

DOCUMENTO

Audizione ANPRI

(2 aprile 2014)

7^a Commissione del Senato della Repubblica
(Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo sport)

AFFARE ASSEGNATO
ENTI PUBBLICI DI RICERCA
(n. 235)

L'ANPRI, nel ringraziare il Presidente e tutti i componenti della 7^a Commissione del Senato della Repubblica per l'audizione, vuole innanzitutto sottolineare l'importanza strategica che l'affare assegnato in ordine agli Enti pubblici di ricerca (n. 235) rappresenta per il Paese.

L'insieme degli ambiti tematici oggetto dell'esame costituiscono il nucleo fondante della *mission* che l'ANPRI si è data, sono stati da sempre oggetto di analisi e di proposte che la nostra Associazione ha portato all'attenzione di entrambi i rami del Parlamento e dei Governi che si sono succeduti, negli anni, alla guida del Paese.

Al fine di arricchire il presente contributo agli ambiti tematici che la 7^a Commissione ha ritenuto di affrontare, si allegano alcuni documenti elaborati dall'ANPRI che approfondiscono le tematiche in oggetto, come, in particolare, il *MANIFESTO* su "Ruolo e valorizzazione degli Enti pubblici di ricerca" .

Si rileva, in premessa, che in quasi tutte le audizioni svolte fin qui dalla Commissione , è stata rimarcata la necessità di uno *status* per i ricercatori degli Enti pubblici di ricerca. Il punto costituisce un **nodo** che, come evidenziato nel seguito e approfondito nel *MANIFESTO* allegato al presente documento, deve essere prioritariamente e rapidamente sciolto se si vogliono avviare a soluzione le "strozzature" che impediscono al Sistema ricerca nel suo complesso di dare al Paese l'impulso per lo sviluppo e la crescita di cui ha assoluta necessità.

1. Finanziamenti alla ricerca.

Vera e propria spina nel fianco del dibattito sulla ricerca. Quali le ricette per uscire dall'impasse di una situazione che vede l'Italia sotto la media europea in tema di finanziamenti totali alla ricerca ma nello stesso tempo la vede aderire all'ambizioso traguardo dettato dal programma Horizon 2020? Come fare per far finalmente decollare i finanziamenti da parte delle imprese, specie le PMI? Esiste e deve esistere una reale distinzione fra ricerca di base e ricerca applicata? Quali i diversi e relativi canali di finanziamento? Quali le priorità?

Il punto, scontato e noto a tutti, è che l'Italia presenta una spesa in ricerca e sviluppo (1,25% del PIL) nettamente inferiore alla media europea (2,09 nella UE-15) e alla media dei paesi OCSE (2,37%). Questa marcata differenza è in larga parte imputabile al settore privato, ma anche nel settore pubblico si riscontra una spesa (0,52% del PIL) inferiore a quella media dei paesi dell'area OCSE (0,7%) e della UE-15 (0,67%). L'Italia, inoltre, presenta uno tra i più bassi tassi di collaborazione fra ricerca pubblica e industria in R&S (40% circa meno della Spagna e Francia e fino a 70% circa della Germania e UK)¹.

La ricerca pubblica ha quindi bisogno di maggiori investimenti ma, soprattutto, ha bisogno di certezze. Ha cioè bisogno che le risorse stanziare siano non solo adeguate ma anche garantite per il periodo necessario allo svolgimento delle attività programmate, mentre, invece, sono continuamente sottoposte a tagli e riduzioni al pari delle spese "improduttive".

¹ Fonte: Global Competitiveness Report 2010-2011

La cronica carenza di finanziamenti, costringe oggi i ricercatori a spendere in media il 15% del loro tempo nella ricerca di fondi, e molto di più, in caso di successo, nella gestione degli stessi sottraendo così preziose risorse alla loro attività primaria. Non serve quindi solo un aumento degli investimenti, ma anche una migliore programmazione e organizzazione, in modo da offrire ai ricercatori un valido supporto nella preparazione e gestione dei progetti,

Le risorse necessarie alla ricerca, devono essere considerate come un “investimento” per la crescita e lo sviluppo del Paese e non come uno dei tanti costi della “spesa pubblica”.

L'Italia continua ad avere un numero di ricercatori per mille occupati (4,32) più basso rispetto agli altri principali paesi europei (7,04 è la media Europea a 28 paesi, mentre la quota della Francia è 8,95 e quella della Germania è pari a 8,08)² e tuttavia le risorse comunitarie ottenute, rapportate al numero dei ricercatori italiani, sono superiori a quelle della Francia, della Germania e della Spagna. Inoltre, nonostante le criticità evidenziate in questo documento, le capacità di innovazione dei nostri ricercatori/tecnologi risultano essere maggiori (40% circa) della Spagna. Interessante notare che il rapporto innovazione/scienziati è sicuramente superiore nel nostro Paese rispetto a Paesi benchmark. A causa del basso tasso di successo dei progetti presentati, però, il nostro Paese contribuisce per il 12,6% al budget comunitario ma riesce ad accedere solo al 9,4% dei finanziamenti. Questa situazione deve far riflettere e suggerisce l'opportunità di agire rapidamente, se si vogliono

² Fonte: OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013

effettivamente utilizzare le risorse disponibili in Horizon 2020 in termini aggiuntivi e non sostitutivi degli investimenti nazionali, assolutamente necessari.

In una contingenza caratterizzata da forti difficoltà, è tempo che il Paese riconosca alla ricerca scientifica l'importanza che merita, investendo le risorse necessarie per consentire al Sistema ricerca di misurarsi con maggiore efficacia nelle sfide per il progresso e la crescita sostenibile della Comunità.

Le risorse **dirette** che il Paese deve investire nella ricerca scientifica, anche per recuperare maggiori risorse comunitarie, devono puntare a due traguardi: sviluppare una strategia per il reclutamento e la progressione di carriera dei ricercatori; assicurare il finanziamento di progetti di ricerca che integrano le linee individuate da Horizon 2020, evitando un pericoloso appiattimento e considerando la domanda di ricerche strategiche per il Sistema Paese (come ad es. rischio sismico, previsione e prevenzione dei rischi idrogeologici, conservazione-tutela-valorizzazione del patrimonio artistico-culturale, ecc.).

