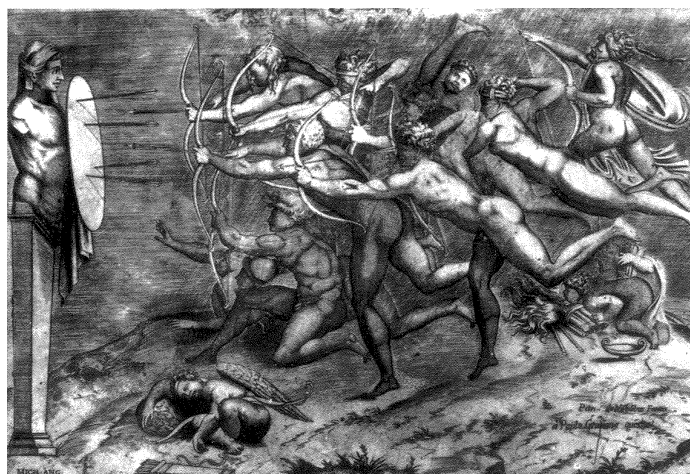


# ENTI DI RICERCA: TRA RIORDINO E 'TAGLIA-ENTI'

SERVIZIO PER LA QUALITÀ  
DEGLI ATTI NORMATIVI

*Ufficio per la fattibilità  
amministrativa e per l'analisi  
d'impatto degli atti in itinere*





## NOTA INTRODUTTIVA

I. Del procedimento 'taglia-enti', con le sue problematiche interpretative e applicative, si è discusso in altro *dossier* di questa collana (n. 27: *Sul procedimento 'taglia-enti': cenni introduttivi*), non vi si ritorna qui.

Preme invece richiamare, per sommi capi, la vicenda degli enti di ricerca, poiché presenta sia elementi di specificità ad essa propri sia, al contempo, profili esemplificativi di quel generale procedimento (specie per il meccanismo di contenimento delle spese).

Il 'taglia-enti' è stato congegnato dall'*articolo 26*, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 2008, quale convertito (con significative modificazioni) dalla legge n. 133 del 2008.

Vi è disposto *un effetto soppressivo generalizzato ed automatico* (una sorta di 'ghigliottina'), per gli enti pubblici non economici.

Si 'salvano' dalla ghigliottina - oltre ad alcune tipologie di enti (tra cui quelli di ricerca) indicati direttamente dalla legge: ma solo se aventi dotazione organica inferiore a cinquanta unità, come prevede (almeno, prevede espressamente) il medesimo articolo 26, comma 1, al primo periodo - gli enti che siano stati confermati con decreto ministeriale (se 'piccoli') o *riordinati* con regolamento governativo.

Il regolamento è adottato su proposta del Ministro interessato, di concerto con i Ministri: per la pubblica amministrazione e l'innovazione; per la semplificazione normativa; per l'attuazione del programma di governo; dell'economia e delle finanze.

*Ebbene, queste modalità di sottrazione alla 'ghigliottina' non valgono per gli enti di ricerca* (valgono solo per le seguenti istituzioni, per quanto concerne l'università, la ricerca, l'istruzione: Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR); Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica (ANSAS); Ente nazionale di assistenza magistrale (ENAM); Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI); il termine per l'adozione del regolamento di loro riordino è il 31 dicembre 2009).

*Per gli enti di ricerca, è stata prescelta altra via, non regolamentare ma legislativa delegata.*

Ossia: gli enti di ricerca si sottraggono alla 'ghigliottina' qualora, entro il 31 dicembre 2009, sia data attuazione alla delega legislativa per il loro riordino, recata dalla legge n. 165 del 2007.

Questa diversa (e peculiare) modalità di sottrazione al meccanismo 'taglia-enti' è stata espressamente prevista dall'*articolo 27 della legge n. 69 del 2009* (il quale ha altresì novellato la legge delega n. 165 or citata).

*Le ragioni di specificità della vicenda degli enti di ricerca, in tema di 'taglia-enti', risiedono dunque in quell'articolo 27 della legge n. 69.*

In ottemperanza alle previsioni sopra ricordate, giunge al vaglio parlamentare lo schema di decreto legislativo recante "Riordino degli enti di ricerca" (atto del Governo n. 156).

Esso è stato trasmesso alla Presidenza del Senato il 25 novembre 2009.

