

AUTONOMIA DEGLI ENTI DI RICERCA: FONDAMENTO COSTITUZIONALE E DIFFICOLTÀ ATTUATIVE

di Francesco Merloni

1) I perché di un nuovo processo di riordino

Con la legge n. 165 del 2007 il Parlamento conferisce al governo la terza delega per la riforma degli Enti di ricerca in dieci anni. La prima era stata conferita con la legge n. 59 del 1997¹. La seconda con la legge n. 137 del 2003, che aveva ripreso i criteri direttivi della legge del 1997, aggiungendone di nuovi². Anche in questa terza delega la legge richiama i criteri direttivi della legge n. 59 del 1999 e ne aggiunge di nuovi.

Evidentemente il sistema della seconda rete pubblica di ricerca (che affianca la rete primaria della ricerca costituita dalle Università) non riesce a trovare pace, un assetto stabile. Per ricercare le cause di tanta incertezza è necessaria una breve ricostruzione dell'evoluzione della disciplina degli Enti di ricerca, con particolare riguardo per il primo tra essi, il Consiglio nazionale delle ricerche (CNR).

La seconda rete scientifica è stata a lungo organizzata intorno al CNR, che ha dato luogo, per progressivi distacchi a Enti di ricerca (INFN, ENEA, altri).

Il CNR, qualificato dalla legge istitutiva come "*organo dello Stato*", aveva funzioni di coordinamento generale (redigeva la Relazione sullo stato della ricerca) e di finanziamento della ricerca italiana. A questo fine aveva organi di governo e di consulenza rappresentativi, in via elettiva, della comunità scientifica italiana, costituita in larga maggioranza dai professori delle Università italiane.

A partire dai primi anni '60 nel CNR (e negli

Enti che via via venivano istituiti) si è venuta costituendo una rete di strutture di ricerca (istituiti e centri) che hanno progressivamente rafforzato i compiti di svolgimento diretto di attività di ricerca.

Quando, nel 1989, si trasformò l'allora Ministero senza portafoglio della ricerca scientifica in un vero Ministero (dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica - MURST), si pose il problema del suo rapporto con il sistema della ricerca, a partire dalle Università. Si stabilì, con la legge istitutiva del nuovo ministero (la legge n. 168 del 1989), che al nuovo organo di governo andavano riconosciute funzioni di indirizzo generale e di coordinamento di un sistema caratterizzato da una più forte autonomia: normativa, organizzativa, finanziaria.

Per le Università questa autonomia assunse i caratteri di un'autonomia statutaria rinnovata: dalla mera pubblicità dei corsi di laurea attivati si passava alla possibilità (con limiti però piuttosto stretti quanto alla configurazione degli organi³) di darsi una propria organizzazione interna differenziata.

Per gli Enti di ricerca fu scelta una strada diversa. La legge ne individuò direttamente alcuni come "*Enti di ricerca a carattere non strumentale*"⁴ e regolò un procedimento di ulteriore individuazione⁵.

A questa categoria fu riconosciuta un'autonomia normativa, analoga a quella delle Università, in virtù del comune richiamo all'art. 33, ultimo comma della Costituzione⁶, ma non identica: la legge preferì limitarsi all'autonomia regola-

¹ La prima delega aveva dato luogo a distinti decreti legislativi per i diversi Enti di ricerca. Per il CNR il d.lgs. n. 19 del 1999. Per l'INAF il d.lgs. n. 296 del 1999.

² La seconda delega aveva ancora dato luogo a distinti decreti delegati, per il CNR il d.lgs. n. 127 del 2003, per l'INAF il d.lgs. n. 138 del 2003.

³ Si vedano i limiti fissati dall'art. 16, comma 4, che ancora oggi impediscono alle Università di configurare liberamente i propri organi di governo.

⁴ All'articolo 8, comma 1.

⁵ Con decreto del ministro, previo parere delle competenti commissioni parlamentari (articolo 8, comma 2).