Non esistono reali differenze fra ricerca di base e ricerca applicata (o per meglio dire l'applicazione della ricerca), così come non esistono sostanziali differenze fra enti non strumentali e strumentali. Fra i diversi settori disciplinari, e ancora di più fra le numerose tematiche interdisciplinari, non sono rigidamente definite e separate le attività che concorrono allo svolgimento di ricerche che in qualche maniera possono essere "classificate" come "di base" e "applicative". Ogni contesto di ricerca deve avere la piena autonomia e libertà di decidere, in funzione degli obiettivi, quale è la giusta miscela fra le attività di base e le "applicazioni" da utilizzare di volta in volta. Diverso, invece, è l'opportunità di distinguere con chiarezza, anche ai fini di una corretta

valutazione degli enti di ricerca, le attività di servizio e quelle di consulenza scientifica a elevato contenuto conoscitivo che le Istituzioni pubbliche di ricerca possono e devono fornire al Paese, considerando le specifiche potenzialità ed i limiti di questo tipo di attività in relazione alla responsabilità che ne conseguono.

Per utilizzare efficacemente le risorse, è necessario agire con incisività puntando alla:

- riduzione delle fonti di finanziamento e dei bandi (l'attuale rilevante frammentazione, oltre a determinare una bassa probabilità di successo per un singolo bando, crea, come già evidenziato, una forte dispersione di tempo e di sforzi da parte dei ricercatori);
- riduzione della complessità e dell'eccessiva articolazione burocratica richieste, che poco rispettano i tempi e le esigenze della ricerca;
- una politica che incentivi gli investimenti privati nella ricerca, sensibilizzando le PMI rispetto a una più chiara comprensione dei vantaggi che la ricerca può dare loro, supportandole nel momento in cui devono formulare adeguate domande di ricerca.

Tuttavia, in ragione di quanto brevemente esposto, il pieno e corretto utilizzo delle risorse che il Paese vorrà investire richiede l'adozione di provvedimenti normativi, in *primis* riconoscimento di **status**, in grado di ridare slancio ed entusiasmo alle comunità scientifiche degli Enti di ricerca, riconoscendo la loro piena dignità professionale, già ampiamente dispiegata a favore del Paese nel corso di questi anni con impegno e dedizione.

2. *Status* giuridico dei ricercatori.

I ricercatori sono inquadrati in modo diverso a seconda che operino nelle Università, negli EPR o nel settore privato. Diversi contratti, diversi trattamenti, diverse opportunità di carriera, diverse modalità di assunzione, difficoltà di mobilità all'interno del settore. Esistono casi eclatanti, come ad esempio il fatto che la riforma ha portato alla cancellazione della figura del ricercatore universitario ma non di quella corrispondente degli EPR, o quella in cui all'interno dello stesso Ente convivono ricercatori con diverso status giuridico (ad es. INAF). Si può considerare questo aspetto in accordo con la Carta europea dei ricercatori? Quali sono le iniziative da adottare per recepire interamente la Carta?

Gli attuali principi di stato giuridico, non compiutamente rappresentati in un ambito contrattuale inadeguato e primario elemento di disomogeneità fra gli attori del Sistema ricerca, non soddisfano ancora la Carta europea dei ricercatori e le indicazioni dei documenti dell'European Research Area.

Eppure, prendendo spunto dai contenuti specifici del **DPR 171/91**, passando per il **Manuale di Frascati**, la **Carta Europea dei Ricercatori** ed il documento **European Framework for Research Careers**, sarebbe possibile definire, in tempi brevi, una norma che consolidi con chiarezza, ma anche con la necessaria flessibilità, le **declaratorie dei ruoli di ricercatore e di tecnologo**, ancorando quest'ultimo profilo, originariamente ben collegato a definite funzioni professionali, alle analoghe figure professionali previste a livello internazionale.

I principi di stato giuridico devono definire una cornice comune per i ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca, che favorisca la circolarità tra gli EPR, con le università e

le istituzioni di ricerca nazionali e internazionali, assicurando le specificità professionali che caratterizzano gli stessi enti di ricerca. In particolare, dovrà essere garantita la libertà di ricerca, l'autonomia professionale, il diritto a qualificarsi col titolo corrispondente alla fascia ed al profilo professionale, la titolarità della ricerca e la sua "portabilità", la gestione diretta e autonoma dei progetti di ricerca e dei finanziamenti a essi correlati, il riconoscimento come autore delle ricerche svolte, la formazione e l'aggiornamento professionale, la partecipazione al governo scientifico dell'Ente di appartenenza.

Il trattamento economico dei ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca dovrà, invece, continuare a essere trattato all'interno di un CCNL, prevedendo un'apposita area di contrattazione nell'ambito della "dirigenza". Nella definizione delle retribuzioni si dovrà tenere conto dei livelli retributivi percepiti negli altri Paesi della UE.

Le aree scientifiche, nelle quali dovranno essere inquadrati i ricercatori e per le quali andranno banditi i concorsi sia di reclutamento sia di progressione in carriera, dovranno caratterizzare e valorizzare le specificità degli enti di ricerca, senza costituire ostacolo alla circolarità individuale dei ricercatori e tecnologi nelle università e nelle altre istituzioni di ricerca nazionali e internazionali. Analoga impostazione andrà adottata per i **settori tecnologici** nei quali dovranno essere inquadrati, in linea di massima, i tecnologi. Al fine, inoltre, di consentire un'adeguata flessibilità ed efficacia nella valutazione dei tecnologi, molti dei quali svolgono un'attività strettamente connessa alla ricerca, si dovrà consentire loro di afferire, su base volontaria, a una delle aree scientifiche anziché a un settore tecnologico.

