

XVI legislatura

**Schema di decreto legislativo
recante: "Riordino degli enti di
ricerca"**

(Atto del Governo n. 156)

nota di lettura

Dicembre 2009

n. 60



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

<i>Articolo 1 (Obiettivi del riordino e definizioni)</i>	1
<i>Articolo 2 (Autonomia statutaria)</i>	1
<i>Articolo 3 (Statuti degli enti di ricerca)</i>	2
<i>Articolo 4 (Finanziamento degli enti di ricerca)</i>	3
<i>Articolo 5 (Piani triennali di attività - PTA e Documento di visione strategica decennale degli enti di ricerca - DVS)</i>	5
<i>Articoli 6-7</i>	6
<i>Articolo 8-11</i>	6
<i>Articolo 12 (Organizzazione interna e dirigenza degli enti di ricerca)</i>	10
<i>Articolo 13 (Riconoscimento e valorizzazione del merito eccezionale)</i>	11
<i>Articoli 14-15</i>	12
<i>Articolo 16 (Strumenti innovativi di finanziamento e partecipazione al capitale di rischio)</i>	14
<i>Articolo 17 (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione)</i>	14
<i>Articolo 18 (Disposizioni finali, abrogazioni e disapplicazioni di norme)</i>	15

Articolo 1
(Obiettivi del riordino e definizioni)

L'articolo illustra le finalità che si vogliono perseguire mediante il presente schema di decreto e fornisce alcune definizioni.

La RT non aggiunge ulteriori informazioni.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 2
(Autonomia statutaria)

La disposizione attribuisce agli enti di ricerca autonomia statutaria. L'adozione o l'adeguamento degli statuti deve prevedere forme di sinergia tra gli enti di ricerca, le strutture universitarie ed il mondo dell'impresa, nonché modelli organizzativi tendenti alla valorizzazione, partecipazione e rappresentanza dell'intera comunità scientifica nazionale di riferimento.

Con decreti ministeriali di indirizzo e direttiva si individuano la missione e gli obiettivi di ricerca di ciascun ente.

La RT non apporta ulteriori elementi informativi.

Al riguardo, si osserva che la previsione di forme di sinergie tra gli enti di ricerca, le strutture universitarie ed il mondo dell'impresa, nonché di nuovi modelli organizzativi potrebbe dare luogo sia nella fase della progettazione che dell'implementazione a nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Sul punto andrebbe chiarito se a queste innovazioni si possa fare fronte con le risorse previste a legislazione vigente.

Articolo 3

(Statuti degli enti di ricerca)

La norma dispone che gli statuti degli enti di ricerca specifichino la missione e gli obiettivi di ricerca, tenuto conto del Programma nazionale della ricerca (PNR) e degli obiettivi strategici fissati dal Ministro e dall'UE, nonché dei fabbisogni e del modello strutturale di organizzazione e funzionamento.

Tra l'altro gli statuti devono prevedere la riduzione del numero dei componenti degli organi di direzione, amministrazione, consulenza e controllo, nonché l'adozione di forme organizzative finalizzate alla trasparenza ed efficienza di gestione. Le misure di snellimento devono comunque garantire l'alto profilo scientifico e professionale, le competenze e la rappresentatività dei componenti.

Il comma 3 stabilisce che in sede di prima attuazione la formulazione e deliberazione degli statuti è attribuita ai consigli di amministrazione integrati di cinque esperti nominati dal Ministro senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. A questi ultimi

non è riconosciuto alcun compenso o indennità. Gli statuti vengono deliberati previo parere dei consigli scientifici entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente schema di decreto legislativo.

La RT si limita a descrivere la norma.

Al riguardo, va chiarito se l'adozione di "forme organizzative", seppure indirizzate all'efficienza della gestione, possa comportare nella fase progettuale e di implementazione oneri aggiuntivi non considerati dalla RT.

Inoltre, andrebbe chiarito se le misure di snellimento finalizzate a produrre risparmi di spesa si possano conciliare con quelle volte a garantire un elevato profilo scientifico, professionale e di competenza tecnico-organizzativa dei componenti dei suddetti organi.

Infine, in merito ai cinque esperti di cui al comma 3, va chiarito se l'espresso divieto di riconoscere loro emolumenti o indennità di qualsiasi sorta sia da intendersi riferibile anche ai rimborsi delle spese.

