

# La gestione delle risorse pubbliche destinate alla ricerca e la dimensione assiologica della performance di filiera

*The management of public resources  
allocated to research and  
the axiological dimension of the  
supply chain performance*

---

*Raffaele Picaro\**

---

\* *Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli*

## Abstract

*The observation spectrum reserved to the present survey originates from the need to analyze the process adopted by Public Administration in financing granting of supervised research institutions. The picture that emerges denotes the particular complexity of the management of procedures of public funding sources earmarked for research institutions, which cause recurring non-alignments in the definition of the activities described in the corresponding detail plans, with the consequent result of significant balance sheet residues formation. The in-depth study of the topic is therefore naturally linked to the action of the Public Administration, in the intent of checking the degree of incidence, in terms of efficiency and effectiveness, of the policies and services altogether dispensed. Right in this frame the system chain performance potential is to be correctly gathered, as an instrument capable to catch the value incremental chain in the progressive combining of different bodies contributing to the overall mission of the Public Administration.*

**Keywords:** *public administration, public research institutions, chain performance, foe, audit.*

## Introduzione

**L**e sopravvenienze (imprevedibili?) legate alla diffusione della pandemia da Coronavirus (Irti, 2021), in uno con la questione che si intreccia con la necessità di realizzare il migliore utilizzo possibile delle risorse provenienti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), hanno riaperto il dibattito, in verità mai sopito, che si incentra sull'approccio che il nostro Paese riserva alla ricerca scientifica e tecnologica, con particolare riferimento al ruolo che le istituzioni pubbliche esercitano al riguardo, seguendo un itinerario che involge la funzione dell'interprete nell'orizzonte imposto dalla transizione teleologica della PA.

In tale chiave prospettica si vestono di pregnante attualità gli interrogativi che agitano lo *Special Focus* cui è destinato il presente contributo, ai quali, nello spirito che anima il Team editoriale della Rivista, occorre fornire visioni che sappiano contribuire a ripensare i modelli tradizionali che, sino ad oggi, hanno segnato le corrispondenti traiettorie dei processi decisionali pubblici, tanto nella prospettiva strategica quanto in quella più strettamente applicativa. Senza alcuna pretesa di esaustività, per l'originalità che la connota, la questione meriterebbe un approfondimento preordinato ad una rielaborazione delle categorie giuridiche di riferimento, che non manchi di considerare i riflessi della loro tenuta in un assetto ordinamentale, unitario e sistematico, assiologicamente orientato (Perlingieri, 2010; Scalisi, 2009; Scalisi, 2012 a, b). In questo indugiare di fermenti normativi tesi ad innovare l'assetto della PA, in un proscenio in cui albergano tentativi di riqualificazione funzionale dei procedimenti amministrativi al pari della prestazione lavorativa resa dal dipendente pubblico, in un orizzonte culturale che, sebbene aneli al cambiamento, si mostra ancora troppo timoroso rispetto alla necessità di implementare processi di rinnovamento, che siano effettivamente in grado di

muovere le sacche di resistenza che troppo spesso frenano l'agire pubblico, le scarse considerazioni che seguiranno rappresentano il tentativo epistemologico di proiettare i riverberi strettamente applicativi delle prospettive legate a processi performanti della PA nel filtro di una interpretazione che, rifiutando geometrie, si staglia come invenzione (Grossi, 2017 a).

Particolarmente stringente è il riferimento al messaggio contenuto nella legge universale del *πάθει μάθος* (*pathei mathos*), così come enunciato verso la fine dell'«Inno a Zeus» nella parodo dell'Agamennone di Eschilo, espressiva del modo violento ma sublime in cui la divinità avvia l'uomo verso la saggezza (Eschilo). E così, ripercorrendo l'intrecciarsi delle esperienze formatesi nel recente passato, l'approfondimento del tema consente di toccare, seppur idealmente, la questione che probabilmente in maniera centrale, sin dalla unificazione politica, ha corroso la storia italiana e che, invero, tuttora la corrode, nonostante l'inverarsi dell'assiologia personalista e solidarista della Costituzione Repubblicana (Perlingieri, 1975; Perlingieri, 1989; Zagrebelsky, 1992; Alpa, 1996; Guastini, 1996; Ferrarese, 1999): il non assumere la sofferenza come origine della coscienza (Dostoevskij, 1864), che nel nostro caso si traduce nella mancanza della "memoria" (Pasolini, 1975), ovvero in quella strutturale, forse genetica, incapacità di apprendere dalle tragedie di Stato, per trasformarle in lezioni, allo scopo di patrimonializzarne gli errori, per adottare correttivi congrui con la necessità che gli stessi non abbiano a verificarsi per il futuro (Heller, 2018). Seguendo questa chiave di lettura, non desta alcuna sorpresa, che eventi luttuosi come il disastro del Vajont ed il crollo del Ponte Morandi, nonostante il tempo che li separa, risultino avvinti dalla medesima genesi eziologica, incentrata sull'assenza di controlli amministrativi di processo delle opere pubbliche. Da questa prospettiva si veste, dunque, di una persistente originalità la questione del supporto strategico della digitalizzazione al processo decisionale, preordinato alla realizzazione di opere pubbliche complesse. In una diversa angolatura, anche la precarietà delle risposte fornite in materia di produzione di vaccini anti Covid-19, ha icasticamente testimoniato, al netto delle eccellenze individualmente rinvenibili tra i ricercatori italiani, la mancanza di un saldo apparato definitivo della ricerca scientifica e tecnologica nel nostro Paese. Anche sotto tale versante, affiorano elementi e circostanze che danno conto di scelte improvvisate, non sviluppate in documenti programmatici normativamente adeguati a supportare e proiettare le strategie di settore delle amministrazioni centrali dello Stato, come dimostra la strana vicenda di Enea Tech e Biomedical.

Il tema, nella sua accezione più ampia, si accompagna alla necessità, storicamente delineatasi, di disseminare la cultura della pianificazione nell'ambito della PA, siccome permeata dall'intreccio pervasivo ed antinomico di prerogative costituzionali di enti titolari di competenze e strumenti che siano non soltanto capaci di delineare un percorso procedimentale definito nei suoi dettagli formali, ma di saper guardare alla efficacia del bene o del servizio erogato.

Non sfuggono a tale principio le politiche pubbliche per la ricerca. Anche rispetto a

tale versante, le amministrazioni pubbliche sono chiamate a dar conto ai cittadini dei risultati conseguiti mediante l'uso delle proprie risorse, con riverberi in termini di sviluppo di processi di rendicontazione sociale, di promozione della partecipazione attiva da parte di quest'ultime, di miglioramento dei processi di controllo strategico interno (Pintus, 2014). La questione è, pertanto, culturale ed investe la PA ed il suo assetto organizzativo e si incentra sul rapporto tra processi di pianificazione ed edificazione dei correlati procedimenti amministrativi, in un'accezione che contempla anche il ruolo esercitato dallo Stato sul versante dell'innovazione basata sulla ricerca scientifica e tecnologica (Polanyi, 2000).