*Il termine per l'esercizio della delega (cui è connessa la sottrazione degli enti di ricerca alla 'ghigliottina') è il 31 dicembre 2009.*

*E' termine che spira anticipatamente, rispetto a quello di quarantacinque giorni (decorrenti dalla trasmissione dello schema), previsto dalla medesima legge n. 165 per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti (per materia e per le conseguenze finanziarie).*

Lo schema di decreto legislativo dedica sedici articoli all'attuazione della delega legislativa.

Seguono l'articolo 17, che ha per oggetto l'INVALSI (del quale determina alcuni compiti, entro il sistema nazionale di valutazione), ed un articolo di chiusura, recante abrogazioni e disposizioni finali.

Senza soffermarsi su tali due ultimi articoli, può però accennarsi al fatto che *l'inserimento nel decreto legislativo di una disciplina dell'INVALSI non si direbbe scontato, e nemmeno incontroverso.*

Ove di riordino si tratti, lo strumento previsto dalla legge n. 69 del 2009 (successiva alla legge delega n. 165 del 2007) è il regolamento (fonte secondaria), non il decreto legislativo (fonte primaria).

Dunque ad un regolamento di *riordino* (più che a disposizioni quali quelle recate dall'articolo 17 dello schema, difficilmente ascrivibili ad una nozione di 'riordino', per quanto lata questa sia) è da ricondurre la 'salvezza' dell'INVALSI, rispetto alla soppressione.

Ancora: la legge delega n. 165 del 2007 ha per oggetto "gli enti nazionali di ricerca, vigilati dal ministero dell'università e della ricerca". Pare dubbio o comunque suscettibile di approfondimento (benché la relazione tecnico-normativa taccia al riguardo) se un ente che era, al momento di entrata in vigore della legge, vigilato da altro ministero (pubblica istruzione), rientri nell'oggetto della delega.

**II.** Gli articoli 1-16 dello schema di decreto legislativo danno attuazione alla delega recata dalla legge n. 165 del 2007, approvata durante la scorsa XV legislatura.

Nella precedente XIV legislatura, era stata conferita (dalla legge n. 137 del 2002, articolo 1) delega per riordinare e razionalizzare gli interventi per la promozione e il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica nonché gli enti operanti nel settore.

Ne conseguirono diversi decreti legislativi (nn. 127, 128, 138 e 257 del 2003, recanti riordino rispettivamente del Consiglio nazionale delle ricerche, dell'Agenzia spaziale italiana, dell'Istituto nazionale di astrofisica, dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente; n. 38 del 2004, istitutivo dell'Istituto nazionale di ricerca metrologica).

Nella ancor precedente XIII legislatura, la legge n. 59 del 1997 (articolo 11) aveva dato impulso ad un processo di riordino del sistema nazionale della ricerca, con il seguito dei decreti legislativi n. 204 del 1998 (tra i suoi contenuti, la programmazione della ricerca) e nn. 19, 27, 296 e 381, anch'essi di riordino di alcuni enti.

Gli enti di ricerca (pubblici nazionali, si intende) oggetto dello schema sono, si legge nel suo articolo 1, quelli "vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca".

Si è già accennato al fatto che la legge n. 165 faccia riferimento, invero, ai soli enti vigilati "dal ministero dell'università e della ricerca" (posta la diversa organizzazione dicasteriale nella XV legislatura).

Per individuare gli enti, attraverso il rinvio *per relationem* così posto dalla legge delega, *pare opportuno riferirsi agli enti quali emergono in sede di riparto del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca.*

Tenuto conto delle vicende che hanno avuto alcuni di essi (ad esempio, l'attuale Ente italiano per la montagna è fuoriuscito dalla vigilanza del Ministero ed è ora posto sotto la Presidenza del Consiglio), si ricava che *gli enti interessati sono i seguenti:*

- Agenzia spaziale italiana (ASI);
- Consiglio nazionale delle ricerche (CNR);
- Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN);
- Istituto nazionale di astrofisica (INAF);
- Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia (INGV);
- Istituto nazionale di ricerca metrologica (INRIM);
- Stazione zoologica "Anton Dohrn";
- Istituto nazionale di oceanografia e di geofisica sperimentale (OGS);
- Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste;
- Museo storico della fisica e Centro di studi e ricerche "Enrico Fermi";
- Istituto nazionale di alta matematica (INDAM);
- Istituto italiano di studi germanici.

Sono enti assai diversificati per 'formato', avendo taluni alcune migliaia di dipendenti (come il CNR), altri nemmeno una decina (come l'INDAM e l'Istituto italiano di studi germanici).