Per il **reclutamento dei ricercatori e tecnologi** si dovrà definire un percorso con tempi certi e prospettive chiare. L'obiettivo deve essere la selezione di risorse umane fortemente motivate e in possesso di elevata formazione da immettere in ruolo, previa valutazione dell'attività svolta (*tenure track*), nell'ambito del finanziamento ordinario dell'Ente e della programmazione pluriennale dei fabbisogni di personale. I percorsi *tenure track*, da avviare con concorsi aperti e con cadenza temporale prestabilita, dovranno prevedere la valutazione ai fini del passaggio in ruolo dopo un triennio e in caso di valutazione negativa consentire una seconda valutazione dopo un ulteriore biennio. A richiesta degli interessati, la valutazione, in alternativa all'idoneità all'immissione in ruolo come ricercatore/tecnologo, potrà riguardare l'idoneità ad altri qualificati sbocchi professionali nella pubblica amministrazione, al fine di non disperdere l'investimento comunque fatto nella loro formazione.

Per la **progressione di carriera dei ricercatori e tecnologi**, si dovranno individuare modalità chiare, basate sul merito e condivise dalle comunità scientifiche, le quali dovranno essere pienamente responsabilizzate nel garantire la trasparenza e il rigore delle procedure da adottare. Queste procedure dovranno prevedere concorsi aperti, con riserva del 50% dei posti per i ricercatori/tecnologi nel livello inferiore a quello per il quale il concorso è bandito, con cadenza temporale prestabilita e con commissioni di livello almeno pari a quello per il quale è bandito il rispettivo concorso, formate anche con sorteggio dei componenti. L'"anomala permanenza" di molti ricercatori/tecnologi al livello iniziale (III) dei tre previsti dalle norme vigenti, dovuta alla cronica carenza di opportunità di sviluppo professionale, rende necessario il mantenimento dei tre livelli. Solo in presenza di adeguate risorse finanziarie aggiuntive per la progressione di carriera al II livello in numero congruo con le

“anomale permanenze”, si potrà valutare l’opportunità di modificare il numero dei livelli previsti per la carriera dei ricercatori e tecnologi, anche nell’ipotesi che al livello iniziale si acceda con un percorso di *tenure track* che sbocchi direttamente nel II livello. Tenendo conto di quanto si sta delineando in ambito universitario, potrà essere valutata l’opportunità di introdurre un’abilitazione scientifica nazionale anche per gli EPR.

Il merito da considerare per la premialità di ricercatori e tecnologi deve essere correlato a parametri e procedure tra pari, preventivamente definite di concerto con le comunità scientifiche.

3. Sistema nazionale della ricerca.

Il ministro Carrozza nella sua relazione programmatica ha parlato di costituire un sistema nazionale della ricerca. Gli EPR sono attualmente considerati una costola della Pubblica Amministrazione, con saltuarie e sporadiche differenziazioni. Si tratta di un vantaggio o di uno svantaggio? Quali sono i requisiti di un vero sistema nazionale della Ricerca? A che punto si deve spingere l’indipendenza e autonomia degli EPR? Ad esempio, come affrontare negli EPR la piaga del diffuso precariato, a sua volta causa della diaspora dei giovani ricercatori verso altri Paesi? Le misure contenute nel d.lgs. 101/2013 riguardo il precariato nelle P.A. rispecchiano le specificità degli EPR? Fare sistema significa anche lavorare sulle sinergie fra Università ed EPR. A un anno dalla pubblicazione del decreto Profumo sulla mobilità del personale di ricerca fra Università ed EPR, ci si chiede se è stato fatto un passo avanti in questo campo e se la simmetria fra i due comparti sia effettiva ed efficace. Strettamente correlato a tale aspetto è la vicenda dei dottorati di ricerca. Recentemente è stata avviata

la scuola sperimentale di dottorato internazionale Gran Sasso Science Institute (GSSI) che riguarda in particolare uno degli Enti, l'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN). Qual è il modello più efficiente affinché gli EPR e la ricerca nel suo complesso traggano benefici e si raccordino con i dottorati di ricerca?

Le componenti strutturali del Sistema nazionale della ricerca, la cui effettiva costituzione è opportunamente e da tutti sollecitata, sono rappresentate dalle Università, dagli Enti pubblici di ricerca e dalle Istituzioni di ricerca private. E' necessario, quindi, pianificare e programmare, con risorse di medio periodo, un adeguato potenziamento di tutte queste componenti.

In questa fase, tuttavia, le priorità sono l'integrazione e le sinergie fra le diverse componenti strutturali del sistema e per fare ciò il passaggio essenziale è la circolarità dei ricercatori tra le varie Istituzioni.

A un anno dalla pubblicazione del decreto Profumo sulla mobilità del personale di ricerca fra Università ed EPR, infatti, non si è ancora registrata un'effettiva ed efficace simmetria tra le due componenti del sistema.

I percorsi di mobilità (tra enti, tra enti e università e viceversa, tra altre istituzioni di ricerca nazionali e internazionali ed enti, ecc.) costituiscono un momento di valorizzazione del capitale umano e uno strumento di positiva competizione fra le diverse istituzioni, che devono essere stimulate ad attrarre/trattenere i ricercatori/docenti che ritengono possano essere utili per il conseguimento di specifici obiettivi di ricerca/didattica, anche garantendo la portabilità dei progetti di cui i ricercatori sono titolari. Nell'ambito della mobilità deve essere prevista una

completa e reciproca equiparazione, anche in termini di partecipazione attiva e passiva agli organi di governo scientifico.

Un Sistema nazionale della ricerca deve avere come principale punto di forza la capacità di seguire le idee e gli sviluppi delle idee che i ricercatori sono in grado di proporre e di “dimostrare”. Rispetto a questo obiettivo generale si rafforza, quindi, l’importanza di un’effettiva circolarità del capitale umano.

