

Sen. Guido Possa
Presidente della VII Commissione Permanente
Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca
scientifica, spettacolo e sport
Senato della Repubblica

Roma, 15 dicembre 2009

Prot. n. 501/09

OGGETTO: Schema di decreto legislativo recante: «Riordino degli enti di ricerca» (Atto del Governo n. 156) – Osservazioni FLC Cgil

Egregio Senatore,

alleghiamo le nostre principali osservazioni all'atto del Governo sottoposto a parere parlamentare in oggetto.

Oltre a richiamare alcune valutazioni di carattere generale, già trasmesse in precedenti occasioni a entrambi i rami del Parlamento, quanto segue riprende e integra, in conformità a quanto affermato nel corso dell'audizione dello scorso 10 dicembre, alcune specifiche proposte di modifica mirate a migliorare, dal nostro punto di vista, il testo elaborato dal Governo.

Nel rinnovare i nostri ringraziamenti alla Commissione da Lei presieduta, ci è gradito cogliere l'occasione per porgerLe i nostri migliori saluti.

Il Segretario Generale
Domenico Pantaleo

Una valutazione organica del decreto legislativo non è agevole.

In primo luogo, non è possibile svolgere considerazioni compiute circa le modalità individuate per la guida delle istituzioni di ricerca pubbliche non universitarie in modo svincolato dal quadro previsto per il governo complessivo dell'insieme costituito, oltre che dagli enti, dalle università e dalle realtà imprenditoriali di ricerca e innovazione. Tale insieme è oggi ben lontano dal costituire un *sistema*: i vari attori, infatti, operano spesso in modo del tutto disorganico. Per superare tale limite occorrerebbe adottare un quadro di comando unitario che assicuri politiche economiche fondate sulla conoscenza. Oggi, per contro, la situazione reale è invece tale da non assicurare neanche il semplice coordinamento delle politiche per la ricerca e l'innovazione.

I vari annunci ministeriali che hanno preceduto il varo dello schema di decreto di riordino ne hanno associato l'impianto alle misure adottate nel Programma nazionale per la ricerca (Pnr) che, come detto, non riesce neanche ad assicurare neanche il semplice coordinamento delle politiche per la ricerca. Oltre agli elementi di frammentazione costituita dall'esistenza di innumerevoli enti di ricerca, vigilati da diversi ministeri, il quadro di governo è pesantemente frammentato. Infatti, al Pnr si affiancano la programmazione del Quadro strategico nazionale, Industria 2015 e il Programma nazionale di riforme che, attivato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, dovrebbe definire il percorso verso l'attuazione degli obiettivi individuati per il nostro Paese dall'Agenda di Lisbona. Lungi dal costituire un quadro sistemico di governo del sistema, gli strumenti accennati sono del tutto scoordinati. Ciò rende gli esercizi di stesura dei Pnr eventi del tutto saltuari e avulsi da coerenti decisioni di politica economica. Nei fatti, essi si sono ridotti a documenti parziali, rivelandosi strumenti inadeguati a cogliere le novità introdotte dagli accresciuti ruoli dell'Ue e delle autonomie locali, Regioni in primis. A ciò s'aggiungono i ritardi nell'edificazione di un adeguato sistema di valutazione.

Si rischia realmente di mantenere il nostro sistema in una netta posizione di subordinazione, con conseguenze che potrebbero risultare irrecuperabili, perlomeno in tempi compatibili con l'esigenza d'assicurare un quadro di sviluppo certo e stabile al sistema Paese nel suo complesso.

Da questo punto di vista, e non solo, la legge delega non comporta alcun passo in avanti. Infatti, rivolgendosi esclusivamente agli enti vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, essa non rende disponibili strumenti atti a ridurre il divario esistente con gli enti vigilati da altri Ministeri. Al contrario, l'esercizio di una delega limitata agli enti vigilati dal Miur rischia d'accentuare le differenze oggi osservabili rispetto agli enti vigilati da altri Ministeri.

Inoltre, essa non è accompagnata da nessuna misura di pianificazione della crescita delle risorse ordinarie. Al contrario, come emerge paradossalmente dalla relazione tecnica, la fase d'attuazione del decreto sarà accompagnata da un taglio di circa il 2 per cento del fondo ordinario degli enti vigilati dal Miur (a decorrere dal 2010, si tratta di 98.659.629 €, al netto del risibile risparmio complessivo di 463.723 € derivante dalla riduzione dei componenti i consigli d'amministrazione e dei consigli scientifici prevista dal decreto).