E' profilo che rileva, in quanto la riduzione (genericamente prescritta dalla legge delega n. 165) dei componenti il consiglio di amministrazione degli enti di ricerca, è diversamente modulata (a cinque ovvero a tre componenti, ai sensi dall'articolo 8 dello schema) a seconda che gli enti impieghino più di 500 unità di personale (o ricevano un contributo pubblico superiore al 20 per cento del fondo di funzionamento ordinario) oppure no.

*Lacunosa è, per questo riguardo, la relazione posta a corredo dello schema concernente l'analisi di impatto (poco più che un'esercitazione di stile). Non vi si rinviene l'indicazione su quali enti presentino le une o le altre caratteristiche.*

Una compiuta analitica disamina dell'articolato dello schema non è compito di queste rapide annotazioni d'insieme.

In estrema sintesi, può dirsi che lo schema muova lungo due principali direttrici.

La prima direttrice é - conformemente alle prescrizioni della legge delega n. 165 - il *conferimento agli enti di ricerca dell'autonomia statutaria* (ferma restando la cornice data dal programma nazionale della ricerca, dagli obiettivi strategici stabiliti dall'Unione europea, dagli obiettivi di ricerca determinati mediante "atti di indirizzo e direttive" ministeriali; il Ministro inoltre approva il piano triennale di attività dell'ente; quanto ad un "documento di visione strategica decennale" dell'ente, l'articolo 5 ne fa menzione solo nel titolo, non anche nel suo articolato) *e dell'autonomia regolamentare* (circa il personale nonché l'amministrazione, la finanza e la contabilità).

La seconda direttrice è *la riduzione, a fini di contenimento della spesa, del numero di componenti del consiglio di amministrazione degli enti* (riduzione assai stringente per un ente vasto quale il CNR, il cui consiglio di amministrazione è previsto - dall'articolo 9 dello schema - sia composto da cinque membri; assai più contenuta è la riduzione ivi prevista per i componenti il consiglio direttivo dell'INFN; di cinque membri è previsto sia il consiglio di amministrazione dell'ASI, "in attesa di una riforma organica" di tale ente).

La riduzione di componenti deve inoltre concernere "gli organi di direzione, amministrazione, consulenza e controllo" degli enti (articolo 3, comma 2, che la demanda agli statuti degli enti). Essa inoltre investe, per volere dell'articolo 10, i consigli scientifici (contenuti a non più di sette componenti).

Tale insieme di previsioni connota lo schema di decreto legislativo. Loro si affiancano altre disposizioni, intese a: valorizzare la qualità della ricerca (mediante l'assegnazione premiale di una quota del fondo ordinario, non inferiore al 7 per cento, ai sensi dell'articolo 4; o l'assunzione per chiamata diretta da parte dell'ente, di ricercatori distintisi per merito eccezionale, entro la soglia del 3 per cento dell'organico, ai sensi dell'articolo 13); disciplinare i comitati di selezione dei presidenti e dei componenti il consiglio di amministrazione di designazione governativa (articolo 11), dando altresì risalto ad una dimensione partecipativa dei ricercatori (richiamata anche per la costituzione dei consigli scientifici, dall'articolo 10); prevedere la partecipazione degli enti a strumenti innovativi di finanziamento e al capitale di rischio (articolo 16).

**III.** Sin qui l'esposizione ha trattato degli enti di ricerca in quel che di specifico li concernesse: la relazione tra meccanismo 'taglia-enti' e delega per il riordino *ex lege* n. 165 del 2007 (alla quale lo schema di decreto legislativo in commento - l'atto del Governo n. 156 - mira a dare attuazione).

Ma vi sono profili, non meno rilevanti, per i quali gli enti di ricerca non si differenziano dagli altri enti pubblici non economici, suscettibili di essere colpiti dal 'taglia-enti'.

La vicenda degli enti di ricerca rientra così in un alveo più generale, ed acquista un valore esemplificativo, tale da illustrare snodi salienti di quel procedimento.

E qui entrano in gioco *le disposizioni dettate dall'articolo 17, commi 1-9 del decreto-legge n. 78 del 2009, quale convertito dalla legge n. 102 del 2009.*

A ben vedere, la soppressione degli enti mediante una clausola di 'ghigliottina' costituisce, più che la finalità del procedimento, uno strumento di deterrenza, onde conseguire l'obiettivo principale: la riduzione della spesa.

Già la legge finanziaria per il 2007 quantificava i risparmi di spesa conseguenti al riordino degli enti pubblici non economici, insieme introducendo una clausola di salvaguardia, ossia la previsione che, ove giungessero dal riordino risparmi inferiori al previsto, si riducessero comunque i trasferimenti agli enti, sino al raggiungimento del risparmio perseguito.

