento dell'anno in corso, con esclusione dei contributi straordinari al CNR e all'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia³⁵.

Le assegnazioni effettuate sono state riassunte nello schema sottostante da cui è possibile evincere che la ripartizione del Fondo ordinario fra gli enti di ricerca è risultata pari ad euro 1.628.614.229 (sempre includendo la somma da corrispondere alla società Sincrotrone di Trieste pari a € 14 mln e al CISAM) con un decremento, quindi, di euro 36.957.562 (-2,2%) rispetto al 2008.

Ripartizione del Fondo ordinario per gli enti e gli istituti di ricerca	
Agenzia spaziale italiana - ASI	569.999.879,00
Consiglio nazionale delle ricerche - CNR	567.262.237,00
Istituto nazionale di ricerca metrologica -INRIM	20.275.663,00
Istituto nazionale di alta matematica "F. Severi"	2.600.716,00
Istituto nazionale di fisica nucleare - INFN	273.758.533,00
Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia - INGV	61.723.540,00
Istituto nazionale. di oceanografia e di geofisica sperimentale - OGS	15.333.924,00
Stazione. Zoologica "A. Dohrn"	15.333.541,00
Consorzio per l'Area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste	8.421.354,00
Istituto nazionale di astrofisica - INAF	91.029.385,00
Museo storico della fisica e Centro di studi e ricerche "E. Fermi"	2.104.506,00
Istituto italiano di studi germanici	770.951,00
TOTALE GENERALE	1.628.614.229,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR.

³⁵ La relazione evidenzia che tale indicazione deriva dalla considerazione che l'accantonamento operato per il 2009 dal MEF possa rappresentare una misura una tantum e dal fatto che il disegno di legge di bilancio 2010 reca una dotazione di 1.867,8 milioni di euro (con un incremento di 126,2 milioni di euro rispetto all'assestamento 2009).

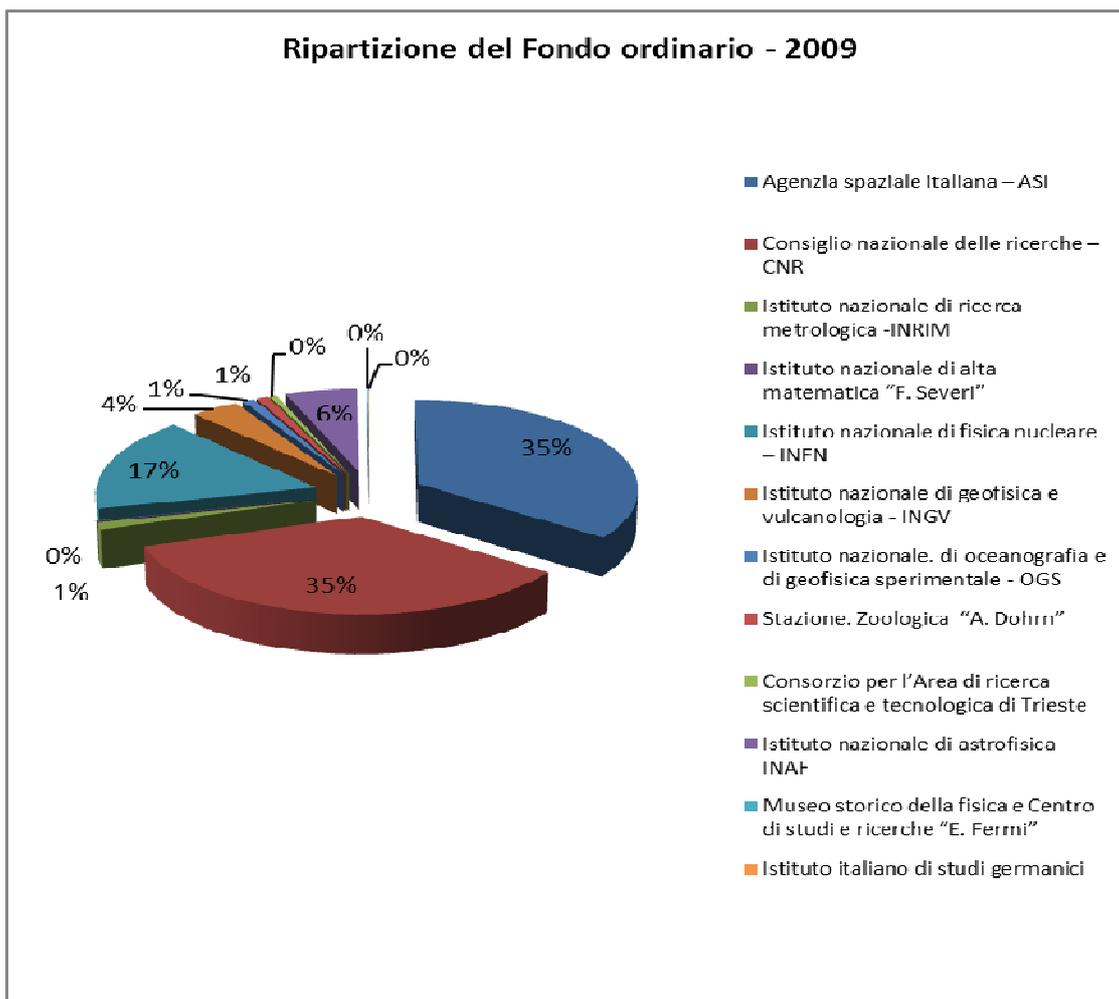


Figura 3: Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR.

5.3 Ripartizione del fondo per l'esercizio finanziario 2010 (D.M.24.12.2010)

Anche nel 2010 il decreto di riparto è intervenuto con un anno di ritardo ed in assenza del PNR. Lo stanziamento iniziale risulta pari ad € 1.867,8 mln. e, dunque, rispetto al 2009 (€ 1.628,6 mln), si registra un aumento di € 126,2 mln (+7,7%):

Ripartizione del Fondo ordinario per gli enti e gli istituti di ricerca	
Agenzia spaziale italiana – ASI	574.992.830,00
Consiglio nazionale delle ricerche - CNR	627.417.336,00
Istituto nazionale di ricerca metrologica -INRIM	21.774.595,00
Istituto nazionale di alta matematica "F. Severi"	3.016.931,00
Istituto nazionale di fisica nucleare - INFN	308.203.004,00
Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia - INGV	57.557.895,00
Istituto nazionale. di oceanografia e di geofisica sperimentale - OGS	17.838.327,00
Stazione. Zoologica "A. Dohrn"	15.415.861,00
Conorzio per l'Area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste	22.395.499,00
Istituto nazionale di astrofisica - INAF	103.281.589,00
Museo storico della fisica e Centro di studi e ricerche "E. Fermi"	2.104.506,00
Istituto italiano di studi germanici	770.951,00
TOTALE GENERALE	1.754.769.324,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR.

Al netto dell'accantonamento di € 98,8 mln. disposto dal MEF³⁶, la somma complessivamente disponibile è pari a € 1.769,0 mln. che, al netto delle somme destinate alla società Sincrotrone di Trieste e al CISAM³⁷, si riduce ad un importo pari a € 1.754,8 mln.

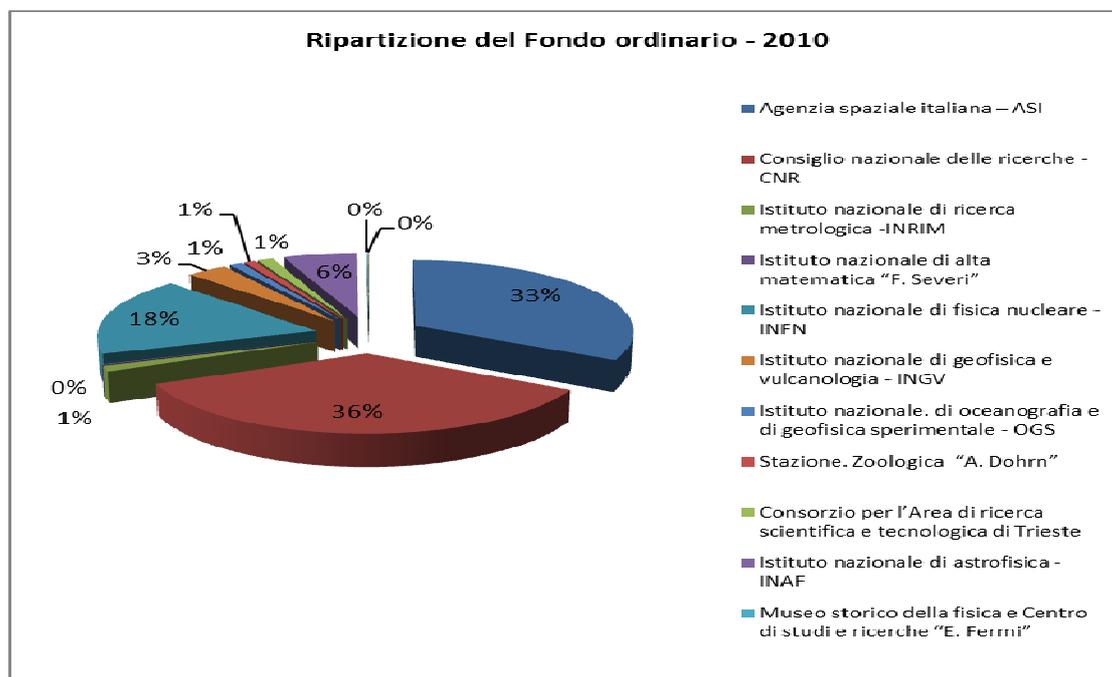


Figura 4. Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR.

Anche il riparto per il 2010 tiene conto delle disposizioni dell'art. 8 del decreto dell'anno precedente, che determina quale riferimento per la predisposizione dei bilanci di previsione degli enti, per il 2010, il 100% dell'assegnazione ordinaria stabilita per il 2009.

Esclusivamente per l'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia l'assegnazione ordinaria è stata aumentata di € 230,8, dovuto all'impegno di collaborazione con il Dipartimento della protezione civile.

Alle assegnazioni ordinarie sono state, quindi, aggiunte le somme dovute, a regime, conseguenti alle deroghe per assunzioni di personale relative agli anni 2003-2006 -che non era stato possibile assegnare negli anni precedenti per indisponibilità delle somme- per un importo pari a € 44,2 mln, nonché le somme assegnate quali contributi straordinari (a destinazione vincolata), per un totale di € 113,1 mln.

Rispetto al passato, il decreto di riparto del 2010 contiene delle importanti innovazioni dovute alla operatività delle modifiche, citate nei paragrafi precedenti, recate dall'art.4 D.Lgs. 213/2009 e relative all'assegnazione di una percentuale di somme da distribuire secondo criteri di premialità e merito.

³⁶ Come per l'anno precedente, l'accantonamento riguarda il riordino degli enti di ricerca ai sensi del comma 482 della Legge finanziaria 2007, con l'obiettivo, tra l'altro, di ridurre la spesa di funzionamento. Nelle more della definizione degli obiettivi il Mef è autorizzato ad accantonare e rendere indisponibile in maniera lineare una quota delle risorse disponibili.

³⁷ La somma di € 14.232.405 è stata destinata, quanto a € 14,0 mln per le esigenze della società Sincrotrone di Trieste - ai sensi dell'art. 2, c. 2, del D.L. 7/2005- e, per la restante parte, per quelle del CISAM.