Di fatto, ciò rende le modalità di ripartizione del fondo ordinario introdotte dagli articoli 4 e 5 dello schema di decreto strumenti affatto parziali. In particolare il cosiddetto *Documento di visione strategica decennale*, in un quadro di ristrettezza di risorse libere che probabilmente si protrarrà per anni, rischia di essere ridotto a un mero strumento di descrizione burocratica di *desideri* di difficile attuazione pratica. Analogamente, la prospettiva di ripartire dal 2011 il 7 per cento (o più) del fondo ordinario anche secondo elementi discrezionali può costituire, nei fatti, un elemento di ulteriore riduzione dell'autonomia degli enti di ricerca interessati.

In questo quadro, ribadiamo che, per quanto possibile nel corso dell'iter di adozione del decreto legislativo o, in alternativa, con provvedimenti legislativi *ad hoc*, occorre introdurre correttivi mirati a

- valorizzare l'autonomia e la partecipazione del personale degli enti e della comunità scientifica, anche in riferimento alla prima stesura di statuti e regolamenti;
- rilanciare il reclutamento;
- prevedere strumenti e misure in grado di consentire reali processi di mobilità tra enti, università, istituzioni di alta formazione e mondo produttivo;
- prevedere l'adozione adeguate norme di raccordo per gli enti vigilati da ministeri diversi dal Miur, in particolare sulle questioni inerenti a reclutamento, personale, mobilità, in un'ottica di vera e concreta riaffermazione della specificità e dell'autonomia della ricerca pubblica extra universitaria e, in quest'ambito, ribadire la peculiarità del modello contrattuale per il personale degli Enti pubblici di ricerca.

Ciò premesso, alcune considerazioni generali sui contenuti dell'atto del Governo.

L'impianto del decreto anticipa poco delle modalità d'attuazione dei principi contenuti nella legge delega. Il Governo ha di fatto rinviato molto alla fase successiva all'entrata in vigore del decreto legislativo. Infatti, la modifica introdotta alla legge delega dall'art. 27 della L. 69/2009 prevede che, in prima applicazione, Statuti *autonomi*, regolamenti d'amministrazione e contabilità e del personale siano predisposti dai Consigli d'amministrazione degli enti interessati, ciascuno dei quali sarà integrato da «cinque esperti dotati di specifiche competenze in relazione alle finalità dell'ente, nominati (...) dal Ministro».

Ne discende un impianto *flessibile*. Da un lato, ciò consente di tener conto delle disomogeneità dei vari enti di ricerca in quanto a missione, dimensioni, ramificazione sul territorio nazionale, ecc., differenziandone, ove necessario, gli assetti organizzativi. Per contro, l'incompleta (o la mancata) definizione dei principi generali in base ai quali procedere nella fase d'emanazione di statuti e regolamenti, presenta risvolti preoccupanti. È evidente che si sottrae alle commissioni parlamentari competenti la possibilità di rendere osservazioni, attribuendo, di fatto, un ruolo a nostro giudizio eccessivo al Ministero vigilante proprio nella delicata fase di prima stesura degli Statuti *autonomi* e dei regolamenti.

Per ciò che riguarda i consigli d'amministrazione degli enti, di là dalle osservazioni di merito che saranno esplicitate nel seguito, è opportuno rilevare come l'impianto complessivo disegni una decisa inversione di tendenza rispetto alla filosofia che aveva ispirato il precedente ciclo di riordino: dalla presenza, a volte eccessiva, di componenti designati da «portatori d'interessi» si passa ad un grado di chiusura che rasenta l'autoreferenzialità. Non pretendiamo di formulare giudizi esaustivi, anche perché sarebbe difficile attribuire i limiti riscontrabili nell'operato degli attuali organi degli enti al modello astratto piuttosto che alle caratteristiche dei componenti designati dagli *stake holders* (o dallo stesso ministro vigilante). La formulazione di un giudizio compiuto richiederebbe un confronto ampio e, soprattutto, impregnato di laicità. Tuttavia, ci preme segnalare come le modifiche apportate al Titolo V della Costituzione comportino l'opportunità, perlomeno negli enti ramificati sul territorio nazionale, di mantenere perlomeno un componente designato dalla Conferenza Stato-Regioni.

Rileviamo con rammarico come il Governo abbia nei fatti rinunciato a esercitare la delega riguardo all'art. 18 della L. 59/1997, in particolare per l'adozione di misure inerenti alle procedure d'assunzione del personale e/o mirate a valorizzare professionalità e autonomia dei ricercatori e a favorirne la mobilità interna ed esterna tra enti di ricerca, università, scuola e imprese. Si tratta di un'opportunità persa, in particolare per quanto previsto espressamente dalla Carta europea dei ricercatori.

