

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4606

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ZURLO, ARMELLIN, AZZARO, BALESTRACCI, BAMBI, BONFER-  
RONI, BORRI, BOSCO BRUNO, BOSCO MANFREDI, CAFARELLI,  
CARLOTTO, CARRUS, D'ACQUISTO, FOTI, GALLONI, GIOIA, LA  
RUSSA, LATTANZIO, LECCISI, LEONE, MALVESTIO, MENSORIO,  
MERLONI, MICHELI, NAPOLI, NICOTRA, PAGANELLI, PASQUALIN,  
PATRIA, PERUGINI, PISICCHIO, PORTATADINO, QUARTA, QUIETI,  
RABINO, RADI, RUSSO GIUSEPPE, RUSSO RAFFAELE, SAVIO,  
SCAIOLA, SILVESTRI, SINESIO, SORICE, SULLO, TANCREDI,  
TEDESCHI, URSO, VERNOLA, VISCARDI, VITI, ZAMBON, ZUECH**

*Presentata il 9 aprile 1987*

### Riordinamento della ricerca e della sperimentazione agraria

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'agricoltura italiana attraversa un periodo di disagio e d'incertezza derivante dallo squilibrio tra offerta e domanda interna di alcuni prodotti (ortofrutticoli, agrumi, uva da tavola, vino, pomodoro, ecc.) che trovano crescenti difficoltà di collocamento sui mercati europei ed internazionali. Altre produzioni (latte, carne bovina, cereali, ecc.) risultano insufficienti al fabbisogno nazionale, ma eccedentarie a livello comunitario.

Tali traguardi produttivi fino a ieri auspicati ed oggi visti con preoccupazione sono il risultato delle politiche agricole nazionali e comunitarie, dell'impegno degli operatori agricoli, del progressivo estendimento delle aree irrigabili, ma anche dello sviluppo della ricerca tecnologica che ha consentito di elevare le rese unitarie.

Naturalmente, siffatte eccedenze produttive che i nuovi indirizzi di politica agricola comune tendono a ridurre con

contingentamenti, quote e prezzi garantiti sempre più in linea con quelli del mercato internazionale, determinano una crescente competitività nell'ambito comunitario e mondiale.

L'agricoltura italiana deve quindi affrontare una nuova e difficile sfida sul piano della qualità dei prodotti, della riduzione dei costi di produzione e dei prezzi. Vi è inoltre l'esigenza di diversificare le colture, di operare scelte produttive alternative a quelle tradizionali, di rinnovare ed adeguare i capitali tecnici delle aziende, di potenziare e sviluppare l'organizzazione economica della produzione.

Un valido ed essenziale contributo alla soluzione dei nuovi problemi che oggi si pongono alla nostra agricoltura può e deve essere dato dalla ricerca e dalla sperimentazione agraria le quali devono orientarsi verso obiettivi che tengano conto delle situazioni produttive, ma anche di una serie di esigenze divenute impellenti, quali la salvaguardia dell'ambiente, il miglioramento organolettico, nutrizionale e sanitario dei prodotti, la standardizzazione di alcuni prodotti, la loro attitudine alla trasformazione agroalimentare. Peraltro l'attenzione della ricerca va rivolta ai prodotti agricoli destinati alla trasformazione e all'uso industriale, quali, ad esempio, il legno e la cellulosa, le piante tessili e medicinali.

È quindi evidente che la ricerca è chiamata a svolgere ancora un ruolo fondamentale ed in parte nuovo per il progresso agricolo.

Ma, per porla in grado di svolgere tale ruolo, bisogna riordinare e potenziare gli attuali Istituti di ricerca e sperimentazione agraria.

La presente proposta di legge mira a soddisfare tale bisogno.

L'attuale organizzazione del servizio di ricerca e sperimentazione in agricoltura risulta fundamentalmente dalle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 23 novembre 1967, n. 1318, emanate nell'esercizio della delega conferita al Governo, ex articolo 3 della legge 27 ottobre 1966, n. 910.