Eppure, già nella prima metà del secolo scorso, il giovane Massimo Severo Giannini, nel riferirsi alle regole della buona amministrazione, sottolineava come queste

[...] *riflettono l'arte dell'amministrare, ossia dell'ottimo impiego dei mezzi dell'azione amministrativa* (Giannini, 1939; Giannini, 1958; Giannini, 1970; Ursi, 2013).

Più tardi, nel presentare al Parlamento della Repubblica, nella sua qualità di Ministro della Funzione Pubblica, lo storico rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, egli stesso si fa ambasciatore di un'idea di organizzazione imperniata sui temi della produttività delle amministrazioni, in termini di «*rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti*». Sviluppando ulteriormente il ragionamento così proposto in un itinerario ricostruttivo che segna l'impronta storica del suo pensiero giuridico, sul finire del Novecento, l'illustre studioso ebbe ulteriormente a rimarcare come la pianificazione si appalesi quale connotazione quasi ontologica dell'azione amministrativa nella sua accezione di tecnica di durata, onde consentirle di dispiegare la propria funzione secondo coordinate spaziali e temporali tese ad assicurare efficienza ed efficacia alle competenze che le risultano normativamente attribuite (Berlinguer, 1984; Giannini, 1988; D'Auria, 2000; Franchini, 2000; Mattarella, 2000; Righettini, 2005).

Seguendo l'inquadramento appena delineato, l'approfondimento del tema si concentrerà sull'impiego delle risorse pubbliche stanziare per la ricerca, con l'obiettivo di valorizzare il significato della performance sostanziale e di filiera delle amministrazioni pubbliche coinvolte. È noto che il concetto di filiera esalta il ruolo di coordinamento ed aggregazione delle amministrazioni dello Stato, dando conto dei ruoli di responsabilità politica e amministrativa dei soggetti che concorrono all'erogazione del servizio e misurando l'impatto delle corrispondenti azioni sulla collettività (Lucchese, 2020). L'esegesi muove dallo spettro di osservazione riservato alla misurazione della performance organizzativa e, dunque, guarda all'impatto che l'attività amministrativa realizza sulla collettività in termini di creazione di valore pubblico, contribuendo così alla trasparenza dei processi decisionali e all'accountability (Fiorentino, 2018). Abbandonata la visione weberiana dell'organizzazione del lavoro, l'approccio mutua le sue coordinate dagli studi aziendalistici realizzati in materia di catena del valore (Porter, 1985) e si intreccia

con il paradigma che si incarna nel valore pubblico dell'attività resa dalla PA, come declinato a partire da Moore (Moore, 1994).

In termini ontologici, la performance di filiera richiede per la sua realizzazione una pluralità di soggetti istituzionalmente collegati, chiamati, ciascuno per la parte di relativa competenza, ad effettuare una serie di attività, funzionalmente coordinate ed interdipendenti, finalizzate al conseguimento di un obiettivo comune, che si realizza per effetto delle iniziative poste in essere da tutti gli attori coinvolti nella catena del valore. In tale contesto è fondamentale l'attività di programmazione, la quale deve muovere da un saldo indirizzo espressivo di coordinamento e confronto tra le amministrazioni chiamate a contribuire alla realizzazione dell'obiettivo siccome individuato dall'ente c.d. capofila, con un congruo anticipo rispetto all'avvio del progetto, tenuto conto che ciascuno degli enti coinvolti dovrà poi trasfondere l'obiettivo prescelto nell'ambito dei propri assetti pianificatori (Arnaboldi & Schiavone, 2017).

Resta inteso che una programmazione così articolata richiede una concertazione tra soggetti attratti, effettuata con largo anticipo rispetto all'attuale termine del 31 gennaio di ogni anno, previsto per l'approvazione del Piano della performance per le amministrazioni pubbliche. In verità, seguendo un approccio conformato agli ambiziosi obiettivi previsti nel contesto dell'art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, come convertito dalla l. 6 agosto 2021, n. 113 - che ha introdotto nel sistema della PA il cosiddetto "Piano integrato di attività e organizzazione" - si rivela vieppiù necessario assicurare adeguata coerenza programmatica all'attività promossa, a partire dalle Note integrative alla legge di bilancio.

Si tratta di un aspetto che presenta certamente margini di difficoltà applicativa nel contesto degli enti di ricerca vigilati dal Mur (Barbati, 2013), che necessita di un punto di raccordo tra l'autonomia statutariamente riservata a costoro e l'intendimento di attrarre nel disegno riformatore l'attività da questi dispiegata. La prospettiva è di valorizzare l'integrazione organizzativa del servizio pubblico che deriva da siffatte competenze gestorie<sup>1</sup>, sulla base degli atti programmatici di settore e delle previste direttive contenenti le linee strategiche e gli obiettivi che gli stessi enti, ferma restando l'autonomia nelle scelte e nelle politiche di settore, sono chiamati a perseguire nello svolgimento delle prerogative loro attribuite.

---

1. Sul versante del rapporto del Mur con gli enti di ricerca vigilati si veda il d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218, "Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell'art. 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124". Sul tema cfr. amplius Camera dei Deputati, Servizio Studi, La disciplina degli enti di ricerca, 24 maggio 2019. In proposito giova osservare come, in base al d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218, ogni ente è chiamato ad adottare, in conformità con le Linee guida enunciate nel Programma nazionale della ricerca (Pnr), un Piano triennale di attività, aggiornato annualmente e approvato dal Ministero vigilante (artt. 7 e 9).