A nostro avviso, il decreto dovrebbe affrontare una questione particolarmente delicata per ripristinare condizioni idonee ad assicurare la possibilità di una corretta programmazione dei fabbisogni da parte degli enti. Per alcuni di essi, per varie ragioni, alcune delle disposizioni degli ultimi anni hanno reso le dotazioni organiche del tutto slegate dall'effettivo fabbisogno di personale. Tra tutti, spicca la situazione in cui versa l'Ingv, ma lo stesso problema affligge anche l'Infn e l'Inrim, nonché l'Invalsi. Per tali situazioni l'emanazione del decreto di riordino può costituire un'opportunità per ridefinire le dotazioni organiche e prevedere deroghe specifiche rispetto al tetto del *turn over* previsto dall'articolo 66, comma 14 della L. 133/2008 di conversione del D. L. 112/2008.

Nonostante la *flessibilità* disegnata dall'impianto del decreto, lo stesso non è esente da contraddizioni, come emerge dalle osservazioni puntuali riportate di seguito.

L'**articolo 2** (*Autonomia statutaria*), in particolare, nel richiamare i riferimenti che regolano l'esercizio a *regime* dell'autonomia, il **comma 1** si limita a citare, oltre all'art. 33 della Costituzione, la legge delega: a nostro avviso è opportuno richiamare esplicitamente gli articoli 6, 7 e 8 della L. 168/1989. Il **comma 2** prevede un elemento particolarmente contraddittorio. Infatti, affermare che «mediante atti di indirizzo e direttive» ministeriali si possano individuare missioni degli enti ai fini dell'esercizio dell'autonomia statutaria è un elemento di difficile comprensione: per aumentare il grado di coerenza con lo spirito della legge delega crediamo sia opportuno eliminare il comma.

L'**articolo 3** (*Statuti degli enti di ricerca*), al **comma 1**, ripropone la stessa contraddizione. Non è pensabile, infatti, che gli statuti possano «articolare (...) gli obiettivi di ricerca, tenuto conto del Pnr e degli obiettivi strategici fissati dal Ministro e dall'Unione europea, nonché dei fabbisogni». Si tratterebbe di una disposizione lesiva dei principi d'autonomia affermati dalla legge delega, poiché il ministro potrebbe, con atto di natura programmatica, determinare modifiche statutarie: lo statuto è semplicemente lo strumento con cui si definisce il modello strutturale d'organizzazione e funzionamento. Il **comma 2** propone previsioni decisamente fuori dei contenuti della delega: è da eliminare. Il **comma 3** riporta fedelmente quanto disposto dalla legge delega: esso dovrebbe richiamare esplicitamente il confronto con le organizzazioni sindacali; inoltre, a nostro avviso sarebbe opportuno prevedere anche forme di consultazione della comunità scientifica.

L'**articolo 4** (*Finanziamento degli enti di ricerca*) e l'**articolo 5** (*Piani triennali di attività – PTA e Documento di visione strategica decennale degli enti di ricerca – DVS*) definiscono i principi generali di ripartizione del fondo ordinario. Per essi valgono le considerazioni generali rese in precedenza. Sarebbe a nostro avviso opportuno prevedere esplicitamente che l'approvazione del Piano triennale d'attività e del corrispondente fabbisogno di personale non richiede ulteriori atti autorizzativi.

All'**articolo 6** (*Regolamenti degli enti di ricerca*), il **comma 2** costituisce un elemento preoccupante ai fini d'assicurare adeguati standard qualitativi nella selezione dei dirigenti amministrativi: a nostro avviso è da eliminare.

All'**articolo 7** (*Procedura di adozione degli statuti e dei regolamenti*), il **comma 1** dovrebbe opportunamente richiamare le modalità in base alle quali s'esercita il controllo da parte del Miur, citando, in particolare, gli articoli 6, 7 e 8 della L. 168/1989. Rileviamo inoltre come a differenza di quanto previsto in prima applicazione per l'adozione degli statuti, per i quali è disposta la deliberazione entro sei mesi dalla data d'entrata in vigore del decreto di riordino (cfr. articolo 3, comma 3), per l'adozione in prima applicazione dei regolamenti non è prevista alcuna scadenza. Occorrerebbe pertanto definirla o, in alternativa, chiarire che la stessa deve essere definita come

norma transitoria dagli statuti: anche nel secondo caso, a nostro avviso, è comunque opportuno definire un limite temporale direttamente nel decreto.

L'**articolo 8** (*Consiglio di amministrazione degli enti di ricerca*) definisce una norma generale per la numerosità dei componenti i consigli d'amministrazione. A nostro avviso, essa dovrebbe essere rivista: infatti, nella sua formulazione attuale essa accentua contraddizioni di non poco conto tra gli enti complessi sia per competenze che per complessità della missione istituzionale. Cinque componenti, in particolare, sono pochi per rendere la complessità di un ente come il Cnr, anche a causa del limite previsto dalla legge delega che ne prevede metà di nomina governativa. Per contro, per enti relativamente *semplici* in quanto a dinamiche di governo tre componenti possono risultare ridondanti: in tali casi è opportuno assicurare maggior centralità ai consigli scientifici.