La **collocazione degli Enti pubblici di ricerca**, quindi dei ricercatori, **nella Pubblica Amministrazione** impedisce alle normative di riconoscere la specificità della ricerca, che avendo regole di funzionamento del tutto diverse da quelle dei settori amministrativi della P.A., necessita di soluzioni *ad hoc*. E’, ad esempio, il caso dell’ormai eccessivo precariato degli EPR che, stante l’attuale normativa per l’accesso al pubblico impiego e il blocco del turn-over, è anche frutto dell’impossibilità di impostare un processo virtuoso di reclutamento e progressione di carriera per i giovani in uscita dalla formazione post-laurea, che assicuri prospettive ai capaci e meritevoli dopo un periodo di contratti legati a progetti che richiedono, per definiti periodi, elevate e specifiche competenze tecnico-scientifiche.

E’ del tutto evidente che non si possono perdere le elevate competenze scientifiche che negli EPR sono possedute da ricercatori costretti a vivere in una continua condizione di precarietà. Bisogna dunque programmare, come già detto, un percorso di riassorbimento definitivo di coloro che dimostrino, con elementi oggettivi, la maturazione delle necessarie, elevate, competenze professionali.

Il **frazionamento degli Enti pubblici di ricerca** sulla base dei ministeri “vigilanti” (MIUR, Salute, Sviluppo economico, Ambiente, Politiche agricole e forestali, Esteri,

Lavoro, Funzione Pubblica) rappresenta un altro nodo da sciogliere, anche rispetto alla valutazione degli Enti stessi. Un **coordinamento**, che consenta la razionalizzazione dei finanziamenti, la circolazione dei ricercatori e garantisca le specificità delle *mission* dei vari Enti, potrebbe rappresentare una soluzione efficace ed evitare la creazione di ulteriori agenzie. Si sottolinea, con l'occasione, la necessità di intervenire per risolvere situazioni particolarmente critiche, assolutamente in controtendenza rispetto a qualsiasi ipotesi di circolarità dei ricercatori, di importanti pezzi della ricerca pubblica (come è il caso dei ricercatori dell'ex ISPSEL dopo la confluenza nell'INAIL) che si trovano "segregati" in enti pubblici che, pur essendo di sicura importanza strategica, poco però hanno a che fare con il Sistema nazionale della ricerca.

Infine, ma non certo perché meno rilevante, gli Enti devono pianificare e programmare, secondo le regole e i criteri delineati nel contributo fornito per l'ambito tematico "*Status giuridico dei ricercatori*", l'attuazione pluriennale della progressione di carriera dei ricercatori già in ruolo negli Enti di ricerca. Progressione di carriera che ogni Ente dovrebbe assicurare agendo in piena autonomia, rispettando i vincoli della trasparenza e dell'apertura all'esterno, ma anche assumendosi direttamente la responsabilità delle scelte da fare per riconoscere il merito e la professionalità dei suoi ricercatori e tecnologi.

In merito alla possibilità di **raccordo tra ricerca degli EPR e corsi di dottorato di ricerca**, la nascita della Scuola sperimentale di dottorato internazionale Gran Sasso Science Institute (GSSI) rappresenta un evento epocale nel panorama scientifico italiano, avvenuto non per caso ma costruito invece su una tradizione di eccellenza in uno

specifico campo di ricerca nel quale la simbiosi fra l'Ente di riferimento (l'INFN) e l'Università è esemplare. La creazione di scuole di dottorato di altissimo livello internazionale intorno a poli di eccellenza, che certamente esistono negli EPR italiani, può essere solo il punto di arrivo di un percorso virtuoso che parta dalla valorizzazione dei ricercatori e delle strutture che ne permettono l'esistenza, partendo innanzitutto dal riconoscimento di una forte autonomia di gestione che coinvolga appieno i ricercatori. Solo una gestione guidata da criteri in primo luogo scientifici potrà capitalizzare al meglio le risorse disponibili, sia pure limitate, trasformandole in investimenti sul capitale umano e sulle strutture. Solo così il dialogo fra EPR ed Università può svolgersi su un piano di effettiva parità, producendo gli effetti di moltiplicazione delle conoscenze che tutti ci auguriamo.

4. Valutazione della ricerca.

A tre anni dall'avvio dell'ANVUR, è giunta la prima Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR) che ha riguardato le Università e gli Enti, e nel d.lgs. 104 viene previsto per gli EPR che la quota c.d. premiale del FOE possa essere assegnata sulla base della VQR «o di progetti presentati dagli Enti». Di là dall'ambiguità normativa tuttora presente, ci si interroga sia sul metodo sia sul merito del processo valutativo posto in essere dall'ANVUR, e se questo rispecchi le specificità degli EPR. Come deve essere intesa la valutazione degli EPR e come deve essere agganciata al meccanismo dei finanziamenti?

L'esercizio di Valutazione della Qualità della Ricerca, concluso dall'ANVUR nel 2013, ha evidenziato con chiarezza le sue criticità metodologiche. La valutazione della ricerca è un fatto

scontato, non lo è il “come” e il “chi” la svolge. La questione deve essere oggetto di una discussione approfondita e di una soluzione programmata nei tempi che non può non avere come protagoniste le Comunità scientifiche delle università e degli enti di ricerca.

L’output scientifico prodotto dagli enti di ricerca non si riduce alle sole pubblicazioni e la metrica di valutazione di queste ultime deve essere calibrata sia rispetto alle specificità dei diversi settori disciplinari sia considerando adeguatamente le tematiche interdisciplinari nel cui ambito si rileva una sempre crescente convergenza dei lavori scientifici.

Gli altri risultati del lavoro scientifico, che caratterizzano in diversa misura gli attori del Sistema nazionale della ricerca (ideazione di progetti nazionali e internazionali e loro gestione, organizzazione di convegni, congressi, seminari, attività di divulgazione scientifica, diffusione e trasferimento di conoscenze, didattica, dottorati, formazione e aggiornamento post-laurea, consulenza scientifica, servizi tecnico-scientifici a elevato contenuto conoscitivo, ecc.) devono essere classificate e per ognuna deve essere, anche in tal caso, creato un sistema di criteri e metodi adeguati a riconoscere il valore dell’attività svolta per la produzione di nuova conoscenza e per valorizzare l’impatto che essa può avere sul piano scientifico, politico, economico e sociale.

