

EDITORIALE

di Emanuela Reale

La ricerca pubblica si trova alla vigilia di una stagione di importanti riforme che incideranno sui meccanismi di governance, sulla organizzazione interna e sul livello di autonomia delle istituzioni. La nostra Rivista ha cercato di fornire alcune riflessioni sul nuovo sistema di regole e il nuovo assetto che sono destinati ad assumere gli Enti Pubblici di Ricerca e l'Università, attraverso articoli di testimoni eccellenti contenuti in questo numero della rivista Analysis e nel numero precedente.

Questo intervento, più che affrontare gli aspetti specifici delle riforme, intende invece provare a fornire qualche input sul razionale che anima le proposte e sul disegno complessivo di cambiamento contenuto nei testi di legge approvati o in fase di approvazione, per cercare di evidenziare alcuni elementi del disegno di riforma, che a nostro avviso potrebbero avere un ruolo essenziale sui risultati che esso produrrà. La scelta di porre l'accento anche sulla riforma universitaria, in combinazione con quella degli Enti di Ricerca deriva dalla convinzione che nei prossimi anni gli aspetti che maggiormente incideranno sulla configurazione degli Enti di Ricerca saranno principalmente due: i modi e le forme di relazione che essi sapranno instaurare con le Università e con il settore privato, non solo imprenditoriale, e il livello di autonomia strategica di cui essi sapranno e potranno effettivamente fare uso.

Se guardiamo alle caratteristiche della ricerca scientifica pubblica nella fase attuale, possiamo osservare, anche nel nostro vissuto quotidiano, fenomeni importanti e diffusi di internazionalizzazione delle attività e delle infrastrutture, che interessano in misura sempre maggiore tutte le discipline, di mobilità delle intelligenze e delle competenze in uno spazio sempre più ampio rispetto a quello nazionale, di creazione di nuove forme di collaborazione determinate sia dalla necessità di ridurre una competizione a volte eccessiva, sia da una sempre più ridotta disponibilità di risorse, dovuta alla crescita dei costi e, contemporaneamente, alla riduzione drastica dei finanziamenti di base del governo. Queste tendenze si sposano con la contemporanea richiesta dei governi alle istituzioni pubbliche di fornire una performance trasparente, efficiente ed efficace, caratterizzata da un output eccellente sul piano della qualità scientifica, utile per il pro-

gresso socio economico del territorio, rilevante per il perseguimento degli obiettivi strategici del governo, che migliori la visibilità e la reputazione delle istituzioni scientifiche, e non solo dei singoli ricercatori, e consenta di competere nell'arena nazionale e internazionale.

Il risultato è che le attività di ricerca svolte sia dalle Università che dagli Enti di pubblici ricerca sono interessate da un crescente ricorso all'acquisizione di risorse finanziarie esterne per compensare la mancanza dei fondi pubblici, attraverso il ricorso a soggetti privati, agli Enti locali e alle fonti internazionali, dallo svolgimento di funzioni legate al trasferimento della tecnologia e del know how e alla diffusione della conoscenza (si pensi alla rilevanza assunta dalla cd. terza missione nell'Università), dall'aumento dell'impegno in attività di servizio conto terzi rispetto all'attività di ricerca vera e propria, da regole e strutture spesso prive della capacità di adattamento necessaria al lavoro scientifico, da una accentuata flessibilità dei rapporti di lavoro dei ricercatori che spesso si protrae fino ad età avanzate generando in una vera e propria precarietà.

I fenomeni descritti interessano tutti i Paesi europei, e tutti i processi di riforma si scontrano con l'esigenza di conciliare il rafforzamento della capacità di indirizzo del governo con la salvaguardia degli spazi di autonomia istituzionale, unanimemente considerata elemento essenziale per raggiungere gli obiettivi indicati. Diverse, tuttavia, sono le condizioni dei sistemi di ricerca nei quali le riforme vanno a incidere. L'Italia, nonostante la formale adesione al processo di Lisbona dell'Unione Europea, i continui richiami sull'importanza della creazione di uno spazio comune di ricerca, e della ricerca scientifica e tecnologica per il benessere sociale, economico e culturale del paese, mantiene alcune debolezze storiche: scarso investimento in ricerca rispetto alla ricchezza prodotta, particolarmente basso nel settore privato, carenza di risorse umane rispetto alla popolazione e alla forza lavoro, forte debolezza nella produzione di output tecnologico (brevetti, licenze), limitata visibilità e reputazione internazionale delle istituzioni scientifiche, con poche eccezioni che riguardano gli organismi operanti in alcuni settori scientifici nei quali godiamo di una leadership storica, cui fa invece riscontro una perfor-

mance scientifica internazionale bassa in valore assoluto, ma con una precisa tendenza alla crescita in termini di qualità e produttività.