Difatti, nella disposizione contenuta nell'art. 13 del decreto sono state date indicazioni per il successivo biennio con la precisazione che, per l'anno 2011, ai fini dell'elaborazione dei bilanci di previsione, gli enti debbano considerare come riferimento, non più il 100%, bensì l'87% dello stanziamento ordinario dell'anno in corso con l'avviso che, per il 2012, la percentuale potrà essere suscettibile di modifica.

Il taglio dello stanziamento nel riparto per l'anno successivo è stato effettuato sulla base delle previsioni di risparmio derivanti dal riordino degli enti di ricerca oramai compiuto.

Occorre aggiungere, peraltro, che l'economia in tal modo conseguita viene poi redistribuita, per un importo pari al 7%, per progetti ritenuti meritevoli ed una ulteriore quota pari all'8% per finanziare i *cd.* progetti bandiera inseriti nella programmazione nazionale della ricerca.

Oltre la suddetta novità, nel riparto 2010, figurano, come d'anzì anticipato, interventi relativi ad attività internazionali ed assegnazioni a titolo di contributi straordinari a destinazione vincolata per complessivi € 113.093.843,00.

In virtù del nuovo assetto organizzativo del MIUR, difatti, la Direzione generale per il coordinamento e lo sviluppo della ricerca ha operato in contatto con la Direzione generale per l'internazionalizzazione della ricerca, che ha competenza sulla vigilanza e il funzionamento dell'ASI, per individuare le principali necessità di intervento finanziario straordinario finalizzato a sostenere attività di carattere internazionale cui l'Italia partecipa: complessivamente, i contributi straordinari per attività internazionali individuati dalla predetta concertazione sono stati ritenuti congrui nell'ammontare di € 40,0 mln.

Quanto agli interventi straordinari che sono stati attribuiti al CNR figurano numerosi progetti di ricerca³⁸, tra i quali, ad esempio, l'assegnazione di € 1,0 mln annuo per l'avvio del c.d.

³⁸ Un contributo straordinario di € 1.300.000,00 per le iniziative di potenziamento delle ricerche nei settori della genomica funzionale e delle neuroscienze; € 6.000.000,00 quale contributo a completamento del finanziamento delle attività connesse al progetto Station at High Altitude for Research on the Environment (SHARE); assegnazioni straordinarie per lo svolgimento di attività internazionali, così specificate: € 194.530,00 per coprire la quota di partecipazione dell'Italia per l'anno 2010 all'Associazione scientifica internazionale non lucrativa "Istituto Von Karman", che opera in ambito NATO per la formazione post universitaria nel settore della dinamica dei fluidi; € 5.300.000,00 quale integrazione della quota di partecipazione dell'Italia a ESFR Grenoble; € 6.460.000,00 per le finalità connesse alla realizzazione del programma di ricerca internazionale ITER e Broader Approach e per il 50% della quota di partecipazione dell'Italia al programma internazionale Fusion For Energy; € 300.000,00 a titolo di contributo straordinario per l'attività di collaborazione internazionale con Israele nell'ambito del programma di ricerche LENS; € 3.500.000,00 quale contributo straordinario per la implementazione di alcuni progetti della Roadmap Europea ESFRI, sia di specifico interesse del Consiglio nazionale delle ricerche che partecipa alle Fasi preparatorie, sia da realizzarsi su specifica indicazione da parte di questo Ministero; € 799.313,00 quale contributo dell'Italia alla partecipazione al programma internazionale Human Frontier Science Program (HFSP), a sostegno della ricerca di base nelle scienze della vita, per un totale complessivo di € 16.553.843,00. La somma ulteriore di € 7.080.000,00 quale assegnazione straordinaria, destinata a sostenere le attività di ricerca connesse al progetto pluriennale TALMUD (€ 1.000.000 annui) e a quelle derivanti dalla partecipazione del CNR al Consorzio "Collezione Naturale di Composti Chimici e Centro di Screening CNCCS" destinate all'avvio delle attività scientifiche pluriennali (€ 6.080.000,00 annui); contributo straordinario di € 1.000.000,00 per sostenere l'avvio del progetto Epigenomica, attinente lo sviluppo della scienza della vita e riguardante avanzamenti nella teoria di sequenziamento del DNA e RNA; per progetto di ricerca Ritmare da

“progetto TALMUD”, per la traduzione integrale in lingua italiana di tale testo. La relazione specifica che il progetto prevede un finanziamento complessivo di € 5 mln, da corrispondere in 5 anni.

Altri contributi straordinari sono stati assegnati all'Istituto nazionale di astrofisica (INAF)³⁹; all'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia (INGV)⁴⁰; all'Istituto nazionale di oceanografia e di geofisica sperimentale (OGS)⁴¹; alla Stazione Zoologica "Anton Dohrn"⁴², ed altri ancora sempre per la partecipazione a programmi internazionali⁴³; nonché, infine, un limitato incremento dell'assegnazione ordinaria dell'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia (FGV) per sopperire a un aggravio delle esigenze finanziarie dell'ente conseguenti alla collaborazione con il Dipartimento della Protezione Civile.

Occorre precisare che, come prevede la normativa in materia, ampiamente illustrata, il suddetto decreto è stato sottoposto al prescritto parere parlamentare e la competente Commissione VII *cultura scienza e istruzione*, in data 14.12.2010, ha ritenuto di sollecitare il Ministro a definire –almeno entro la data del 28 febbraio di ciascun anno- il riparto previsionale dei finanziamenti destinati ai progetti bandiera e premiali, onde consentire una riformulazione

realizzarsi in collaborazione con la Stazione zoologica "Anton Dohrn", l'Istituto nazionale di oceanografia e di geofisica sperimentale (OGS), l'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia (INGV) e altri, la somma di € 10.000.000,00 quale contributo straordinario per la realizzazione del predetto progetto, concernente attività di ricerca scientifica e tecnologica dedicata al mare e a tutte le sue problematiche; contributo straordinario di € 1.000.000,00 in qualità di capofila del progetto "L'ambito nucleare", in collaborazione con ENEA, Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN) e altri, avente quale scopo il rafforzamento del sistema energetico nazionale, considerata la crescente e inevitabile richiesta di energia, mediante il sostegno alle attività di formazione e ricerca; contributo straordinario di € 1.000.000,00 per il progetto denominato "La fabbrica del futuro", orientato a uno sviluppo sostenibile dell'ambiente manifatturiero, in particolare per promuovere più efficacemente il made in Italy; contributo straordinario di € 19.000.000,00 a sostegno del progetto pluriennale di ricerca denominato "SuperB Factory", relativo alla messa a punto di un acceleratore, per elettroni e positroni ad alta luminosità in grado di rispondere ad esigenze di ricerca di base e di fisica applicata.

³⁹ Complessivi euro 2.000.000,00 da destinarsi alla manutenzione straordinaria di alcune apparecchiature scientifiche in dotazione all'Istituto ed, una ulteriore assegnazione straordinaria di euro 3.000.000,00, a sostegno dell'iniziativa di ricerca denominata progetto "ASTRI – astrofisica con specchi a tecnologia replicante italiana", finalizzata allo studio della più alta porzione di energia dei fotoni gamma.

⁴⁰ Un contributo straordinario di € 3.000.000,00 per la partecipazione al programma internazionale EMSO.

⁴¹ Per le spese di manutenzione della nave oceanografica EXPLORA in dotazione dell'istituto un contributo straordinario di € 2.000.000,00 a tale scopo finalizzato ed, un ulteriore contributo straordinario di euro 1.000.000,00, per la partecipazione al programma internazionale EuroArgo.

⁴²Assegnazione straordinaria di € 1.500.000,00 per le esigenze connesse alla partecipazione dell'ente al Consorzio BIOGEM, al fine di sostenere il progressivo processo di integrazione tra l'ente e le strutture di ricerca operanti sul territorio nell'ambito del settore disciplinare di competenza per la costituzione di un polo di eccellenza, in linea con la politica delineata nel PNR.

⁴³Relativi a progetti realizzati dalla Società Sincrotrone di Trieste per un totale di euro 13.000.000,00, attribuiti per il tramite del Consorzio per l'Area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste, in quanto Socio di maggioranza della predetta Società. Inoltre, all'Istituto nazionale di alta matematica "Francesco Severi" (pari ad € 200.000,00) per sostenere le attività connesse alla realizzazione del programma europeo per borse di studio nel settore specifico di attività dell'ente.

tempestiva dei bilanci di previsione, indispensabili per realizzare una gestione ottimale delle risorse.

La medesima Commissione ha inoltre richiesto che i Piani triennali di attività dei singoli enti possano essere integrati, per il futuro, da una adeguata sintesi che evidenzii, oltre le linee di ricerca, anche tutte le altre componenti necessarie per descrivere l'attività svolta, nonché l'elenco commentato delle proposte concernenti i progetti premiali e bandiera.

5.4 Ripartizione del fondo per l'esercizio finanziario 2011 (D.M. 28.11.2011)

Il decreto di riparto per il 2011 ha tenuto conto delle disposizioni contenute in quello dell'anno precedente, secondo il quale i bilanci di previsione degli enti dovevano essere predisposti sulla base dell'87% dell'assegnazione ordinaria stabilita per il 2010.

Il conseguente risparmio di spesa è dunque destinato a finanziare, nella percentuale del 7% dello stanziamento complessivo, i *programmi e progetti proposti dagli enti* sulla base di specifici criteri di merito e qualità dei progetti sviluppati, secondo il dettato di cui al citato art. 4 del D.Lgs. 213/09 e, per l'8%, i *progetti bandiera* e di ricerca ritenuti *di particolare interesse strategico* dal PNR.

Pur se l'importo originariamente stanziato per il 2011 sul cap. 7236 ammontava a € 1.792,7 milioni, l'art. 2, c. 16-octies, del D.L. n. 225 del 2010 (L. 10/2011) ha successivamente disposto un'integrazione di € 1,5 mln da destinare all'INGV (Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia) al fine di consentire la conclusione delle attività di sorveglianza sismica sull'intero territorio nazionale. Altra integrazione è stata poi effettuata a causa della soppressione dell'INSEAN, accorpato al CNR (stimato in € 5,6 mln).

Conclusivamente si è pervenuti alla somma finale di € 1.794,2 mln.

La quota del 7% destinata al finanziamento premiale è risultata essere di euro 125.097.877,00 e quella dell'8% da assegnare ai progetti bandiera risulta invece pari ad euro 142.969.002,00. Rispetto al 2010 (€ 1.754,8 mln), si registra una diminuzione di € 99,7 mln (-5,7%).

Ripartizione del Fondo ordinario per gli enti e gli istituti di ricerca	
Agenzia spaziale italiana - ASI	502.790.284,00
Consiglio nazionale delle ricerche - CNR	646.853.288,00
Istituto nazionale di ricerca metrologica -INRIM	19.200.499,00
Istituto nazionale di alta matematica "F. Severi"	2.498.624,00
Istituto nazionale di fisica nucleare - INFN	277.738.894,00
Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia - INGV	49.151.783,00
Istituto nazionale di oceanografia e di geofisica sperimentale - OGS	15.985.093,00
Stazione Zoologica "A. Dohrn"	13.776.675,00
Consorzio per l'Area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste	33.062.395,00
Istituto nazionale di astrofisica - INAF	91.515.666,00
Museo storico della fisica e Centro di studi e ricerche "E. Fermi"	1.860.052,00
Istituto italiano di studi germanici	681.400,00
TOTALE GENERALE	1.655.114.653,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR.