## **1. La gestione delle risorse destinate al finanziamento degli enti e delle istituzioni di ricerca pubbliche e private: riferimenti normativi, prassi applicative, criteri di riparto**

Come è noto, al Ministero dell'Università e della Ricerca, istituito per effetto del d.l. 9 gennaio 2020, n.1, convertito con modifiche dalla l. 5 marzo 2020, n. 12, è attribuita la competenza in materia di gestione delle risorse per il finanziamento degli enti e delle istituzioni di ricerca pubbliche e private. La principale risorsa da cui attingere per tale finalità è rappresentata dal Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (Foe) che, istituito dall'art. 7 del d.lgs. 5 giugno 1998, n. 204<sup>2</sup>, viene erogato sulla base della programmazione preventiva di tali soggetti, come elaborata tenendo conto delle indicazioni contenute nel Programma nazionale della ricerca. Il Foe, dunque, finanzia le spese di funzionamento degli enti di ricerca vigilati dal Mur, nel cui perimetro ricadono le principali istituzioni di ricerca italiane. Nella ricostruzione storica dell'istituto, va precisato che una parte del fondo non superiore all'8 per cento veniva utilizzata anche per i c.d. "progetti bandiera", così denominati poiché rivolti a settori ritenuti strategici per lo sviluppo del Paese. Tale forma di stanziamento è stata tuttavia oggetto di derubricazione nel decreto di riparto del Foe per il 2020 (d.m. 8 ottobre 2020, n. 744) prevedendosi una nuova aggregazione denominata "Progettualità di carattere continuativo", con carattere speculare a quella definita "Progettualità di carattere straordinario", nel cui contesto sono ricompresi quei progetti e/o interventi per i quali sono disposti stanziamenti per un medio/lungo periodo od oltre, anche a vita intera<sup>3</sup>.

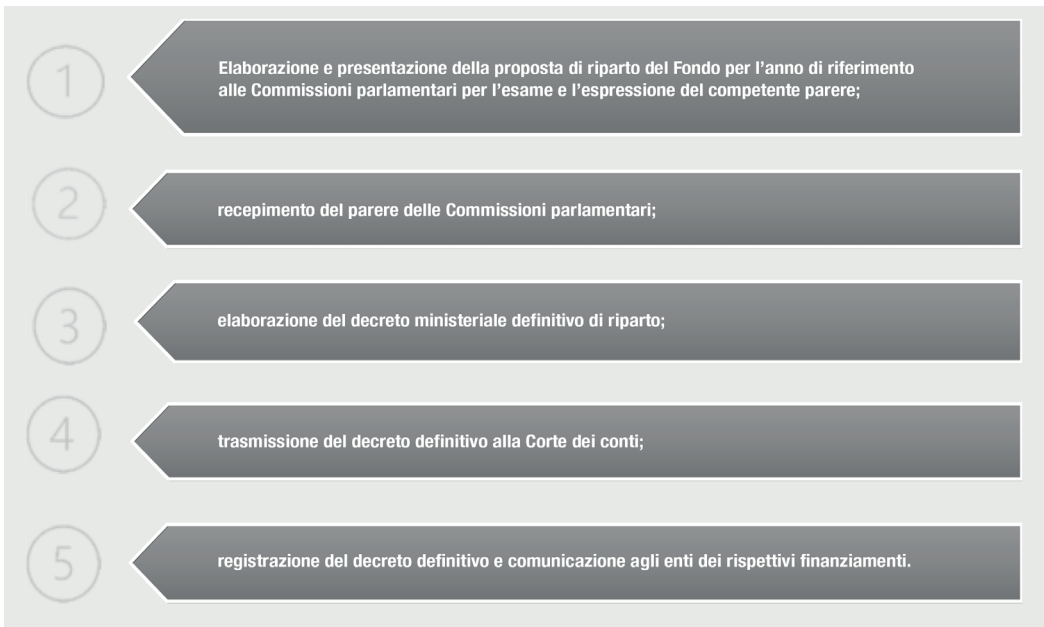
Con riguardo alla disciplina di riparto del Foe, merita annotazione il d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218<sup>4</sup>, il quale ha dettato previsioni valedole anche per gli enti vigilati dal Mur, in prospettiva di superamento delle disposizioni contemplate nel contesto del d.lgs. 31 dicem-

- 
2. L'art. 7 del d.lgs. 5 giugno 1998, n. 204, ha disposto che il Foe è ripartito annualmente fra gli enti interessati con uno o più d.m., comprensivi di indicazioni per i due anni successivi, emanati previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. Accanto al Foe, sono presenti altre tipologie di sostegno finanziario: il Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese istituito dall'art. 1, co. 140, della l. 11 dicembre 2016, n. 232 e successive modificazioni; i Fondi *ex l.* 28 marzo 1991, n. 113, modificata dalla l. 10 gennaio 2000, n. 6, "Iniziativa per la diffusione della cultura scientifica"; i Fondi *ex d.m.* 8 febbraio 2008, n. 44 riguardante il "Regolamento concernente criteri e modalità per la concessione di contributi per il funzionamento degli enti privati che svolgono attività di ricerca".
  3. In materia cfr. Servizio Studi del Senato - Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura, *Schema di decreto ministeriale per il riparto del Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca per l'anno 2021 - Dossier n. 399, 16 giugno 2021.*
  4. Recante "Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell'articolo 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124". Cfr. Servizio Studi del Senato - Ufficio ricerche su questioni istituzionali, giustizia e cultura, *Schema di decreto legislativo recante semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca - Dossier n. 371, settembre 2016.*

bre 2009, n. 213, con l'obiettivo di sedimentare un approccio teso ad allineare gli statuti ed i regolamenti alle previsioni europee in materia di libertà di ricerca, portabilità dei progetti, valorizzazione professionale, tutela della proprietà intellettuale, adeguati sistemi di valutazione e più ampia partecipazione alle fasi decisionali per la programmazione e attuazione della ricerca, oltre ad introdurre i criteri che ne orientano il monitoraggio e la verifica da parte delle amministrazioni vigilanti (Mondaferrì, 2019).

Il procedimento finalizzato all'erogazione del Foe si articola nelle seguenti fasi:

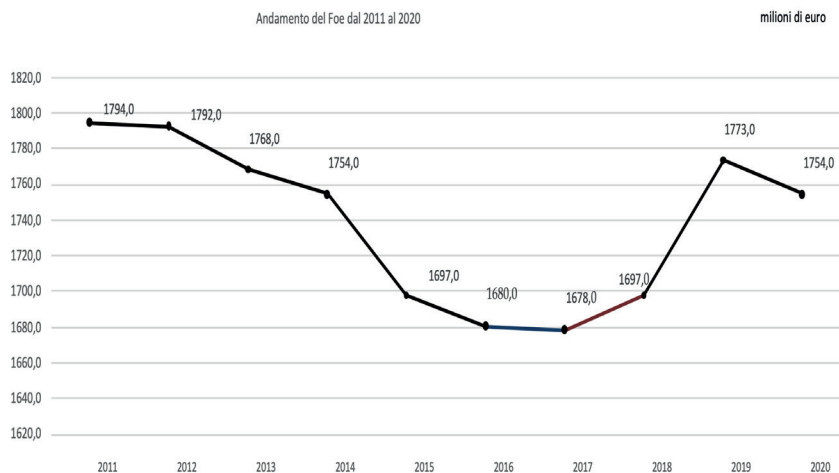
**Fig. 1** Erogazione del Foe (fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mur)



Nell'anno 2020, il decreto di riparto Foe ha previsto assegnazioni per complessivi euro 1.754.343.350. In proposito, sembra d'uopo evidenziare come la relazione illustrativa alla proposta di decreto di riparto per il 2020, sottolinei la necessità di collegare i Piani triennali di attività (Pta), con il Programma nazionale di ricerca 2015-2020 (Pnr), avuto particolare riguardo alle 12 aree di specializzazione ivi previste, con la Strategia nazionale di specializzazione intelligente (Snsi), nonché con il quadro programmatico europeo "Horizon 2020".

