

# COMMISSIONE PARLAMENTARE

## per la semplificazione

### S O M M A R I O

#### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca. Atto n. 329 ( <i>Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i> ) .....	277
ALLEGATO ( <i>Parere approvato</i> ) .....	279

#### ATTI DEL GOVERNO

*Giovedì 3 novembre 2016. — Presidenza del presidente Bruno TABACCI. — Interviene il sottosegretario di Stato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Angelo Rughetti.*

#### La seduta comincia alle 8.20.

**Schema di decreto legislativo recante semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca.**

**Atto n. 329.**

*(Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del Regolamento della Camera dei deputati, e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno, rinviato, da ultimo, nella seduta del 19 ottobre 2016.

Bruno TABACCI, *presidente*, ricorda che l'esame dello schema era iniziato nella seduta di martedì 11 ottobre con l'illustrazione dell'articolato ed era proseguito nella seduta di mercoledì 19 ottobre con un'integrazione della relazione da parte

della relatrice, sen. Di Giorgi, cui era seguito il dibattito. L'esame era stato quindi sospeso, nelle more della trasmissione del parere del Consiglio di Stato, che è ora pervenuto, consentendo così alla Commissione di esprimersi. Ieri mattina la proposta di parere, che è stata elaborata dalla relatrice anche sulla base del dibattito svoltosi nella precedente seduta, è stata inviata a tutti i componenti della Commissione e al Sottosegretario Rughetti. Chiede alla sen. Di Giorgi se intenda illustrare la sua proposta.

La senatrice Rosa Maria DI GIORGI (PD), *relatrice*, illustra i contenuti del parere, che in parte aveva già anticipato nella seduta del 19 ottobre. Dà merito al Governo di aver bene interpretato i principi e criteri direttivi presenti nella legge delega, elaborando uno schema che innova la disciplina degli enti di ricerca, senza distinzione tra enti strumentali e non strumentali; la nuova disciplina in parte è immediatamente precettiva e in parte rinvia in maniera indistinta agli statuti e ai regolamenti degli enti. Potrebbe essere utile allargare la parte immediatamente precettiva, soprattutto con riguardo al recepimento della Carta europea dei ricercatori, cui lo schema è finalizzato. Si

sofferma quindi sugli aspetti organizzativi e in particolare sulla Consulta dei presidenti, la cui previsione dovrebbe essere accompagnata da una razionalizzazione delle procedure di formazione del Programma nazionale della ricerca e dall'istituzione, presso la presidenza del Consiglio, di una struttura di missione, in grado di coordinare i diversi Ministeri competenti. Nel trattare i profili riguardanti il reclutamento e le spese per il personale, segnala in particolare l'opportunità di riformulare l'articolo 8, comma 4, che introduce un sistema a « budget », e, più in generale, la necessità di superare talune ambiguità presenti nel testo. Dopo aver richiamato la questione relativa all'applicazione dell'articolo 22 della legge n. 240 del 2010, già oggetto del dibattito, evidenzia infine il significato dei rilievi formulati nel parere, il cui accoglimento inciderebbe positivamente e in profondità sulla stesura finale del decreto.

Il deputato Umberto D'OTTAVIO (PD), ringrazia la relatrice per aver saputo ac-

cogliere nella sua proposta di parere i rilievi formulati nel corso del dibattito.

Il Sottosegretario Angelo RUGHETTI ringrazia la relatrice per aver formulato una proposta di parere che offre spunti interessanti, assicurando l'impegno del Governo per trovare il migliore equilibrio possibile tra autonomia degli enti di ricerca e disciplina generale in materia di gestione del personale. In particolare, il Governo sta approfondendo dal punto di vista tecnico le questioni relative all'attuazione dell'articolo 22 della legge n. 240 del 2010, richiamate anche dalla relatrice. La stesura definitiva del testo sarà effettuata tenendo conto dei rilievi presenti nel parere che la Commissione si accinge ad esprimere e negli altri pareri parlamentari.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 8.35.**

ALLEGATO

**Schema di decreto legislativo recante semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca (Atto n. 329).**

**PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per la semplificazione,

esaminato, a norma dell'articolo 13 della legge n. 124 del 2015, lo schema di decreto legislativo recante semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca (Atto n. 329);

visto che:

lo schema è stato adottato in attuazione dell'articolo 13 della legge n.124 del 2015, che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi volti a favorire e semplificare le attività degli enti pubblici di ricerca (EPR), in particolare prevedendo:

