

Numero 02210/2016 e data 25/10/2016

REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Adunanza della Commissione speciale del 14 settembre 2016

NUMERO AFFARE 01645/2016

OGGETTO:

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Schema di decreto legislativo recante: “*Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca*”, adottato ai sensi dell’articolo 13 della legge 124/2015.

LA COMMISSIONE SPECIALE

Vista la relazione n. 1645/2016 del 29/08/2016 con la quale il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 123 del 5 settembre 2016, che ha istituito la Commissione speciale per la trattazione dell'affare in questione;

Considerato che nell'adunanza del 14 settembre 2016, presente anche il Presidente aggiunto Ermanno de Francisco, la Commissione speciale ha esaminato gli atti e udito i relatori consiglieri Vincenzo Neri e Stefano Fantini;

PREMESSO E CONSIDERATO

1. Il quadro costituzionale, internazionale e legislativo

1.1. La ricerca scientifica nell'art. 33 Cost. e nelle altre norme costituzionali

La scienza assume un ruolo centrale tra i valori tutelati dalla Costituzione italiana.

Intesa nella sua duplice accezione di attività di ricerca della verità e di attività di divulgazione dei risultati e delle esperienze ricavati dalla ricerca stessa, la scienza è presa in considerazione all'art. 33 Cost., laddove si stabilisce che «*L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento*». Tale disposizione è dunque diretta a garantire la libertà dell'arte e della scienza, e dei loro rispettivi insegnamenti, in quanto strumentali alla crescita culturale e al progresso dell'umanità.

La Costituzione non si limita soltanto a sancire la libertà della ricerca, ma impegna altresì lo Stato nella sua promozione e nel suo sostegno prescrivendo che «*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica*» (art. 9 Cost.).

In altri termini, nel nostro impianto costituzionale, la ricerca scientifica viene tutelata su due livelli: attraverso l'esplicito riconoscimento della libertà in parola e attraverso l'impegno dello Stato – in primis del Legislatore – a promuovere la ricerca.

La necessità di fornire adeguate tutele e garanzie alla ricerca scientifica si fa ancora più forte dal momento che la libertà di ricerca scientifica risulta spesso strumentale all'esercizio di un diritto fondamentale come quello alla salute (art. 32 Cost.) – intesa sia nella sua dimensione individuale sia in quella collettiva – e al connesso diritto all'autodeterminazione in ambito sanitario.

La libertà di ricerca si trova, inoltre, a interagire con la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.). Infine, lo sviluppo e il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica costituiscono certamente fattori che incidono positivamente sul corretto assetto concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese.

Sotto il profilo contenutistico, la libertà di ricerca scientifica si traduce, essenzialmente, nel tutelare chiunque vi si dedichi da condizionamenti che possano sorgere per finalità estranee alla ricerca stessa. Occorre dunque assicurare che lo scienziato sia messo nelle condizioni di procurarsi i mezzi per svolgere le proprie ricerche, che l'attività di ricerca si svolga a più largo raggio possibile e all'interno di istituzioni "libere".

A questo proposito, deve essere rilevato che l'art. 33, ultimo comma, Cost. assicura alle istituzioni di alta cultura, università ed accademie «il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato». In tale contesto, assume particolare importanza la potestà statutaria riconosciuta dal legislatore a garanzia dell'autonomia universitaria.

1.2. Le fonti sovranazionali e i principi della Carta europea dei ricercatori e *dell'European Framework*

1.2.1 Analoghi principi sono espressi anche a livello sovranazionale.

L'art. 13 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea stabilisce: «*Le arti e la ricerca scientifica sono libere*».

L'art. 15, comma 3, del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali di New York del 19 dicembre 1966 sancisce l'impegno degli Stati aderenti «*a rispettare la libertà indispensabile per la ricerca scientifica e l'attività creativa*».

L'art. 27 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 proclama il diritto di ogni individuo «*di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, di godere delle arti e di partecipare al progresso scientifico ed ai suoi benefici*».

1.2.2 Al fine di creare uno Spazio Europeo per la Ricerca, con la raccomandazione dell'11 marzo 2005 (Racc. 2005/251/CE), la Commissione europea ha deliberato la Carta europea dei ricercatori e il Codice di condotta per l'assunzione dei ricercatori. Si tratta dell'unico documento generale dell'Unione Europea con cui vengono stabiliti per tutti gli Stati membri principi e disposizioni in ordine alla professione di ricercatore.

La Carta Europea contiene «*un insieme di principi generali e requisiti che specificano il ruolo, le responsabilità e i diritti dei ricercatori e delle persone che assumono e/o finanziato i ricercatori*». In particolare, essa «*è destinata a tutti i ricercatori dell'Unione europea in tutte le fasi della loro carriera e disciplina tutti i campi di ricerca nel settore pubblico e privato, indipendentemente dal tipo di nomina o di occupazione, dalla natura giuridica del datore di lavoro o dal tipo di organizzazione o istituto nei quali viene svolto il lavoro*».

L’obiettivo politico finale della raccomandazione 2005/251/CE è «*contribuire allo sviluppo di un mercato europeo del lavoro attrattivo, aperto e sostenibile per i ricercatori, in cui le condizioni di base consentano di assumere e trattenere ricercatori di elevata qualità in ambienti veramente favorevoli alle prestazioni e alla produttività*» (considerando n. 8).

Strumenti necessari ed imprescindibili per il raggiungimento di questi obiettivi sono:

- l’offerta ai ricercatori di sistemi di sviluppo di carriera sostenibili in tutte le fasi della carriera, indipendentemente dalla loro situazione contrattuale e dal percorso professionale scelto;
- il riconoscimento dei ricercatori come parte integrante delle istituzioni nelle quali lavorano;
- la rimozione degli ostacoli amministrativi e giuridici che si frappongono alla mobilità geografica ed intersetoriale;
- la valorizzazione di tutte le forme di mobilità dei ricercatori anche attraverso una loro valutazione all’interno dei meccanismi di carriera e di avanzamento professionale.