⁶ La tecnica interpretativa adottata consisteva nel considerare esemplificativa e non tassativa l'indicazione "*Università e accademie*", a specificazione della categoria delle "*istituzioni di alta cultura*" cui la norma costituzionale riconosceva il diritto di "*darsi ordinamenti autonomi*"; anche gli Enti di ricerca, quindi, rientravano tra le istituzioni di alta cultura.

mentare anziché statutaria, a segnalare che restavano ancora delle differenze tra le due categorie di istituzioni scientifiche.

Di quel riconoscimento, comunque significativo, di autonomia normativa, però, gli Enti non approfittarono, evitando la costituzione di organi con competenza "statutaria" costituiti dagli organi di governo "integrati con rappresentanze delle varie componenti che operano nell'Ente"¹.

Il CNR, in particolare non solo non attivò alcuna procedura per la predisposizione di nuovi regolamenti autonomi, ma ottenne la conferma della sua natura di "organo dello Stato dotato di personalità giuridica e di gestione autonoma", pur perdendo il compito del "coordinamento delle attività nazionali nei vari rami della scienza e delle sue applicazioni"².

2) Il riordino degli Enti di ricerca tra legge, delega, delegificazione e autonomia statutaria

Solo nel 1999 l'allora governo di centrosinistra provvide ad un primo riordino di alcuni degli Enti di ricerca non strumentale. Ciò è avvenuto sulla base dell'intreccio tra disposizioni di legge (la legge n. 59 del 1997), contenente un'ampia delega al Governo per la riforma delle amministrazioni pubbliche, nella quale era compresa una specifica delega per il riordino del sistema della ricerca³, di decreto delegato (per il CNR il d.lgs. n. 19 del 1999) e di regolamento autonomo⁴. La finalità principale della nuova disciplina era la riorganizzazione/snellimento degli Enti di ricerca (dell'amministrazione centrale dell'ente e del numero delle strutture scientifiche), non l'ampliamento della loro autonomia, a cominciare

dall'autogoverno.

Al contrario l'autogoverno, con una tendenza opposta a quella registrata per le Università, è stato fortemente ridotto, se si considera che il massimo organo di governo dell'Ente, il Comitato direttivo, aveva solo una metà dei suoi componenti come espressione rappresentativa della comunità scientifica⁵, mentre l'altra metà era di nomina governativa⁶.

Solo il Comitato di consulenza scientifica (riportato correttamente a sole funzioni consultive) aveva una composizione rappresentativa della comunità scientifica.

A soli tre anni dall'entrata in vigore dei decreti delegati di riordino e a soli due anni dall'entrata in vigore dei nuovi regolamenti di autonomia, il nuovo governo di centrodestra ritenne di dover intervenire, aprendo la strada ad una seconda ondata di riordini. Ciò avvenne ancora sulla base di una legge di delega (la legge n. 137 del 2002, che riprendeva i principi e i criteri direttivi della delega del 1997 e ne aggiungeva di nuovi), di decreti delegati (per il CNR il d.lgs. n. 127 del 2003) e di regolamenti attuativi.

Lo scopo di questo secondo riordino era più decisamente operativo e funzionale: la parola d'ordine era "l'ottimizzazione delle risorse" e l'integrazione tra ricerca pubblica e privata, nella speranza (poi rivelatisi fallace) di un più deciso coinvolgimento delle imprese nel finanziamento delle attività di ricerca degli Enti.

Per il CNR il risultato è stato un'ulteriore riduzione dell'autonomia. In primo luogo finisce del tutto l'autogoverno (nessuno dei componenti del massimo organo di governo, denominato Consiglio di amministrazione, è rappresentativo della comunità scientifica⁷. Solo una marginale

¹ Così l'articolo 17, comma 2, della legge n. 168 del 1989.

² Così l'articolo 20, comma 1, della legge n. 168 del 1989.

³ La delega era prevista dall'articolo 11, comma 1, lettera d). I principi e criteri direttivi della delega erano contenuti all'articolo 18.

⁴ Vedi i sette regolamenti emanati dal Presidente del CNR il 14 gennaio del 2000. Si deve ricordare che i regolamenti, in attuazione di una previsione del decreto legislativo (art. 13, comma 2, lettera d)), furono elaborati con una amplissima partecipazione delle strutture scientifiche e dei dipendenti dell'Ente, attraverso le loro rappresentanze sindacali.