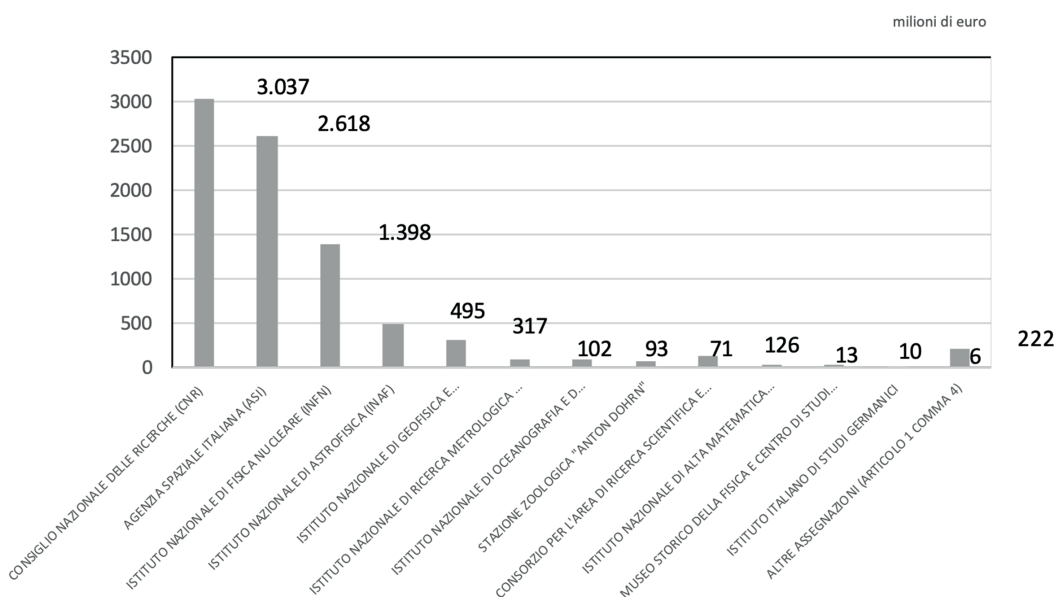
L'andamento storico del Foe per il periodo dal 2011 al 2020, come illustrato nella Fig. 2, mostra un decremento dei finanziamenti fino al 2017, una ripresa nel 2018 e un cospicuo incremento nel 2019, conseguente alle previsioni di cui alla legge di bilancio in materia di stabilizzazione del personale *ex art.* 20, co. 1 e 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, per giungere ad una nuova riduzione nel 2020.

**Fig. 2** Rappresentazione grafica dell'andamento storico del Foe per il periodo 2011/2020 (fonte: Mur).



Con riguardo al quinquennio 2016/2020, i tre maggiori percettori dei contributi a valere sul Foe risultano essere il Consiglio Nazionale delle Ricerche (Cnr) con oltre 3 miliardi, seguito dall'Agencia Spaziale Italiana (Asi) con 2,6 miliardi e dall'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare (InfN) con 1,39 miliardi.

**Fig. 3** Ripartizione per Enti dell'assegnazione dei finanziamenti del fondo ordinario enti e istituzioni di ricerca, cap. 7236 p. g. 1, nel quinquennio 2016/2020 (fonte: elaborazione Corte dei conti).





## 2. L'indirizzo ermeneutico delineato dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato<sup>5</sup>.

Un dato che non è passato inosservato ha riguardato la questione della tardività dell'emanazione dei provvedimenti ministeriali di riparto del Foe rispetto all'esercizio finanziario annuale: una criticità che inficia il fisiologico dispiegarsi dei processi di pianificazione così come statuiti da parte degli enti di ricerca sulla base della disciplina attratta nel d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, e ss.mm.ii. Negli anni che vanno dal 2017 al 2020, l'amministrazione ha adottato i decreti di ripartizione del Foe sempre nel secondo semestre, con punte negli anni 2019 e 2020, quando la loro adozione si è verificata nel mese di ottobre, ad onta dei propositi di cui alle Note integrative alle leggi di bilancio 2019 e 2020.

Della questione si è recentemente occupata la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato<sup>6</sup>, con la relazione approvata con Deliberazione 6 maggio 2021, n. 9/2021/G, avente a oggetto la "gestione delle risorse destinate al finanziamento degli enti e delle istituzioni di ricerca pubbliche e private" (relatore, cons. Mario Guarany)<sup>7</sup>, rilevando in proposito la necessità che l'amministrazione dia avvio senza indugi all'assunzione di iniziative necessarie in termini di accelerazione e razionalizzazione procedurale, al fine di provvedere, nel rispetto dei principi di buon andamento e di trasparenza dell'azione amministrativa, all'adozione del decreto ministeriale di riparto del Foe in tempi idonei ad assicurare l'erogazione delle risorse entro i primi mesi dell'esercizio finanziario di riferimento, onde conseguire l'ottimale raggiungimento degli obiettivi prefissati e, per tale via, rendere più efficiente la gestione, evitando o riducendo sensibilmente la formazione dei residui. In replica, il Mur ha evidenziato che alla base di detti ritardi vi sono stati i molteplici avvicendamenti politici, nonché le diverse riorganizzazioni subite dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, senza trascurare l'incidenza dei riflessi dell'emergenza pandemica. Per effetto di tali sopravvenienze, la trasmissione alle rispettive Commissioni parlamentari della bozza di decreto e della relativa documentazione è avvenuta durante il periodo estivo e la registrazione da parte dell'Ufficio centrale di bilancio e della Corte dei conti è stata effettuata nel corso della stagione autunnale della corrispondente annualità di riferimento.

- 
5. Analisi della Relazione approvata con Deliberazione 6 maggio 2021, n. 9/2021/G (relatore, cons. Mario Guarany).
  6. L'art. 3, co. 4, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, demanda alla Corte dei conti il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa.
  7. La Corte dei conti nel 2012 (Deliberazione n. 3/2012/G) si era già occupata della gestione del Fondo ordinario per gli enti di ricerca negli anni 2008-2011.