Articolo 4

(Finanziamento degli enti di ricerca)

L'articolo dispone che la ripartizione del fondo ordinario per gli enti di ricerca sia effettuata in base alla programmazione strategica e alla valutazione della qualità dei risultati della ricerca effettuata dall'Agenzia nazionale di valutazione dell'università e della ricerca (ANVUR). Si stabilisce inoltre che, a decorrere dall'anno 2011, una

quota del fondo ordinario non inferiore al 7 per cento e da incrementare negli anni successivi, sia destinata al finanziamento premiale di programmi e progetti proposti dagli enti.

La RT evidenzia l'assenza di oneri aggiuntivi in quanto si tratta di risorse già facenti parte del capitolo di finanziamento degli enti e non di risorse aggiuntive.

Al riguardo, pur potendosi ritenere ragionevole in linea di principio che la nuova ripartizione del fondo si basi sulle risorse previste a legislazione vigente, si osserva però che indirettamente la nuova modalità di riparto potrebbe creare l'esigenza di un maggior finanziamento del fondo.

Difatti, pur considerando l'autonomia finanziaria e contabile degli enti di ricerca, andrebbe comunque chiarito se per gli enti che avrebbero una minore assegnazione di risorse a ragione del nuovo meccanismo di riparto, i fabbisogni minimi di funzionamento risultino comunque tali che la percentuale non ricevuta per la quota premiale determini poi *a posteriori* l'esigenza di un incremento successivo del fondo ordinario.

Ciò anche in considerazione della fatto che lo stesso dispositivo prefigura un progressivo incremento annuale della quota del fondo da destinare alle finalità in esame. Circostanza, quest'ultima, che è di per sé suscettibile di determinare nel tempo anche l'aumento della percentuale del fondo da destinare a tale finalizzazione, distogliendo parte delle risorse per le altre destinazioni a carattere obbligatorio che potrebbero avere comunque l'esigenza di essere finanziate.

Articolo 5

(Piani triennali di attività - PTA e Documento di visione strategica decennale degli enti di ricerca - DVS)

La norma attribuisce ai consigli di amministrazione il compito di adottare un piano triennale di attività e di elaborare un documento di visione strategica decennale. Il piano è valutato e approvato dal MIUR che svolge una specifica funzione di preventiva valutazione comparativa e di indirizzo strategico, avvalendosi del supporto di dipendenti di enti di ricerca e università, anche in forma di comando.

Nell'ambito della propria autonomia e in coerenza con il piano gli enti di ricerca determinano le consistenze e le variazioni dell'organico e del piano del fabbisogno del personale che sono oggetto di approvazione da parte del MIUR previo parere favorevole del MEF e del Dipartimento della pubblica amministrazione e dell'innovazione.

La RT afferma che la norma non comporta oneri aggiuntivi trattandosi di disposizione che regola l'approvazione e il successivo coordinamento da parte del Ministero di documenti finalizzati alla programmazione triennale. Né la possibilità di avvalersi di personale dipendente dagli enti di ricerca e dalla università comporta oneri aggiuntivi perché il medesimo è collocato in posizione di comando dalle rispettive amministrazioni.

Al riguardo, per i profili di copertura, si evidenzia anzitutto che l'assegnazione di personale comandato è suscettibile di creare

problemi organizzativi presso le amministrazioni di appartenenza, per cui andrebbe preliminarmente fornita assicurazione che le medesime non determinino comunque fabbisogni organici aggiuntivi presso le amministrazioni di appartenenza¹.

Articoli 6-7

Le norme disciplinano l'adozione degli statuti e dei regolamenti del personale e di amministrazione, finanza e contabilità da parte degli enti di ricerca.

La RT non aggiunge ulteriori informazioni.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 8-11

L'articolo 8 fissa il numero massimo dei componenti il consiglio di amministrazione degli enti di ricerca che compreso il presidente non può superare i cinque componenti nel caso di enti che ricevono un contributo pubblico annuale superiore al 20 per cento del fondo di

¹ In proposito, si rammenta che l'articolo 70, comma 12, del decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165 (T.U.I.P.), stabilisce che in tutti i casi, anche se previsti da normative speciali, nei quali enti pubblici territoriali, enti pubblici non economici o altre amministrazioni pubbliche, dotate di autonomia finanziaria sono tenute ad autorizzare la utilizzazione da parte di altre pubbliche amministrazioni di proprio personale, in posizione di comando, di fuori ruolo, o in altra analoga posizione, l'amministrazione che utilizza il personale è tenuta a rimborsare all'amministrazione di appartenenza anche l'onere relativo al trattamento fondamentale.

funzionamento ordinario degli enti o impiegano più di cinquecento unità di personale. Fuori da questi casi il numero dei componenti compreso il presidente non può superare i tre componenti. Essi sono nominato con decreto ministeriale, rimangono in carica quattro anni e possono essere confermati una sola volta.