Infine, ci si deve interrogare su un uso coerente e appropriato dei risultati della valutazione, che non deve essere esteso a coprire scopi e finalità diverse da quelli per i quali l’attività di valutazione è stata svolta. In questo senso, continuare ad attribuire solo una funzione allocativa di risorse alla valutazione significa perdere il contributo che essa può dare generando effetti di apprendimento e processi di cambiamento spontanei all’interno delle organizzazioni e delle comunità scientifiche.

Il primo punto chiave è rappresentato da una contestualizzazione della valutazione nel processo di cambiamento voluto per il sistema nazionale della ricerca e per gli enti in particolare. Se non si risolve il problema sopra richiamato, di identificare con precisione il ruolo e la posizione che gli Enti di ricerca devono avere nell'ambito del sistema scientifico nazionale, la valutazione non potrà avere quella coerenza ed efficacia trasformativa che le è propria, e continuerà a soffrire, come oggi soffre, di una sostanziale inadeguatezza e di notevoli distorsioni dei risultati prodotti.

Il secondo punto chiave è rappresentato da un'assunzione, evidente, che deve definire oggi le regole e i criteri per la valutazione che sarà fatta con una cadenza temporale idonea alla griglia di attività e prodotti che si riterrà di utilizzare per valutare la qualità della ricerca e del sistema che la genera.

Il terzo punto chiave, è l'individuazione di forme di contribuzione e condivisione delle Comunità scientifiche nella definizione delle regole, dei criteri, dei tempi e dei metodi della valutazione.

5. Governance e altri aspetti della riforma degli EPR.

Uno degli aspetti più "discussi" della riforma ha riguardato la governance degli Enti. Tutti gli statuti e i regolamenti sono stati emanati? Quand'anche lo sono stati, qual è l'esperienza sul campo, quali le difficoltà gestionali e operative incontrate? È realmente assicurata l'autonomia degli EPR? È assicurata la rappresentanza di tutte le componenti negli organi direttivi e consultivi degli EPR, o è necessario potenziarla? Quali gli aspetti della riforma che hanno costituito un ostacolo al funzionamento degli EPR e quali invece quelli che ne hanno permesso la valorizzazione?

Le risposte a queste domande sono articolate e conseguenza del fatto che negli Enti pubblici di ricerca, a differenza del sistema universitario, esiste un'evidente e, allo stato, irrimediabile divaricazione tra la *governance* degli Enti, totalmente determinata da nomine politiche, e le Comunità scientifiche alle quali, salvo poche eccezioni, non viene assicurata la rappresentanza negli organi direttivi e consultivi degli EPR.

Il CNR, ad esempio, non si è ancora dotato dei nuovi regolamenti in applicazione del D.lgs. 31 dicembre 2009, n 213, sul riordino degli Enti MIUR.

Particolarmente critico, inoltre, il caso dell'ENEA, il secondo ente di ricerca italiano, che a quasi cinque anni dalla legge n. 99 del 23 luglio 2009 che istituiva l'Agenda nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile è ancora gestito da un Commissario, sotto il cui controllo opera la direzione generale che svolge la funzione di controllo delle unità tecniche, delle unità centrali e dei centri di ricerca, senza alcun ruolo della comunità scientifica interna.

Per quanto riguarda la *governance* degli Enti, quindi, siamo di fronte alla completa disapplicazione della Carta europea dei ricercatori.

Come possono gli organismi di governo scientifico di un Ente pubblico di ricerca redigere statuti e regolamenti idonei per un efficace svolgimento delle attività dello stesso Ente senza una concreta e diretta rappresentanza delle Comunità scientifiche interne?

Come possono i componenti degli organismi scientifici di un Ente, di nomina esclusivamente politica, sentirsi responsabilizzati rispetto alle scelte che assumono

nella più completa lontananza dalle Comunità scientifiche che, poi, le dovranno attuare senza aver avuto nessuna possibilità di condividerle?

Come possono le Comunità scientifiche interne degli enti di ricerca maturare un sano spirito di appartenenza ai loro enti se sono trattati come meri esecutori di attività decise da altri?

All'autonomia statutaria bisogna immediatamente affiancare l'autogoverno degli Enti pubblici di ricerca, la cui etero-direzione si è chiaramente dimostrata inefficace e non adeguata. La rappresentanza dei ricercatori negli organi di governo e consultivi degli Enti di ricerca deve essere la "norma" e non l'eccezione, deve riguardare tutti i livelli organizzativi, dai vertici dell'Ente, dalle strutture dipartimentali sino alle strutture di ricerca, come già avviene in ambito universitario e per come è indicato nella Carta europea dei ricercatori.

2 Aprile 2014

ALLEGATO 1

Ruolo e valorizzazione dei Ricercatori e Tecnologi degli Enti pubblici di ricerca



Ruolo e valorizzazione dei Ricercatori e Tecnologi degli Enti pubblici di ricerca

6 marzo 2014

L'OBIETTIVO

I **ricercatori** sono *professionisti impegnati nella concezione o creazione di nuove conoscenze, prodotti, processi, metodi e sistemi nuovi e nella gestione dei progetti*, coerentemente con la definizione che la Carta Europea dei Ricercatori mutua dal manuale di Frascati.

Nel luglio del 2011 il Direttorato Generale per la Ricerca e l'Innovazione della Commissione Europea ha elaborato il documento **European Framework for Research Careers** che propone, riferendosi al manuale di Frascati, una *classificazione dei profili che caratterizzano i ricercatori nei vari stadi della loro carriera, indipendentemente dal percorso di carriera o di settore*, identificando le caratteristiche comuni dei ricercatori prescindendo dai diversi campi di intervento dell'istruzione e della ricerca, nel settore pubblico e in quello privato. **L'obiettivo è realizzare un "mercato del lavoro" per i ricercatori aperto e trasparente, con carriere comparabili.**

All'opportunità di *rendere effettiva in Europa la circolarità del capitale umano* in un settore strategico quale è quello della ricerca, si affianca la necessità del Sistema Paese di incrementare significativamente la propria efficacia e capacità di partecipare con successo ai bandi europei ed internazionali.