⁵ Nel d.lgs. n. 19 la metà dei componenti del C.D. era eletta dall'Assemblea della scienza e della tecnica. In sua assenza, in via transitoria, i quattro componenti furono eletti dall'Assemblea dei Comitati nazionali di consulenza. La norma che prevedeva la elezione da parte dell'Assemblea della scienza e della tecnica non entrò mai a regime per la mancata costituzione dei Consigli scientifici nazionali.

⁶ Designati dal Ministro dell'Università e della ricerca.

⁷ Tre sono designati dal Ministro, uno dalla Conferenza Stato-Regioni, uno dalla unione delle Camere di commercio, uno dalla Conferenza dei rettori delle Università italiane, uno dalla Confindustria. Lo stesso trattamento è riservato all'INAF, dove tutti i quattro membri, oltre al Presidente, sono nominati dal Ministro.

minoranza dei componenti del Consiglio scientifico generale sono eletti dai ricercatori dell'Ente¹. In secondo luogo è fortemente ridotta anche la modesta autonomia organizzativa riconosciuta dal decreto delegato del 1999: il nuovo decreto delegato impone al CNR un assetto organizzativo largamente predefinito (articolato in Dipartimenti che diventano l'ossatura fondamentale dell'ente, e in Istituti, nei primi ricompresi e da essi dipendenti, anche in termini di attività, che vengono loro "commesse" dai Dipartimenti).

Non è questa la sede per giudicare se il nuovo assetto organizzativo abbia funzionato bene o male; quel che è certo è che si tratta di un assetto non autonomo, fondato su un crescente controllo politico sugli organi di governo e quindi contrario alla previsione costituzionale che riconosce agli Enti di ricerca non strumentali un'autonomia del tutto analoga a quella riconosciuta alle Università.

Con la XV legislatura il governo di centrosinistra, anche sulla base dei precisi impegni assunti nel programma sottoposto agli elettori, si propone di dare una svolta, per dare finalmente attuazione al modello costituzionale nella forma del riconoscimento dell'autonomia più ampia (e paragonabile a quella universitaria), quella statutaria. Sorgono, però, dubbi sulla strada migliore per raggiungere l'obiettivo.

Una prima soluzione, la più semplice, consisteva nella fissazione per legge dei soli limiti che possono, anche secondo la Costituzione, essere posti all'autonomia statutaria.

La legge avrebbe potuto limitarsi a fissare i principi sulla composizione degli organi, sui rapporti tra Stato (e Regioni) e Enti di ricerca, con particolare riguardo ai poteri generali di programmazione e coordinamento della ricerca scientifica nazionale, al finanziamento e alle forme di valutazione ex post dei risultati raggiunti. La stessa legge avrebbe dovuto individuare gli organi titolari del potere statutario,

anche dettando norme di carattere transitorio per regolare il passaggio dagli attuali Enti di ricerca, così segnati dal controllo politico dell'attuale configurazione istituzionale, ai futuri Enti dotati di autonomia. Questa soluzione, pure tentata da un parlamentare della maggioranza², avrebbe garantito una attuazione sollecita della riforma (tanto che oggi avremmo già gli statuti degli Enti in vigore), ma non fu adottata.

Si preferì dapprima la strada della delegificazione³ che non solo affidava a regolamenti governativi ex art. 17, comma 2 (regolamenti appunto di delegificazione) l'opera di accorpamento e scorporo degli Enti esistenti, ma pure la individuazione dei limiti alla loro autonomia statutaria, strada chiaramente incostituzionale, stante la incapacità della fonte regolamentare di istituire e sopprimere Enti pubblici e di definire i limiti all'autonomia degli Enti⁴.

Si è poi seguita la strada della delega, con una legge, la n. 165, approvata ben nove mesi dopo, che presuppone un processo attuativo né semplice né breve, come vedremo.