La Carta detta una serie di principi generali rivolti sia ai ricercatori sia ai datori di lavoro e/o agli organismi finanziatori.

Per quanto riguarda i principi generali e i requisiti applicabili ai ricercatori, la Carta sancisce innanzitutto la libertà di ricerca e, al contempo, ne impone il bilanciamento con altre esigenze (quali gli scopi istituzionali dell’istituzione di appartenenza, i bilanci e le infrastrutture esistenti, l’imposizione di alcuni limiti alla diffusione dei risultati, ad es., i diritti di proprietà intellettuale).

La Carta rivolge altri importanti principi nei confronti dei ricercatori: responsabilità e comportamento professionale; la conoscenza e il rispetto degli obblighi contrattuali; la responsabilità per le risorse loro attribuite, anche nei confronti della collettività dei contribuenti allorché l’attività di ricerca sia finanziata da fondi pubblici; l’adozione di procedure di lavoro sicure; la conoscibilità delle loro attività di ricerca da parte della società in senso lato; il dovere di perfezionarsi, e aggiornarsi costantemente.

Molto importanti sono altresì i principi generali dettati dalla Carta europea per i datori di lavoro e i finanziatori: riconoscimento professionale, non discriminazione, mantenimento di un ambiente e di condizioni di lavoro adeguati allo svolgimento dell’attività di ricerca, l’equilibrio di genere, l’adozione di procedure per l’assunzione del personale o per la selezione dei progetti da finanziare aperte, trasparenti e che seguano principi comparabili a livello internazionale.

Parimenti trasparenti, aperti, equi e accettati dalle comunità cui sono applicati devono essere i sistemi di valutazione adottati dai datori di lavoro e/o finanziatori.

Sotto il profilo dello sviluppo della carriera, la Carta pone l’accento sull’importanza di valorizzare i diversi profili di attività che un ricercatore può svolgere, dalla creazione di conoscenza originale, alla comunicazione, trasferimento e diffusione dei risultati ottenuti, le attività di tipo manageriale e di consulenza che completano il profilo professionale.

Da segnalare è, infine, la valorizzazione della «*mobilità geografica, intersetoriale, inter- e transdisciplinare e virtuale nonché della mobilità tra il settore pubblico e privato, come strumento fondamentale di rafforzamento delle conoscenze scientifiche e di sviluppo professionale in tutte le fasi della carriera di un ricercatore*gli

strumenti amministrativi che consentano la “trasferibilità” dei diritti in materia di previdenza sociale e retribuzioni, conformemente alla legislazione nazionale».

In definitiva, la Carta europea dei ricercatori rappresenta un imprescindibile punto di riferimento per la valutazione della qualità della normativa nazionale in questo settore. Soltanto con il recepimento e la concreta attuazione dei principi in essa contenuti – che peraltro sono fatti propri dalla legge delega – sarà possibile predisporre le condizioni per la realizzazione di un mercato del lavoro aperto dei ricercatori in Europa, così inverando il fondamentale principio dell’Unione della libera circolazione nonché l’obiettivo politico-strategico dell’integrazione dei diversi sistemi scientifici nazionali. Con conseguenti vantaggi per il sistema economico dell’Unione in punto di competitività e dinamismo nell’importante settore della ricerca scientifica.

1.2.3 La raccomandazione della Commissione europea del 2005/251/CE ha ricevuto un forte impulso nel luglio del 2011, quando la Direzione Generale per la ricerca e l’innovazione della Commissione europea ha elaborato il documento «*Towards a European Framework for Research Careers*», che propone una classificazione dei profili che caratterizzano i ricercatori nei vari stadi della loro carriera, identificando le caratteristiche comuni dei ricercatori prescindendo dalla disciplina nazionale e dai diversi campi di intervento – sia pubblici che privati – dell’istruzione e della ricerca.

Muovendo dalla constatazione che il mercato del lavoro dei ricercatori è nei fatti poco trasparente, sostanzialmente chiuso o poco aperto, frammentato anche a livello nazionale, con forti barriere alla libera circolazione e scambio tra settori e paesi, il documento in esame si pone l’obiettivo di realizzare un “mercato del lavoro” per i ricercatori aperto e trasparente, con carriere comparabili, nonché una struttura di carriera comparabile a livello europeo fra settori e paesi, da adottare a livello nazionale su base volontaria.

Il documento prevede quattro distinti profili di ricercatore – *First Stage, Recognized, Established, Leading* – che si differenziano in base al grado di indipendenza scientifica acquisita dal ricercatore e al possesso di una *leadership* nel settore o area di ricerca nei quali opera. Il *Framework* si applica indipendentemente dal settore di lavoro o dalla disciplina di appartenenza, creando un linguaggio comune da utilizzare per indicare i diversi livelli di maturità scientifico-professionale raggiunti dal ricercatore. Pertanto, esso è suscettibile di essere utilizzato da diversi fruitori individuali nazionali e internazionali. In sostanza, il *Framework* è diventato un sistema di classificazione della professione del ricercatore ed è attualmente usato anche per la categorizzazione di diversi strumenti di finanziamento a livello Europeo, nonché nelle rilevazioni sulla mobilità dei ricercatori in Europa e nel mondo.

Attraverso questo documento si vuole dunque raggiungere un nuovo importante risultato nell’ottica della creazione di un mercato del lavoro aperto: stabilire un criterio comune per il riconoscimento dei profili professionali dei lavoratori, a prescindere dal luogo in cui essi svolgono l’attività di ricerca e dalla denominazione della propria posizione.

1.3. La disciplina attualmente vigente

Prima di esaminare gli obiettivi della riforma, occorre illustrare brevemente la disciplina attualmente vigente in tema di Enti pubblici di ricerca (d’ora in avanti: EPR) e, in particolare, i profili che hanno reso necessario l’intervento normativo in esame.

In primo luogo, è da evidenziare il carattere estremamente frammentario della disciplina attualmente vigente. Allo stato manca, infatti, un quadro normativo generale di riferimento in materia di EPR.

Ogni ente di ricerca trova quindi la propria disciplina nella rispettiva legge istitutiva, con tutto ciò che ne deriva in punto di mancanza di organicità e disomogeneità nella regolamentazione di questa tipologia di enti pubblici.