Le riforme previste per il settore pubblico dovrebbero intervenire per modificare questi aspetti, garantendo una migliore capacità operativa e un impatto più efficace delle istituzioni, in grado di favorire anche un maggiore investimento privato nella ricerca e un miglior utilizzo dei risultati prodotti da parte dell'intera società. Autonomia, snellimento della gestione e dell'articolazione interna alle istituzioni, allocazione meritocratica del finanziamento di base erogato dal governo, riforma dei meccanismi di reclutamento del personale, di composizione e di nomina degli organi di governo, delle modalità di collaborazione e di cooperazione con il settore privato e con la comunità internazionale, sono gli assi portanti sia della riforma degli Enti di Ricerca che dell'Università. Per gli Enti, in particolare, si intende riservare una parte delle risorse ordinarie per attività basata su progetti anche elaborati in modo coordinato con altri Enti.

Un'altra caratteristica comune degli interventi è che essi devono avvenire "a costo zero", sostanzialmente senza oneri aggiuntivi per lo Stato; le risorse aggiuntive si potranno ottenere attraverso un risparmio sui costi e attraverso un uso razionale ed efficiente delle attuali dotazioni, che saranno indirizzate in misura crescente verso coloro che si dimostreranno più capaci. Pertanto il cambiamento del sistema pubblico è affidato a un generale recupero di efficienza ed efficacia che si presume possa derivare dalle nuove e migliori regole, relative al funzionamento interno delle istituzioni, alle relazioni delle istituzioni stesse con altri soggetti esterni, da una diversa ripartizione delle attuali risorse, distribuite in base a una valutazione del merito, da una migliore governance interna con un più equilibrato coordinamento dei poteri, da una diversa relazione con il governo, che assume una serie di funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo attuato sugli atti e documenti di programmazione pluriennale delle attività, e sugli statuti, nonché da un sistematico ed esteso ricorso alla valutazione. Nel caso degli Enti, inoltre, il controllo si estende a tutte le nomine degli organi di governo (Consiglio di Amministrazione e Presidente), riduce in modo sostanziale lo spazio di autogoverno della comunità scientifica, e accentua il carattere strumentale della ricerca pubblica non universitaria.

Ora, a prescindere da possibili critiche sui diversi aspetti particolari della riforma, l'elemento forse meno convincente, che potrebbe minare radicalmente la sua efficacia e rendere l'attuazione del disegno non sostenibile, è proprio l'assenza di un preciso investimento aggiuntivo e dedicato, per attuare i cambiamenti previsti. La riforma intende semplificare la gestione, orientare le attività verso obiettivi strategici, puntare su una programmazione pluriennale e sulla valutazione retrospettiva e prospettica, attuare sinergie fra attori in funzione del raggiungimento di massa critica: ma tutto questo ha un costo in termini di tempo, organizzazione e risorse umane impiegate, e necessita di meccanismi premiali e incentivanti, che superino i fenomeni di resistenza, e valorizzino la profittabilità legata al cambiamento.

L'alternativa è che nel medio periodo la trasformazione attesa evolva in un mero cambiamento di facciata, affidato alla retorica dei documenti programmatori, internamente viziato da meccanismi di *path dependency*, mortificante e frustrante per le forze presenti all'interno degli Enti e dell'Università che considerano invece un recupero di efficienza del sistema pubblico di ricerca essenziale. O che la capacità di indirizzo del governo venga ad essere ridotta dall'emergere di altre forze in grado di esercitare, attraverso la leva economica, una pressione maggiore sul comportamento degli attori di quella derivante da un possibile taglio delle risorse di base. Possono, per esempio, essere messe in atto "senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica" le disposizioni agevolative per la mobilità dei ricercatori per azioni di interscambio, il piano triennale di attività e il piano di visione strategica decennale con preventiva valutazione comparativa e di indirizzo strategico, l'attuazione di sinergie reali tra Enti di Ricerca, Università e imprese, il finanziamento premiale di programmi e progetti congiunti, la gestione ottimale e coordinata delle infrastrutture di ricerca, la federazione e fusione di atenei, l'individuazione da parte del governo di interventi per la qualità ed efficienza del sistema universitario?

Ma c'è un secondo aspetto da non trascurare. L'allocazione meritocratica sulla base della valutazione di una quota delle risorse esistenti (quelle, per intenderci, la cui presenza è condizione per l'esistenza stessa delle istituzioni pubbliche di ricerca, in quanto quasi interamente destinate alla copertura dei costi di base della struttura e

alle spese per il personale), in assenza di incentivi e premi legati a risorse aggiuntive, impedisce alle istituzioni in situazioni svantaggiate di recuperare il ritardo accumulato. Pensiamo, per esempio, alla condizione di molte Università meridionali, nelle quali una performance negativa potrebbe indurre una progressiva riduzione delle risorse disponibili (non solo finanziarie ma anche umane attraverso, per esempio, il taglio alle borse di dottorato), deprimendo ulteriormente le attività di ricerca esistenti, con il rischio di soffocare le attività e i gruppi eccellenti che ivi operano. In sostanza ad alcuni atenei potrebbe essere tolta qualsiasi possibilità di recupero della qualità e dell'efficienza, con una possibile marginalizzazione di alcuni organismi e una sostanziale perdita di equità del sistema.