In entrambe i casi la motivazione stava nella necessità di procedere al riassetto del sistema degli Enti prima di riconoscere loro l'autonomia statutaria, perché questa avrebbe finito per ingessare l'assetto attuale. Motivazione solo parzialmente valida, dal momento che la auspicata legge avrebbe potuto benissimo disporre direttamente gli accorpamenti/scorpori necessari, salvo a regolare la loro attuazione da parte degli Enti, che nel frattempo si sarebbero dotati delle proprie discipline di autonomia.

Passiamo ora ad un rapido esame della legge n. 165 del 2007.

3) La legge n. 165 del 2007: a) a chi spetta il potere statutario?

La legge delega il governo, nel termine di 18

¹ I rappresentanti dei ricercatori sono 5, mentre 6 sono designati dal Presidente, 4 sono designati dal Consiglio di amministrazione, e 4 sono designati, rispettivamente, da Unioncamere, Confindustria, CRUI e CUN). Anche all'INAF solo 4 componenti (su dodici) del Consiglio scientifico sono eletti dai ricercatori dell'Ente.

² L'on. Walter Tocci, che ha pubblicato la sua proposta di legge sul proprio sito web, senza peraltro presentarla in Parlamento.

³ Dapprima nel decreto legge n. 262 del 2007 e poi nella legge finanziaria.

⁴ Di questa situazione di illegittimità incostituzionale fu consapevole anche il Parlamento che, nel licenziare la legge finanziaria, impegnò, con un ordine del giorno del Senato, il Governo ad intervenire con legge, semmai con una legge di delega.

mesi dalla sua entrata in vigore, ad emanare uno o più decreti legislativi per procedere alla duplice operazione che conosciamo: riassetto del sistema, fissazione dei limiti all'autonomia statutaria.

Una prima osservazione riguarda, quindi, i tempi dell'intero processo, che possono essere abbreviati se il Governo procederà ad una sollecita predisposizione dei decreti delegati, ma sono comunque sicuramente lunghi, perché, sul piano formale, solo in seguito all'entrata in vigore dei decreti gli Enti potranno procedere all'elaborazione e approvazione degli statuti.

Una seconda serie di problematiche aperte dalla legge n. 165 concerne la spettanza del potere statutario.

In primo luogo: a quali Enti esso è riconosciuto? La legge (art.1, comma 1) parla di "*Enti pubblici nazionali di ricerca, vigilati dal ministero dell'Università e della ricerca*", mentre non riprende la definizione della legge n. 168 del 1989, che parla di "*Enti di ricerca non strumentale*".

La definizione comprende, quindi, un vasto numero di Enti, tra i quali l'Agenzia Spaziale Italiana (ASI), mentre fuori dal campo di applicazione della legge resta un ente come l'ENEA, vigilato dal Ministero dello sviluppo economico.

L'ASI è sicuramente Ente strumentale. L'ENEA svolge, sia pure in parte, attività di ricerca non strumentale, ma è vigilato da un diverso ministero, peraltro interessato a mantenere con l'ENEA un rapporto di strumentalità (e una corrispondente dose di "controllo politico"). La definizione di Ente di ricerca non strumentale della legge del 1989 non è stata eliminata dalla legge del 2007, che continua a fare riferimento, quanto alla procedura di formazione, controllo ministeriale e approvazione degli statuti, proprio alla legge del 1989. Nell'intreccio tra queste due normative quale prevale?

La legge del 1989, ancora vigente, è tutta incentrata sul riconoscimento dell'autonomia esclusivamente agli Enti di ricerca non strumentale, i soli per i quali ha un senso estendere la nozione di "istituzioni di alta cultura" di cui all'art. 33, ultimo comma della Costituzione, i soli dotati di comunità scientifiche che, per la natura delle ricerche svolte, appaiono meritevoli di autonomia e di autogoverno. Si

deve ritenere, pertanto, che il nuovo riconoscimento di autonomia si applichi a tutti gli Enti di ricerca non strumentale (già individuati o da individuarsi con il procedimento previsto dalla legge n. 168 del 1989) vigilati dal MUR, con la esclusione tanto dell'ASI quanto dell'ENEA. Un problema particolare si pone per l'INFN, retto da un regolamento generale che non ha la espressa denominazione di statuto, ma corrisponde ad un effettivo potere di autogoverno (il Consiglio direttivo è composto quasi esclusivamente da appartenenti alla comunità scientifica interessata; il Presidente è di fatto scelto dallo stesso consiglio) e di autonomia normativa e organizzativa (il regolamento generale è approvato dal Consiglio direttivo). Per l'INFN la piena applicazione della legge n.165 e la fissazione dei relativi limiti all'autonomia produrrebbe un arretramento rispetto all'attuale condizione di autonomia.