Ma anche laddove vengano in rilievo norme dalla più ampia portata applicativa emergono ugualmente forti criticità. Tra queste occorre innanzitutto evidenziare la scarsa autonomia statutaria, regolamentare, finanziaria e contabile attribuita agli EPR.

Infatti, l'art. 8 della legge n. 168/1989 ha previsto che soltanto gli enti e le istituzioni pubbliche nazionali di ricerca «*a carattere non strumentale hanno autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile ai sensi dell'articolo 33 della Costituzione e si danno ordinamenti autonomi, nel rispetto delle loro finalità istituzionali, con propri regolamenti*».

Di contro, gli artt. 6 e 7 della legge n. 168/1989 riconoscono alle Università completa autonomia statutaria, regolamentare, finanziaria e contabile.

Sul piano normativo generale sussiste pertanto una profonda differenza tra Università ed EPR, da un lato, e nell'ambito degli stessi enti pubblici di ricerca, tra gli enti di carattere strumentale e gli enti non strumentali, dall'altro lato. Tale disparità di trattamento impedisce, allo stato, di ritenere completato quel processo di autonomia e di terzietà che il legislatore ha pur ritenuto di avviare con la riforma di cui alla l. n. 168.

In secondo luogo, a differenza dei ricercatori e dei professori universitari, il cui *status* è definito per legge, lo status giuridico dei ricercatori degli Enti pubblici di ricerca viene determinato, fin dal 1989, dalla contrattazione sindacale. Invero, la regolamentazione della materia è demandata alla contrattazione sotto vari profili, compreso quello degli accessi e delle progressioni in carriera, e ciò anche per l'assenza di previsioni legislative che riguardino specificamente i ricercatori e i tecnologi.

In conclusione, ciò che caratterizza il sistema normativo attualmente vigente è il disallineamento, sotto vari profili, rispetto al sistema delle autonomie universitarie.

2. I criteri della legge delega e le finalità della riforma

Con l'art. 13 della Legge n. 124/2015, recante “Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca”, il Governo è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi al fine di «*favorire e semplificare le attività degli enti pubblici di ricerca (EPR) e rendere le procedure e le normative più consone alle peculiarità degli scopi istituzionali di tali enti, anche considerando l'autonomia e la terzietà di cui essi godono*

I principi e criteri direttivi fissati nella delega sono i seguenti:

- a) garantire il recepimento della Carta europea dei ricercatori e del documento *European Framework for Research Careers*, con particolare riguardo alla libertà di ricerca e all'autonomia professionale; consentire la portabilità dei progetti di ricerca e la relativa titolarità valorizzando la specificità del modello contrattuale del sistema degli enti di ricerca;

- b) inquadramento della ricerca pubblica in un sistema di regole più snello e più appropriato a gestirne la peculiarità dei tempi e delle esigenze del settore, nel campo degli acquisti, delle partecipazioni internazionali, dell'espletamento e dei rimborsi di missioni fuori sede finalizzate ad attività di ricerca, del reclutamento, delle spese generali e dei consumi, ed in tutte le altre attività proprie degli EPR;
- c) definizione di regole improntate a principi di responsabilità ed autonomia decisionale, anche attraverso la riduzione dei controlli preventivi ed il rafforzamento di quelli successivi;
- d) razionalizzazione e semplificazione dei vincoli amministrativi, contabili e legislativi, limitandoli prioritariamente a quelli di tipo «*a budget*»;
- e) semplificazione della normativa riguardante gli EPR e suo coordinamento con le migliori pratiche internazionali.

In via generale, lo scopo della riforma è quello di innovare la disciplina attualmente vigente in materia di EPR, differenziandola da quella prevista per la maggior parte delle pubbliche amministrazioni, al fine di allinearla quasi completamente al sistema delle autonomie universitarie.

La finalità principale è dunque quella di attribuire a tali enti autonomia statutaria, regolamentare, programmatica e contabile, in attuazione e nel rispetto dei principi di autonomia sanciti nell'art. 33 Cost. .

Altra importante finalità della legge delega è la predisposizione, per la ricerca pubblica, di un sistema di regole semplificate che devono includere, fra l'altro, anche i meccanismi di reclutamento.

In sostanza, il riordino, la ristrutturazione e la semplificazione costituiscono i principali obiettivi della riforma, ma in tale contesto il legislatore ha voluto altresì procedere ad un'opera di valorizzazione e rivalutazione degli enti pubblici di ricerca, in ragione degli effetti positivi sull'economia del Paese che un siffatto intervento è certamente destinato a produrre. Per tale motivo, pur nell'ambito di un intervento diretto alla semplificazione amministrativa, il legislatore ha ritenuto opportuno includere tra gli obiettivi della riforma il recepimento della Carta europea dei ricercatori e del documento *European Framework for Research Careers*, con particolare riguardo alla libertà di ricerca, all'autonomia professionale e alla portabilità e titolarità dei progetti «*valorizzando la specificità del modello contrattuale del sistema degli enti di ricerca*».

L'importanza di tali ultimi aspetti, come si vedrà in sede di osservazioni puntuali all'articolato, suggerisce una modifica degli articoli 2 e 11 per rendere effettivo l'adeguamento della disciplina sugli EPR agli atti sovranazionali sin qui esaminati.

3. Rilievi e condizioni generali

3.1. La necessità di integrare l'attività di consultazione

Posto che uno dei principali obiettivi che l'intervento normativo si propone di realizzare è quello di rendere le procedure e le normative più consone alle peculiarità degli scopi istituzionali di tali enti, lo strumento della consultazione svolge un ruolo fondamentale e imprescindibile al fine di individuare in concreto le specifiche criticità degli EPR e conseguentemente avviare, in vista di un loro effettivo superamento, il processo di riforma e semplificazione amministrativa (cfr., su questo strumento di qualità della regolazione, il parere di comm. spec. n. 1142 del 9 maggio 2016, punto 13.1, dove si richiamano anche i *report* dell'OCSE in materia).