Il Paese non può più sostenere una gestione frammentaria del Sistema della ricerca, né possono esserlo le scelte e le azioni che deve intraprendere, scelte e azioni che debbono collegarsi ai contesti internazionali. Non è più tollerabile il continuo depauperamento del capitale umano per la ricerca, alla cui formazione vengono destinate cospicue risorse.

Il Governo deve quindi riconoscere le specificità del settore della ricerca e porre al centro delle politiche di sviluppo e di crescita il “capitale umano” costituito dai ricercatori e tecnologi.

LE PREMESSE

Il documento ***Potenziare l'istruzione e il capitale umano*** prodotto nel 2013 dai dieci saggi, nominati dal Presidente della Repubblica, individua lo “*stato giuridico dei ricercatori degli Enti di ricerca*” come strumento essenziale per “.....consentire una totale mobilità (anche temporanea) dei ricercatori tra Enti di ricerca e Università.....”, valutando che ciò “.....consentirebbe di creare, in analogia a quanto già avviene in altri paesi europei, un “sistema nazionale della ricerca””.

La questione è stata poi ripresa con convinzione nelle ***linee programmatiche del MIUR***, che il Ministro ha illustrato alle Commissioni riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati nel giugno 2013. In particolare, nel documento il Ministro rileva che: “.....tutti gli interventi del Ministero dovranno avere un unico obiettivo: quello di creare un “**sistema nazionale della**

*ricerca, che rappresenta un'esigenza strategica per il Sistema Paese, essendo uno dei volani per lo sviluppo,”, “.....Sul piano della libertà di ricerca, è una priorità strategica favorire **una reale autonomia del ricercatore**, che dovrà essere messo in condizione di partecipare liberamente e autonomamente a bandi di ricerca,”, “.....appare necessario il riconoscimento della specificità del lavoro nella ricerca e definizione dello stato giuridico.....”.*

Nel documento dell'**European Framework for Research Careers**, si prefigurano i vari stadi della carriera dei ricercatori, prescindendo dal percorso, dai campi e dal settore pubblico e privato, volendo utilizzare e valorizzare al meglio il “capitale umano”, primo ingrediente della ricerca. L'idea, più che condivisibile, presuppone un contesto permeato di opportunità e stimoli per la circolazione dei ricercatori e, finalmente, libero dai vincoli che creano precarietà: bisogna assicurare ai giovani che vogliono fare ricerca la possibilità di farla con la loro migliore soddisfazione personale e con la maggiore efficacia per il Paese.

Anche il manifesto **Una Maastricht per la Ricerca**, presentato a dicembre 2013 al Parlamento Europeo da alcuni europarlamentari italiani con l'obiettivo di creare sinergia tra i programmi e i centri di ricerca europei e nazionali che devono far parte dello Spazio Europeo per la Ricerca (ERA), ha proposto infrastrutture comuni, carriere comuni, cooperazione e coordinamento col fine di creare le condizioni per un mercato del lavoro europeo dei ricercatori di diverse nazionalità.

Non da ultimo, l'**Atto di indirizzo** dell'ex ministro Carrozza concernente **l'individuazione delle priorità politiche del MIUR per l'anno 2014** individua chiaramente la necessità di creare un efficiente *“sistema nazionale della ricerca”* che garantisca, *“mediante una stretta collaborazione tra i Ministeri a vario titolo competenti, un governo unico del processo e quindi una coesione delle politiche sulla ricerca”*. Altrettanto necessario è anche *“il riconoscimento della specificità del lavoro nella ricerca e [la] definizione dello stato giuridico del personale degli enti pubblici di ricerca”*, garantendo al contempo *“al ricercatore la gestione diretta e autonoma dei fondi acquisiti e la loro portabilità in casi di mobilità”*.

LE PROPOSTE DELL'ANPRI

L'ANPRI trova nelle posizioni richiamate uno dei punti fondanti la sua azione di valorizzazione e tutela della professione di ricercatore e tecnologo degli Enti di ricerca.

L'ANPRI vuole con forza contribuire a sciogliere il nodo che da tempo impedisce ai Ricercatori e Tecnologi degli EPR, essenziali del Sistema ricerca del Paese, di dispiegare pienamente tutte le potenzialità che hanno ampiamente dimostrato di possedere pure in presenza di vincoli e difficoltà.

L'ANPRI ritiene che per avviare a corretta e compiuta soluzione il problema si debba celermente disegnare una cornice normativa per la professione di ricercatore degli Enti di ricerca che definisca:

- il ruolo dei ricercatori ed il ruolo dei tecnologi degli Enti di ricerca;
- i relativi principi di stato giuridico;
- l'ambito contrattuale specifico per la definizione del trattamento economico;
- le aree scientifiche e i settori tecnologici di inquadramento;
- i meccanismi di reclutamento e progressione di carriera;
- i percorsi di mobilità;
- le procedure per accertare e "premiare" il merito;
- le modalità di partecipazione agli organi di consulenza e di governo scientifico degli Enti di ricerca;
- le regole di condotta.

In particolare, prendendo spunto dai contenuti specifici del **DPR 171/91**, passando per il **Manuale di Frascati**, la **Carta Europea dei Ricercatori** ed il documento **European Framework for Research Careers**, è necessario redigere una norma che consolidi con chiarezza e flessibilità le **declaratorie dei ruoli di ricercatore e di tecnologo**, ancorando quest'ultimo profilo, originariamente ben collegato a definite funzioni professionali, alle analoghe figure professionali previste a livello internazionale.

I **principi di stato giuridico** devono definire una cornice comune per i ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca, che favorisca la circolarità tra gli EPR, con le università e le istituzioni di ricerca nazionali ed internazionali,

assicurando le specificità professionali che caratterizzano gli stessi enti di ricerca. In particolare, dovrà essere garantita la libertà di ricerca, l'autonomia professionale, il diritto a qualificarsi col titolo corrispondente alla fascia ed al profilo professionale, la titolarità della ricerca e la sua "portabilità", la gestione diretta e autonoma dei progetti di ricerca e dei finanziamenti ad essi correlati, il riconoscimento come autore delle ricerche svolte, la formazione e l'aggiornamento professionale, la partecipazione al governo scientifico dell'Ente di appartenenza.