In secondo luogo si pone il problema della individuazione degli organi cui la nuova disciplina (legge e decreti delegati) riconosce il potere statutario. A questo proposito la legge distingue tra una previsione a regime e una disposizione transitoria ¹.

Secondo la prima il potere statutario (e di modifica dello statuto) spetta agli organi di governo degli Enti, nel presupposto che essi siano rappresentativi della comunità scientifica di riferimento. Poiché, però, non è questa la condizione degli attuali organi di governo degli Enti (i consigli di amministrazione, come si è visto, salvo limitate eccezioni ², non contano tra i propri componenti rappresentanti delle rispettive comunità scientifiche), la legge detta una disciplina transitoria molto particolare: non segue più la strada dell'"integrazione" degli organi di governo con rappresentanze delle comunità scientifiche (come si era fatto per le Università e per gli Enti di ricerca con la legge n. 168 del 1989), ma sposta totalmente questo potere dai consigli di amministrazione ai "*consigli scientifici di ciascun Ente, integrati da cinque esperti di alto profilo scientifico nominati dal Ministro*".

Solo in questo modo si dà una maggiore voce alle comunità scientifiche.

¹ Rispettivamente alle lettere b) e c) dell'articolo 1, comma 1, della legge n. 165.

² Si è visto il caso dell'INFN.

4) Segue: b) i limiti all'autonomia statutaria

Vediamo ora quali sono i limiti che, sulla base dei principi e criteri direttivi posti dalla legge n. 165, i decreti delegati dovranno fissare all'autonomia statutaria degli Enti di ricerca. Essi in realtà sono pochi, a conferma che si sarebbe agevolmente potuto porli direttamente con legge.

Essi sono:

a) la "riduzione del numero dei componenti" degli organi statutarî;

b) l'imposizione, oltre a Presidenti, di organi collegiali denominati "consigli di amministrazione" quali organi di governo; un tributo, questo, pagato per ottenere un'ampia convergenza bipartisan nell'approvazione della legge¹, laddove il modello dell'autonomia doveva semmai spingere verso la più netta distanza tra un modello "aziendale" e un modello che evidenziasse il profilo di autogoverno della comunità scientifica;

c) la previsione di "componenti di nomina governativa" dei consigli di amministrazione, anche se, con l'importante eccezione del CNR, non ne viene predeterminato il numero. Per il CNR una norma speciale dispone che "la metà dei componenti sia di nomina governativa", il che desta perplessità se si pensa che il CNR è il più importante degli Enti di ricerca e che in questo modo si rischia di far transitare l'equilibrio imposto per il CNR anche agli altri Enti di ricerca²;

d) la mancata imposizione di altri organi di governo, se si eccettuano i consigli scientifici, di cui la legge impone la "valorizzazione";

e) la previsione di una particolare procedura per la scelta dei presidenti e dei componenti di nomina governativa, che consiste nella nomina, da parte del governo, di "appositi comitati di selezione", assicurando in essi "un'adeguata rappresentanza di esponenti della comunità scientifica nazionale e internazionale";

e) l'adozione di "procedure di valutazione com-

parativa, sulla base del merito scientifico, per l'individuazione dei direttori degli organi di ricerca".

Questi sono i soli limiti organizzativi posti all'autonomia statutaria degli Enti. La legge prevede anche altre misure³, ma si tratta di indicazioni di indirizzo generale, che non precostituiscono eccessivi vincoli per le scelte organizzative lasciate agli statuti.