Tuttavia, dall'esame della scheda AIR risulta la assoluta carenza dell'attività di consultazione nella redazione dello schema in esame: tale dato emerge sotto due diversi profili.

Da un lato, l'individuazione dei problemi da risolvere con l'intervento normativo in oggetto appare del tutto sconnessa dalla fase di consultazione e di analisi di impatto, laddove dovrebbe essere l'opposto. È vero che, nella scheda AIR (Sezione 1), lett. A), si elencano, in effetti, le “*principali criticità emerse*” con riferimento agli EPR (che appaiono anche condivisibili: “scarsa autonomia statutaria, regolamentare, programmatica e contabile”; “insufficiente livello di premialità, legato anche alla scarsa mobilità”; “ridotta libertà di ricerca e scarsa autonomia professionale”; “inadeguatezza dell'attuale disciplina normativa”; “inadeguatezza dell'attuale sistema contabile del EPR”). Tuttavia, nell'elencare tali criticità, il Governo non fa alcun riferimento alle tecniche di indagine ad esse relative, e alle modalità con cui esse sono state individuate e al modo in cui sono emerse; men che meno si fa riferimento alla fase di consultazione.

Dall'altro lato (scheda AIR, Sezione 2), si afferma che “*sono stati consultati gli enti di ricerca destinatari dell'intervento, nelle persone dei presidenti degli enti stessi*” e che da questi incontri “*non sono emersi rilievi critici*” sulle linee generali dello schema normativo. Come già sottolineato in più occasioni da questo Consiglio di Stato, non può essere considerata tecnicamente una consultazione quella svolta esclusivamente nei confronti dei dipendenti o del personale interno interessato (cfr. comm. spec. 5 maggio 2016, n. 1113, in materia di dirigenza sanitaria, punto 2, capoverso 18; comm. spec., 9 maggio 2016, n. 1142, in materia di autorità portuali, punto 13.1; sez. atti norm., 22 marzo 2016, n. 764, in materia di riorganizzazione del MAE, punto 12.1; sez. atti norm., 21 luglio 2016, n. 1701, in materia di servizi di vigilanza antincendio, punto 4, capoverso 3).

Inoltre, la consultazione allo stato risulta carente perché manca una ricognizione adeguata ed effettiva delle problematiche del sistema di ricerca italiano e un'interlocuzione con il mondo scientifico “esterno” a quello degli enti.

È altresì assente un confronto con i settori interessati (agricoltura, medicina, tecnologia, etc. etc.), ivi compresi gli operatori e le imprese attivi in quei settori.

Difetta, infine, una fase di ascolto degli operatori internazionali del settore, che pure sono decisivi in una ricerca che prescinde sempre di più dalle frontiere nazionali.

Tutta questa attività appare necessaria e propedeutica all'emanazione del testo finale dello schema. Il suo svolgimento è condizione necessaria per il parere favorevole di questo Consiglio di Stato, e avrebbe potuto condurre ad una pronuncia interlocutoria di questa Commissione speciale. Tuttavia, per esigenze di celerità anche legate ai termini della delega, si ritiene che essa possa essere svolta nelle fasi successive dell'iter normativo, purché sia effettuata con modalità adeguate.

Se tale attività dovesse condurre a modifiche sostanziali del testo, questo andrebbe ritrasmesso al Consiglio di Stato per un ulteriore, rapidissimo esame.

3.2. La necessità di prevedere un'attività di monitoraggio

Oltre alla preventiva attività di consultazione, assume un ruolo decisivo anche la successiva attività di monitoraggio.

Invero, nell'esame della cd. ‘riforma Madia’ il Consiglio di Stato ha sottolineato in più occasioni la rilevanza cruciale della fase attuativa di una riforma che mira a un cambiamento profondo nell'amministrazione pubblica del Paese (cfr. pareri: sez. atti norm. 24 febbraio 2016, n. 515, al

punto 3; comm. spec. 30 marzo 2016, n. 839, al punto 1 del ‘considerato’; comm. spec. 1° aprile 2016, n. 855, ai punti II.f).4, II.f).5 e II.g).1; comm. spec. 7 aprile 2016, n. 890, al punto 1 del ‘considerato’; comm. spec. 15 aprile 2016, n. 929, punti 1.5 e 3.1 del ‘considerato’; comm. spec. 3 maggio 2016, n. 1075, al punto 2, parte I del ‘premesso e considerato’; comm. spec. 5 maggio 2016, n. 1113, al punto 2; comm. spec. 9 maggio 2016, n. 1142, ai punti 2.4 e 3.3, parte I, e 6.8.1, parte II, del ‘considerato’; comm. spec. 12 maggio 2016, n. 1183, punto 2.2 del ‘considerato’; comm. spec. 13 luglio 2016, n. 1640, al punto 2 del ‘premesso e considerato’, comm. Spec. 4 agosto 2016, n. 1784, parte A, punto 2.1). Si è affermato che una riforma è tale solo quando raggiunge un’effettiva attuazione, che sia percepita da cittadini e imprese e rilevata dai dati statistici. L’attuazione passa attraverso l’emanazione di correzioni legislative e di fonti secondarie, l’elaborazione di prassi applicative virtuose (cd. *best practices*) e soprattutto l’adozione di adeguate iniziative – non normative – di formazione, comunicazione istituzionale e informatizzazione. Tali misure non sono ‘aggiuntive’ rispetto alla riforma, fanno parte integrante della riforma stessa, e ne possono determinare il successo in misura rilevante.

Nello schema in esame, la disciplina di tale fase di monitoraggio manca del tutto, anche se la Sezione 1, lett. C, della scheda AIR contiene qualche elemento che però deve essere adeguatamente sviluppato.

A tal fine, nel caso di specie, è necessario – ad avviso di questo Consiglio di Stato – prevedere un compiuto meccanismo di monitoraggio già nello schema in esame, con una nuova norma ad hoc. Non appaiono, allo scopo, sufficienti, le previsioni limitate e parziali di cui all’art. 6, comma 4, dello schema (monitoraggio sull’andamento delle assunzioni) e di cui all’art. 7, comma 4 (secondo cui la consultazione dei presidenti degli EPR relaziona periodicamente sullo stato di attuazione della Carte europea dei ricercatori).