L'articolo 9 stabilisce in cinque il numero dei componenti il consiglio di amministrazione del CNR e dell'Agenzia spaziale italiana, determinando anche la titolarità della loro nomina. Si stabilisce inoltre che lo statuto del CNR possa consentire ai dipartimenti interni di svolgere un ruolo di riferimento e valorizzazione delle comunità tematiche e disciplinari in ambito nazionale. Lo statuto può prevedere altresì una struttura organizzativa di programmazione e coordinamento delle attività polari.

Infine si dispone che la composizione del Consiglio Direttivo dell'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare (INFN) sia ridotta dei due componenti rappresentativi degli enti di livello non ministeriale.

L'articolo 10 introduce negli enti di ricerca la previsione statutaria della costituzione e composizione di consigli scientifici o tecnico-scientifici nonché delle modalità di esercizio delle funzioni consultive e di espressione di pareri sui documenti di pianificazione e di visione strategica. Gli statuti prevedono inoltre forme di cooperazione e collaborazione dei consigli scientifici con istituzioni ed enti di altri Paesi, con le attività delle regioni in materia scientifica e con il sistema produttivo. I consigli scientifici sono nominati dal consiglio di amministrazione e non possono superare i sette componenti.

L'articolo 11, al fine della nomina dei presidenti e dei membri del consiglio di amministrazione di designazione governativa, istituisce un comitato di selezione composta da massimo cinque persone, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio del MIUR. Viene stabilito inoltre il numero dei consiglieri di nomina ministeriale e quelli di competenza della comunità scientifica.

La RT, relativamente ai citati articoli, afferma che la nuova composizione degli organi degli enti di ricerca comporta un risparmio di spesa, così come analiticamente dimostrato nella tabella seguente e pari a 463.723 euro a decorrere dall'anno 2010:

				CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE (escluso I PRESIDENTI)			CONSIGLIO SCIENTIFICO			
				costo attuale	costo ridotto	risparmio previsto	costo attuale	costo ridotto	risparmio previsto	risparmio complessivo previsto
		RIPARTO FOE 2008 QUOTA ORDINARIA								
1	ASI	601.173.023	36,09%	182.660	116.200	46.480	277.200	176.400	100.800	147.280
2	CNR	550.726.176	33,78%	238.539	170.385	68.154	80.000	21.000	39.000	107.154
3	INFN (1)	275.780.518	16,91%	80.500	75.306	5.194	0	0	0	5.194
4	INAF	91.594.058	5,61%	68.840	68.840	0	7.416	4.326	3.090	3.090
5	INGV	49.505.911	3,03%	74.368	74.358	0	111.552	32.536	79.016	79.016
6	INRIM	20.423.825	1,22%	62.000	37.200	24.800	10.800	8.400	2.400	27.200
7	STAZIONE ZOOLOGICA	13.679.692	0,85%	14.368	5.388	8.980	0	0	0	8.980
8	OGS	13.122.925	0,80%	79.516	39.758	39.758	0	0	0	39.758
9	AREA RST TRIESTE	8.487.795	0,61%	32.400	8.100	24.300	0	0	0	24.300
10	INDAM	2.588.524	0,15%	12.312	6.156	6.156	0	0	0	6.156
11	MUSEO STORICO FERMI	2.093.880	0,13%	25.290	12.645	12.645	0	0	0	12.645
12	STUDI GERMANICI	788.685	0,05%	11.800	88.850	2.950	0	0	0	2.950
	TOTALE	1.629.965.012		882.613	623.196	239.417	486.968	242.662	224.306	463.723

Al riguardo, per i profili di quantificazione, si osserva anzitutto che la tabella relativa ai risparmi derivanti dalla riduzione del numero dei consiglieri reca l'entità del risparmio per singolo ente senza però l'indicazione del numero delle effettive riduzioni numeriche dei componenti comportanti quel risparmio, non consentendo, in tal modo, di verificarne la congruità nell'immediato.