Le norme delegate hanno conseguito positivi risultati in ordine alla riorganizzazione di una situazione precedentemente frazionata e disomogenea, per le diverse origini e la differente struttura degli organismi di ricerca e sperimentazione.

Ai ventidue istituti previsti e disciplinati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1318/1967 si è aggiunto l'Istituto sperimentale per il tabacco, istituito con legge 6 giugno 1973, n. 306; complessivamente, gli istituti sperimentali sono strutturati su 144 sezioni (centrali ovvero periferiche operative), dislocate in 52 diverse località.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 1318/1967 configurò gli istituti sperimentali come enti pubblici, dotati di personalità giuridica, con propri organi di governo (consiglio di amministrazione, presidente), di controllo (collegio dei revisori dei conti) e di coordinamento scientifico (comitato scientifico); forme di coordinamento dell'attività scientifica erano previste anche a livello nazionale (comitato nazionale della sperimentazione agraria) e regionale.

Il processo di attuazione del dettato costituzionale con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario e l'individuazione delle funzioni proprie e delegate, giunto a compimento con il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e, per altro verso, la promulgazione di norme di carattere generale sull'assetto degli enti pubblici (legge 20 marzo 1975, n. 70) hanno introdotto nell'ordinamento giuridico della Repubblica elementi di rilevante novità, che impongono un diverso ordinamento del settore.

In primo luogo, infatti, l'articolo 71, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977, attribuisce alla competenza dello Stato l'attività di ricerca e sperimentazione di interesse nazionale in agricoltura.

In secondo luogo, gli istituti sperimentali elencati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1318/1967 e dalla legge n. 306/1973, dei quali è stata con-

fermata la necessità in esito al procedimento previsto dalla legge n. 70/1975 (decreto del Presidente della Repubblica n. 245/1978), hanno caratteri di specificità tali da non consentire una agevole collocazione nello schema logico previsto dalla detta legge.

Derivano dall'accennata situazione non lievi difficoltà evidenziate da ultimo dal Consiglio di Stato (Sez. II, parere 768/81 del 4 novembre 1981) il quale, sulla base della normativa vigente, afferma la necessità della contemporanea esistenza di due ruoli del personale degli istituti di sperimentazione e ricerca, uno statale e uno parastatale, e conclude che a questa situazione (sulla cui anomalia non sembra necessario insistere) può porsi rimedio solo mediante l'intervento del legislatore.

Prima dell'entrata in vigore della legge n. 70/1975, era generalmente ritenuto che gli istituti di sperimentazione si configurassero come enti-organo. Tuttora essi hanno, come si è detto, personale appartenente ai ruoli del personale civile dello Stato (e, quindi, senza rapporto di dipendenza con l'ente), dotazione di fondi attinti dal bilancio dello Stato ed attrezzature di proprietà dello Stato.

Sembra potersi osservare che il conseguimento di fini propri dello Stato in via indiretta, attraverso enti pubblici (abbiano essi o meno anche natura di organo) appartiene in via generale ad un'epoca in cui la moltiplicazione dei settori di intervento pubblico, a fronte di strutture statali non tempestivamente adeguate, faceva considerare con favore il ricorso a sistemi di « amministrazione indiretta », ritenendosi più agile, più duttile e meno burocratizzata la struttura dell'ente pubblico rispetto a quella dell'amministrazione dello Stato.

L'ordinamento giuridico della Repubblica, nelle linee fondamentali di equilibrio raggiunte da un lato attraverso la regionalizzazione dello Stato e dall'altro attraverso l'irrigidimento delle normative — e la conseguente uniformità delle strutture e dei sistemi di amministrazione — degli enti pubblici, indica ora, senza dubbio, una esigenza di riassunzione diretta

delle responsabilità da parte dell'amministrazione dello Stato, per i settori di sua competenza.