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;

la portabilità dei progetti di ricerca e la relativa titolarità;

l'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;

la definizione di regole improntate a principi di responsabilità ed auto-

nomia decisionale, anche attraverso la riduzione dei controlli preventivi ed il rafforzamento di quelli successivi;

la razionalizzazione e semplificazione dei vincoli amministrativi, contabili e legislativi, limitandoli prioritariamente a quelli di tipo « a budget »;

la semplificazione della normativa riguardante gli EPR e il suo coordinamento con le migliori pratiche internazionali;

la nuova disciplina si innesta in un quadro normativo complesso, stratificato e frammentato, che potrebbe essere oggetto di una più incisiva opera di abrogazione delle normative superate dalla riforma in atto;

il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria è oggetto di due schemi di atti del Governo (nn. 331 e 332) sui quali si sono recentemente pronunciate le competenti Commissioni parlamentari;

sullo schema sono stati acquisiti i pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata. Mentre quest'ultima ha espresso un parere favorevole senza rilievi, il Consiglio di Stato ha condizionato il proprio parere favorevole al recepimento di due condizioni, riguardanti lo svolgimento di un'esaustiva attività di consultazione (dalla relazione per l'analisi di impatto della regolamentazione l'Alto Consesso deduce « la assoluta carenza dell'attività di consultazione ») e di monitoraggio, quest'ultima effettuata in base ad indicatori sostanziali e non solo di carattere formale; in più, il Consiglio di Stato segnala la neces-

sità di un intervento di riordino normativo, reso indispensabile dalla stratificazione e frammentarietà della normativa;

rilevato, in via generale, che:

lo schema innova l'assetto degli enti pubblici di ricerca, senza distinzione tra gli enti a carattere strumentale e gli enti a carattere non strumentale;

la nuova disciplina in parte è immediatamente precettiva e in parte rinvia in maniera indistinta agli statuti e regolamenti degli enti, cui spetta il compito di regolare nel dettaglio – tra l'altro – gli aspetti relativi alla libertà di ricerca, ai sistemi di valutazione e alla partecipazione alle fasi decisionali per la programmazione e attuazione della ricerca;

la riforma è attuata salvaguardando la « invarianza delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente », prevista dalla disposizione di delega;

salvo quanto rilevato oltre con riguardo all'articolo 11, comma 4, lo schema si discosta in almeno due punti dalla previsione di delega: non recepisce il documento della Commissione europea *European Framework for Research Careers*, la cui importanza è opportunamente richiamata nel parere del Consiglio di Stato; l'articolo 9, comma 4, anziché limitarsi ai soli enti di ricerca, inserisce un comma 515-*bis* nell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) consentendo a tutte le amministrazioni pubbliche di procedere ad acquisti autonomi anche al di fuori dei casi previsti dal comma 516 della medesima legge (indisponibilità o inidoneità del bene o servizio; necessità ed urgenza) per attività di ricerca, istruzione, formazione e culturali richiedendo l'accesso alla rete GARR (la rete italiana a banda ultralarga dedicata alla comunità dell'istruzione, della ricerca e della cultura);

rilevato, con riguardo ai singoli articoli dello schema, che:

l'articolo 3, nel riconoscere agli enti pubblici di ricerca autonomia statutaria e

regolamentare, tratta in maniera indistinta le due forme dell'autonomia normativa che viene concessa agli enti medesimi, senza indicare livelli ed ambiti di competenza attribuiti, rispettivamente, alla fonte statutaria ed a quella regolamentare;

l'articolo 5, comma 5, novellando il decreto legislativo n. 204 del 1998, elimina dalla procedura di approvazione del decreto di riparto del fondo ordinario enti il parere delle Commissioni parlamentari competenti, incidendo sui rapporti tra Governo e Parlamento, senza operare una semplificazione della procedura, i cui ritardi non si devono all'espressione dei pareri parlamentari ma alle procedure di predisposizione del decreto di riparto connesse alla programmazione nazionale disciplinata dallo stesso decreto legislativo;