Il trattamento economico dei ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca dovrà essere trattato a livello contrattuale prevedendo un'apposita area nell'ambito della "dirigenza".

Le aree scientifiche, nelle quali dovranno essere inquadrati i ricercatori e per le quali andranno banditi i concorsi sia di reclutamento sia di progressione in carriera, dovranno caratterizzare e valorizzare le specificità degli enti di ricerca, senza costituire ostacolo alla circolarità individuale dei ricercatori e tecnologi nelle università e nelle altre istituzioni di ricerca nazionali e internazionali. Analoga impostazione andrà adottata per i **settori tecnologici** nei quali andranno inquadrati, in linea di massima, i tecnologi. Al fine, inoltre, di consentire un'adeguata flessibilità ed efficacia nella valutazione dei tecnologi, molti dei quali svolgono un'attività strettamente connessa alla ricerca, si dovrà consentire ai tecnologi di afferire, su base volontaria, ad una delle aree scientifiche anziché ad un settore tecnologico.

Per il **reclutamento dei ricercatori e tecnologi** si dovrà definire un percorso con tempi certi e prospettive chiare. L'obiettivo deve essere la selezione di risorse umane fortemente motivate e in possesso di elevata formazione da immettere in ruolo, previa valutazione dell'attività svolta (*tenure track*), nell'ambito del finanziamento ordinario dell'Ente e della programmazione pluriennale dei fabbisogni di personale. I percorsi *tenure track*, da avviare con concorsi aperti e con cadenza temporale prestabilita, dovranno prevedere la valutazione ai fini del passaggio in ruolo dopo un triennio e in caso di valutazione negativa consentire una seconda valutazione dopo un ulteriore biennio. A richiesta degli interessati, la valutazione, in alternativa alla idoneità all'immissione in ruolo come ricercatore/tecnologo, potrà riguardare l'idoneità ad altri qualificati sbocchi professionali nella pubblica amministrazione, al fine di non disperdere l'investimento comunque fatto in formazione.

Per la **progressione di carriera dei ricercatori e tecnologi**, si dovranno individuare modalità chiare, basate sul merito e condivise dalle comunità scientifiche, le quali dovranno essere pienamente responsabilizzate nel garantire la trasparenza e il rigore delle procedure da adottare. Queste procedure dovranno prevedere concorsi aperti, con riserva del 50% dei posti per i ricercatori/tecnologi a livello inferiore a quello per il quale il concorso è bandito, con cadenza temporale prestabilita e con commissioni di livello almeno pari a quello per il quale è bandito il rispettivo concorso, formate anche con sorteggio dei componenti. L'anomala permanenza di ricercatori/tecnologi al livello iniziale (III) dei tre previsti dalle norme vigenti, dovuta alla cronica

carezza di opportunità di sviluppo professionale, rende necessario il mantenimento di tali livelli. Solo in presenza di adeguate risorse finanziarie aggiuntive riservate alla progressione di carriera al II livello in numero congruo con le “anomale permanenze”, si potrà valutare l’opportunità di modificare il numero dei livelli su cui si deve sviluppare la carriera dei ricercatori e tecnologi, anche nell’ipotesi che al livello iniziale si acceda con un percorso di *tenure track* che poi determini un ingresso stabile direttamente nel II livello. Tenendo conto di quanto si sta delineando in ambito universitario, potrà essere valutata l’opportunità di introdurre un’abilitazione scientifica nazionale anche per le istituzioni di ricerca.

I percorsi di mobilità (tra enti, tra enti e università e viceversa, tra altre istituzioni di ricerca nazionali e internazionali ed enti, ecc.) devono costituire un momento di valorizzazione del capitale umano ed uno strumento di positiva competizione fra le diverse istituzioni che devono essere stimolate ad attrarre/trattenere i ricercatori/docenti che ritengono possano essere utili per il conseguimento di specifici obiettivi di ricerca/didattica, anche garantendo la portabilità dei progetti di cui i ricercatori sono titolari. Nell’ambito della mobilità deve essere prevista una completa e reciproca equiparazione, anche in termini di partecipazione attiva e passiva agli organi di governo scientifico.

Il merito da considerare per la premialità di ricercatori e tecnologi deve essere correlato a parametri e procedure tra pari, preventivamente definite di concerto con le comunità scientifiche.

La partecipazione dei ricercatori e tecnologi agli organi di consulenza e di governo scientifico degli Enti Pubblici di Ricerca, attraverso chiare forme di rappresentanza diretta, costituisce la leva determinante per dare efficacia e continuità all'azione degli stessi Enti Pubblici di Ricerca. Dal governo delle strutture di ricerca, al coordinamento di livello dipartimentale e all'indirizzo programmatico degli enti, solo il diretto e pieno coinvolgimento degli attori principali (ricercatori e tecnologi) potrà assicurare l'effettiva condivisione e la convinta responsabilità delle scelte da compiere e del lavoro da svolgere per dare una decisa propulsione allo sviluppo complessivo e sostenibile del Sistema Paese.

I procedimenti riguardanti le violazioni **delle regole di condotta** devono essere istruiti da collegi, composti esclusivamente da ricercatori e tecnologi a tempo indeterminato, che esprimono in merito un parere conclusivo, operando secondo il principio del giudizio fra pari e nel rispetto del contraddittorio. Le regole di comportamento, per come già previsto nelle vigenti norme contrattuali, non devono riguardare scelte, modalità, valutazioni e tutto quanto altro attiene le attività di ricerca.

In una contingenza caratterizzata da forti difficoltà, è tempo che il Paese dia riscontro dell'importanza che riconosce alla ricerca scientifica e investa le risorse necessarie per consentire al Sistema ricerca di misurarsi con maggiore efficacia nelle sfide per il progresso ed il benessere sostenibile della Comunità.