In primo luogo, tale meccanismo dovrebbe indicare il soggetto, o un gruppo di soggetti, deputato a svolgere il monitoraggio stesso. Potrebbe essere opportuno individuare tale funzione non soltanto in capo al MIUR: sia per rimarcare la maggiore autonomia degli EPR, sia per considerare anche gli EPR operanti in altri settori, ad es. quello sanitario.

In secondo luogo, si dovrebbe contemplare l’utilizzo di indicatori sostanziali e non solo formali. In particolare, la Sezione I, lett. C), della scheda AIR, considera come indicatore generale per la verifica del raggiungimento degli obiettivi della riforma “*l’effettivo adeguamento degli statuti e dei regolamenti alle prescrizioni innovative contenute nell’emanando d.lgs.*”: tale obiettivo appare, invero, meramente strumentale, perché non garantisce, di per sé, un cambiamento effettivo della realtà attuale.

Più significativi appaiono, invece, quelli che sono considerati dalla stessa scheda come “*indicatori specifici*” (“effettiva realizzazione della libertà di ricerca”, “portabilità dei progetti”, “valorizzazione professionale”, “tutela della proprietà intellettuale”) e che dovrebbero diventare gli indicatori principali della VIR, garantendo un migliore coordinamento tra gli “*indicatori specifici*” e gli indicatori principali. A questi indicatori se ne potrebbero aggiungere altri quali, a titolo di mero esempio, la misurazione di un eventuale fenomeno di rientro di scienziati e ricercatori da sedi estere all’Italia.

Si potrebbero, infine, rendere pubblici i risultati di questo monitoraggio, ad esempio tramite una relazione al Parlamento, ovvero al rapporto rivolto al sistema universitario e di ricerca.

Appare importante che tutto questo meccanismo sia contenuto, come si è detto nel rilievo iniziale, già nella norma primaria dell’emanando decreto legislativo.

Anche tale rilievo è posto come condizione dal Consiglio di Stato per il parere favorevole allo schema in oggetto.

3.3. La necessità di provvedere a un riordino normativo

Da ultimo, ma non per ultimo, occorre considerare la necessità che un intervento così rilevante debba avere anche una funzione di riordino normativo – se non addirittura di codificazione – della legislazione oggi in vigore, che pure viene dal Governo considerata “inadeguata” nell’elencazione delle criticità nella scheda AIR.

Orbene, l’intervento interessa un ampio numero di normative preesistenti, coprendo un arco di almeno tre decenni: dalla l. n. 168 del 1989 sull’istituzione del Ministero al d.lgs. n. 204 del 1998, di attuazione della legge n. 59 del 1997, e al d.lgs. n. 213 del 2009 sul riordino degli enti di ricerca in attuazione della delega di cui alla l. n. 165 del 2007. Ma i testi normativi interessati sono anche molti altri.

Si ritiene, allora, necessaria la ricognizione e il riordino di questa stratificazione normativa in un testo unico, che potrebbe avere natura innovativa, cogliendo l’occasione dalla possibilità di procedere a decreti integrativi o correttivi, ma anche solo ricognitiva, ai sensi dell’art. art. 17-bis, comma 3, della legge n. 400 del 1988.

4. Rilievi sull’articolato

Con riguardo al preambolo, il tredicesimo rigo della pag. 3 richiede l’aggiunta di una virgola dopo il “*Visto l’art. I, comma 343*”. Inoltre, non appare strettamente conferente il richiamo alla legge 8 agosto 1977, n. 546, contenuto nel quarto “visto” di pagina 1, che può dunque essere espunto.

1) L’articolo 1 contiene un’elenco di enti pubblici di ricerca cui si applica la normativa in esame. Non è invece chiarito il regime giuridico degli altri enti di ricerca non compresi nell’elenco: ciò pone problemi interpretativi sia sotto il profilo della ragionevolezza della coesistenza di differenti discipline generali, sia sotto il profilo dell’eventuale non ascrivibilità degli enti non ricompresi nell’elenco tra gli enti pubblici di ricerca.

La Commissione speciale rileva come l’esaustività della disciplina di cui allo schema in esame sembri essere una condizione necessaria anche ai sensi della norma di delega.

Si rende, pertanto, opportuna una riformulazione chiarificatrice del primo comma, che potrebbe essere la seguente: “*Il presente decreto si applica a tutti gli enti pubblici di ricerca che, alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, sono i seguenti:*”. Tale nuova formulazione, oltre a rendere più chiaro l’ambito di applicazione del decreto – senza irrigidire il sistema a fronte di situazioni specifiche, che rinvengono adeguata considerazione nel comma 2 – impone anche una ricognizione più completa degli enti pubblici di ricerca esistenti nell’ordinamento giuridico in vista dell’approvazione in via definitiva dello schema.

2) Il Consiglio reputa opportuno modificare l’attuale formulazione dell’articolo 2, comma 1, ritenendola non esaustiva della delega contenuta all’articolo 13, comma 1, lett. a) l. 124/2015.

Difatti, le finalità elencate nella norma, alle quali dovranno adeguarsi statuti e regolamenti degli ERP, non sembrano esaurire tutte le finalità prefissate dalla delega e dai principali documenti internazionali che sempre ai sensi della delega devono essere recepiti.

Come ricordato in premessa, la Carta europea dei ricercatori e il documento *European Framework for research careers* svolgono a livello internazionale un ruolo di estrema importanza perché, tra l’altro, garantiscono alcuni principi di carattere generale all’attività di ricerca (peraltro, in perfetta coerenza con l’articolo 33 Costituzione) e permettono di creare una disciplina comune delle carriere dei ricercatori.