La relazione illustrativa di accompagnamento al decreto chiarisce che la somma che residua dopo la ripartizione dell'87% dell'importo assegnato in via ordinaria per il 2010 e al netto dei necessari

accantonamenti viene "distribuita tra gli enti tenendo in considerazione qualità, contenuti e obiettivi dei Piani triennali presentati, al fine di costituire una quota di riequilibrio, necessaria a garantire l'ordinario funzionamento degli enti stessi, tenendo al contempo in debita considerazione le capacità progettuali dei singoli enti".

Alle assegnazioni ordinarie (per un totale di € 1.419,1 mln) si sommano contributi straordinari, a destinazione vincolata, per un totale di € 236,0 mln.

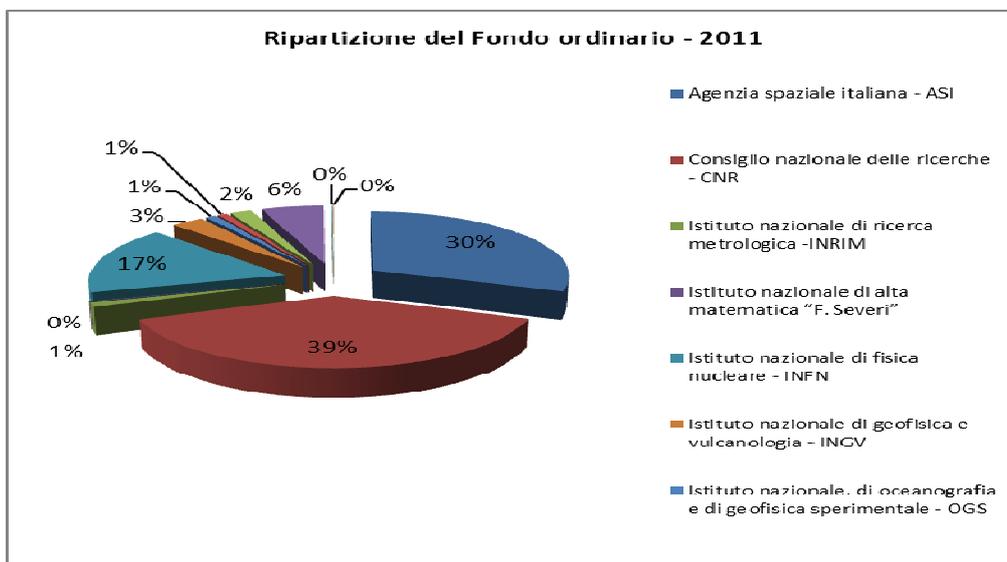


Figura 5. Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR.

Come già negli anni precedenti, non risulta operata alcuna riduzione delle assegnazioni relative a determinati enti di ricerca -CNR, ASI, OGS- a favore del Fondo speciale per lo sviluppo della ricerca di interesse strategico, "in considerazione degli altri strumenti a disposizione del Ministero per interventi di valenza strategica nel settore della ricerca".

Anche per il 2011, in virtù del nuovo assetto organizzativo del MIUR, la Direzione generale per il coordinamento e lo sviluppo della ricerca ha operato in stretto contatto con la Direzione generale per l'internazionalizzazione della ricerca, anche al fine di individuare le principali necessità di intervento finanziario straordinario finalizzato a sostenere attività di carattere internazionale cui l'Italia partecipa.

Complessivamente i contributi straordinari per attività internazionali ammontano ad € 56,3 mln., così specificati nel dettaglio:

- € 194.530 per la partecipazione all'Associazione scientifica internazionale Von Karman;
- € 5.876.491,10 quale integrazione della quota di partecipazione dell'Italia a ESRF di Grenoble;
- € 3.279.387,86 per la realizzazione del programma di ricerca internazionale relativo alla fusione nucleare ITER e Broader Approach e del 50% della quota di partecipazione dell'Italia al programma Fusion for Energy;
- € 0,3 mln per ricerche con Israele nell'ambito del programma LENS, in cui il laser è soprattutto impiegato per lo studio della materia;
- € 8,6 mln per implementare alcuni progetti della Roadmap europea ESFRI;

- € 1.071.000 per la partecipazione dell'Italia al programma Human Frontier Science Program (HFSP), che finanzia la ricerca di base nelle scienze della vita.

Inoltre, la quota assegnata al CNR comprende i seguenti contributi in favore di progettualità di carattere straordinario (contributi che nello schema in esame ammontano, nel complesso, ad € 45.780 mln):

- € 1,3 mln quale terza annualità del contributo per il potenziamento delle ricerche riguardanti i settori della genomica funzionale e delle neuroscienze;
- € 1,0 mln per il secondo anno di attività del progetto TALMUD, per la traduzione integrale in lingua italiana del Talmud;
- € 4,0 mln per l'avvio delle attività scientifiche del Consorzio "Collezione naturale di composti chimici e Centro di screening - CNCCS", del quale il CNR è socio;
- € 6,0 mln per il sostegno al progetto pluriennale per la creazione di un Centro per la ricerca di nuovi farmaci per le malattie rare, trascurate e della povertà;
- € 3,0 mln quale prima annualità del contributo per le attività relative al progetto GENHOME, per la ricerca genomica applicata alle scienze animali;
- € 220.000 per la realizzazione del progetto Sportello della MATEMATICA;
- € 18,0 mln per il Programma nazionale di ricerche in Antartide (PNRA);
- € 3,0 mln. per il progetto SHARE (Station at High Altitude for Research on the Environment).

Nell'ambito, invece, delle risorse complessivamente destinate ai progetti bandiera o ai progetti di ricerca ritenuti di particolare interesse, quelle assegnate al CNR (che rappresentano l'importo più considerevole) sono risultate pari ad € 99,0 mln..

Per quanto attiene alle indicazioni per il successivo biennio, il decreto di riparto specifica che, per il 2012, ai fini dell'elaborazione dei bilanci di previsione, gli enti potranno considerare come riferimento il 100% dell'assegnazione ordinaria stabilita per il 2011, precisando, inoltre, che per il 2013 la percentuale indicata potrà essere oggetto di modifica.

Occorre precisare che il decreto di riparto in tal modo predisposto, ha suscitato osservazioni critiche da parte della Commissione parlamentare competente alla quale è stato sottoposto per il prescritto parere.

La Commissione VII *Cultura, Scienza e istruzione*, nella seduta del 23.11.2011, nel censurare, preliminarmente, il ritardo con cui il decreto risulta adottato (e nel richiedere che il prossimo riparto sia presentato alle Camere entro il mese di giugno di ciascun anno) ha poi osservato nel merito:

- con riferimento ai progetti bandiera, che molti di essi non *"si configurano come veri e propri progetti, mancando dell'indicazione puntuale degli obiettivi, dei costi, delle modalità di reperimento delle risorse occorrenti, della tempistica, delle eventuali aree critiche, del personale necessario"*;
- per quanto riguarda la realizzazione dei suddetti progetti, è stato espresso l'auspicio che essa venga riservata agli enti medesimi, con possibilità di ricorso a collaborazioni

esterne solo in assenza di professionalità specifiche ed, in ogni caso, assicurando una procedura concorsuale.

6. Profili critici derivanti dall'analisi dei procedimenti di riparto

La ricerca scientifica e tecnologica sviluppata nel nostro Paese costituisce un patrimonio di notevole rilevanza che presenta punte di sicura eccellenza.

Manifesta, allo stesso tempo, problemi e criticità che ne penalizzano il funzionamento e ne limitano l'impatto sulla società.

Dalla disamina evidenziata, il dato critico più evidente è rappresentato dal ritardo con cui il MIUR provvede al riparto del Fondo ai vari Enti di Ricerca.

In concreto, l'assegnazione dei contributi avviene l'anno successivo a quello di riferimento, vanificando perciò la possibilità di pianificare la disponibilità di risorse con il dovuto anticipo.

Come emerge dal quadro riassuntivo sotto rappresentato, negli anni 2008/11, la fase che occupa lo spazio maggiore è, evidentemente, quella relativa alla predisposizione del piano di assegnazione delle risorse da parte del MIUR, atteso che il successivo parere delle Commissioni parlamentari è stato reso sempre entro i 30 gg. assegnati dalla norma.

Del resto, proprio alla Commissione parlamentare competente (seduta del 14.12.2010) si deve l'esortazione rivolta al Ministro a voler licenziare il riparto dei finanziamenti destinati ai "progetti premiali" ed ai "progetti bandiera" almeno entro il 28 febbraio di ciascun anno, al fine di consentire una riformulazione tempestiva dei bilanci di previsione, indispensabili per una gestione ottimale delle risorse.

DATE DEI DECRETI DI RIPARTIZIONE DEL FONDO ORDINARIO PER GLI ENTI DI RICERCA						
anno	Trasmesso alla Presidenza della Camera dei Deputati il	Parere Commissioni parlamentari	decreto del MIUR	inviato all'Ufficio Centrale del Bilancio presso il MIUR	inviato alla Corte dei Conti	Registrato dalla Corte dei Conti
2008	14.11.2008	Seduta del 17.12.2008	DM 22.12.2008 prot. 1477	29.12.2008	9.2.2009	3.3.2009
2009	3.12.2009	Sedute del 17 e 22.12.2009	DM 12.2.2010 prot. 18	16.2.2010	10.3.2010	24.3.2010
2010	3.12.2010	Sedute del 14 e 15.12.2010	DM 24.12.2010 prot. 968	29.12.2010	17.1.2011	3.2.2011
2011	7.11.2011	Sedute del 22 e 23.11.2011	DM 28.11.2011 prot.1031	1.12.2011	2.1.2012	(in itinere)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR.

L'incertezza sui tempi e sulle risorse può infatti compromettere l'efficienza di un settore caratterizzato da una forte dinamicità.

Connessa all'osservazione appena formulata è quella relativa alla necessità che anche il PNR sia costantemente adottato con le cadenze previste dalla norma (si rammenta che il PNR per il triennio 2008/10 non è mai intervenuto) per evitare che la *Ricerca* proceda in assenza di una strategia di intervento unitaria su scala nazionale, nonché di adeguata programmazione delle risorse disponibili.

Ciò appare una esigenza maggiormente sentita a seguito della decisione di finanziare, con le risorse del FOE, specifici progetti ritenuti strategici nel PNR: è fondamentale, in tali casi, che la scelta venga operata su dati oggettivi e non su informazioni poco recenti.

Altro elemento di criticità si rinviene per il fatto che –a tutt'oggi– l'Agenzia deputata alla valutazione dei risultati non sia ancora operativa, mentre, alla luce delle novità introdotte dal D.Lgs. 213/09, il momento valutativo rappresenta il punto nevralgico per l'individuazione del merito.