Va aggiunto che, oltre agli istituti dei quali finora si è parlato, provvedono alla ricerca e sperimentazione in agricoltura anche vari uffici incardinati nell'organizzazione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste (Ufficio centrale per i servizi di ecologia e meteorologia agraria, Laboratorio centrale di idrobiologia, Ufficio enologico di Genova) che sono stati ovviamente considerati nella predisposizione della proposta di legge, la quale, in sintesi, si propone:

a) di dare attuazione alla norma dell'articolo 71, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977, attraverso l'assunzione diretta da parte dello Stato, al quale è riservata la competenza relativa, della responsabilità inerente la funzione di ricerca e sperimentazione di interesse nazionale in agricoltura;

b) di coordinare l'attività di ricerca e sperimentazione agli obiettivi della programmazione agro-alimentare, evitando il pericolo di dispersione delle risorse;

c) di superare una organizzazione, divenuta incongrua perché fondata su enti definiti autonomi, ma che non hanno né possono avere autonomia di bilancio né autonomia nell'assunzione e nel governo del personale;

d) di provvedere ad una organizzazione razionale del settore, eliminando una situazione che favorisce, per la suddivisione delle competenze tra i vari istituti, la tendenza alla polverizzazione della ricerca con possibilità di sovrapposizioni e di interferenze.

Si è, pertanto, proceduto alla individuazione di grandi settori omogenei (informazioni economiche e di mercato, ambiente agro-forestale, agrotecnica, colture arboree, colture erbacee, produzioni animali) ai quali corrispondono i dipartimenti, come strutture fondamentali della ricerca e della sperimentazione di interesse nazionale in agricoltura.

L'attività si svolgerà per programmi predefiniti, proposti dai dipartimenti; la congruenza dei programmi rispetto agli obiettivi della programmazione agro-alimentare e la compatibilità con le risorse destinate alla ricerca sono controllate dalla Direzione generale della produzione e dei mercati, come proposto da un disegno di legge in corso di esame del Parlamento, che si avvarrà della collaborazione di un comitato scientifico costituito in modo da assicurarne autorevolezza ed indipendenza, nonché dalla competente sezione del Consiglio superiore dell'agricoltura per il parere, fra l'altro, sui programmi di attività dei dipartimenti, sulle relazioni annuali dei medesimi e su tutti gli altri argomenti relativi all'ordinamento, agli scopi e all'indirizzo di ciascuno di essi.

Il dipartimento è diretto da un consiglio a struttura elettiva, con rappresentanze equilibrate del personale che partecipa all'attività di ricerca ed ha al proprio vertice un direttore, per la cui nomina è previsto un procedimento elettivo di designazione.

I direttori di dipartimento, riuniti in collegio, assicurano il coordinamento scientifico dell'attività di ricerca e sperimentazione.

È assicurata al dipartimento autonomia amministrativa e contabile, mediante l'utilizzazione delle norme sulle contabilità speciali, previste dalla legge sull'amministrazione e sulla contabilità generale dello Stato, ed è garantita la presenza del personale amministrativo necessario; in tal modo, si ritiene di poter soddisfare la duplice esigenza di fornire alla ricerca e sperimentazione in agricoltura una struttura amministrativo-contabile che abbia la massima agilità consentita dal sistema e di evitare l'assorbimento di una parte del personale scientifico direttivo in attività amministrative e contabili.

Norme specifiche saranno intese a facilitare la utilizzazione di scienziati e ricercatori stranieri, la preparazione del personale scientifico già in fase di reclutamento e la incentivazione e la regolamentazione dei rapporti con istituti italiani o stranieri.

Non sono previste strutture di tipo rigido interne ai dipartimenti, nella convinzione che debbano essere i programmi di ricerca a determinare di volta in volta le strutture necessarie alla loro realizzazione, mentre ipotesi diverse rischiano di provocare l'adeguamento forzato dei programmi alle strutture esistenti.

Accanto ai dipartimenti è prevista, per ovviare all'attuale inadeguatezza degli organi centrali di supporto (che si manifesta anche nella deficienza dell'attività di trasferimento dei risultati della ricerca) l'istituzione della Direzione generale della ricerca e della sperimentazione, con tre compiti fondamentali: raccolta e messa a disposizione dei dati e delle informazioni di base; trasferimento dei risultati ai destinatari della ricerca in stretta collaborazione con analoghi servizi regionali; gestione del bilancio.