Nei fatti, non può non rilevarsi come in consonanza con gli auspici della magistratura contabile, nel corso dell'anno 2021, l'amministrazione abbia trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari la bozza di decreto ministeriale di riparto del Foe e la relativa documentazione nel mese di giugno, riuscendo a completare l'iter procedurale di emanazione del medesimo, incluso il previsto controllo degli organi deputati, nei primi giorni del mese di agosto (d.m. 16 luglio 2021, n. 844, registrato dalla Corte dei conti in data 5 agosto 2021, foglio n. 2256). Si aggiunga, inoltre, che nell'ambito della Nota integrativa al disegno di legge di bilancio 2021, fra gli obiettivi, e i relativi indicatori, assegnati alla Direzione generale per la ricerca del Mur risultano, con evidente considerazione delle osservazioni formulate dalla Corte dei conti:

- macro-obiettivo *Attuazione degli interventi del Pnr, in coerenza con gli obiettivi strategici della programmazione di livello Europeo, per accrescere la competitività del sistema nazionale della ricerca, azione Interventi di sostegno alla ricerca pubblica:*
  - *Indicatore di risultato (output): Riduzione tempi di emanazione atti inerenti al Foe (metodo di calcolo: Intervallo temporale tra proposta ministeriale e d.m. di riparto Foe - Intervallo temporale tra d.m. di riparto e atti di erogazione);*
  - *Indicatore di risultato (output): Attuazione progetti di ricerca nell'ambito del Pnr 2021-2027 (metodo di calcolo: Percentuale di risorse utilizzate/risorse totali stanziato);*
- macro-obiettivo *Incremento del numero di ricercatori pubblici e privati nelle Università e negli Enti di Ricerca ed iniziative di sostegno ai giovani ricercatori, azione Contributi alle attività di ricerca degli enti pubblici e privati:*
  - *Indicatore di risultato (output): Percentuale utilizzo risorse disponibili per il finanziamento di progetti di ricerca individuali dei ricercatori (metodo di calcolo: Percentuale risorse utilizzate/ risorse stanziato).*

Nell'inquadramento della complessiva vicenda, sembra utile sottolineare come la 7<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica, nella seduta del 9 settembre 2020, abbia espresso un parere favorevole con condizione e osservazione sullo schema di decreto ministeriale per il riparto del Foe per l'anno 2020 (A.G. n. 192). In particolare, in maniera centrale la Commissione sottolinea che, per il futuro, il Governo tenga conto del ruolo dell'innovazione tecnologica e del ruolo *post* pandemico della scienza, promuovendo una strategia per l'innovazione che, coerentemente con il più ampio quadro europeo, si basi su principi di sussidiarietà e di solidarietà dinamica e creativa. Sul punto, appare utile rimarcare come, ancorché contemplato in un parere adottato in sede consultiva su atti del Governo e, dunque, nel perimetro di un procedimento legislativo di competenza dell'E-

secutivo (Puccini, 1988; De Siervo, 1992) quale è il decreto ministeriale di riparto del Foe, non può non considerarsi il chiaro indirizzo ermeneutico espresso dal menzionato organismo parlamentare. A tal proposito, non è revocabile in dubbio, come a partire dalla seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso, lo sviluppo dell'attività normativa del Governo si sia accompagnato ad una previsione quasi generalizzata del parere parlamentare (Lupo, 1994), siccome attratto nell'ambito di un procedimento complesso - plurale e polifasico - recante l'individuazione e l'articolazione di tempi precisi per il compimento delle diverse fasi consultive (Zampetti, 1998). L'intento è stato quello di potenziare gli strumenti a disposizione di ciascuna Camera, e delle Commissioni in particolare, con l'obiettivo di rendere più incisivo il proprio intervento sugli atti normativi del Governo, attraverso lo svolgimento di procedimenti duali in termini di compartecipazione tra Esecutivo e Parlamento alla determinazione dei contenuti della normativa da adottare (Manzella, 1977). Una sorta di "*regola procedurale condivisa*" (Malfatti, 2011) ma anche di un "*obbligo che non obbliga*", nel senso che pur sussistendo per taluni provvedimenti il dovere del Governo di richiedere il parere, non si rinviene un obbligo di conformarsi alle indicazioni sostanziali dallo stesso contenute (Palice Di Suni, 1988; Bartole, 1988). Una questione che seppure in un itinerario argomentativo consapevolmente rapsodico, indurrebbe a riflettere sulla qualità sostanziale della regolazione quale interesse pubblico autonomo<sup>8</sup>, ma anche sul policentrismo della produzione normativa governativa (Bonetti, 2009).

Resta in ogni caso da considerare come i principi enucleati nel contesto del summenzionato parere espresso dalla 7<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica, si sposino con i contenuti della Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato 2019, in particolare laddove la magistratura contabile ha evidenziato che l'investimento nazionale nel settore della ricerca rimane inferiore a quello degli altri Stati europei e comunque non sufficiente a raggiungere la media dell'UE (attestandosi, nel 2018, per la parte pubblica, allo 0,55 per cento del Pil) e che per il versante di spesa pubblica nella ricerca, la quota di maggiore spesa fa capo al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (70 per cento), mediante lo stanziamento operato sul Foe.

### Riflessioni conclusive

Da quanto complessivamente esplicitato, emerge un quadro connotato dalla complessità delle procedure di gestione delle fonti di finanziamento pubblico destinate agli enti di ricerca, le quali comportano un frequente disallineamento nella definizione delle attività come programmate nei corrispondenti atti pianificatori, con la formazione di rilevanti residui di bilancio. Nella medesima prospettiva, sarebbe oltremodo utile investigare i criteri che presiedono alla verifica degli esiti delle ricerche finanziate con risorse pubbliche, in una accezione che si spinge oltre la strutturazione di verifiche strettamente adempimentali, allo scopo di valorizzarne l'impatto effettivamente realizzato. Criticità queste che assumono di-

8. Cons. St. Comm. spec. 4 agosto 2016, n. 1784.

mensioni di particolare problematicità in contesti, come quelli legati all'emergenza da Covid-19, in cui la ricerca in campo sanitario non può essere costretta ad arretrare rispetto alle lentezze procedurali connesse all'agire della PA. Resta, pertanto, da valutare in tutta la sua immanenza il tema della complessità dell'iter procedurale relativo all'adozione del decreto di riparto del Foe, tanto nella fase di istruttoria interna da parte dell'amministrazione che in relazione all'attrazione procedimentale delle corrispondenti Commissioni parlamentari. Nello specifico, per effetto del combinato disposto di cui agli artt. 5, co. 1 e 6, co. 2, del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218, il Mur tiene conto, ai fini della ripartizione del Foe, della programmazione strategica preventiva come già disciplinata dall'art. 5 del d.lgs. 31 dicembre 2009, n. 213, della valutazione della qualità dei risultati della ricerca effettuata su base quinquennale dall'Anvur (Pinto, 2019), nonché dei Piani triennali di attività (art. 5 del d.lgs. 31 dicembre 2009, n. 213 e art. 7 del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218<sup>9</sup>).