Non può non censurarsi il fatto che, nel riparto 2011, l'attribuzione della quota di premialità è intervenuta in assenza di un modello funzionante e condiviso di valutazione, non solo per l'inattività dell'ANVUR, ma anche per la mancata emanazione del decreto ministeriale che avrebbe dovuto contenerne i criteri di assegnazione della quota premiale, come previsto dall'art. 4 D.Lgs.213 cit.

Infine, si ritiene di condividere le osservazioni formulate dalla Commissione Parlamentare competente che, nella seduta del 14.12.2010, ha manifestato la necessità che i progetti bandiera debbano essere espletati all'interno degli enti e non attribuiti a professionalità esterne, onde evitare che importanti risorse siano sottratte alle strutture pubbliche o, comunque, agli enti ricompresi nel FOE.

Ugualmente condivisibile il rilievo circa la necessità che i progetti siano definiti in modo puntuale con la precisazione degli obiettivi, dei costi previsti, della tempistica, delle eventuali aree critiche e del personale necessario. Le cospicue risorse impegnate per tali finalità impongono, come per tutti i procedimenti di spesa dello Stato, rigorosi presupposti e precise condizioni per la loro erogazione.

Da ultimo, si rammenta la necessità che l'Agenzia di valutazione inizi al più presto la sua attività (non solo per le ragioni esposte legate all'attribuzione del riparto premiale) ma anche e soprattutto perché l'intero percorso di ottimizzazione del sistema deve essere sottoposto a costante monitoraggio, tenuto conto che proprio a tale scopo è stata istituita una Agenzia competente ed in posizione neutrale.

D'altro canto, al pari di qualsiasi attività dello Stato che assorba risorse consistenti, occorre che si effettui un accurato e penetrante esame circa i risultati raggiunti dai singoli enti di ricerca a conclusione dell'anno.

6.1 CAUSE DEL RITARDO NELL'ADOZIONE DEI DECRETI DI RIPARTO

In ordine al patologico ritardo con cui vengono emanati i decreti di riparto, anche al fine di individuare una soluzione per un maggiore snellimento del procedimento, è stato chiesto al MIUR un rapporto circa gli adempimenti che nell'arco temporale indicato possano aver rallentato l'iter previsto dalla normativa in materia.

Il MIUR ha -in definitiva- rammentato la laboriosità e gli adempimenti connessi tanto all'adozione del Piano Nazionale di ricerca quanto al riparto del Fondo Ordinario, fornendo distinte rappresentazioni.

Adozione del PNR

In particolare, la Direzione competente del MIUR ha riferito che, nell'anno 2009, sulla base di obiettivi strategici individuati nel 2008, sono state definite le priorità e le azioni da porre in essere per l'elaborazione del nuovo Programma Nazionale per la Ricerca.

Al fine di conferire al suddetto PNR la connotazione di strumento di programmazione unitaria, la Direzione Generale per lo Sviluppo e il Coordinamento della Ricerca ha avviato i confronti con tutte le Amministrazioni, Enti e Istituzioni interessati alla ricerca.

E' stato costituito un apposito Gruppo di consultazione, insediatosi il 24 luglio 2009 presso la Direzione sopra citata del MIUR, volto a consentire lo svolgimento di attività di elaborazione e confronto di indicazioni o contributi specifici.

Parallelamente all'acquisizione delle indicazioni delle predette Istituzioni, sono stati attivati Tavoli tecnici, articolati per tematiche e per priorità strategiche, coordinati da esperti.

A fronte delle attività realizzate, è stata predisposta la complessiva documentazione del PNR, pubblicata anticipatamente sul sito del MIUR rispetto alla effettiva adozione.

Le priorità del PNR sono state, quindi, delineate considerando:

- 1) i rapporti dei 17 tavoli istituiti per le aree tematiche riguardanti ambiente, salute, scienze della vita, energia, sistema agroalimentare, nanoscienze e nuovi materiali, ICT, progettazione molecolare, beni strumentali e Made in Italy, aeronautica e spazio, mobilità sostenibile e trasporti, beni culturali, scienze socioeconomiche e umanistiche, costruzioni, piattaforme tecnologiche, distretti tecnologici, e infrastrutture di ricerca, trasferimento tecnologico e interazioni pubblico-privato, strumenti di governance della ricerca;
- 2) nove macroaree ritenute maggiormente attuali (energia, agricoltura e rapporti dieta-salute, ambiente, Made in Italy, patrimonio artistico-culturale e ambientale, ICT, mobilità sostenibile, salute e scienze della vita, homeland security);
- 3) tecnologie abilitanti (tecnologie genetiche; per l'energia; dei materiali; connesse al funzionamento del cervello; dell'informazione; per l'ambiente);
- 4) interazioni delle azioni di ricerca con i settori industriali;
- 5) sostegno alle azioni di governo e priorità europee.

Il Ministero controllato ha poi aggiunto che, nell'ambito di un procedimento di valutazione globale, nei primi mesi del 2010 è stato individuato un primo gruppo di progetti di interesse

strategico, i c.d. "Progetti Bandiera," da ricomprendere nell'ambito della programmazione delle attività degli Enti Pubblici di Ricerca competenti.

Come più volte evidenziato nel corso della presente indagine, tali progetti vengono finanziati mediante accantonamento dell'8% del Fondo ordinario di finanziamento degli enti di ricerca e, per una esigua parte, da una quota della riserva del 7% destinato ai Progetti Strategici cui all'art. 4, comma 2, del D.Lgs. n. 213/2009, oltre a ulteriori fonti di copertura internazionali e private, project financing, da iniziative inserite nel Piano nazionale per il Sud, recuperi da economie e riprogrammazioni, cofinanziamenti da altri soggetti, in grado di generare un volume complessivo di investimenti stimato intorno a 2.522 milioni di euro per l'intero arco temporale di attuazione dei progetti.

Sono stati identificati, inoltre, ulteriori 9 progetti di interesse su tematiche considerate di avanguardia.

A seguito di incontro nel maggio 2010 tra Amministrazioni ed Enti di Ricerca è stato redatto – infine- il nuovo PNR comprensivo dei progetti bandiera e progetti di interesse.

Il PNR 2011-2013 è stato –da ultimo- approvato dal Consiglio dei Ministri in data 12 novembre 2010 e trasmesso (in data 22 novembre 2010) al CIPE, così come previsto all'art.2 del decreto legislativo n. 204/98, per la successiva approvazione da parte dello stesso.

Successivamente il CIPE, nella seduta del 23 marzo 2011, ha provveduto alla sua definitiva approvazione.

Il lungo iter procedurale per l'adozione del PNR è dunque dipeso –assicura l'Amministrazione controllata- dal processo elaborativo che ha coinvolto la comunità scientifica ed accademica, gli operatori industriali, le Regioni nonché il complesso delle Amministrazioni dello Stato competenti in materia.

Per quanto le ragioni esposte dalla competente Direzione Gen.le siano del tutto comprensibili, tenuto altresì conto del fatto che il PNR, a sua volta, deve trovare adeguato fondamento nel DPEF, non si può non ritenere necessaria una revisione del sistema organizzativo e gestionale.

Difatti, seppure la ricerca scientifica e tecnologica sviluppata nel nostro paese racchiuda punte di sicura eccellenza e una qualità del capitale umano di grande significatività, allo stesso tempo, manifesta problemi che ne penalizzano il funzionamento e ne limitano l'impatto sulla società e sulle scelte strategiche del paese.

E' dunque auspicabile che si provveda in tempi brevi a modificare l'attuale assetto, promuovendo un mirato percorso –scandito da una tempistica più rapida e snella- idoneo ad evitare che, alla conclusione dei progetti di ricerca, si pervenga in tempi non più utili ad apprezzare gli esiti o, peggio ancora, si presentino scollegati dai Piani nazionali.

Appare vano aver previsto un procedimento teso ad una autentica programmazione strategica se poi arriva fuori tempo massimo, quando gli enti hanno già provveduto in modo autonomo (come, peraltro, più volte fatto presente nelle Relazioni al Parlamento di questa Corte, cfr. Relazione al Rendiconto Gen.le dello Stato per gli anni 2008, 9,10).

Adozione dei provvedimenti di riparto

Il ritardo con cui viene adottato il PNR si ripercuote inevitabilmente sul riparto del Fondo ordinario per gli enti di ricerca.

Anche in tal caso, la procedura prevista dall'art. 7, comma 2, del D.Lgs. 204 del 1998 risulta alquanto complessa, a causa dei molteplici attori in essa coinvolti.

Innanzitutto gli enti destinatari delle somme, che vengono invitati a predisporre i piani triennali di attività, comprendenti anche la programmazione triennale del fabbisogno di personale, sulla quale sono –a loro volta- chiamati ad esprimersi per la parte di competenza anche il MEF e il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Sui tali piani il MIUR deve manifestare le proprie valutazioni entro sessanta giorni dalla ricezione.

In sede istruttoria, la Direzione competente del MIUR, ha aggiunto altresì che, frequentemente, si realizza la necessità di chiedere chiarimenti, soprattutto sulla programmazione del fabbisogno di personale, con conseguente dilatazione dei tempi per l'approvazione.

A seguito dei descritti adempimenti, come già indicato, sulla proposta di riparto deve essere acquisito il parere delle Commissioni Parlamentari competenti.

Dalla descritta macchinosità della procedura deriva la possibilità, attribuita dalla legge, che si pervenga all'assegnazione delle risorse in base al dato storico degli anni precedenti, essenzialmente finalizzato alla copertura delle spese ordinarie di funzionamento (in larga parte inerenti spese di personale) nonché per particolari esigenze di carattere specifico segnalate in sede di adozione del relativo provvedimento.

Negli anni considerati dall'indagine –ha tenuto a sottolineare il MIUR- che anche la particolare e contingente situazione della finanza pubblica ha contribuito al rallentamento dell'elaborazione del piano di riparto nei tempi tecnicamente necessari.

Il decreto di riparto del Fondo ordinario per l'anno 2008 riporta infatti la data del 22 dicembre 2008. Vicende consimili, verificatesi nell'anno 2009, hanno fatto slittare l'adozione del decreto definitivo di riparto all'inizio dell'anno successivo.

Nel 2009, in sede di espressione del parere di competenza, le Commissioni parlamentari (in particolare la VII Commissione Senato) hanno richiesto alcune modifiche alla proposta di riparto, che è stata necessariamente rielaborata al fine di adeguarla alle predette richieste. Il relativo decreto è stato definitivamente adottato in data 12 febbraio 2010.

Per quanto riguarda l'anno 2010, l'Amministrazione controllata ha evidenziato che le novità introdotte dal D.Lgs. 213/09 nella metodologia di riparto del Fondo hanno, da ultimo, comportato un ulteriore allungamento dei tempi, per cui la definitiva procedura si è potuta concludere solo alla fine dell'anno finanziario (il D.M. reca infatti la data del 24 dicembre 2010).

Dalla disamina degli adempimenti descritti non può non ricavarsi una giustificazione circa il ritardo con cui i vari decreti di riparto hanno visto la loro conclusione; d'altro canto, non può

non evidenziarsi l'esigenza di arrivare ad uno snellimento della procedura e velocizzazione dei tempi.

Per superare queste criticità, va costruito un nuovo modello di *governance* o, comunque, considerata la novità della normativa, si richiede uno sforzo organizzativo diretto alla semplificazione degli strumenti di intervento, nonché l'introduzione di procedure e strutture operative capaci di assicurare tempi rapidi e certi per ciascuna fase dei processi di gestione.