In tal modo, si delinea un sistema che si muove su due linee parallele: la linea dell'attività di ricerca e sperimentazione, che si articola, come è naturale, in ambiti essenzialmente scientifici, e la linea dei supporti tecnico-amministrativi, incentrati nella direzione generale.

Si è cercato di evitare che tra le due linee si creino possibilità di frizioni e di commistioni, ovvero tentazioni di assorbimento, nella convinzione che l'ancoraggio razionale di ciascuna struttura alle proprie attività istituzionali sia la massima garanzia di buon funzionamento del sistema.

È evidente che il buon funzionamento del sistema non può prescindere dalla libertà della ricerca.

Tuttavia, tale libertà non può certo significare indifferenza rispetto ai fini da perseguire.

Particolarmente in materia agro-alimentare, dove si fa sempre più rilevante il saldo negativo dei nostri conti con l'estero, la ricerca e sperimentazione è una delle leve fondamentali per modificare la situazione sia per quanto riguarda i miglioramenti colturali e l'allargamento della base produttiva, sia per quanto riguarda l'individuazione dei mercati possibili e delle loro richieste; il che impone

la finalizzazione della ricerca al raggiungimento degli obiettivi della programmazione agro-alimentare.

Solo in questo ambito (e cioè nella individuazione dei mezzi congrui al fine) la libertà della ricerca e della sperimentazione ha la sua insopprimibile funzione ed il campo aperto ai più fecondi risultati.

Questo concetto ha appunto ispirato le scelte compiute con la presente proposta di legge, nella convinzione che la burocratizzazione del settore (ed i pericoli ed i danni conseguentemente prevedibili per la libertà e l'efficienza della ricerca) può derivare non solo dalle influenze o pressioni esterne nella scelta e nelle esecuzioni dei programmi, ma anche dal processo inverso di attribuzione al personale della ricerca dei compiti operativi spettanti ad organi diversi.

Per quanto riguarda l'ordinamento del personale, nulla è innovato in ordine al principio, già acquisito nell'ordinamento (decreto del Presidente della Repubblica 23 novembre 1967, n. 1318), della parità di grado tra gli istituti di ricerca e sperimentazione in agricoltura e gli istituti scientifici universitari e della parità di trattamento economico degli addetti, a parità di funzioni.

Si provvede, invece, ad adeguare la posizione del personale scientifico, individuando funzioni corrispondenti alla organizzazione del servizio e tenendo conto d'altra parte di mutamenti legislativi già intervenuti, che collocano gli attuali direttori di istituto e gli attuali direttori di sezione in condizioni di identico trattamento economico, pur in presenza di diversità di funzioni (legge 23 gennaio 1975, n. 29).

In corrispondenza delle funzioni così individuate sono previste le qualifiche di dirigente di ricerca, coordinatore di ricerca e ricercatore, che sostituiscono le precedenti (direttore di istituto, direttore di sezione, sperimentatore) e sono adeguate le norme sul reclutamento e sullo sviluppo delle carriere aumentando la severità della selezione e l'autorevolezza ed

indipendenza dei collegi chiamati ad esprimere valutazioni e giudizi.

Per il restante personale del servizio di ricerca e sperimentazione in agricoltura deve essere prevista l'istituzione di nuovi ruoli e la conseguente soppressione degli esistenti, contraddistinti da elementi di frammentarietà conseguenti anche alle vicende legislative pregresse.

In linea generale, si tratta di offrire al personale scientifico supporti amministrativi, ma soprattutto tecnici, la cui mancanza o deficienza, secondo quanto è unanimemente affermato e, del resto, confermato dall'esperienza dei paesi diversi dall'Italia, comporta una serie di ostacoli gravi ad una efficace attività di ricerca e sperimentazione.

Pertanto, dovrà essere previsto che, ad ogni posto nei ruoli del personale scientifico, corrisponda almeno un posto nei ruoli tecnici (laureati, diplomati ed esecutivi), e l'istituzione di un ruolo di bibliotecari ed una efficiente dotazione nei ruoli di supporto amministrativo (segretari contabili, dattilografi, archivisti, commessi) e che la dotazione dei ruoli del personale addetto alla ricerca e alla sperimentazione in agricoltura sia contenuta nella misura minima compatibile con la funzionalità del settore.