Gli Enti potranno, quindi, definire in autonomia i più rilevanti aspetti organizzativi, quali la distribuzione dei compiti tra le amministrazioni centrali (che operano a supporto degli organi generali di governo) e le strutture scientifiche.

Così come rientra nell'autonomia organizzativa la scelta di creare o meno delle strutture di coordinamento e valutazione delle attività delle strutture scientifiche operative. Anche il peso dell'autogoverno sarà rimesso agli statuti. Si pensi, ad esempio, alla presenza di rappresentanti eletti dalle comunità scientifica negli organi di governo e negli organi consultivi, così come al modello di governo interno alle strutture scientifiche, per il quale la legge, nel confermare la previsione di "direttori degli organi di ricerca" sembra prefigurare un modello di tipo presidenziale e dialettico, che dovrà, però, comporre ed equilibrare i compiti di gestione (spettanti al direttore) e i compiti di indirizzo (spettanti ad un collegio rappresentativo dei ricercatori operanti nella struttura).

Sotto il profilo dell'autonomia organizzativa, quindi, si registra una chiara inversione di tendenza rispetto ai precedenti riordini, nei quali il modello organizzativo degli Enti era fortemente predeterminato dalla legge.

5) Qualche problema di attuazione

Come si è accennato, la legge n.165 pone non piccoli problemi di attuazione. Il primo di essi concerne i tempi.

¹ L'opposizione di centrodestra ha chiesto questa norma come segno di continuità con il modello fissato nella disciplina degli enti definita della XIV legislatura.

² Anche per questa disposizione si deve ritenere che si tratti di una "convergenza" tra maggioranza (intenzionata a mantenere un qualche peso nell'organo di governo del CNR) e opposizione (interessata a non vedere troppo sconfessato il modello imposto nella precedente legislatura).

³ Quali "l'adozione di misure organizzative volte a potenziare la professionalità e l'autonomia dei ricercatori"; di "misure volte a favorire la dimensione europea e internazionale della ricerca"; di "misure volte a favorire la collaborazione con le attività delle regioni in materia di ricerca scientifica e tecnologica e sostegno dell'innovazione per i settori produttivi"; di "misure che prevedano norme antidiscriminatorie tra donne e uomini nella composizione di organi statutarî".

Se il decreto delegato fosse emanato utilizzando tutto il termine previsto (diciotto mesi) gli Enti di ricerca dovrebbero attendere la primavera del 2009 (cioè tre anni dall'inizio della legislatura) per poter iniziare il procedimento di formazione e approvazione dei loro statuti. C'è da augurarsi che un tempo così lungo non sia necessario, dal momento che la legge contiene già la gran parte dei limiti da porre all'autonomia statutaria e non fa un rinvio troppo ampio ai decreti delegati per la loro definizione di dettaglio. Certo, se con i decreti si intendesse procedere a significativi riassetti del sistema degli Enti di ricerca (con importanti operazioni di accorpamento/scorporo), i tempi si potrebbero allungare.

Un modo per ridurli, anche drasticamente, starebbe in una interpretazione, alquanto ardita, che vede nelle norme della legge n. 165 delle disposizioni direttamente operative. In sostanza si direbbe: salva l'opera di accorpamento e scorporo di attività di ricerca tra un Ente di ricerca e l'altro, le norme sui limiti all'autonomia statutaria sono tutte in legge e gli attuali Enti di ricerca possono procedere alla immediata elaborazione degli statuti. Gli Enti dovrebbero quindi provvedere alla integrazione dei propri consigli scientifici con gli esperti previsti dall'articolo 1, comma 1, lettera c).

Interpretazione ardita perché, nonostante il carattere prescrittivo di molte previsioni della legge, non vi è dubbio che esse siano configurate come principi e criteri direttivi di delega e che quindi spetti ai decreti delegati dare ai limiti all'autonomia statutaria degli Enti la definizione finale. D'altra parte per la integrazione dei consigli scientifici sarebbe indispensabile la collaborazione del Ministro, cui spetta la nomina degli esperti e vi è da ritenere che il Ministro farà valere la stretta interpretazione formale che richiede la preventiva approvazione dei decreti delegati.