Per tale ragione, si suggerisce la riformulazione nei seguenti termini: “*Gli enti di cui al comma 1 dell’articolo 1, recepiscono nei propri statuti e regolamenti la Raccomandazione della Commissione Europea EUR 21620 dell’11 marzo 2005 riguardante la Carta Europea dei ricercatori e il Codice di Condotta per l’Assunzione dei Ricercatori per garantire, tra l’altro, libertà di ricerca, portabilità dei progetti, valorizzazione professionale, tutela della proprietà intellettuale, adeguati sistemi di valutazione e la più ampia partecipazione alle fasi decisionali per la programmazione e l’attuazione della ricerca*”.

Quanto al monitoraggio sull’effettività di questo adeguamento da parte dei singoli ERP, cfr. *infra*, i rilievi relativi all’art. 4.

3) L’articolo 3 contiene una disciplina unitaria indifferenziata degli statuti e dei regolamenti, senza distinguere in relazione ai contenuti propri dell’una e dell’altra fonte di produzione (ad es., la dimensione prevalentemente organizzativa dello statuto, e la disciplina di attuazione contenuta nei regolamenti).

Si rimette al Governo la valutazione dell’opportunità di chiarire tale distinzione e di specificare cosa debba essere previsto nello statuto e cosa nel(le varie tipologie) di regolamento (ad es.: gli statuti dettano la disciplina generale e le regole fondamentali di funzionamento, i regolamenti invece le regole più di dettaglio, etc.).

Giova precisare, peraltro, che la disposizione dell’art. 3 ha un contenuto principalmente tipico degli statuti, ad eccezione forse di quanto previsto alla lett. a) (che si riferisce alla disciplina della missione e degli obiettivi di ricerca), atteso che gli obiettivi di ricerca devono conformarsi a quanto previsto a livello nazionale ed europeo, nonché alle linee di indirizzo del Ministro vigilante: tale attività appare quindi più vicina a una dimensione attuativa propria della disciplina di rango regolamentare, per sua natura meno stabile e maggiormente suscettibile di adeguamento nel tempo.

4) L’articolo 4 fa riferimento ai soli regolamenti di amministrazione, finanza e contabilità, nonché del personale; sembrerebbero rimanerne fuori i regolamenti di altro tipo, ad esempio quelli di organizzazione. In ragione della utilità pratica degli stessi, appare opportuno integrare il comma 1 dell’art. 4 nei termini che seguono: “*Gli statuti e i regolamenti di amministrazione, finanza e contabilità, e del personale degli Enti, nonché i regolamenti di organizzazione ...*”.

Occorre inoltre riflettere sulla natura perentoria del termine di sessanta giorni entro cui il Ministro vigilante esercita il controllo su statuti e regolamenti, prevista dal comma 2. È ragionevole ritenere che l’inazione dell’Autorità di controllo non possa travolgere l’atto dell’ente: pertanto, il mancato controllo entro il termine previsto non può viziare la legittimità dell’atto (statuto o regolamento) successivamente adottato dall’ente di ricerca in assenza di controllo. Piuttosto, il termine deve ritenersi posto a garanzia dell’ente di ricerca, comportando il suo spirare (come avviene anche nell’affine materia degli statuti e regolamenti delle Università ai sensi dell’art. 6, comma 9, della legge 9 maggio 1989, n. 168) soltanto la consumazione del potere di controllo che la norma attribuisce all’organo tutorio. Va anche rilevato che l’eventuale esercizio tardivo del potere di controllo, pur se non può avere alcun effetto coercitivo nei confronti dell’ERP, può comunque essere tenuto in considerazione dall’ente come suggerimento non vincolante.

Il comma 3, relativo al parere del Ministero dell'economia, potrebbe essere modificato più chiaramente nei seguenti termini: “*Con riferimento alla procedura di cui al comma 2 il Ministero vigilante acquisisce, entro e non oltre venti giorni dalla trasmissione dello statuto da parte dell'Ente, il parere, per quanto di competenza, del Ministero dell'Economia e Finanze. Trascorso detto termine, il parere si considera comunque acquisito positivamente*”. Occorre, infatti, allineare la disciplina in esame a quella dell'art. 6, comma 2, dello schema, nonché a quella generale del silenzio assenso di cui all'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990, dalla quale non ci sono ragioni per discostarsi (cfr., sul punto il parere Comm. spec., 13 luglio 2016, n. 1640, in risposta a un quesito sui problemi applicativi insorti del citato articolo 17-bis).

5) Riguardo all'articolo 5, è importante considerare che il fondo destinato al finanziamento premiale, cui si riferisce il comma 3, nella misura in cui viene coperto dalla riduzione del fondo ordinario, risulta inadeguato allo scopo di promuovere e sostenere il prioritario obiettivo dell'incremento qualitativo dell'attività scientifica; non può peraltro tacersi che la legge delega (art. 13, comma 1) prevede l'invarianza delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente. Si consiglia, pertanto, una modifica del comma 4 che, con decorrenza posticipata, magari dal 2018, preveda l'istituzione di un autonomo fondo premiale.

Il comma 5, concernente il fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca finanziati dal M.I.U.R., merita di essere integrato con una disciplina specifica che riguardi gli enti di ricerca non vigilati dal M.I.U.R., i quali altrimenti risultano sprovvisti di una puntuale disciplina concernente la provvista finanziaria.

Sempre sullo stesso comma 5, si rileva come essa sia presentata come una “misura di semplificazione” operata dallo schema. In realtà, il comma si limita a sopprimere il parere parlamentare sull’approvazione del fondo (il che può anche essere condivisibile), ma non compie altre semplificazioni. Si rimette al Governo l’opportunità di adottare misure di semplificazione più incisive, nel rispetto della delega che fa della semplificazione una delle finalità fondanti della riforma.

Quanto ai commi 6 e 7, pur rilevando positivamente l'affievolimento delle funzioni del Ministro a un ruolo di “indirizzo strategico” e non più di valutazione comparativa, a beneficio dell'autonomia degli ERP, si osserva che la disciplina del ruolo di coordinamento del Ministero richiederebbe, sistematicamente, di essere collocata in un articolo a parte.

In ogni caso, il comma 6, deve essere corretto eliminando un punto in conclusione del periodo.