Pur nella successiva stratificazione normativa in materia di riordino degli enti, obiettivi di risparmio e relativa clausola di salvaguardia sono stati mantenuti fermi.

Così ha fatto anche l'articolo 17 sopra richiamato, ultimo giunto nella successione di disposizioni in materia.

Pertanto, *la misura complessiva dei risparmi di spesa da conseguire con il riordino degli enti pubblici non economici rimane pari a 415 milioni di euro, a decorrere dal 2009.*

L'articolo 17 prevede che *con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze* (di concerto con il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione) siano *assegnati a ciascuna amministrazione vigilante gli obiettivi di risparmio di spesa* da conseguire a decorrere dall'anno 2009.

Entro il termine del 30 novembre 2009 le amministrazioni vigilanti devono poi comunicare (alla Ragioneria generale e al Dipartimento della funzione pubblica) le economie conseguite in via strutturale, circa le misure relative agli enti ed organismi vigilati ed eventualmente alle spese del proprio apparato organizzativo.

Le amministrazioni competenti, una volta condotto il riordino degli enti, sono infatti chiamate ad adottare interventi di contenimento strutturale della spesa, "ulteriori rispetto a quelli già previsti a legislazione vigente" (all'insegna dunque di una assai estesa delegificazione), sì da raggiungere gli obiettivi di risparmio ricevuti. Finché gli obiettivi di risparmio non siano conseguiti, amministrazioni ed enti non possano procedere a nuove assunzioni di personale (con alcune eccezioni).

*In caso di minori risparmi conseguiti, è prevista una sorta di 'sanzione':* ciascuna amministrazione vigilante sugli enti di propria competenza concorre essa stessa al raggiungimento degli obiettivi di risparmio assegnati, mercé una riduzione del suo stato di previsione della spesa.

Elemento cardine del procedimento sopra sunteggiato, è l'assegnazione degli obiettivi di risparmio alle singole amministrazioni.

La legge prevede (articolo 17 citato, *comma 3*) che tali obiettivi siano assegnati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (il termine previsto era sessanta giorni dall'entrata in vigore, avvenuta il 1° luglio 2009, del decreto-legge n. 78).

*Sinora il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di assegnazione degli obiettivi di risparmio non è stato emanato.*

*Questa 'assenza' però non paralizza la riduzione dei trasferimenti agli enti.* Infatti l'articolo 17 prevede, al *comma 4*, che in attesa della indicazione degli obiettivi di risparmio posti a ciascuna amministrazione vigilante, *il Ministero dell'economia e delle finanze possa rendere*



*indisponibile una quota delle risorse, con decreto di accantonamento (sottoposto al vaglio parlamentare delle Commissioni competenti per i profili finanziari).*

*E' clausola di salvaguardia, volta, potrebbe dirsi, a 'blindare' il procedimento sul versante dei risparmi di spesa.*

*Il decreto di accantonamento è stato trasmesso al Parlamento (atto del Governo n. 153), nel novembre 2009.*

Il vaglio consultivo spetta peraltro alle sole Commissioni competenti per i profili finanziari.

E' a notare come, nella relazione illustrativa di tale decreto ministeriale, si legga che le quote complessive accantonate a carico dei singoli ministeri "potrebbero costituire anche la base per il confronto con le amministrazioni per l'individuazione dell'obiettivo di risparmio", da assegnare a ciascun dicastero vigilante sugli enti.

Secondo quella relazione illustrativa, l'adozione del decreto di accantonamento "costituisce, pertanto, *atto presupposto* dell'apposito provvedimento in corso di predisposizione di definizione degli obiettivi di risparmio da assegnare a ciascuna amministrazione" (corsivo nostro).

*Per quanto riguarda gli enti di ricerca, quel decreto di accantonamento prevede che siano rese indisponibili quasi 99 milioni di euro (per l'esattezza, 98.808.366 euro) a valere sul Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca.*

Ai complessivi risparmi a valere su tutti gli enti pubblici non economici, quantificati in 415 milioni di euro, gli enti di ricerca di cui al Fondo or ricordato concorrono, dunque, per quasi un quarto (circa il 23,8 per cento).

Di tale risparmio atteso (pari a 98,808 milioni di euro; aggiungendo INVALSI e ANSAS, si giunge a 99,123 milioni di euro), solo una parte, ed invero modesta, giunge dal riordino quale configurato dallo schema di decreto legislativo in commento (atto del Governo n. 156).