Se, quindi, la strada della immediata attivazione dell'autonomia statutaria appare difficilmente percorribile, altre strade si possono immaginare per non rendere del tutto perduto il tempo che ci separa dall'entrata in vigore dei nuovi decreti delegati. Si potrebbe pensare che gli Enti attivino fin da subito, in via informale, i propri consigli scientifici, anche non integrati, al fine di procedere ad una prima elaborazione delle idee di fondo sui contenuti e sulle scelte da compiersi in sede statutaria, coinvolgendo fin da subito le comunità scientifiche interessate. Così

da essere pronti, con il vantaggio della avvenuta partecipazione della comunità scientifica, quando si tratterà di adottare formalmente gli statuti di autonomia.

Un secondo ordine di problemi di attuazione della legge n.165 riguarda il destino degli organi in carica al momento di entrata in vigore della legge (e dei decreti delegati).

Per i presidenti degli Enti la legge prevede un nuovo sistema di nomina da parte del Ministro: la costituzione di una commissione (*search committee*) per la formazione di rose di candidati nelle quali poi il Ministro effettuerà la sua scelta. Questo sistema di nomina, però, diventerà operativo solo al momento dell'entrata in vigore degli statuti degli Enti.

Il problema si pone per alcuni di essi, di grande rilevanza, come il CNR e l'INAF che, per motivi diversi, hanno visto di recente i loro Presidenti nominati prima dell'entrata in vigore della riforma. Il fatto che essi siano stati scelti con il sistema del *search committee* non cambia la situazione: si tratta di anticipazioni, molto opportune, del Ministro che ha ritenuto di far precedere la sua proposta di nomina da una preventiva selezione affidata ad apposite commissioni, ma la nomina è avvenuta sulla base della disciplina oggi vigente. Il che porrà il problema di garantire una adeguata soluzione transitoria nei decreti delegati, che concili, al momento dell'entrata in vigore degli statuti, l'interesse al mantenimento in carica fino alla scadenza naturale del mandato affidato secondo la disciplina previgente e l'interesse alla sollecita entrata in vigore delle nuove disposizioni (e quindi di nuovi organi rappresentativi delle comunità scientifiche).

Ancor più delicato il problema del destino degli organi di governo, in particolare dei consigli di amministrazione attualmente in carica. Qui ci troviamo di fronte alla "sfiducia" decretata dalla legge nei loro confronti. Essi non hanno le caratteristiche (la rappresentatività della comunità scientifica) per svolgere il ruolo "costituente" della elaborazione e approvazione degli statuti. Negli Enti, quindi, la fase statutaria, quando si aprirà, sarà caratterizzata dal dualismo tra un organo "costituente" (il consiglio scientifico "integrato") e un organo di indirizzo (il consiglio di amministrazione), il quale ultimo, o accetterà di svolgere un ruolo di ordinaria amministrazione, ovvero finirà per interferire, anche significativamente, sull'elaborazione dello statuto. C'è, quin-

di, il rischio di conflitti o di vera e propria paralisi degli Enti.

Ove queste ipotesi più pessimistiche si realizzassero, quali strumenti sono a disposizione per assicurare nello stesso tempo funzionalità alle attività di ricerca e ordinato svolgersi della fase statutaria?

Come estremo strumento esiste, come è noto, lo strumento del commissariamento che può riguardare anche solo alcuni organi di governo (per esempio il solo consiglio di amministrazione, con il presidente che resta in carica e assume poteri commissariali in sostituzione dell'organo collegiale).