In aggiunta, si segnala che in relazione ai dati riportati dalla seconda colonna, laddove si prefigura il costo ridotto dei consigli di amministrazione, il totale complessivo indicato dalla tabella non sarebbe pari a 623.196 euro ma a 703.186 euro, risultandone, conseguentemente, ridotti i risparmi ipotizzati dai 239.417 euro complessivi indicati dalla tavola, ai 159.427 euro secondo tale rettifica.

Inoltre, andrebbe chiarito se le previsioni nell'ambito dello statuto del CNR di un rinnovato ruolo in ambito nazionale dei dipartimenti interni e di una apposita struttura di programmazione e coordinamento della attività polari possano realizzarsi nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

Analoga delucidazione appare opportuna con riferimento ai consigli scientifici o tecnico-scientifici, anche in considerazione della previsione contenuta nello statuto di forme di cooperazione e collaborazione con istituzioni ed enti di altri Paesi, attività scientifiche delle regioni e con i settori produttivi.

Infine, relativamente al comitato di selezione di cui all'articolo 11 andrebbe valutata l'opportunità di riferire la clausola di invarianza finanziaria all'ambito più esteso della finanza pubblica, analogamente all'articolo 1 del presente schema.

Articolo 12

(Organizzazione interna e dirigenza degli enti di ricerca)

La norma detta disposizioni circa il contenuto che dovranno avere gli statuti degli enti di ricerca relativamente all'organizzazione e al funzionamento dell'ente, all'indirizzo politico-amministrativo, alle funzioni e connesse responsabilità.

Gli statuti e i regolamenti dovranno prevedere, tra l'altro, procedure di valutazione comparativa per l'individuazione dei direttori degli organi di ricerca, misure organizzative finalizzate a potenziare la professionalità e l'autonomia dei ricercatori, disposizioni agevolative per la mobilità dei dipendenti tra gli enti di ricerca, con le istituzioni internazionali di ricerca e le imprese, senza oneri aggiuntivi per la spesa pubblica.

Secondo **la RT** la norma afferma il principio della separazione tra compiti di programmazione e di indirizzo strategico degli enti, competenze e responsabilità gestionali e attività di valutazione e controllo. La RT afferma inoltre che la previsione della mobilità tra pubblico e privato e internazionale dei dipendenti degli enti, trattandosi di misure incentivanti, dovrà trovare idonea copertura nell'ambito del contratto collettivo nazionale di lavoro.

Al riguardo, per i profili di copertura, pur considerando la clausola di invarianza ivi riportata al comma 4 del dispositivo, occorre soffermarsi sui potenziali effetti onerosi connessi alla previsione di

misure volte a favorire lo scambio di esperienze tra settore pubblico e privato nel settore in esame.

A tale proposito, un implicito riconoscimento di tale circostanza viene dal fatto che la stessa RT fa espresso rinvio alle risorse che saranno a tal fine stanziare in sede di contrattazione collettiva, evidenziando, in tal modo, che il dispositivo determina, di per sé, l'emersione di fabbisogni aggiuntivi di spesa, che però troverebbero "copertura" a carico degli stanziamenti per i futuri rinnovi contrattuali.

Ora, dal punto di vista metodologico contabile, appare evidente che, ferme restando la natura e la portata delle misure agevolative in esame, al momento non esattamente definite, andrebbe comunque chiarito se, a fronte del richiamo, riportato dalla RT, alle risorse che saranno previste a tal fine dalla contrattazione collettiva, l'indicazione in norma di una clausola di invarianza possa rendersi in sé compatibile con la previsione di misure che, perlomeno in linea ipotetica, potrebbero dar luogo, da subito, al riconoscimento di diritti soggettivi perfetti.

Va da sé che, a fronte di tale eventualità, si dovrebbe dare luogo sin da subito alla quantificazione dei relativi oneri e alla individuazione delle risorse con cui farvi fronte.

Articolo 13

(Riconoscimento e valorizzazione del merito eccezionale)

La norma attribuisce agli enti di ricerca la facoltà di assumere per chiamata diretta, con contratto a tempo indeterminato, nell'ambito

del 3 per cento dell'organico dei ricercatori e tecnologi nei limiti delle disponibilità di bilancio, ricercatori o tecnologi italiani o stranieri con determinati requisiti e meriti.