Affrancato dalla prospettiva legata al profilo della prestazione individuale, l'approfondimento del tema si lega, dunque, allo spettro d'azione complessiva della PA, prestandosi a verificare il grado di incidenza, in termini di efficienza ed efficacia, delle politiche e dei servizi complessivamente erogati. Proprio in questa cornice si colgono le potenzialità della performance di filiera, quale strumento in grado di sussumere la catena incrementale del valore nel progressivo combinarsi delle attività di organismi concorrenti alla missione dispiiegata in via diretta dalla PA, ed anche della rendicontazione sociale come della connessa valutazione partecipativa. L'analisi della questione meriterebbe, in verità, una più nutrita esegesi, che evidentemente si spinge oltre i limiti della trattazione in argomento, poiché ancora non sono stati pienamente esplorati i plurimi profili di potenzialità insiti nel concetto di filiera, i quali certamente segneranno le traiettorie future sul versante delle responsabilità della PA conseguenti alla mancata attuazione del necessario raccordo istituzionale tra soggetti attratti nella erogazione del servizio.

Sia consentita un'ultima annotazione. Essersi addentrati in un'indagine incentrata sul tema della ricerca scientifica e sul ruolo della PA, con l'intento di realizzare un approccio utile ad una ricostruzione innervata sui temi concreti, capace di alimentare un dibattito tra gli

---

9. L'art. 5 del d.lgs. 31 dicembre 2009, n. 213, dispone che, in conformità alle linee guida enunciate nel Programma nazionale della ricerca, i consigli di amministrazione dei singoli enti vigilati dal Mur, previo parere dei rispettivi consigli scientifici, adottano un piano triennale di attività (Pta), aggiornato annualmente, ed elaborano un documento di visione strategica decennale. Il piano è valutato e approvato dal Mur, anche ai fini della identificazione e dello sviluppo degli obiettivi generali di sistema, del coordinamento dei Pta dei diversi enti di ricerca, nonché del riparto del fondo ordinario. A sua volta, l'art. 7 del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218, dispone che (tutti) gli enti di ricerca, nell'ambito della loro autonomia, in conformità con le linee guida enunciate nel Pnr, tenuto conto, fra l'altro, delle linee di indirizzo del Ministro vigilante, adottano un Pta, aggiornato annualmente, con il quale determinano anche la consistenza e le variazioni dell'organico e del piano di fabbisogno del personale, nel rispetto dei limiti di spesa di cui all'art. 9. Il Pta è approvato dal Ministero vigilante entro 60 giorni dalla ricezione (decorsi i quali, senza che siano state formulate osservazioni, si intende approvato).

studiosi, è stata un'esperienza che ha innescato un circolo ermeneutico tra fatto e diritto, l'interprete ed oggetto da interpretarsi che, in un itinerario unificante di confluenza dialogica, scevro da procedimenti ricostruttivi basati su percorsi meramente postillanti, ha inteso rappresentare quelle posizioni che meglio simboleggiano una ritrovata sensibilità per l'indagine epistemologica, in un approccio teso a cogliere l'essere del diritto nel tempo (Ascarelli, 1959; Lipari, 1996; Lipari, 2003; Perlingieri, 2005). Un tentativo, dunque, di registrare la complessa fenomenologia espressa dalle dinamiche dell'esperienza fattuale, in un impianto teorico-ricostruttivo di assetti, istituti e categorie che, non trascurando il processo di frantumazione e pluralizzazione di figure, si confronta anche con la dimensione identitaria degli attori partecipi del cambiamento e con la funzione che l'interprete è chiamato ad assumere nell'orizzonte della transizione che investe la PA (Lombardi Vallauri, 2003). Solo la fine dell'inizio, vale a dire alcune indicazioni minime per provocare ulteriori e più fecondi spunti di riflessione sull'impatto delle tematiche che avvolgono la ricerca ed il ruolo delle istituzioni pubbliche nella complessità del diritto.

Si avverte, nella sostanza, la necessità di uno sforzo ordinante che, consapevole dell'impegno richiesto, non si sottragga ad una revisione critica dei canoni convenzionali in cui frequentemente si imbatte la letteratura giuridica, ispirati talvolta ad un linguaggio monocromatico ed all'annotazione compilativa-aritmetizzante, privandosi della crescita che origina dalla collocazione della norma nella coscienza sociale e nella gerarchia assiologica del sistema ordinamentale. Quando

*[...] la società e la storia bussano alla porta del giurista, egli non può fingersi sordo, o tentare di abituarsi al rumore, per non subirne più la molestia (Pugliatti, 1954).*

E così, sfuggendo all'isolamento nichilistico, la trattazione del tema offre lo spunto per originare una riflessione che tocca il ruolo del giurista postmoderno in contesti che erodono le tradizionali categorie ordinatrici del pensiero giuridico, schiudendo inesplorati campi di indagine: troppo piegato all'agevole commento del sedimentato di esperienze, per essere propulsore di discontinuità, alfiere del cambiamento (Palazzo, 1996; Grossi, 2006 a, b; Perlingieri, 2006; Perlingieri, 2011; Perlingieri, 2014; Vettori, 2017); troppo ingabbiato nella temporalità della sua dimensione storica per decifrare il movimento senza confonderlo con la contingenza (Orestano, 1987; Caroni, 1991; Scalisi, 2004; Perlingieri, 2005; Grossi, 2006 c; Romano, 2006; Irti, 2007; Punzi, 2009; Benedetti, 2020).

L'approccio diviso assume il fluire del reale quale scenario di riferimento di un divenire ordinamentale in cui la dimensione assiologica diventa prodromo dell'esperienza giuridica, in una sintesi tra il continuo e il discontinuo (Perlingieri, 1996; Grossi, 2007; Pugliatti, 2010; Pedrini, 2017; Scalisi, 2012 c, d) che, avversando la trasformazione del soggetto in senso funzionale, rimarca la necessità di un diritto che ponga al centro l'individuo e la sua personalità, nell'essenza ontologicamente fluida, senza approdi né interregni (Bauman, 2014; Bordoni, 2017), in cui si consuma l'umana inquietudine della contemporaneità (Capograssi,

1959). I delineati scenari ricostruttivi impongono matrici nuove destinate ad amalgamarsi con i codici normativi esistenti ed i loro ramificati sentieri. Profondo appare lo smarrimento di chi, trovandosi a decifrare suggestioni linguistiche che faticano a riconoscere l'indirizzo plasmato dalla esperienza fattuale, ricerca un congruente punto di equilibrio tra l'assetto organizzativo e funzionale in cui si struttura la PA e quella visione solidaristica indicata dalla Costituzione (Pedrini, 2017) che, in verità, nonostante il perdurante sforzo ermeneutico, ancora stenta a radicarsi nel profondo della dimensione giuridica applicativa dell'inesorabile e, tuttavia, «*normale vicenda umana*» (Grossi, 2017 b; Grossi, 2018).