Pregnanti indicazioni giungono, per questo riguardo, dalla *relazione tecnica* che correda lo schema di decreto legislativo.

Vi si legge, nei passi conclusivi, che *le riduzioni di spesa, conseguenti al riordino degli enti di ricerca come predisposto dallo schema, ammontano a 463.723 euro (a decorrere del 2010).*

Sono gli effetti della nuove previsioni concernenti la composizione del consiglio di amministrazione e del consiglio scientifico degli enti di ricerca.

Rimane dunque un sensibile divario tra le somme accantonate (complessivamente pari a 99,123 *milioni* di euro) e i risparmi di spesa effettivamente conseguibili con il riordino degli enti di ricerca come condotto dallo schema di decreto legislativo (pari a 463.723 euro).

*L'ingente differenza (si tratta di 98,659 milioni di euro) "verrà coperta mediante taglio lineare e proporzionale rispetto a ciascun ente di ricerca del capitolo di funzionamento degli enti di ricerca", a decorrere dall'anno 2010.*

Così conclude, testualmente, la relazione tecnica allo schema di decreto legislativo.



**XVI legislatura, fascicoli pubblicati** (*disponibili anche sul sito internet del Senato*)

**n. 1**

*I temi della qualità della regolamentazione. Riepilogo della XV legislatura* (maggio 2008)

**n. 2**

*La semplificazione normativa* (maggio 2008; nuova ed. giugno 2008)

**n. 3**

*Stato di avanzamento del 'taglia-leggi'* (giugno 2008; in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

**n. 4**

*Tagliar leggi con decreto-legge* (giugno 2008)

**n. 5**

*Analisi di impatto della regolamentazione. Là dove funziona: il Regno Unito* (luglio 2008)

**n. 6**

*Ancora sul Regno Unito: un codice per i regolatori* (luglio 2008; in collaborazione con il Servizio Studi)

**n. 7**

*Stato-Regioni e qualità della regolamentazione* (settembre 2008; in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

**n. 8**

*Novità in tema di analisi tecnico-normativa* (settembre 2008)

**n. 9**

*La semplificazione nella legge n. 133 del 2008* (ottobre 2008)

**n. 10**

*Semplificazione e pubblica amministrazione nel disegno di legge A.S. n. 1082* (ottobre 2008)

**n. 11**

*Riflessioni della Corte dei Conti sulla semplificazione* (novembre 2008)

**n. 12**

*Novità in tema di analisi di impatto della regolamentazione* (novembre 2008)

**n. 13**

*AIR entro un'Autorità indipendente: energia elettrica e gas* (dicembre 2008)

**n. 14**

*Ancora un decreto-legge per abrogare leggi* (dicembre 2008)

**n. 15**

*Su un profilo dell'abrogazione collettiva di fonti disposta dal decreto-legge n. 200 del 2008* (febbraio 2009)

**n. 16**

*Stato di avanzamento del 'taglia-leggi' ex legge n. 246 del 2005 (difesa; interno; politiche agricole)* (febbraio 2009)

**n. 17**

*Valutare le politiche pubbliche. Spagna: un'agenzia* (marzo 2009)

**n. 18**

*Valutare le politiche pubbliche. Francia: rilancio del Parlamento?* (marzo 2009)

**n. 19**

*Valutare le politiche pubbliche. Italia: indicazioni da un'iniziativa delle Presidenze di Senato, Camera, CNEL, su: "Il Lavoro che cambia"* (marzo 2009)

**n. 20**

*Semplificazione: frammenti bibliografici (2005-2008)* (aprile 2009)

**n. 21**

*Istruttoria degli atti normativi entro il Governo* (aprile 2009)

**n. 22**

*AIR: un'applicazione, a cura di un dipartimento universitario (su: concessioni di demanio marittimo ad uso turistico balneare)* (maggio 2009)

**n. 23**

*Qualità della normazione ed ordinamenti regionali* (maggio 2009)

**n. 24**

*Semplificazione e pubblica amministrazione nella legge n. 69 del 2009* (giugno 2009)

**n. 25**

*Costituzionalisti a Parlamento (sul 'taglia-leggi')* (luglio 2009)

**n. 26**

*Sullo schema di decreto legislativo 'salva-leggi': cenni introduttivi* (ottobre 2009)

**n. 27**

*Sul procedimento 'taglia-enti': cenni introduttivi* (novembre 2009)

**n. 28**

*Enti di ricerca: tra riordino e 'taglia-enti'* (novembre 2009)