Inoltre, lo stesso comma 6 dovrebbe essere allineato al comma successivo, specificando che “*il Ministero*” è “*il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*” (il MIUR) menzionato esplicitamente al comma 7.

Resta invece irrisolta l'esigenza di fare maggiore chiarezza sulla disciplina degli enti non vigilati dal MIUR.

6) Riguardo all'articolo 6, comma 3 (che va considerato in connessione con l'articolo 8, comma 2 e con l'articolo 11, comma 5), si rileva come debba essere meglio chiarito il rapporto tra il limite dell'80% di bilancio e i vincoli al cd. *turn over*. La (eventualmente prevista) cumulabilità di tali limiti non si rinviene chiaramente nella delega e rischia di inficiare, in assenza di una espressa previsione legislativa, l'autonomia e la funzionalità degli enti medesimi.

Peraltro, la generalità del combinato disposto di queste previsioni rischia di non tener conto del fatto che la tipologia di enti è estremamente diversificata, considerato che il rapporto tra numero di dipendenti ed entità di bilancio può variare (e di molto) a seconda se le ricerche finanziarie siano svolte prevalentemente *in house*, come avviene in certi casi, o all'esterno, come avviene in altri casi. L'intervento dovrebbe, pertanto, tener conto del quadro non omogeneo su cui va ad incidere, ed essere modulabile con maggiore flessibilità in considerazione della struttura, della missione e delle caratteristiche dei singoli ERP.

Al comma 4, va meglio chiarita l'espressione “*incrementi di spesa che possono compromettere il raggiungimento degli obiettivi*”, che se generica pone a rischio l'autonomia degli Enti. Inoltre, andrebbe meglio precisata la procedura di intervento correttivo, non demandando l'intervento al solo livello ministeriale ma prevedendo, semmai, preliminarmente una fase di contestazione con l'ente interessato.

Sotto un profilo formale, sempre al comma 4, primo rigo, è preferibile eliminare la congiunzione “e”, ponendo in luogo della medesima una virgola.

7) La previsione di una “*Consulta dei presidenti*”, contenuta nell'articolo 7, seppure opportuna, non appare contenuta nella legge delega. Peraltro, come si è già detto *retro*, a proposito della consultazione, una consultazione limitata ad esponenti rappresentativi degli Enti esistenti non elimina il rischio di una possibile autoreferenzialità dell'organismo e delle sue indicazioni.

In ogni caso, nell'articolo 7, comma 2, in tema di Presidente della Consulta, andrebbe modificata la locuzione “*tra i Presidente degli Enti*” nella locuzione “*tra i Presidenti degli Enti*”.

La Consulta, inoltre, potrebbe avere un ruolo più incisivo nel monitoraggio dei “profili strutturali” della riforma di cui si è detto *retro*, tra i rilievi generali; il riferimento, al comma 4, alla relazione periodica “*sullo stato di attuazione della Carte europea*” potrebbe essere integrato, ad esempio, con un riferimento anche alle “*modalità di attuazione*”, nonché alla previsione di eventuali rimedi sanzionatori in caso di persistente inattuazione.

Sotto un diverso profilo, invece, dovrebbe essere meglio chiarito che la Consulta non può costituire un nuovo livello di verifica delle “scelte tecnico-programmatiche” di ciascun Ente, poiché ciò verrebbe a creare un meccanismo ulteriore – non previsto dalla delega – a quello già esercitato dai ministeri competenti e perché le competenze dei diversi enti sono altamente specializzate nelle rispettive materie.

8) L'articolo 8 (del cui rapporto con l'art. 6 si è già detto in precedenza) disciplina aspetti funzionali che potrebbero dipendere dalle caratteristiche peculiari intrinseche dei diversi enti. Si richiede, sul punto, al Governo un'ulteriore verifica di fattibilità pratica della norma, che sia più istruita e meglio motivata da quanto non risulti agli atti della commissione speciale (e magari tenga conto dell'ulteriore fase di consultazione suggerita *retro*). Difatti, la fattibilità stessa della disposizione potrebbe essere inficiata laddove alcuni criteri non fossero, in concreto, applicabili a tutte le tipologie di enti interessati dalla norma.

Al comma 5, si ritiene opportuno segnalare al Governo se non possa essere troppo rigida, e quindi poco praticabile, la previsione secondo cui le risorse esterne destinate a finanziare spese per il personale a tempo determinato devono coprire l'intera durata dei contratti e se non sia possibile, invece, introdurre forme più flessibili di cofinanziamento.

Al comma 7, in chiusura, va eliminato il segno di punteggiatura della virgoletta bassa “».”.

9) L'articolo 9 apre il Titolo III dello schema, intitolato “*Semplificazione delle attività*”. Si è già detto *retro*, nella parte generale, dell'importanza di tale finalità per la legge delega. Non sembra, però, a questo Consiglio di Stato che le norme di cui agli articoli da 9 a 13 rechino una semplificazione significativa rispetto al regime attuale.

Si raccomanda al Governo di operare una riflessione ulteriore, e se del caso di potenziare la portata semplificatoria della riforma, se del caso avvalendosi anche della nuova consultazione di cui si è detto *retro*. In subordine, si dovrebbe quantomeno evidenziare meglio, nella relazione di accompagnamento, i benefici della nuova disciplina in termini di minori oneri amministrativi: benefici, che, allo stato, appaiono quantomeno inespressi.

Quanto al dettato specifico dell'articolo 9, recante “*disposizioni finanziarie e acquisti di beni e servizi*”, è opportuno precisare che gli enti adottano, con proprio regolamento, sistemi di contabilità economico-patrimoniale anche per il controllo analitico della spese per centri di costo.

Manca inoltre, ai fini della regolamentazione delle forniture degli enti di ricerca, un riferimento di raccordo alla disciplina generale contenuta nel c.d. codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) per quanto non specificamente previsto in questa disciplina settoriale.

10) All'articolo 10, commi 3 e 5, espungere la virgola dopo le parole “*ricercatori e tecnologi di ruolo*”.

Al quarto rigo del comma 3, va inserito il punto prima del periodo “*Il congedo è concesso dal presidente*”.