Inoltre, la soppressione di alcuni ruoli consente il recupero dei posti relativi, mentre la provvista dei dirigenti tecnici ed amministrativi addetti avviene senza aumento delle dotazioni organiche previste dalle tabelle allegate al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748. Infine, la soppressione degli istituti di ricerca e sperimentazione agraria consente l'eliminazione della spesa necessaria (indennità, missioni, ecc.) per il funzionamento degli organi degli istituti stessi.

L'onere derivante dall'aumento dei posti nei nuovi ruoli organici della sperimentazione agraria, oltre ad essere fronteggiato dallo storno delle spese attualmente sostenute dagli istituti di sperimentazione agraria per il pagamento degli stipendi degli operai e del personale che, attraverso concorsi, sia pure riser-

vati, saranno trasferiti nei citati ruoli, potrà essere posto a carico del capitolo 1015 dello stato di previsione del Ministero dell'agricoltura per l'anno finanziario 1987, la cui iscrizione in bilancio delle somme occorrenti potrà essere graduata nel tempo in virtù dell'autorizzazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 27 della legge 18 marzo 1968, n. 249, nonché dallo svolgimento delle procedure concorsuali.

Si tratta, in conclusione, di una proposta di legge impostata in termini rigorosi, rispondenti al criterio della produttività della spesa, con la quale si provvede alla ristrutturazione di un settore importantissimo del Ministero dell'agricoltura e delle foreste al fine di ottenere la massima produttività delle risorse destinate alla ricerca e alla sperimentazione di interesse nazionale in agricoltura.

E perciò, data la complessità delle problematiche inerenti tale fondamentale settore, più compiutamente potrà realizzarsi la presente iniziativa mediante delega al Governo, secondo i criteri di cui all'unità proposta.

La proposta di legge non si occupa, volutamente, della problematica generale della ricerca, sulla quale è vivo il dibattito politico e scientifico, ma non preconstituisce linee obbligate di soluzione, né pregiudica qualunque ragionevole scelta globale sulla materia, considerata sia nella sua interezza, sia con riguardo al settore dell'agricoltura.

Il panorama emerso dalle udienze tenute dalla Commissione del Senato della Repubblica in sede di indagine conoscitiva sulla ricerca in agricoltura sembra confermare l'opportunità di un intervento legislativo che intanto provveda a trasformare la più importante delle strutture esistenti, per aumentarne la capacità di intervento, nella convinzione che uno strumento pienamente funzionale rechi di per sé contributi non trascurabili alla soddisfazione delle esigenze di coordinamento e costituisca comunque un passo significativo verso la semplificazione dei problemi.

E infatti, oltre agli istituti e agli uffici sui quali provvede la presente proposta di legge, esiste un'altra area occupata nella ricerca e sperimentazione di interesse nazionale in agricoltura, sulla quale in diversi modi la normativa vigente prevede l'esercizio di poteri da parte del Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Si possono citare, ad esempio, le attività svolte dall'Istituto di tecnica e propaganda agraria, dall'Istituto di economia agraria, dall'Istituto nazionale della nutrizione, dall'Istituto nazionale delle sementi elette, dall'Istituto nazionale di biologia della selvaggina, dall'Istituto per le ricerche di mercato e la valorizzazione della produzione agricola, dai centri di ricerca dell'Ente nazionale cellulosa e carta e dall'Ente risi.

Si tratta di organismi di varia natura, nati in tempi diversi e variamente in seguito trasformati: alcuni hanno natura di enti pubblici, e come tali sono soggetti alla disciplina dettata dalla legge n. 70/1975; altri hanno natura privatistica. Sono conseguentemente diversi il grado di ingerenza dei poteri pubblici, lo stato giuridico ed economico del personale, le misure e i modi dell'intervento della finanza statale.