Si noti che nell'ultimo decreto di riordino del CNR (il d.lgs. n. 127 del 2003) erano stati previsti due tipi di commissariamento (oltre a quello sempre possibile in via straordinaria):

a) il commissariamento diretto, ex lege, previsto dall'articolo 23 del decreto (proprio al fine di assicurare la funzionalità dell'ente nella fase di elaborazione dei nuovi regolamenti);

b) il commissariamento come ordinario strumento di allineamento degli organi di governo del CNR all'indirizzo politico del governo, contenuto nell'articolo 15, comma 6, dello stesso decreto nel caso di *"esigenze di adeguamento della missione dell'Ente alle politiche della ricerca scientifica e tecnologica definite dal governo"*. La legge n. 165 non fa più riferimento, correttamente, a ipotesi di commissariamento di tipo *"politico"* come quella prevista nel 2003, ma continua a disciplinare, in modo più accettabile (articolo 1, comma 5), il potere ministeriale di commissariamento. Il nuovo commissariamento, che potremmo definire *"istituzionale"*, si fonda solo su *"modifiche statutarie inerenti alla missione dell'Ente e alla sua struttura di governo"* (si possono commissariare gli organi se lo statuto cambia significativamente i compiti dell'Ente o i suoi organi), ovvero su *"comprovata difficoltà di funzionamento"* o, ancora, *"mancato raggiungimento degli obiettivi indicati dal governo"* (qui qualche perplessità per un possibile uso *"politico"* del potere potrebbe avere un fondamento). La prima ipotesi non ha rilevanza immediata in quanto si potrebbe realizzare solo a valle dell'entrata in vigore degli statuti. Le seconde due sono, invece, sicuramente utilizzabili, in quanto introdotte da una disposizione non compresa tra i principi e criteri direttivi di delega e quindi dotate di immediata operatività.

6) Conclusioni: comunità scientifiche all'altezza dell'autonomia loro riconosciuta

In conclusione si può affermare che la nuova legge esprime una chiara volontà di riconoscere agli Enti di ricerca un'autonomia ben più ampia di quella riconosciuta fin qui, ma che lo fa con strumenti e soprattutto in tempi che rischiano di diluire l'efficacia della riforma.

Decisiva sarà, nella fase che si apre (prima l'approvazione dei decreti delegati, poi quella degli statuti), la voce delle comunità scientifiche che operano negli Enti di ricerca.

Come si è visto il fondamento del riconoscimento di autonomia (e autogoverno) sta non solo nello svolgimento di ricerca non strumentale, ma soprattutto nell'esistenza di una comunità scientifica.

Sappiamo che esistono, per gli Enti di ricerca, difficoltà maggiori che per le Università, di individuazione e delimitazione di queste comunità (solo i ricercatori interni o anche ricercatori esterni? In questo secondo caso fino a che punto si possono considerare i ricercatori esterni come appartenenti alla comunità scientifica di riferimento? Si devono considerare solo i ricercatori operanti stabilmente presso gli Enti o più in generale i ricercatori scientificamente attivi nelle discipline interessate?).

Si tratta di questioni molto delicate che probabilmente saranno risolte solo con il tempo. Nell'immediato sarebbe utile che almeno i ricercatori interni agli Enti facessero sentire la loro voce, non in termini meramente corporativi, ma di proposta.

Gli statuti sono un'occasione irripetibile per certificare l'esistenza di comunità scientifiche che rivendicano autonomia e autogoverno, ma in modo trasparente e responsabile.

All'autonomia non può non corrispondere una piena responsabilità quanto all'uso di risorse prevalentemente pubbliche in rapporto all'effettivo raggiungimento, con le attività di ricerca, di obiettivi di avanzamento delle conoscenze e di utilità sociale complessiva.

All'autonomia e alla responsabilità corrisponde, infine, l'accettazione di strumenti aperti e trasparenti di valutazione dei risultati scientifici raggiunti.

Con la nuova fase si gioca forse l'ultima partita per la sopravvivenza di una seconda rete pubblica di ricerca, integrata con le Università e con le strutture di ricerca a livello internazionale.

L'Italia non brilla certo per un atteggiamento favorevole al mondo della scienza. Troppo spesso il decisore politico, senza grandi differenze tra le coalizioni che si alternano al governo, è animato da una sfiducia nei confronti della scienza e dei suoi meccanismi di funzionamento.

La nuova apertura di credito che registriamo in questa fase non è destinata a durare in eterno.

Sta ora alla comunità scientifica, ai ricercatori degli Enti, dimostrare nei fatti che la sfiducia è immotivata e che si sarà all'altezza dell'autonomia.