La RT afferma che la norma rende sistemica una disposizione già presente per i maggiori enti di ricerca. La stessa non comporta nuovi o ulteriori oneri in quanto le assunzioni avvengono nei limiti della dotazione organica dell'ente.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articoli 14-15

L'articolo 14 estende agli enti di ricerca vigilati dal MIUR le misure di razionalizzazione degli enti pubblici nazionali contenute all'articolo 12 del decreto legislativo n. 419 del 1999. Gli enti coinvolti dovranno, entro il 31 dicembre 2010, predisporre un piano di razionalizzazione della localizzazione degli uffici e di realizzazione di economie di spesa.

L'articolo 15 dispone la previsione negli statuti degli enti di ricerca di specifiche misure organizzative volte a favorire un utilizzo ottimale delle infrastrutture di ricerca, anche con l'obiettivo di consentire una programmazione e gestione coordinata tra tutti coloro che svolgono ricerca in Italia e con le imprese.

Si stabilisce che alle infrastrutture nazionali di ricerca, dichiarate strategiche e di preminente interesse nazionale si applicano le

disposizioni contenute alla parte II, del titolo III, del capo IV del decreto legislativo n. 163 del 2006 concernenti i lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi.

Per l'attuazione dell'articolo 15 si provvede mediante l'utilizzo delle risorse rese disponibili, in particolare, dall'articolo 17, comma 4, del decreto legge n. 112 del 2008 che prevede l'acquisizione da parte della Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia delle risorse patrimoniali della Fondazione IRI.

La RT non aggiunge ulteriori informazioni.

Al riguardo, si osserva che, pur essendo le disposizioni finalizzate a realizzare economie di spesa e a favorire un utilizzo ottimale delle infrastrutture di ricerca, l'attività di razionalizzazione potrebbe nella fase progettuale e di implementazione recare oneri aggiuntivi non reperibili nell'ambito delle ordinarie risorse previste a legislazione vigente.

Inoltre, relativamente alle risorse acquisite dalla Fondazione Istituto Italiano di Tecnologia, appare opportuno fornire ulteriori informazioni circa la loro consistenza e la disponibilità per la finalizzazione prevista dalla norma.

Articolo 16

(Strumenti innovativi di finanziamento e partecipazione al capitale di rischio)

La norma prevede che il MIUR e gli enti di ricerca, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e senza garanzie da parte loro, possano promuovere, concorrere alla costituzione o partecipare a fondi di investimento con la partecipazione di investitori pubblici e privati. Tali fondi sono destinati all'attuazione di programmi di trasferimento tecnologico e di investimento.

La RT descrive la norma.

Al riguardo, nulla da osservare alla luce della clausola di invarianza.

Articolo 17

(Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione)

La norma reca disposizioni sulla natura giuridica e sulle competenze dell'INVALSI così come definite dalla legislazione vigente ed inoltre definisce i compiti dell'istituto nell'ambito della costruzione del Sistema nazionale di valutazione.

La RT afferma che la norma non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato in quanto si limita a ridefinire alcune competenze dell'Istituto.

Al riguardo, si evidenzia che affinché la norma non produca oneri aggiuntivi occorre accertare che i compiti dell'INVALSI così come stabiliti dalla nuova disposizione possano essere svolti mediante le risorse previste a legislazione vigente.

Su tale punto appare necessario acquisire un chiarimento da parte del Governo.

Articolo 18

(Disposizioni finali, abrogazioni e disapplicazioni di norme)

La norma oltre a disporre una serie di abrogazioni stabilisce tra l'altro che gli organi degli enti in carica o scaduti all'entrata in vigore del presente schema di decreto rimangono in carica fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti o comunque fino al completamento delle procedure di nomina.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, si segnala che la norma transitoria relativa alla permanenza in carica degli organi degli enti di ricerca fino alla entrata in vigore dei nuovi statuti, potrebbe in parte vanificare gli obiettivi di risparmio perseguiti dalla norma. Infatti, considerati i tempi di entrata

in vigore del presente schema di decreto e atteso che l'approvazione degli statuti dovrà avvenire entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto medesimo è alquanto plausibile che i risparmi attesi per l'anno 2010 in parte non saranno conseguibili.

Occorrerebbe pertanto un chiarimento in merito.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>