Venendo alla sostanza della norma, si rileva che potrebbe essere fonte di disparità di trattamento limitare, al comma 5, il regime della portabilità dei progetti soltanto “*ai ricercatori e tecnologi di ruolo*” e non estenderla anche al personale non di ruolo, anche in considerazione delle norme europee e dello *status* giuridico dei ricercatori dei diversi Stati membri.

11) L'articolo 11, che reca disposizioni sul personale, merita qualche riflessione.

In particolare, appare opportuno formulare meglio il comma 4, che fa riferimento alla revisione del modello contrattuale degli enti di ricerca e delle figure professionali che vi operano. La norma si limita a disporre che “*il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, acquisito il parere dei Ministeri vigilanti [...] individua criteri di merito e di valorizzazione dell'attività di ricerca [...]*”.

Da un lato, appare opportuno interrogarsi se sia stata correttamente individuata la competenza del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

Dall'altro, e soprattutto, occorrere individuare meglio le modalità di tale intervento del Ministro: a tal fine, è dubbio che possa essere sufficiente un mero regolamento ministeriale, trattandosi di materia, attinente alla semplificazione, oggetto della legge di delega.

Si tratta di un profilo di grande delicatezza, anche in quanto sintomatico di un problema più generale, maggiormente sviluppato nella premessa del presente parere, che è quello dell'incompleta attuazione della delega con riguardo al tema dello stato del personale degli enti di ricerca, poiché la delega prevede anche il recepimento del documento *European Framework for Research Careers*.

Nel ribadire i rischi di incompleta attuazione della delega, si rimette al Governo l'individuazione della migliore soluzione in grado di conseguire il risultato indicato: anche su questo, l'integrazione della fase di consultazione può risultare molto utile.

12) Nessun rilievo sull'articolo 12.

13) Nessun rilievo sull'articolo 13.

14) Nell'articolo 14 il tema dei premi per meriti scientifici e tecnologici rende opportuna la specificazione, nell'ambito del comma 2, della disciplina delle procedure per l'assegnazione; può essere allo scopo sufficiente un rinvio ai criteri fissati dall'articolo 12 della legge n. 241 del 1990 per i provvedimenti attributivi di vantaggi economici. In questa prospettiva, si suggerisce di integrare il comma 2 nei termini che seguono: *“Le procedure per l'assegnazione dei premi di cui al comma 1 sono disciplinate dal consiglio di amministrazione dell'ente, in conformità con i principi di trasparenza, imparzialità, oggettività, di cui all'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241”*.

Appare, inoltre, meritevole di specificazione il limite di cui al comma 1, secondo cui i premi possono essere erogati *“nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente per il trattamento economico fondamentale ed accessorio del personale”*. Tale previsione in realtà non costituisce un limite, poiché sembra corrispondere all'intero stanziamento previsto: andrebbe, invece, definito un uso più mirato dei premi, tale da non condizionare eccessivamente la realizzabilità delle più strategiche esigenze di rilancio della ricerca e di riqualificazione del trattamento economico dei suoi operatori.

15) L'articolo 15 (in tema di riconoscimento e valorizzazione del merito eccezionale), laddove prevede, al comma 1, la chiamata diretta di ricercatori o tecnologi (italiani o stranieri) dotati di altissima qualificazione scientifica richiede che la valutazione del merito eccezionale sia effettuata (dalle commissioni nominate ai sensi dell'art. 1, comma 210, lett. d), della legge n. 208 del 2015) previa predisposizione di criteri idonei ad orientare la commissione. Difatti, l'innalzamento della soglia per le chiamate dirette al 10% va quantomeno compensata con criteri più rigorosi di selezione, per non rendere inutile il riferimento ai “meriti eccezionali” che pure la norma prevede.

Sul punto, si segnala la necessità di raccordarsi con l'emanando d.P.C.M. attuativo del citato comma della legge n. 208, relativo al *“Fondo per le cattedre universitarie del merito giulio Natta”*, su cui è in corso di emanazione anche il parere della sezione atti normativi del Consiglio di Stato.

16) Con riguardo all'articolo 16, in tema di valutazione della ricerca, è opportuno delineare l'ambito della locuzione *“attività di terza generazione”*, contenuta nel comma 2.

In relazione al combinato disposto dei commi 5 e 6, appare non ragionevole la disparità di trattamento tra gli enti vigilati dal MIUR e tutti gli altri. La valutazione relativa al trasferimento tecnologico e alla collaborazione con le imprese sembrerebbe, difatti, parimenti essenziale anche per questi enti i quali, rispetto alle Università, dovrebbero svolgere attività di supporto tecnico nei confronti di istituzioni pubbliche e private, del mondo produttivo, del sistema scolastico, etc. . Il promuovere queste collaborazioni, come pure è disposto in altre parti della riforma, dovrebbe implicare anche la possibilità (se non l'obbligo) di valutarle.

17) Merita una riflessione l'articolo 17, comma 1, laddove prevede il commissariamento dell'ente di ricerca nel caso in cui *“non possa garantire l'assolvimento delle proprie funzioni indispensabili oppure in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi per i quali è stato istituito”*.

Si tratta di una disposizione che, data la delicatezza del tema, richiederebbe una migliore specificazione dei due presupposti ivi indicati che possono dare luogo al commissariamento, nonché del soggetto competente a rilevarli. Riconducibile a sistema è, invece, il commissariamento per dissesto finanziario, disciplinato dal comma 2 dell'art. 17.

18) Non vi sono osservazioni sull'articolo 18.

19) In relazione all'articolo 19, l'elenco delle abrogazioni appare eccessivamente limitato: si è già rilevata *retro* la necessità di una cognizione di tutte le norme di settore ormai superate e di un loro riordino.

Quantomeno, la disposizione di cui all'art. 19 potrebbe essere integrata con svariate altre abrogazioni espresse, a seguito di un esame più approfondito.

P.Q.M.

Nei termini esposti è il parere favorevole con condizioni e osservazioni della Commissione speciale.

GLI ESTENSORI IL PRESIDENTE

Vincenzo Neri, Stefano Fantini Luigi Carbone