**Riferimenti bibliografici**

- Alpa, G. (1996). *L'arte di giudicare*. Roma - Bari: Laterza.
- Arnaboldi, M., & Schiavone, M. (2017). *Programmazione integrata e performance. Gestione manageriale per il miglioramento dei servizi nelle università*. Bologna: Il Mulino.
- Ascarelli, T. (1958). In tema di interpretazione e applicazione della legge (Lettera al prof. Carnelutti). *Riv. dir. proc.*
- Ascarelli, T. (1959). *Problemi giuridici*. Milano: Giuffrè.
- Barbati, C. (2013). La natura e il regime giuridico delle università e degli enti pubblici di ricerca, in Catalano, G. (Ed.). *L'inquadramento fiscale delle università e degli enti di ricerca: vincoli e opportunità*. Bologna: Il Mulino.
- Bartole, S. (1988). Una prospettiva di rivalutazione dei poteri normativi del Governo. A proposito della legge n. 400 del 1988. *Giur. cost.*, n. 2.
- Bauman, Z. (2014). The changing Nature of Work and Agency in Times of Interregnum. *Social Europe Journal*. Consultabile in <https://socialeurope.eu/>
- Benedetti, G. (2004). La contemporaneità del civilista, in Scalisi, V. (Ed.). *Scienza e insegnamento del diritto civile in Italia. Convegno di Studio in onore del Prof. Angelo Falzea*. Milano: Giuffrè.
- Berlinguer, G. (1984) in AA.VV. *Le riforme amministrative a quattro anni dal Rapporto Giannini*. Roma: Franco Angeli edizioni.
- Bonetti, P. (2009). Il coordinamento della progettazione degli atti normativi del Governo: problemi e prospettive. Consultabile in <http://www.astrid-online.it/>
- Bordoni, C. (2017). *Fine del mondo liquido. Superare la modernità e vivere nell'interregno*. Milano: Il Saggiatore.
- Buchanan, A., & Keohane, R.O. (2006). The Legitimacy Of Global Governance Institutions. *Ethics & International Affairs*, Vol. 20, n. 4.
- Capograssi, G. (1959). L'ambiguità del diritto contemporaneo, in Capograssi G., *Opere*. Milano: Giuffrè.
- Caroni, P. (2009). *La solitudine dello storico del diritto. Appunti sull'inerenza di una disciplina altra*. Milano: Giuffrè.
- D'Auria, G. (2000). Giannini e la riforma amministrativa. *Riv. trim. dir. pubbl.*, Vol. 50, n. 4.
- De Siervo, U. (1992). Il complesso universo degli atti normativi secondari del Governo, in De Siervo, U. (Ed.). *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*. Bologna: Il Mulino.
- Dostoevskij, F. (1864). *Žapiski iz podpol'ja.*, trad.it, Polledro, A. (2005). *Memorie dal sottosuolo*. Segrate: Einaudi.
- Eschilo. *Agamennone*, 177.
- Ferrarese, M.R (1999). Magistratura, virtù passive e stato attivo, in Bessone, M. (Ed.). *Interpretazione e diritto giudiziale*. 1. *Regole, metodi, modelli*. Torino: Giappichelli.
- Fiorentino, L. (2018). Il trattamento dei dati personali: l'impatto sulle amministrazioni pubbliche. *Giorn. dir. amm.*, - Vol. 24, n.6.
- Franchini, C. (2000). Giannini legislatore. *Riv. trim. dir. pubbl.*, Vol. 50, n. 4.
- Giannini, M.S. (1939). *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*. Milano: Giuffrè.
- Giannini, M.S. (1958). Amministrazione pubblica - premessa storica. *Enc. dir.*, II. Milano: Giuffrè.
- Giannini, M.S. (1970). Pubblico impiego (teoria e storia). *Enc. dir.*, XX. Milano: Giuffrè.

- Giannini, M.S. (1988). L'amministrazione pubblica dello stato contemporaneo, in *Tratt. dir. amm.*, diretto da Santaniello, G., Vol. I. Padova: Cedam.
- Grant, R.W., & Keohane, R.O. (2004). Accountability and Abuses of Power in World Politics, IIIJ Working Paper 2004/7, *Global Administrative Law Series*, 2 ss.
- Grant, R.W., & Keohane, R.O. (2005). Accountability and Abuses of Power in World Politics. *American Political Science Review*, Vol. 99, n. 1, 2 ss.
- Grossi, P. (1988). Storia di esperienze giuridiche e tradizione romanistica (a proposito della rinnovata e definitiva «Introduzione allo studio del diritto romano» di Riccardo Orestano). *Quad. fiorentini*, Vol. 17, n. 1.
- Grossi, P. (2000). Oltre le mitologie giuridiche della modernità. *Quad. fiorentini*, Vol. 29, n. 1.
- Grossi, P. (2006). *Prima lezione di diritto*. Roma - Bari: Laterza.
- Grossi, P. (2006). *Società, Diritto, Stato. Un recupero per il diritto*. Milano: Giuffrè.
- Grossi, P. (2006). Storicità del diritto. *Dir. lav. merc.*, Vol. 4, n. 2.
- Grossi, P. (2017). Dalle “clauseole” ai “principii”: a proposito dell'interpretazione come invenzione. *Giust. civ.*, Vol. 4, n.1.
- Grossi, P. (2017). *L'invenzione del diritto*. Roma - Bari: Laterza.
- Grossi, P. (2018). Della interpretazione come *invenzione*. La riscoperta post-moderna del ruolo *inventivo* della interpretazione. *Quad. fiorentini*, Vol. 47.
- Guastini, R. (1996). Diritto mite, diritto incerto. Materiali per una storia della cultura giuridica, Vol. 26, n. 2.
- Heller, A. (2018). *Teoria della storia*. Roma: Castelveccchi.
- Irti, N. (2007). *Il diritto nell'età della tecnica*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane.
- Irti, N. (2021). *Viaggio tra gli obbedienti*. Milano: La nave di Teseo.
- Lipari, N. (1996). Diritti fondamentali e categorie civilistiche. *Riv. dir. civ.*, Vol. 42, n. 1.
- Lipari, N. (2003). Valori costituzionali e procedimento interpretativo. *Riv. trim. dir. proc. civ.*, Vol. 57, n. 3.
- Lipari, N. (2011). Paolo Grossi, ovvero del diritto come storia. *Riv. trim. dir. proc. civ.*, Vol. 65, n.3.
- Lombardi Vallauri, L. (2003). *Riduzionismo e oltre. Dispense di filosofia del diritto*. Padova: Cedam.
- Lucchese, V. (2020). Pubblica Amministrazione: la performance organizzativa tra Valore Pubblico e better regulation. Consultabile in <https://www.postpolicy.it/>
- Lupo, N. (1994). Problemi procedurali e di competenza nella recente prassi della Camera in tema di parere parlamentare su atti del Governo. *Boll. di inform. cost. e parlam.*, n. 2.
- Malfatti, E. (2011). Corte costituzionale e delegazione legislativa, tra nuovo volto “procedurale” e sottoposizione al canone dell'interpretazione conforme, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III. Napoli: Edizioni scientifiche italiane.
- Manzella, A. (1977). *Il parlamento*. Bologna: Il Mulino.
- Mattarella, B.G. (2000). L'opera di Giannini attraverso le sue «carte». *Riv. trim. dir. pubbl.*, Vol. 50, n. 4.
- Ministro per la Funzione Pubblica (1982). Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979. *Riv. trim. dir. pubbl.*
- Modaferrì, G. (2019). *Enti pubblici di ricerca. Storia, regime giuridico e prospettive*. Torino: Giappichelli.
- Moore, M.H. (1994). Public Value as the focus of strategy. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 53, n. 3.
- Orestano, R. (1987). *Introduzione allo studio del diritto romano*. Bologna: Il Mulino.