6.2 Le modalità di attribuzione dei finanziamenti destinati a progetti premiali e bandiera

Altro punto di rilievo, a seguito dell'analisi condotta, è rappresentato dalla problematica legata all'attribuzione delle quote previste per la premialità e per i cd. progetti bandiera.

Come più volte indicato nel corso della presente indagine la percentuale del 7% sul totale dei finanziamenti è difatti da ripartire, ai sensi dell'art 4 D.Lgs. 213/09, in base a criteri di merito, secondo parametri e motivazioni da rendere esplicite mediante *decreto di natura non regolamentare del Ministro* che, peraltro, non è stato ancora emanato e, d'altro canto, l'organo di valutazione per gli enti di ricerca Anvur, non risulta attualmente operativo.

Conseguentemente, in sede istruttoria, è stato chiesto al MIUR di fornire delucidazioni sulle modalità di assegnazione delle quote destinate ai citati progetti.

In merito, il MIUR ha fatto presente, in primo luogo, che l'attività di valutazione è stata svolta dal CIVR (come si dirà nel paragrafo che segue) e che i più rilevanti progetti bandiera sono stati attribuiti e coordinati dal CNR, individuato come capofila ovvero come unico referente di quattro dei progetti finanziati con il riparto 2010 del FOE (Epigenomica, RITMARE, L'ambito nucleare, La fabbrica del futuro).

Gli altri progetti bandiera hanno quali coordinatori l'INFN (SuperB Factory) e l'INAF (ASTRI).

In merito all'attività di controllo, il MIUR ha riferito di aver richiesto agli enti capofila una relazione, entro il 31 maggio 2011, circa l'attività prevista nonché il piano generale della *governance* dei predetti progetti, gli organismi e le procedure di garanzia per la loro verifica e valutazione.

Sul punto, peraltro, l'Amministrazione controllata non ha fatto conoscere se tale adempimento sia stato rispettato dagli enti vigilati.

Nell'ambito del quadro generale della *governance* scientifico-organizzativa, secondo le linee proposte dal CNR, ogni progetto viene attribuito a un Direttore responsabile che, al fine di dotarsi di strumenti di garanzia nell'assegnazione dei contributi per la ricerca alle istituzioni partecipanti, istituisce, sentito il comitato esecutivo, un comitato di *peer review*.

Nelle linee indicate dal CNR è prevista la nomina di un comitato di valutazione costituito da esperti esterni al progetto, con il compito di esprimere –anche avvalendosi di *referee* esterni– il parere sui rapporti di avanzamento del progetto, mediante audizioni del direttore e dei vice direttori e di redigere un rapporto annuale di valutazione.

In stretto raccordo con l'ente, poi, il MIUR intende provvedere all'audit finanziario-amministrativo annuale del progetto attraverso un organismo indipendente di valutazione.

Pur prendendo atto delle precisazioni fornite dal Ministero controllato, si ritiene di richiamare l'Amministrazione a voler provvedere all'adeguamento dell'azione amministrativa alla lettera della legge, raccomandando l'adozione di criteri obiettivi e trasparenti al fine di rendere evidente la scelta del merito.

Sul punto, peraltro, risulta formulata una specifica interpellanza parlamentare (non ancora evasa), tendente ad accertare le procedure con cui sono stati individuati sia i progetti sia gli enti destinatari dei suddetti finanziamenti⁴⁴.

6.3 Modalità di valutazione e monitoraggio dell'attività di ricerca e relativi esiti

Come esposto nei precedenti paragrafi, esigenza connessa all'attività di ricerca riguarda la sua effettiva valutazione.

Ciò sia al fine di pervenire, nel futuro, ad una attenta programmazione e risparmio economico/scientifico, sia per un controllo più penetrante circa l'impiego di risorse pubbliche assegnate ai vari enti.

⁴⁴ Si riporta il testo dell'interpellanza parlamentare recante la data del 26/10/2011:

" premesso che:il Programma nazionale della ricerca 2011-2013 in coerenza con le priorità d'interesse nazionale connesse allo sviluppo di tecnologie abilitanti, ha individuato nei progetti bandiera un primo gruppo di progetti di ricerca di interesse strategico, da avviarsi nell'ambito della programmazione delle attività degli enti pubblici di ricerca competenti, finalizzati tra l'altro a migliorare l'efficienza e l'efficacia del sistema nazionale della ricerca; la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale n. 195 del 26 agosto 2011 del Programma nazionale della ricerca 2011-2013, approvato dal CIPE con delibera del 23 marzo 2011, registrato dalla Corte dei conti il 3 agosto 2011 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 195 del 26 agosto 2011, autorizza il finanziamento dei progetti bandiera per un ammontare complessivo di 1.772 milioni di euro e che detto investimento potrà generare un volume complessivo d'investimenti di circa 2.522 milioni di euro per l'intero arco temporale di attuazione dei progetti bandiera; il consiglio d'amministrazione del CNR in data 22 settembre 2011 ha deliberato la modifica del vigente regolamento di organizzazione e funzionamento introducendo specifiche norme inerenti la programmazione e la gestione dei progetti bandiera ed in data 6 ottobre 2011 ha deliberato i piani esecutivi e finanziari limitatamente al primo anno di attività dei progetti bandiera a guida esclusiva del CNR ...(omissis)... parte della comunità scientifica interna ha espresso una forte perplessità sulle procedure adottate lamentando una carente diffusione di informazioni nella fase di definizione della governance dei progetti bandiera che nell'organizzazione del CNR verrebbero ad essere, nei fatti, intesi come strutture stabili, alla stregua di istituti e dipartimenti, nonostante la durata vincolata al PNR; la carenza nella pubblicizzazione dell'iniziativa all'interno delle strutture della rete scientifica del CNR, sarebbe quindi alla base di una gestione estremamente verticistica della fase di lancio dei progetti; come è noto, le istituzioni accademiche e di ricerca a livello europeo e internazionale valutano negativamente la distribuzione di fondi su progetti di tale entità in assenza di meccanismi trasparenti di concorso, di una valutazione da parte di esperti indipendenti e di un coerente monitoraggio delle milestones da parte un scientific advisory board internazionale, esente da conflitti di interessi, e di chiara fama al fine, tra l'altro, di sostenere la qualità delle ricerche svolte: se gli incarichi di direzione dei progetti sono stati conferiti seguendo procedure selettive solamente a personale interno al CNR e, del caso, quali siano stati i criteri adottati per individuare le professionalità richieste (assicurandosi quindi della provata e specifica esperienza) e quali percorsi di pubblica evidenza si siano adottati o si intenda adottare per il futuro."

Tuttavia, anche in questo caso, si registra una carenza da parte dell'Amministrazione controllata in quanto l'Organo di valutazione dell'attività realizzata dagli enti di ricerca, non risulta –come più volte indicato- ancora operativo.

Richiesto, in sede istruttoria, di voler chiarire l'attuale metodo seguito a tali scopi, il Ministero ha riferito, come già detto (v. pag. 11) che, nelle more dell'operatività dell'ANVUR, continua a funzionare il Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR) previsto dall'art. 5 del D.Lgs. n. 204/98 (i cui componenti sono stati appositamente riconfermati per la durata di quattro anni con dPCM n. 7918 del 7 settembre 2007, peraltro non ulteriormente prorogati).

Con riferimento alle attività del Comitato riguardanti la valutazione degli Enti di ricerca vigilati dal MIUR, fino al 2002, il CIVR si è concentrato sulla messa a punto di criteri e metodologie per la valutazione ex post delle istituzioni scientifiche nel loro complesso.

Il Comitato ha fornito indirizzi e idee tesi a introdurre miglioramenti sostanziali nelle metodologie di valutazione messe a punto dai diversi organismi.

La valutazione dell'attività di ricerca degli Enti relativa agli anni 1999-2000-2001 è contenuta nelle relazioni del CIVR 2000 e 2001 -2003, dove sono riportati i commenti del Comitato per ciascun ente valutato.

Nel 2003 sono state elaborate dal CIVR, su incarico del Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca, le Linee Guida per la Valutazione della Ricerca, con i seguenti obiettivi:

- suggerire regole e procedure di riferimento per la valutazione del Sistema Nazionale della Ricerca;
- migliorare il collegamento istituzionale tra risultati della valutazione e allocazione delle risorse;
- avviare procedure sistematiche di raffronto tra le strutture;
- favorire la diffusione dei risultati della ricerca;
- assicurare trasparenza al processo di valutazione.

Sulla base di tali indicazioni, gli Enti hanno il dovere di inviare al CIVR il rapporto triennale di valutazione oltre a quello annuale da trasmettere al MIUR, quale Ministero vigilante.

E' stato, inoltre, specificato che l'esercizio di valutazione triennale avviato con il DM 2206 del 16 dicembre 2003 è stato strutturato sulla base delle Linee Guida elaborate dal CIVR ed è stato rivolto alla valutazione della performance scientifica dei sotto elencati soggetti:

- a) Università (statali, non statali legalmente riconosciute);
- b) Enti di ricerca di cui all'art. 8 del D.P.C.M. 30.12.1993, n. 593 e successive modificazioni ed integrazioni, ENEA e ASI (di seguito denominati enti di ricerca);
- c) altri soggetti pubblici e privati che svolgono attività di ricerca, su esplicita richiesta, previa intesa nella quale sia espressa anche la determinazione delle risorse, a carico degli stessi, da destinare al processo di valutazione.

Detti risultati, riferiti agli anni 2001-2003, che comprendono gli esiti della valutazione relativa agli Enti di ricerca vigilati dal MIUR, sono stati resi pubblici nell'anno 2007.

Inoltre, con D.M. del 29 dicembre, 2008 è stato approvato dal Ministro il Programma di valutazione quinquennale della ricerca denominato VQR 2004-2008.

In data 3 aprile 2009, il Comitato ha approvato la procedura di realizzazione con apposita delibera, corredata da un documento illustrativo riguardante criteri, metodologia valutativa, piano economico-finanziario e temporale delle attività da realizzarsi per l'attuazione del sopracitato VQR.

A far data dal 3 aprile 2009, le attività del Comitato hanno subito una sospensione, in attesa di acquisire, da parte degli organi di competenza, indicazioni in merito all'attivazione del secondo processo di valutazione.

Con D.M. n. 8 del 19/03/2010 è stato attivato l'esercizio di valutazione quinquennale (VQR), elaborato sulla base delle sopracitate Linee Guida, rivolto alla valutazione della performance scientifica relativa al periodo 2004-2008 dei sotto elencati soggetti:

- a) Università statali;
- b) Università non statali autorizzate a rilasciare titoli accademici;
- c) Enti di ricerca pubblici vigilati dal MIUR, ad eccezione degli Enti con esclusive funzioni di agenzia;
- d) altri soggetti pubblici e privati che svolgono attività di ricerca, su esplicita richiesta e previa intesa che preveda la compartecipazione alle relative spese.

L'articolo 14, comma 2 del predetto DM n. 8/2010 ha, poi, previsto che l'indirizzo e il supporto organizzativo alle attività di valutazione del CIVR debba essere supportato dall'Ufficio III del Dipartimento per l'Università, l'Alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la Ricerca (DUAR) del MIUR.