Un'ultima considerazione deve essere rivolta alla condizione del personale di ricerca, per il quale la riforma prevede miglioramenti che riguardano il reclutamento e la successiva valutazione periodica delle attività che valorizzi il merito degli individui e la qualità della performance. Anche in questo caso con quali risorse? I piani potranno stabilire il fabbisogno del personale, ma se il trasferimento da parte del governo non prevederà aumenti consistenti delle risorse di base, non sarà possibile garantire l'assorbimento periodico dei più capaci e meritevoli, che uscendo dal sistema di ricerca o andando all'estero, concreteranno una perdita economica secca per il nostro paese, in termini di costi sopportati per la formazione e per l'inserimento nei gruppi di ricerca, e di futuri guadagni derivanti dalla nuova conoscenza che, in quanto capaci e meritevoli, sono in grado di produrre.

Dunque, una riforma che, a nostro parere, parte con un vizio forte legato all'idea che davvero sia possibile attuare un cambiamento complessivo e incisivo come quello descritto del sistema pubblico di ricerca senza un investimento adeguato. Tuttavia il recupero di efficienza e di qualità della performance resta un obiettivo ineludibile per chi abbia a cuore le sorti della ricerca, e questo obiettivo deve comunque essere perseguito dalle istituzioni attraverso un oculato esercizio dell'autonomia, con iniziative che utilizzino tutte le possibilità a disposizione, attraverso l'attivazione di processi puntuali, concreti, circoscritti, di micro-innovazioni istituzionali che eliminino inefficienze, liberino risorse da utilizzare, semplifichino procedure burocratiche, riducano i costi di amministrazione, inseriscano

meccanismi premiali nelle retribuzioni, per indirizzare nuove risorse alla ricerca e ai ricercatori, in particolare giovani. Piccoli cambiamenti, gli unici realmente sostenibili, che diano coraggio e sentore di cambiamento a tutti coloro che spesso delle riforme conoscono solo moduli di rendiconto da compilare e regole sempre più restrittive e stupide alle quali obbedire. Un lavoro di riforma in larga misura autodeterminato dalle istituzioni, utilizzando tutti i margini di manovra a disposizione e ampliandoli attraverso il sistematico ricorso ad alleanze strategiche, indirizzate su poche specifiche attività da sviluppare e risorse precisamente individuate, alleanze con un orizzonte ampio, che comprende le imprese, le Università, gli Enti di Ricerca, le fondazioni, e soprattutto le regioni, il cui contributo in termini di politica scientifica è, in molti casi, determinante per sostenere processi di cambiamento.

Per gli Enti in particolare questa partecipazione proattiva alla riforma necessita un forte lavoro di visione e di determinazione della propria identità e del proprio ruolo all'interno del sistema pubblico di ricerca. Gli Enti interessati alla riforma sono quelli vigilati dal Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca, quindi caratterizzati da una larga omogeneità di regole e di funzioni. Tuttavia il disegno della missione e degli obiettivi di ricerca obbligherà a una nuova riflessione sul posizionamento rispetto ad altri attori del sistema scientifico, le Università senza dubbio, ma anche gli altri Enti di Ricerca, e a un ripensamento delle relazioni in termini di competizione, collaborazione o complementarità dei ruoli. In sostanza, l'approccio eccessivamente *top-down* che caratterizza la fase di riforma attuale, richiama tutti a uno sforzo sui modi di attuazione, che valorizzi gli aspetti positivi, crei nuove opportunità e nuovi strumenti, e consenta di recuperare, almeno in parte, prerogative essenziali che potrebbero essere completamente eliminate o ridotte a un mero aspetto simbolico. Fra queste, senza dubbio la perdita di ruolo della comunità scientifica interna è l'aspetto più preoccupante, non solo perché mina ogni elementare principio di partecipazione e di autonomia sostanziale, ma perché rischia di incidere negativamente sul processo di riforma stesso, rendendolo sensibile a interessi e obiettivi che non appartengono alla comunità di riferimento, favorendo fenomeni di distacco e disaffezione istituzionale che si potrebbero tradurre nella fuoriuscita dei migliori talenti verso altri organismi di ricerca.

EMANUELA REALE

CERIS-CNR, sede di Roma, svolge attività di ricerca sulle istituzioni scientifiche pubbliche e sulle politiche pubbliche per la scienza e la tecnologia. I temi trattati sono connessi agli strumenti di governance del sistema scientifico pubblico (allocazione delle risorse, benchmarking, valutazione) e alla diffusione e al trasferimento dei risultati di ricerca. Attualmente è esperto per la valutazione per il Comitato d'Indirizzo sulla valutazione della Ricerca CIVR e insegna al Dottorato in Valutazione della ricerca dell'Università di Chieti-Pescara.

Contatti: CNR CERIS Email e.reale@ceris.cnr.it