- Palazzo, A. (1996). Storicità e interpretazione della norma civile, in Giuliani, A., Palazzo, A., & Ferranti, I. *L'interpretazione della norma civile*. Torino: Giappichelli.
- Palici Di Suni, E. (1988). *La regola e l'eccezione. Istituzioni parlamentari e potestà normative dell'esecutivo*. Milano: Giuffrè.
- Pasolini, P.P. (1975). *Scritti corsari*. Milano: Garzanti.
- Pedrini, F. (2017). Introduzione. Scienza giuridica e legalità costituzionale: vademecum metodologico per un “ritorno al diritto”. Colloquio su (Scienza del) Diritto e Legalità costituzionale. Intervista a Pietro Perlingieri (Napoli, 27 giugno 2017). *Rass. dir. civ.*, Vol. 38, n. 3.
- Perlingieri, P. (1975). Interpretazione e qualificazione: profili dell'individuazione normativa. *Dir. giur.*
- Perlingieri, P. (1989). *Scuole tendenze e metodi. Problemi del diritto civile*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane.
- Perlingieri, P. (1996). Salvatore Pugliatti e il «principio della massima attuazione della Costituzione». *Rass. dir. civ.*, n. 4.
- Perlingieri, P. (2005). Le insidie del nichilismo giuridico. Le ragioni del mercato e le ragioni del diritto. *Rass. dir. civ.*, n. 1.
- Perlingieri, P. (2006). Lo studio del diritto e la storia, in *Ann. Fac. econ. Benevento*, Vol. 11. Napoli: Edizioni scientifiche italiane.
- Perlingieri, P. (2010). Applicazione e controllo nell'interpretazione giuridica. *Riv. dir. civ.*, Vol. 56, n. 3.
- Perlingieri, P. (2011). “Dittatura del relativismo” e “tirannia dei valori”. *Iustitia*, n. 2.
- Perlingieri, P. (2014). Editoriale. I valori e il sistema ordinamentale “aperto”. *Rass. dir. civ.*, n. 1.
- Pinto, V. (2019). *Valutare e punire*. Napoli: Cronopio edizioni.
- Pintus, E. (2015). *Stakeholder engagement e politiche del farmaco*. Bologna: Il Mulino.
- Polanyi, K. (2010). *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*. Torino: Einaudi.
- Porter, M.E. (1985). *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. New York: The free press.
- Puccini, G. (1992). La forma dei regolamenti del Governo oltre i modelli dell'art. 17 della legge 400 del 1988, in De Siervo, U. (Ed.). *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*. Bologna: Il Mulino.
- Pugliatti, S. (1978). Continuo e discontinuo nel diritto, in Pugliatti, S. (Ed.). *Grammatica e diritto*. Milano: Giuffrè.
- Pugliatti, S. (2011). *Scritti giuridici, V (1965-1996)*. Milano: Giuffrè.
- Punzi, A. (2009). *Dialogica del diritto. Studi per una filosofia della giurisprudenza*. Torino: Giappichelli.
- Righettini, M.S. (2005). *Elementi di scienza dell'amministrazione, Appunti sul caso italiano*. Roma: Edizioni Lavoro.
- Romano, B. (2006). *Scienza giuridica senza giurista: il nichilismo 'perfetto'. Trenta tesi per una filosofia del diritto 2005-2006*. Torino: Giappichelli.
- Scalisi, V. (2009). Interpretazione e teoria delle fonti nel diritto privato europeo. *Riv. dir. civ.*, Vol. 55, n.4.
- Scalisi, V. (2012). Dalla scuola di Messina un contributo per l'Europa. *Riv. dir. civ.*, Vol. 58, n.1.
- Scalisi, V. (2012). *Fonti, teoria, metodo. Alla ricerca della <<regola giuridica>> nell'epoca della postmodernità*. Milano: Giuffrè.
- Scalisi, V. (2012). Regola e metodo nel diritto civile della postmodernità, in Scalisi, V. *Fonti, teoria, metodo. Alla ricerca della <<regola giuridica>> nell'epoca della postmodernità*. Milano: Giuffrè.
- Scalisi, V. (2012). Teoria e metodo in Salvatore Pugliatti. Attualità di un insegnamento, in Scalisi, V. *Fonti, teoria, metodo. Alla ricerca della <<regola giuridica>> nell'epoca della postmodernità*. Milano: Giuffrè.

- Stewart, R.B., (2006, giugno). *Accountability and the Discontents of Globalization: US and EU Models for Regulatory Governance*. Paper presentato al II GAL Seminar, Viterbo, Italia.
- Ursi, R. (2016). *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.
- Vettori, G. (2017). Il diritto ad un rimedio effettivo nel diritto privato europeo. *Riv. dir. civ.*, Vol. 63, n. 3.
- Zagrebelsky, G. (1992). *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*. Torino: Einaudi editore.
- Zampetti, U. (1998). Tecniche legislative e procedure parlamentari. *Rass. parlam.*, Vol. 40, n. 1.