Inoltre, con Decreto del Capo Dipartimento n. 9 dell'8/4/2010, è stata costituita una Segreteria Tecnica per l'attuazione del citato VQR 2004-2008.

Strettamente connessa alle attività di valutazione si presenta l'attuazione dell'Anagrafe delle ricerche che, istituita ai sensi dell'art. 63, comma 3, del d.P.R. n. 382/1980⁴⁵ e coordinata dal

⁴⁵ Si riporta il testo dell'art. 63 DPR 382/80 riferito alla previsione dell'Anagrafe nazionale delle ricerche:

"1. All'Anagrafe nazionale delle ricerche affluiranno tutte le notizie relative alle ricerche comunque finanziate, in tutto o in parte, con fondi a carico del bilancio dello Stato o di bilanci di enti pubblici. Sono fatte salve le disposizioni relative alla protezione dei segreti.

2. Le amministrazioni, gli istituti e gli enti pubblici e privati che svolgono attività di ricerca scientifica e tecnologica per poter accedere ai finanziamenti pubblici devono essere iscritti in apposito schedario a cura dell'anagrafe nazionale delle ricerche.

3. Le amministrazioni e gli enti erogatori sono tenuti a comunicare all'Anagrafe nazionale i finanziamenti concessi per l'attività di ricerca.

4. Le Università, le facoltà, i dipartimenti, gli istituti, il Consiglio nazionale delle ricerche e le altre amministrazioni ed enti interessati potranno accedere ai dati dell'Anagrafe nazionale delle ricerche.

5. All'Anagrafe sovrintende un comitato così composto:

- 1) il Ministro della pubblica istruzione o un suo delegato;
- 2) il Ministro per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica o un suo delegato;
- 3) un rappresentante del Ministro della sanità;

MIUR, rappresenta uno strumento di supporto al monitoraggio e alla valutazione della ricerca, nonché di previsione tecnologica e analisi di impatto delle tecnologie.

L'attività dell'Anagrafe Nazionale delle Ricerche si riconduce, in particolare, alla tenuta dello Schedario degli enti finanziati e dell'Archivio delle ricerche.

Il primo, riorganizzato dal 2005, è deputato alla raccolta di informazioni anagrafiche e attività di ricerca utili per conoscere ed individuare le competenze dei soggetti iscritti (cd. mappa delle competenze).

Attualmente sono iscritti all'Anagrafe Nazionale delle Ricerche 13.018 soggetti (dal 2008 limitatamente ai soggetti privati e successivamente anche pubblici).

Per quanto concerne l'Archivio delle ricerche, è stata realizzata una scheda di rilevamento – compilabile “on line” dal soggetto beneficiario, esperto scientifico od Istituto convenzionato che hanno valutato in itinere il progetto ed i risultati dei progetti conclusi.

Ad oggi, ha riferito il MIUR, sono stati inseriti nel sistema 411 progetti conclusi.

E' previsto l'aggiornamento della scheda di rilevazione dopo due anni dalla conclusione del progetto al fine di valutare l'efficacia del finanziamento concesso, alla luce delle ricadute economico-occupazionali dei risultati raggiunti.

Ad oggi, sarebbero state attivate 142 schede “a due anni”.

In definitiva, pur prendendo atto delle numerose iniziative assunte dal MIUR per giungere ad un sistema valutativo compiuto, si ritiene comunque di richiamare l'attenzione del medesimo Ministero controllato circa la necessità, più volte ribadita nel corso della presente trattazione, di provvedere al più presto a dare l'avvio al sistema delineato dal D.Lgs. 213/09 che vede nell'ANVUR, quale soggetto terzo ed esterno al Ministero, l'organo competente a valutare i risultati dell'attività della ricerca ai fini dell'attribuzione della percentuale da assegnare ai progetti premiali.

Si ribadisce che la valutazione rappresenta un momento altamente significativo nel processo teso alla ripartizione delle risorse per cui si raccomanda al MIUR di voler provvedere in modo

4) un rappresentante del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato;

5) un rappresentante del Ministro dell'agricoltura;

6) un rappresentante del Ministro per i beni culturali e ambientali;

7) un rappresentante del Consiglio nazionale delle ricerche;

8) due rappresentanti degli enti ed istituti pubblici di ricerca designati dal Ministro incaricato del coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica;

9) due rappresentanti eletti dai rettori delle Università;

10) due rappresentanti eletti dal Consiglio universitario nazionale;

11) il dirigente generale dell'istruzione universitaria o un suo delegato.

6. Le funzioni di segretario sono svolte da un funzionario del Ministero della pubblica istruzione con qualifica non inferiore a primo dirigente.

7. Il comitato si avvarrà per i supporti tecnici e amministrativi dei mezzi a disposizione del Ministero della pubblica istruzione e del relativo personale.”

tempestivo e rapido ad adeguare l'azione amministrativa alla normativa vigente che prevede l'adozione di un modello univoco di valutazione delle iniziative progettuali⁴⁶.

7. Analisi della Gestione

Come specificato in premessa, gli stanziamenti per la ricerca del MIUR ammontano circa a 2,5 miliardi di euro l'anno e rappresentano oltre il 60% delle risorse complessive stanziare dallo Stato per tutta la missione 17 *Ricerca e innovazione*.

Peraltro, occorre precisare che, sotto il profilo finanziario, una valutazione degli impegni appare di difficile quantificazione, in quanto la suddetta missione, non ancora in linea con la classificazione funzionale COFOG, non consente una visione d'insieme di tutte le risorse dedicate allo sviluppo e delle attività programmate, accentuando le difficoltà di coordinamento e di verifica dei risultati degli interventi attivati.⁴⁷

Inoltre, una quota rilevante viene attribuita in base a finanziamenti extra-bilancio tramite la gestione separata presso la Cassa depositi e prestiti ed, ancora, gli stanziamenti previsti a inizio anno nello stato di previsione del MIUR possono essere integrati in corso di gestione da altri fondi (come, ad esempio, il fondo per le aree sottoutilizzate)⁴⁸.

⁴⁶ Anche su tale specifico problema, risulta tuttora pendente una interpellanza parlamentare (Risoluzione in Commissione 7-00454 del 16 dicembre 2010) del seguente tenore: *"La VII Commissione, premesso che: in base all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 213 del 2009, il riparto del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca deve basarsi sulla valutazione della qualità dei risultati della ricerca e sul programma nazionale della ricerca (PNR); a tutt'oggi non è stato ancora emanato il nuovo programma nazionale della ricerca (PNR) e l'ultimo PNR fa riferimento al triennio 2005-2007; l'ANVUR, agenzia delegata alla valutazione della qualità dei risultati della ricerca non è ancora operativa; lo schema di decreto ministeriale per il riparto del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca per l'anno 2010 è stato presentato alle Commissioni permanenti competenti solamente a pochi giorni dalla fine dell'anno 2010, mettendo in difficoltà gli enti e le istituzioni di ricerca, impegna il Governo:*

-ad emanare il nuovo programma nazionale della ricerca (PNR), in modo tale da far sì che il riparto avvenga sulla base di dati oggettivi e aggiornati e su scelte strategiche cruciali per la crescita del Paese, anziché fare riferimento a dati storici e a scelte discrezionali;

-a rendere operativa l'ANVUR;

-a presentare alle Camere lo schema di decreto ministeriale per il riparto del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca entro il primo trimestre dell'anno a cui il fondo ordinario fa riferimento;

-ad assumere ogni iniziativa di competenza affinché per l'anno 2011 sia mantenuto inalterato almeno il livello di crescita del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca e siano reperite risorse aggiuntive per la primarietà e i progetti bandiera....(omissis) Appare necessario continuare a sensibilizzare Ministeri, Regioni, Enti di ricerca e Istituti bancari affinché forniscano al MIUR i dati informativi in merito alle ricerche finanziate con fondi a carico del bilancio dello Stato o di Enti pubblici, al fine di rendere l'Anagrafe un punto di accesso unitario alle informazioni sulla ricerca qualificata. Ciò consentirebbe all'Anagrafe di diventare uno strumento di supporto alla programmazione di nuove iniziative ed interventi, anche in vista dell'avvio del FIRST (Fondo unico per gli Investimenti Ricerca Scientifica e Tecnologica), evitando in tal modo duplicazioni e dispersione delle già limitate risorse."

⁴⁷ Cfr. Relazione sul Rendiconto Gen.le dello Stato di questa Corte per l'anno 2010, pag 204.

⁴⁸ Cfr. Rapporto Ragioneria sulle Amm.ni dello Stato 2009, cap.7, pag.304.

Con le riserve, dunque, appena formulate può comunque evidenziarsi, in via generalizzata, un forte accumulo di residui ed incremento delle perenzioni a partire dalle modifiche normative introdotte sui termini di conservazione dei residui nel 2007.

La ricerca di base risulta articolata, dal punto di vista gestionale, in 22 capitoli che vengono classificati sia come spesa corrente, sia come spesa in conto capitale.

La parte in conto capitale, tuttavia, rappresenta oltre il 90 per cento circa del totale delle risorse ed è in larga misura attribuibile al cap. 7236, FOE, oggetto di indagine.

Sulla base della ricostruzione nel tempo, il capitolo 7236 risulta caratterizzato da:

- un ammontare di stanziamenti iniziali ondivago: si registra una notevole flessione nel passaggio dal 2008 al 2009, per poi assumere un andamento altalenante nei due anni successivi (vedi tabelle sottostanti);
- stanziamenti definitivi moderatamente crescenti (ad eccezione dell'esercizio 2010) peraltro, appena in linea con gli incrementi contrattuali riconosciuti al personale amministrativo e tecnico nel medesimo periodo;
- un'elevata capacità di impegno a fronte di pagamenti destinati, per lo più, al pagamento dei residui, come si dirà nel paragrafo successivo;
- un accumulo di residui ereditati anche da esercizi finanziari più lontani del 2008. Le modifiche apportate, a partire dal 2007, ai termini di conservazione dei residui in conto capitale da 7 a 3 anni (ai sensi dall'art. 3, comma 36, della legge 244/2007) hanno contribuito in larga parte al loro smaltimento.

Inoltre, si segnala che, trattandosi per la parte maggiore di risorse relative a spese di funzionamento degli enti di ricerca, nel bilancio dello Stato dovrebbero trovare più idonea collocazione nelle spese di parte corrente, riservando alla spesa in conto capitale solo la quota relativa a progetti specifici.

Relativamente alla gestione dei fondi attribuiti ai singoli enti, si rinvia alle specifiche deliberazioni approvate dalla Sezione di controllo enti nel corso degli esercizi 2008-10, trattandosi di organismi sottoposti al controllo di questa Corte.