La contraddizione è resa ancora più evidente dall'**articolo 9** (*Consiglio Nazionale delle Ricerche, Agenzia spaziale italiana e Istituto Nazionale di Fisica Nucleare*). Il **comma 1** dovrebbe a nostro avviso mantenere l'attuale consistenza numerica dei componenti il consiglio d'amministrazione del Cnr. Degli otto membri, quattro, compreso il Presidente, devono inevitabilmente essere designati dal Ministro vigilante, poiché così dispone la legge delega. Oltre al componente designato dalla Crui, in virtù delle considerazioni generali richiamate in premessa, è a nostro avviso opportuno mantenere un membro designato dalla Conferenza Stato-Regioni. I rimanenti due dovrebbero essere «espressione delle comunità scientifica di riferimento», chiarendo inequivocabilmente che essi sono ricercatori o tecnologi eletti dalla comunità scientifica interna. Il **comma 2**, è di difficile comprensione. Da un lato, infatti, nell'ambito di un decreto che presenta caratteristiche di *flessibilità* introduce un'ipoteca sulla presenza dei dipartimenti, la cui esistenza è sostanzialmente confermata per via indiretta (cosa che, dal punto di vista del merito, non ci vede contrari). D'altro canto, non si comprende come 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», né come lo stesso statuto del Cnr possa prevedere una struttura di «programmazione e coordinamento delle attività polari». A prescindere dal nostro giudizio di merito, misure quali quelle proposte richiedono un'assunzione di responsabilità da parte di livelli più alti di quello rappresentato dal consiglio d'amministrazione dell'ente: l'intero comma 2 è pertanto da eliminare. Il **comma 3** propone una situazione a dir poco paradossale: dopo aver modificato la legge delega per introdurre espressamente l'Asi tra le amministrazioni da riordinare, si esercita la delega chiarendo che il tutto avverrà comunque «in attesa di una riforma organica»! A nostro avviso sarebbe opportuno chiarire direttamente nel decreto le modalità previste per il riordino dell'Asi tenendo conto delle specificità derivanti dall'essere un'agenzia e non un ente di ricerca, evitando ulteriori rimandi a successivi provvedimenti. Inoltre, per ciò che riguarda la composizione del consiglio d'amministrazione sarebbe a nostro avviso opportuno prevedere un componente designato dal Ministro dello sviluppo economico, coerente con la funzione agenziale nel campo dell'industria aerospaziale, in luogo di quello designato dal Ministro dell'economia e delle finanze. Positivo, a nostro giudizio, il sostanziale mantenimento delle specificità ordinamentali dell'Infra previsto dal **comma 4**. Tuttavia, non possiamo che rilevare come ciò esalti, per contrasto, scarsa valorizzazione delle forme di partecipazione della comunità scientifica previste per gli altri enti.

L'**articolo 11** (*Comitati di selezione dei presidenti e dei componenti dei consigli di amministrazione degli enti di ricerca di designazione governativa*) attua un preciso disposto della legge delega, perlomeno nei commi da 1 a 4. Il **comma 5**, da leggere in modo incrociato con quanto disposto dall'articolo 18, comma 1, lettera a, invece, modifica le modalità di relazione istituzionale tra Governo e Parlamento, in quanto elimina il parere, obbligatorio ma non vincolante, previsto dalle Commissioni parlamentari sulle proposte di nomina dei Presidenti. Non sta a noi

stabilire se tale facoltà rientri o no nella delega. Riteniamo comunque che, nella forma prevista dall'articolo 6, comma 2, primo periodo del D. Lgs. 204/1998, il parere parlamentare debba essere mantenuto. Ciò poiché la nomina del Presidente di un Ente è un atto comunque di natura politica, non soltanto scientifica, tant'è che l'introduzione dei comitati di selezione non elimina l'assunzione di responsabilità da parte del Governo e del Ministro, semmai la supporta e la rafforza.

L'**articolo 17** (*Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione*) riconosce definitivamente all'Invalsi l'effettiva natura di ente di ricerca, in piena coerenza con quanto previsto dalla legge delega. Non possiamo che rammaricarci, tuttavia, per l'assenza dell'Anas dal novero degli enti pubblici di ricerca. La missione di quella che continua ad essere considerata come un'agenzia rimane definita in modo inadeguato, nonostante le modifiche apportate alla legge delega, con margini di autonomia inadeguati per i compiti effettivamente svolti, mentre sul versante contrattuale il rapporto di lavoro del personale è regolato dal CCNL del comparto ricerca.

Per quanto riguarda l'**articolo 18** (*Disposizioni finali, abrogazioni e disapplicazioni di norme*), abbiamo già motivato la richiesta di eliminare la **lettera a** del **comma 1** commentando l'articolo 11.