È evidente quindi l'esigenza di razionalizzazione e coordinamento; ma è altresì evidente che, per la varietà e la disomogeneità del settore, si impone una preliminare scelta strategica sulla quale disegnare le linee concrete degli interventi legislativi di riforma.

È auspicabile che il dibattito parlamentare sulla proposta di legge ora presentata fornisca utili indicazioni in proposito.

Onorevoli colleghi, nel presentare la presente proposta di legge, ci auguriamo che essa sia sollecitamente ed attentamente esaminata e che dal dibattito parlamentare emergano ulteriori utili indicazioni per un razionale riassetto e potenziamento dei servizi di ricerca e sperimentazione indispensabili al moderno sviluppo della nostra agricoltura.

**PROPOSTA DI LEGGE**

PAGINA BIANCA



## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, decreti aventi valore di legge ordinaria per la riorganizzazione ed il potenziamento della ricerca e della sperimentazione in agricoltura. I decreti delegati devono essere informati ai seguenti criteri:

a) nell'ambito delle attività del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, la ricerca e la sperimentazione agraria devono essere ordinate mediante l'individuazione di grandi settori omogenei, informazioni economiche e di mercato, ambiente agro-forestale, agrotecnica, colture erbacee, colture arboree, produzioni animali, ai quali corrispondono i dipartimenti, come strutture fondamentali della ricerca e della sperimentazione di interesse nazionale in agricoltura;

b) le attività di ricerca e di sperimentazione agraria svolte dallo Stato e dagli enti pubblici sono coordinate nell'ambito della programmazione nazionale della ricerca scientifica, in funzione degli indirizzi e delle politiche nazionali e regionali dei vari settori agrari e delle esigenze della partecipazione italiana alla politica agricola comunitaria, nonché allo scopo di promuovere la più ampia utilizzazione dei risultati conseguiti nello svolgimento dei processi produttivi;

c) devono essere riordinati i ruoli del personale dei servizi della ricerca e della sperimentazione agraria, delle qualifiche funzionali e dei profili professionali, con trattamento economico e giuridico assimilato per i ruoli del personale dei dirigenti di ricerca a quello del personale universitario delle corrispondenti qualifiche e sarà prevista la nomina del perso-

nale di ricerca con procedure analoghe a quelle stabilite per la nomina del personale docente universitario;

d) la dotazione organica dei ruoli del personale della sperimentazione agraria deve essere costituita dalla dotazione organica stabilita dal decreto-legge 18 giugno 1986, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1986, n. 462, accresciuta, per non più di 1.000 posti, e del personale degli operai in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge presso gli istituti sperimentali agrari da portarsi in diminuzione dal ruolo degli operai permanenti del Ministero.

2. Le norme delegate, da emanarsi con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'agricoltura e delle foreste di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro per la funzione pubblica sentito il parere delle Commissioni permanenti delle due Camere competenti in materia, devono determinare le norme per la sistemazione nei predetti organici degli impiegati ed operai assunti dagli istituti sperimentali agrari e uffici soppressi a tutto il 31 dicembre 1986, con qualifiche formalmente equiparate ai fini del trattamento economico al personale statale, prescrivendo la procedura normale del concorso pubblico.

3. Le norme delegate devono prevedere disposizioni volte a consentire la mobilità del personale e la maggiore qualificazione professionale dello stesso anche mediante la concessione di borse di studio da fruire all'estero previo collocamento in aspettativa per motivi di studio e secondo le modalità previste dall'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382.

4. Tali norme inoltre devono prevedere ed assicurare l'istituzione di un Servizio di analisi per conto del pubblico in relazione alle particolari esigenze connesse all'esportazione ed al commercio interno dei prodotti agricoli e delle sostanze di uso agrario.

5. Ai fini della unificazione e semplificazione delle procedure connesse all'attività gestionale, nonché all'acquisizione dei dati inerenti l'attività scientifica dei dipartimenti, le norme delegate devono altresì prevedere l'adozione e l'organizzazione di idonei sistemi unitari di meccanizzazione ed elaborazione, nonché di diffusione diretta agli operatori agricoli interessati.