Tabella 1 **GESTIONE IN CONTO COMPETENZA**

	Stanziamento iniziale	Variazioni	Stanziamento finale	Impegnato	Pagato
2008	1.813.955.000,00	7.889.913,00	1.821.844.913,00	915.173.868,10	915.173.868,10
2009	1.744.455.000,00	1.559.386,00	1.746.014.386,00	1.139.736.045,80	1.139.736.045,80
2010	1.867.827.386,00	98.825.657,00	1.769.001.729,00	1.241.476.765,34	1.241.476.765,34
2011	1.792.712.530,00	1.500.000,00	1.794.212.530,00	229.892.383,00	229.892.383,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

Tabella 2 **GESTIONE RESIDUI**

	Stanziamento iniziale	Variazioni	Stanziamento finale	Impegnato	Pagato
--	-----------------------	------------	---------------------	-----------	--------

2008	944.284.420,01	3.252.085,00	947.536.505,01	857.056.833,74	807.550.150,21
2009	911.135.359,96	16.269.073,00	927.404.432,96	788.553.778,90	519.333.158,20
2010	915.538.118,96	0,00	915.538.118,96	507.469.974,20	727.524.963,66
2011	715.538.118,96	0,00	715.538.118,96	469.532.012,36	469.532.012,36

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

8. Il problema dei residui

La gestione del fondo ordinario degli enti di ricerca, ogni anno, crea una ingente mole di residui che va a sommarsi a quelli provenienti dagli esercizi precedenti.

Di seguito si passa ad illustrare tale fenomeno, esaminando il relativo andamento nel triennio 2008/2010 con un aggiornamento al 30 giugno 2011.

Nel periodo considerato la consistenza dei residui presenta, anche se non proprio in modo lineare, una diminuzione che si accentua significativamente nel 2010 (da € 944.284.420,01 a € 715.538.118,96) con una variazione negativa del 3,5% nel 2008, dello 0,5% nel 2009 e del 21,8% nel 2010.

Tuttavia, nonostante tale evoluzione, la consistenza dei residui resta molto elevata, pertanto, in sede istruttoria è stato ritenuto necessario un approfondimento specifico per individuare eventuali spazi di recupero di efficienza negli iter procedurali previsti.

Per consentire la visione del quadro di insieme se ne riporta la consistenza al 31 dicembre di ciascun anno, evidenziando, inoltre, la quota dei residui di competenza dell'esercizio.

Residui passivi a fine esercizio e residui di competenza negli esercizi 2008/2010

Residui al 31 dicembre 2007		€ 944.284.420,01
Residui al 31 dicembre 2008		€ 911.135.359,96
di cui: da competenza	€ 527.524.963,66	
Variazione % 2007/2008		-3,5
Residui al 31 dicembre 2009		€ 915.538.118,96
di cui: da competenza	€ 507.469.974,20	
Variazione % 2008/2009		0,5
Residui al 31 dicembre 2010		€ 715.538.118,96
di cui: da competenza	€ 527.524.963,66	
Variazione % 2009/2010		-21,8
Residui al 30 giugno 2011		
di cui: da competenza	€ 246.006.106,60	

Tab. 3. **Fonte:** Elaborazione Corte dei conti su dati MIUR

Dalla lettura dei dati emerge, come già anticipato, una continua riduzione del totale dei residui.

In particolare nel 2010, rispetto all'esercizio precedente si rileva una diminuzione di € 200.000 (da € 915.538.118,96 a € 715.538.118,96).

Quanto alla loro composizione si rileva che, negli esercizi in esame, la consistenza dei residui di competenza sostanzialmente è sempre la stessa e costantemente supera i 500.000.000 di euro.

Tra le cause a cui è imputabile la persistenza e la dimensione di tale fenomeno, oltre alla complessità delle procedure di ripartizione ed assegnazione del fondo, sono da evidenziare anche i notevoli ritardi che si accumulano nelle fasi propedeutiche alla predisposizione dal piano di riparto. Tanto ciò è vero che, il piano di riparto del 2011, risulta tuttora in fase di perfezionamento. Rallentamenti che, ovviamente, si ripercuotono sulla gestione degli enti di ricerca e contribuiscono alla formazione dei residui in esame.

A seguito della ricognizione sopra evidenziata, indispensabile per valutare la significatività del fenomeno nella gestione del fondo, il MIUR ha, in buona sostanza, confermato che la causa dell'accumulo è attribuibile al meccanismo di assegnazione dei fondi previsto dalla legge.

Come più volte esposto nel corso della presente relazione, il riparto del Fondo Ordinario per gli Enti ed istituzioni di ricerca viene infatti assegnato sulla base del dato storico degli anni precedenti ai sensi dell'art. 7, comma 2, del decreto legislativo n. 204 del 1998 ed è, essenzialmente, finalizzato alla copertura delle spese ordinarie di funzionamento in larga parte inerenti spese di personale.

Solo una parte delle assegnazioni è destinata al finanziamento di specifici progetti di ricerca di particolare rilevanza strategica e/o per sostenere iniziative connesse alla partecipazione dell'Italia a organismi internazionali.

In particolare, dall'analisi della situazione generale emerge che il fenomeno dei residui si manifesta soprattutto nella gestione dei grandi enti di ricerca (CNR, ASI, INFN).

Di seguito viene illustrata la situazione dei residui in tali enti nell'esercizio 2010.

L'ammontare della consistenza dei residui al 31/12/2010 (più propriamente somme conservate in bilancio ai sensi e per gli effetti dell'art. 36, II^o comma, del R. D. 18/1271923, n. 2440 e dell'art. 275, lettera f, del R. D. 23/05/1924, n. 1827), ammonta a complessivi € 527.524.963,66 distribuiti in misura preponderante per i seguenti grandi enti di ricerca:

Enti di ricerca	Residui di competenza al 31/12/2010
Agenzia Spaziale Italiana	€ 282.357.370,49
Consiglio Nazionale delle Ricerche	€ 125.894.448,89
Istituto nazionale di Fisica Nucleare	€ 72.884.045,00
Totale residui di competenza enti	€ 481.135.864,38
Totale residui di competenza al 31.12	€ 527.524.963,66
Incidenza %	91,2

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIUR.

Il MIUR ha comunque tenuto a sottolineare che, per ciascun esercizio finanziario in disamina la gestione finanziaria di competenza, nelle more di perfezionamento del decreto di riparto del FOE e nella contestuale attività istruttoria di valutazione dei piani di attività triennali predisposti dagli enti, si è svolta con erogazioni a cadenza trimestrale non superiori, per ciascun trimestre, al 25% dei rispettivi contributi assegnati nell'anno precedente, tenendo escluse dal computo le assegnazioni straordinarie. Inoltre, sempre sulla quota intera del contributo ordinario del precedente anno, il MIUR ha applicato, preliminarmente, per le liquidazioni in acconto, la percentuale di riferimento indicata in fase di definizione del piano di riparto quale criterio di computo per la liquidazione delle assegnazioni ordinarie.

Per l'ulteriore adozione dei provvedimenti di spesa concernenti i grandi enti di ricerca (Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto Nazionale di Fisica Nucleare, Agenzia Spaziale Italiana) la quota in acconto è stata determinata, compatibilmente alle richieste ed esigenze finanziarie formulate dagli enti predetti, nella misura comunque non superiore al predetto limite del 25% per ciascun trimestre, nel rispetto dei limiti del fabbisogno finanziario programmato, stabilito annualmente dal MEF con proprio provvedimento fino allo scorso esercizio finanziario.

E', inoltre, da evidenziare che, fino all'anno 2007, poi, le erogazioni ministeriali venivano effettuate nel rispetto del limite di giacenza per gli enti assoggettati a tesoreria unica, ai fini dell'attuazione dell'articolo 32, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) e dell'articolo 1, comma 20, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Tali disposizioni hanno avuto effetti anche sulla gestione relativa agli anni 2008-2010, ponendo un limite all'ammontare dei finanziamenti erogabili per ciascun trimestre e, conseguentemente, un limite allo smaltimento dei residui che ha fatto sentire i propri effetti anche nelle gestioni successive.

Per completezza viene riportato quanto specificato al riguardo dal MIUR⁴⁹: *"..gli stanziamenti definitivi per competenza e cassa del capitolo 7236 sono sostanzialmente allineati e coincidenti (fatta eccezione per l'anno 2010), talché la massa spendibile non ha mai trovato, nel corso del triennio, adeguata copertura con le risorse finanziarie di cassa. Viene pertanto assicurata solo una adeguata copertura della competenza, con sufficienti risorse di cassa, senza ulteriori assegnazioni per la copertura dei residui (salvo variazioni in più comunque non sufficienti o in meno in corso d'anno). Ne consegue la necessità di dover operare, nel corso delle gestioni, compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili in termini di cassa, una oculata e razionale gestione della stessa per la contestuale gestione dei residui e della competenza. Conseguentemente, si evidenzia in questa sede che la situazione dei residui al 31/12/2007 riportava un considerevole accumulo per complessivi € 944.284.420,01, da ripartire nella*

⁴⁹Cfr. nota MIUR, prot. C.d.c 5480-SCCGA-Y33-P del 30/5/2011, pag.2 del punto 6, in risposta allo specifico quesito volto in sede istruttoria alla Direzione generale per il coordinamento e lo sviluppo della ricerca, Ufficio III.

successiva gestione finanziaria 2008, secondo rispettive singole partite residue fra gli tutti gli enti ed istituzioni di ricerca finanziati a carico del capitolo 7236.

In particolare, si indica la notevole incidenza dell'accumulo di residui più significativi degli enti assoggettati alla normativa della tesoreria unica (L. 29/10/1984, n. 720) e alle disposizioni in materia di fabbisogno finanziario programmato, nel quadro del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, con successiva proroga dall'articolo 2 comma 9 della legge 23 dicembre 2009, n. 190 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010) per il triennio 2010-2012".

Ad ogni buon conto, circa la gestione finanziaria dei residui, il Ministero ha assicurato, di aver operato, per gran parte degli enti finanziati a carico del Fondo ordinario, con erogazioni il più possibile tempestive al fine di pervenire al loro smaltimento, reso realizzabile nell'anno successivo a quello di riferimento solo a seguito del perfezionamento del decreto di Riparto.

In ogni caso, la gestione sarebbe stata caratterizzata: *"... dalla necessità di consentire a inizio esercizio principalmente la copertura dei saldi - in gestione in conto residui - delle assegnazioni non erogate negli esercizi precedenti, fatto salvo in particolare un più accentuato accumulo, per i tre Grandi Enti di Ricerca su menzionati e, in particolare, per l'Agenzia Spaziale Italiana. Ciò sempre tenendo conto anche della necessità di provvedere all'erogazione per gli altri enti degli acconti in conto competenza, sulla base dei principi contenuti nel citato decreto legislativo n. 204 del 1998...(omissis).*

La duplice gestione finanziaria, in conto residui e in conto competenza, è tesa ad assicurare le necessarie differenti esigenze degli enti, al fine consentire loro di far fronte alle necessità finanziarie pregresse (con erogazioni in conto residui) e attuali (con risorse in conto competenza).

Ciò, unito alla circostanza che negli ultimi anni, come accennato in precedenza, l'adozione dei decreti di riparto ha subito un notevole slittamento temporale, ha comportato un incremento di rilevanti risorse in conto residui, in particolare nei confronti dell'Agenzia Spaziale Italiana, di cui si è dianzi cennato.

Rimane pertanto oggettivamente pregiudicata la erogazione dei saldi in conto competenza nell'esercizio finanziario di riferimento, con conseguente analoga costante formazione di una considerevole massa residua al 31/12 di ciascun anno, che si riflette sull'esercizio successivo, con conseguente accumulo di risorse in conto residui e necessità di smaltimento degli stessi.