Il **Sistema della ricerca che auspichiamo per il nostro Paese** deve dunque utilizzare le leve dell'integrazione e della sinergia fra le diverse componenti dello stesso Sistema, per assicurare la massima flessibilità delle azioni e la più elevata efficacia dei risultati. Ciò non deve andare a scapito della serenità delle giovani generazioni di ricercatori e tecnologi, la cui dedizione e il cui entusiasmo non devono essere scoraggiati da ambiguità e incertezza per il futuro. La possibilità di utilizzare anche professionalità altamente qualificate e specializzate per la realizzazione di specifici progetti di ricerca di definita durata e finanziati con risorse esterne, naturale in contesti per definizione dinamici ed in continua evoluzione quali sono la ricerca e lo sviluppo tecnologico, **non deve trasformarsi in "precarietà"**. Bisogna dunque **prevedere e normare un'idonea forma contrattuale** attrattiva per i **professionisti** che vogliono impegnarsi nella ricerca e sviluppo tecnologico, integrandosi in definiti progetti e per stabiliti periodi con una chiara definizione dei loro diritti e dei loro doveri.

Il pieno e corretto utilizzo delle risorse richiede pertanto l'accompagnamento dei **provvedimenti normativi illustrati, per ridare slancio ed entusiasmo alle comunità scientifiche** degli Enti di ricerca, riconoscendo la loro piena dignità professionale, già ampiamente dispiegata a favore del Paese nel corso di questi anni con impegno e dedizione.

ALLEGATO 2

Processo di riordino dell'ENEA: le proposte dell'ANPRI

L'ENEA è stato trasformato in "Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile" con l'articolo 37 della legge 99/2009. Tale articolo si è rivelato del tutto inadeguato a regolamentare il funzionamento dell'Ente, sia perché non trova alcun riscontro rispetto al suo contesto di competenze e di progettualità, erroneamente assimilate a un ruolo pseudo-agenziale, sia per la farraginosità dell'iter di approvazione previsto nel decreto interministeriale, cui è affidato il compito di determinare: le funzioni dell'Agenzia, gli Organi di amministrazione e controllo, la sede e le modalità di costituzione e di funzionamento degli stessi, le modalità di definizione e attuazione dei programmi, di assunzione e utilizzo del personale, le direttive per l'erogazione delle risorse. Il decreto delegato che avrebbe dovuto dare operatività alla riforma dell'ENEA, prevede il concorso di 5 ministeri (MISE, MIUR, FP, MEF, MATTM) e il parere favorevole delle relative Commissioni, rendendo sostanzialmente impraticabile qualunque decisione. Un'ulteriore proroga del commissariamento deliberata dal MISE il 27 dicembre scorso, nonostante la risoluzione della Commissione industria della camera, che vincolava il Governo a procedere il più presto possibile al superamento del commissariamento, ha nuovamente imposto all'ente un regime commissariale che dura ormai da 5 anni e ha attraversato, immutato, due legislature e sei Governi.

L'ENEA, secondo ente di ricerca italiano, possiede un patrimonio di personale qualificato, di conoscenze, di laboratori e di strumentazione che è frutto di

lunghi anni di studio, di ricerca, di progetti e collaborazioni nazionali e internazionali così come di investimenti pubblici, che deve essere messo a frutto a vantaggio dell'intera comunità e che merita di essere "liberato" dal ristagno culturale e operativo in cui si trova.

L'ANPRI intende porre all'attenzione come il prolungato e ormai inaccettabile commissariamento dell'ENEA stia progressivamente disgregando tutto il patrimonio tecnico scientifico fin qui accumulato. L'ANPRI ritiene che il processo di superamento di tale fase negativa deve essere immediatamente avviato e considerato in una prospettiva, che deve essere altrettanto rapidamente realizzata, che porti all'effettiva costituzione del Sistema nazionale della ricerca, adottando in primis norme di status giuridico comuni per i ricercatori e tecnologi di tutti gli EPR.

Solo procedendo in tal modo sarà possibile dare al Paese la spinta propulsiva necessaria per superare l'attuale crisi di crescita, garantendo alla Comunità tutta stabilità e sostenibilità nel tempo per lo sviluppo, l'innovazione e la produzione.

A questo proposito, il nuovo "ENEA" dovrebbe essere riorganizzato per continuare a svolgere un ruolo di ricerca e supporto in ambito energetico, nell'ambito della nuove tecnologie e dello sviluppo sostenibile riconducibili alla "Ricerca di base, applicata e precompetitiva per progetti di "... ricerca e sviluppo e innovazione di rilevanza strategica per il rilancio della competitività del sistema produttivo".

Per il funzionamento efficace dell'ENEA si individuano come obiettivi principali:

- riappropriarsi in modo sostanziale del fondamentale ruolo di Ente di Ricerca, dove le sue tradizionali vocazioni in tema di energia, di tecnologie ad alto contenuto innovativo e di sviluppo sostenibile, potranno essere utilmente esaltate e valorizzate;

- avere una *mission* con obiettivi programmatici chiari e sostenibili, da perseguire con un modello organizzativo e gestionale semplice, flessibile, condiviso e guidato da criteri di economicità, in grado di esprimere procedure funzionali trasparenti ed efficienti nell'attuazione e nel controllo dei programmi;
- dotarsi di un governo scientifico e manageriale alla cui attuazione siano chiamate competenze scientifiche e manageriali valutate con i criteri tipici della ricerca;
- la comunità scientifica dell'Enea deve essere completamente integrata nel sistema scientifico nazionale ed internazionale (v. ERA, Carta Europea, Maastricht della ricerca).

La stessa Commissione Industria della Camera, nel quadro di quanto espresso nella risoluzione sopra citata, ha indicato i riferimenti cui dove ispirarsi la nuova legge di riforma dell'ENEA, raccogliendo in pieno i suggerimenti dell'ANPRI.

L'ANPRI, nel rimarcare che un efficace progetto riformatore per l'ENEA non può prescindere da una attenta valutazione e valorizzazione delle sue competenze interne, ritiene indispensabile l'uscita dell'ENEA dall'attuale fase di incertezza e quindi dal commissariamento, con un rinnovato e più organico processo di riforma.