l'articolo 7 istituisce la Consulta dei presidenti degli enti con previsione di indubbio interesse ma che non costituisce di per se una semplificazione introducendo un ulteriore organismo con competenze specifiche nella complessa procedura di definizione del Programma nazionale della ricerca. L'istituzione di una Consulta, come momento di confronto e di impulso da parte dei vertici delle istituzioni che hanno la responsabilità di attuare, in autonomia e indipendenza, le politiche di ricerca, può assumere efficacia solo se inserita in una complessiva semplificazione delle procedure previste dal decreto legislativo n. 204/1998 (artt. 1, 2 e 3) con un coordinamento diretto della Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso una struttura per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche pubbliche nel settore. La Consulta potrebbe quindi essere collocata in una struttura organizzativa, facendola concorrere alla definizione delle strategie con gli altri soggetti rilevanti in materia (università, mondo dell'industria);

l'articolo 8 comma 4 introduce un sistema a « budget » per il reclutamento del personale, con una semplificazione delle procedure per l'approvazione del fabbisogno: tale previsione costituisce un punto

centrale del decreto delegato. La nuova formulazione tuttavia introduce limiti non compatibili con la programmazione di alcuni enti. La disposizione andrebbe quindi riformulata al fine di assicurare – a valle di una valutazione sul miglior bilanciamento possibile tra autonomia e responsabilità rispetto alla sostenibilità della spesa e tenendo conto delle specifiche missioni degli enti – l'allineamento ai nuovi parametri senza interrompere le attività programmate, eventualmente prevedendo un adeguato periodo transitorio;

la formulazione delle disposizioni relative alle spese di personale appare nel complesso ambigua e meritevole di essere chiarita, anche rispetto all'incidenza delle spese utilizzate per il reclutamento di personale a tempo determinato a valere su fondi diversi dal finanziamento ordinario;

all'articolo 11:

il comma 4 si limita a demandare al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, «acquisito il parere dei Ministeri vigilanti, in sede di revisione dell'attuale modello contrattuale degli Enti e delle figure professionali che in essi operano, ivi inclusa la procedura del reclutamento», l'individuazione di «criteri di merito e di valorizzazione dell'attività di ricerca, in conformità con le migliori prassi internazionali», con previsione che appare meritevole di approfondimento, sia in ordine alla competenza del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sia, soprattutto, in ordine alle modalità dell'intervento, valutando la congruità del rinvio ad una fonte subordinata per intervenire su uno degli oggetti della delega (articolo 11, comma 1, lettera b)), che come tale dovrebbe costituire materia del decreto legislativo;

il comma 5 stabilisce che, fermi restando i limiti di cui all'articolo 8, a decorrere dal 2017 «la facoltà ad assumere ricercatori e tecnologi è fissata nella misura del cento per cento». Si tratta di una previsione suscettibile di chiarimento;

l'articolo 16 comma 2 fa riferimento ad «attività di terza generazione» espres-

sione che non trova riscontro a livello normativo, mentre non menziona le attività di consulenza e supporto tecnico-scientifico alle amministrazioni pubbliche, centrali nella missione istituzionale di molti degli enti in questione, che occorrerebbe piuttosto richiamare;

l'articolo 18, nel normare la prima applicazione della nuova disciplina, dispone che, in caso di mancata adozione dei nuovi statuti e regolamenti, il Ministro vigilante assegna all'ente inadempiente un ulteriore termine di tre mesi, per adottare le sole modifiche statutarie (andrebbe valutata l'opportunità di fare riferimento anche ai regolamenti), decorsi i quali costituisce, anche in questo caso senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una commissione composta da tre membri, che adotti le necessarie modifiche statutarie, per i cui lavori non è fissato alcun termine.

Sotto il profilo del coordinamento con la legislazione vigente:

nel preambolo del decreto manca un riferimento agli articoli 12 e 13 del decreto legislativo n. 381 del 1999, che definiscono i termini della libertà e autonomia professionale di ricercatori e tecnologi;

l'articolo 19, comma 2 abroga l'articolo 8 della legge n. 168 del 1998, istitutiva del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, che tratta dell'autonomia degli enti di ricerca nello stesso contesto normativo dedicato alle università;

rilevato, con riguardo all'impatto sulla normativa vigente, che si pongono ulteriori, più minuti problemi di coordinamento, oggetto di talune osservazioni,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