Pur tuttavia si evidenzia che a partire dalla gestione finanziaria 2009 fino al primo semestre dell'anno finanziario 2011 è stato possibile effettuare un notevole smaltimento del cumulo dei residui degli anni precedenti, essendo venute ormai meno le problematiche connesse ai limiti di giacenza per gli enti assoggettati a tesoreria unica, che in maniera preponderante hanno inciso nel corso dei periodi di gestioni pregresse... (omissis). Si segnala al riguardo che sovente le variazioni in aumento del cap. 7236 finalizzate a tali scopi vengono effettuate dal competente Ministero dell'Economia e delle finanze negli ultimi giorni dell'anno, generando la

necessità di procedere ai relativi impegni o mantenimenti in bilancio, con conseguente aumento della massa di residui all'inizio dell'esercizio immediatamente successivo."

In definitiva, dalle ragioni esposte dal MIUR, si ricava la conclusione che la situazione relativa al suddetto accumulo è quasi fisiologica o, comunque, connaturata all'iter previsto per il procedimento di riparto.

Pur nella consapevolezza di ciò, questa Sezione non può non rilevare che tale gestione rappresenta un'anomalia (peraltro presente in numerosi capitoli del bilancio dello Stato, più volte censurata nelle relazioni al Parlamento di questa Corte⁵⁰) legata alle caratteristiche stesse della legislazione di spesa, alla farraginosità delle procedure, alle reiterate misure di slittamento di pagamenti e, spesso, alla scarsa capacità di spesa dimostrata dalle amministrazioni dello Stato⁵¹.

Sul punto, dunque, deve ritenersi auspicabile una revisione della normativa contabile o comunque prevedere la formazione di competenze amministrativo-gestionali specifiche in grado di realizzare un cambiamento nell'organizzazione del settore.

9. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI

L'analisi condotta ha evidenziato che il complesso delle risorse umane e finanziarie dedicate alla ricerca e all'innovazione, settore ritenuto prioritario per il processo di crescita economica e sociale (cfr., al riguardo, il Dpef 2009-2013 ed il successivo, Dpef 2010-2013), appare attualmente insufficiente, in assoluto, e comparativamente con gli altri paesi industrializzati.

In ambito europeo (nell'anno 2009, ultimo anno per il quale sono disponibili i dati di tutti i Paesi, secondo i dati ufficiali di Eurostat) l'Italia si è collocata al di sotto della media dei Paesi dell'Unione, con un indicatore di spesa pari allo 0.54 del PIL, mentre il Consiglio europeo, nel marzo del 2005, procedendo alla revisione intermedia della strategia di Lisbona, aveva sottolineato l'importanza di conseguire l'obiettivo generale di aumentare gli investimenti in ricerca e sviluppo tecnologico per arrivare, tendenzialmente, ad un livello del 3% del PIL di ciascuno Stato-membro entro il 2010.

⁵⁰ Cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, Elementi per l'audizione in materia di passaggio dal bilancio di competenza al bilancio di cassa, Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, 21 dicembre 2010, p. 6 ove si legge *"L'invocato approdo al bilancio di cassa trae origine, in particolare, dall'abnorme accumulo di residui che caratterizza il bilancio dello Stato. Ed invero al 31 dicembre 2009 lo stock dei soli residui passivi complessivi era pari a 97 miliardi di euro..."*.

⁵¹ Nel rapporto citato nella nota precedente la Corte dei conti ha così concluso: *"Per smaltire i residui, anziché ricorrere ad una congiunturale ed episodica manovra di accelerazione dei pagamenti ci sarebbe bisogno (per non sottoporre l'Amministrazione allo stress di continui altalenanti orientamenti normativi, volti ora alla imposizione di vincoli alla spesa, ora al loro superamento, ora ad un non sempre razionale mix di misure restrittive ed espansive) di adeguati interventi sul corpo della legislazione contabile, ormai superata, e di una mirata riorganizzazione degli uffici preposti alla gestione della spesa."*

Con il recente PNR da poco approvato, il Governo si è proposto, pur alla luce dell'attuale quadro dei conti pubblici, di perseguire un obiettivo minimo di spesa pari all'1.53 per cento del PIL entro il 2020 ed a realizzare una generale riorganizzazione della materia.

Per arrivare a tale risultato, accanto alla difficoltà di reperire nuove risorse, nel rispetto dei vincoli di compatibilità finanziaria del sistema dei conti pubblici, occorre affrontare altre criticità non sempre risolvibili con maggiori investimenti pubblici di sostegno diretto.

Dall'esame del bilancio dello Stato emerge, ad esempio, che il finanziamento della ricerca è caratterizzato da una vasta eterogeneità di fonti, da frammentarietà di interventi nonché diversità di soggetti coinvolti: fattori che, in assenza di una attenta programmazione delle attività e coordinamento tra le stesse, possono condurre a sovrapposizione di competenze e sprechi di risorse, come più volte evidenziato anche nella Relazione al Parlamento di questa Corte.

Sotto tale profilo, l'obiettivo contenuto nel PNR 2011/13 di pervenire alla redazione di un *bilancio consolidato della ricerca*, rappresenta una delle soluzioni possibili per rispondere all'esigenza di strutturare un quadro unitario della finanza pubblica dedicata ed, inoltre, pervenire ad una ricognizione degli strumenti e delle risorse attualmente disponibili per una riorganizzazione delle scelte allocative.

Nell'ipotesi che ciò non sia di immediata realizzazione, la rappresentata sovrapposizione di competenze ed attori coinvolti impone comunque un intervento veloce atto all'individuazione di strumenti di *governance* che, nel rispetto delle singole autonomie, favorisca l'integrazione ed il coordinamento delle azioni avviate e la semplificazione delle procedure, con l'obiettivo di assicurare l'ottimizzazione dei processi e delle attività di generazione, diffusione e applicazione della conoscenza.

Per quanto attiene all'attività di programmazione, occorre che l'approccio metodologico si basi su una costante rilevazione e che, dunque, il PNR sia puntualmente aggiornato con le cadenze previste dalla norma, senza soluzione di continuità (si rammenta che il PNR per il triennio 2008/10 non è mai intervenuto) per evitare che la *Ricerca* proceda in assenza di una strategia di intervento unitaria su scala nazionale nonché di adeguata allocazione delle risorse disponibili.

Ciò appare una esigenza maggiormente sentita a seguito delle novità introdotte dal D.Lgs. 213/09 che prevede l'assegnazione di una quota del fondo a specifici progetti ritenuti strategici nel PNR: è fondamentale, in tali casi, che la scelta venga operata su dati oggettivi e non su informazioni poco recenti.

Per quanto più specificamente attiene al procedimento di riparto del Fondo Ordinario per gli Enti di Ricerca, oggetto di indagine, gli interventi legislativi degli ultimi anni, seppure ispirati dall'intenzione di realizzare processi virtuosi di semplificazione ed ottimizzazione delle risorse, non sembra che abbiano, per lo meno nell'attuale fase iniziale, prodotto consistenti risultati di snellimento e accelerazione delle procedure.

Difatti, il provvedimento di riparto, probabilmente per il lungo iter a cui è sottoposto che prevede l'intervento di numerosi organi, nel periodo considerato dall'indagine, è sempre stato adottato con un anno di ritardo rispetto a quello in cui avrebbe dovuto incidere, con la conseguenza di inserirsi in una realtà già superata, in disparte il fatto che l'incertezza sui tempi e sulle risorse può compromettere l'efficienza di un settore caratterizzato da una forte dinamicità.

Le medesime osservazioni in ordine al ritardo che informa le varie fasi del procedimento sono state elevate dalle Commissioni parlamentari chiamate ad esprimere il parere sul decreto ministeriale di assegnazione delle risorse, le quali, negli ultimi anni, hanno concluso l'esame con l'invito al Governo a provvedere alla presentazione del decreto almeno entro il mese di febbraio/marzo dell'anno in corso.

Occorre, dunque, raggiungere una maggiore efficienza del sistema, nell'intento di abbreviare il circuito tra chi decide e chi è destinatario della decisione, realizzando in tal modo un procedimento più snello ed efficace.

Per ciò che riguarda l'attribuzione del contributo premiale pari al 7 per cento del totale, si evidenzia che, nell'anno 2011, ciò è avvenuto in assenza dei due presupposti giuridici richiesti dalla disposizione medesima (art. 4 del D.Lgs. 213/09), ovverosia, valutazione del merito da parte dell'Anvur e criteri stabiliti previamente da un decreto ministeriale avente natura non regolamentare.

In proposito, si richiama il Ministero controllato ad emettere al più presto il decreto di fissazione dei criteri al fine di rendere trasparenti le procedure di selezione dei progetti ed in linea con la normativa (tenuto anche conto che, sul punto, pendono già due interpellanze parlamentari).

Necessaria si presenta l'immediata operatività dell'Anvur, atteso il ruolo fondamentale assegnato a tale organo di valutazione, sia relativamente all'attribuzione della quota premiale nel riparto dei fondi sia –e soprattutto- in merito ai risultati dell'attività scientifica svolta dagli enti di ricerca, consentendo così di impostare più efficaci politiche di sviluppo future e razionalizzare la spesa a carico del bilancio dello Stato.

Ed ancora, in linea con quanto rappresentato dalle Commissioni Parlamentari in sede di osservazioni sul piano di riparto si sottolinea, da un lato, la necessità che i progetti premiali e strategici siano svolti all'interno degli enti di Ricerca e non con il ricorso a competenze esterne, onde evitare che risorse destinate ai medesimi enti siano suscettibili di diverso impiego; dall'altro, una maggiore definizione dei progetti (con l'inclusione degli obiettivi, dei costi previsti, della tempistica, delle eventuali aree critiche e del personale necessario).

Le risorse impegnate per tali finalità sono infatti molto ingenti ed, analogamente a tutti i procedimenti di spesa dello Stato, la loro erogazione deve essere fondata su presupposti concreti e rigorosi.

Sotto il profilo contabile, la gestione del FOE continua ad evidenziare criticità sotto il profilo dello smaltimento della grande massa dei residui per cui si richiede uno sforzo organizzativo

diretto alla semplificazione degli strumenti di intervento ed alla accelerazione delle varie fasi della gestione.

In definitiva, nell'auspicio che si renda immediatamente operativa l'Agenzia ANVUR, si richiama l'attenzione del MIUR sulle seguenti priorità, affinché:

- il PNR sia annualmente aggiornato;
- venga adottato il decreto ministeriale di natura non regolamentare contenente i criteri di riparto per la quota premiale, di cui all'art. 4 D.Lgs. 213/09, al fine della trasparenza delle procedure tese alla scelta dei progetti;
- il decreto di ripartizione del FOE, sia adottato in tempi tali da consentirne l'inoltro alle Commissioni parlamentari, almeno, entro il mese di febbraio/marzo di ciascun anno;
- realizzi una migliore organizzazione contabile con smaltimento dei residui;
- i progetti premiali e bandiera siano corredati dall'indicazione puntuale degli obiettivi, dei costi previsti, della tempistica, delle eventuali aree critiche e del personale necessario;
- la realizzazione dei progetti avvenga all'interno degli enti e, solo nell'ipotesi in cui non si ravvisino professionalità specifiche in grado di espletarli, possa essere prevista la facoltà di una realizzazione esterna, previa procedura selettiva a carattere concorsuale.