*sotto il profilo della formulazione del testo:*

andrebbe valutata l'opportunità di riformulare l'articolo 2, che sostanzialmente

demanda il recepimento della Carta europea dei ricercatori agli statuti e ai regolamenti degli enti, richiamando in maniera più puntuale nella disciplina legislativa gli aspetti che compongono e qualificano la libertà e autonomia della ricerca, oggetto della Carta stessa. Andrebbe inoltre verificata l'opportunità di dare attuazione alla previsione di delega anche con riguardo al documento della Commissione europea *European Framework for Research Careers*;

all'articolo 3, andrebbe distinto l'ambito dell'autonomia statutaria da quello dell'autonomia regolamentare;

all'articolo 4, che fa riferimento ai soli regolamenti di amministrazione, finanza e contabilità, nonché del personale, senza menzionare esplicitamente regolamenti di altro tipo in alcuni casi richiesti specificamente dalla legge (articolo 2 del decreto legislativo n. 297/1999, sulla costituzione di società *spin-off* di ricerca; articolo 22, comma 4 della legge n. 240/2010 sugli assegni di ricerca), andrebbe aggiunta espressamente la facoltà di adottare anche regolamenti di organizzazione e altri regolamenti interni riguardanti specifiche materie;

all'articolo 5, andrebbe soppresso il comma 5, che abolisce il parere delle competenti Commissioni parlamentari sui decreti ministeriali di riparto del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca e andrebbe inserita una incisiva e coerente semplificazione delle procedure di predisposizione del programma nazionale della ricerca di cui al decreto legislativo n. 204/1998, con copertura pluriennale per accelerare la presentazione dei piani di attività degli enti e, conseguentemente, la predisposizione dello schema di riparto;

all'articolo 7, la istituenda Consulta dei presidenti degli enti di ricerca andrebbe inserita nella complessiva revisione delle procedure di coordinamento governativo per l'individuazione delle priorità strategiche nazionali definite nel programma nazionale della ricerca e an-

drebbe integrata in un nuovo sistema di coordinamento tra i diversi ministeri attraverso una struttura di missione sotto la Presidenza del Consiglio dei ministri, con funzioni di impulso, monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche, rivedendo e semplificando gli articoli 1, 2 e 3 del decreto legislativo n. 204/1998. Il nuovo organo dovrebbe essere posto in grado di supportare il Governo nella definizione delle politiche nazionali e nelle connesse attività di monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche per la ricerca con gli altri soggetti rilevanti in materia (università, mondo dell'industria);

andrebbe verificata la coerenza con la previsione di delega dell'articolo 9, comma 4 e dell'articolo 11, comma 4;

all'articolo 16 comma 2, andrebbe sostituito il riferimento alle «attività di terza generazione» con quello alle attività di consulenza e supporto tecnico-scientifico alle amministrazioni pubbliche e al trasferimento tecnologico;

all'articolo 18, andrebbe stabilito un termine anche per i lavori della Commissione;

andrebbe valutata l'opportunità di riformulare nei termini indicati in premessa – anche al fine di renderle più chiare e facilmente applicabili – le previsioni riguardanti le assunzioni di personale;

*sotto il profilo del coordinamento con la legislazione vigente e della semplificazione:*

andrebbe valutata l'opportunità di:

inserire nel preambolo del decreto un riferimento agli articoli 12 e 13 del decreto legislativo n. 381 del 1999, che definiscono i termini della libertà e autonomia professionale di ricercatori e tecnologi;

riformulare l'articolo 9, comma 3 in termini di novella all'articolo 1, commi 450 e 452, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

riformulare l'articolo 13, comma 1 in termini di novella della lettera *f-bis*) del

comma 1 dell'articolo 3 della legge n. 20 del 1994, che prevede la sottoposizione degli atti e contratti di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni al controllo della Corte dei conti;

integrare l'articolo 18, comma 1, al fine di un coordinamento con gli schemi di decreto relativi al Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria sui quali si sono pronunciate di recente le competenti Commissioni parlamentari (atti del Governo nn. 331 e 332), prevedendo che il CREA dà attuazione allo statuto e ai piani della ricerca e della razionalizzazione della rete di ricerca

emanati a norma dell'articolo 1, comma 381, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;

in coerenza con l'obiettivo perseguito dalla nuova disciplina, teso ad avvicinare la disciplina dell'autonomia degli enti di ricerca a quella delle università, andrebbe infine mantenuta la regolamentazione che, proprio per questo, alla fine degli anni novanta, ha regolato entrambe le fattispecie. Andrebbe quindi valutata l'opportunità di non procedere all'abrogazione dell'articolo 8 della legge n. 168 del 1998 (disposta dall'articolo 19, comma 2) bensì ad una sua riformulazione, che integri le previsioni degli articoli 3 e 4 dello schema.