

ANALYSIS

Rivista di cultura e politica scientifica



1

2020

LA RICERCA E LE ELEZIONI EUROPEE DEL 2019

IL COMITATO UNICO DI GARANZIA: MISSION, CRITICITÀ E PROPOSTE D'INNOVAZIONE

LA RICERCA NEGLI ENTI PUBBLICI: INFLUENZE GOVERNATIVE E DECRETO LEGGE 218/2016

ELEZIONI RICERCATORI E TECNOLOGI NEI CONSIGLI DI DIPARTIMENTO DEL CNR

IL MARE E LA SUA OSSERVAZIONE: UNA SFIDA PER LA RICERCA ITALIANA

Pàtron Editore

ANALYSIS

Rivista di cultura e politica scientifica

Anno XXI - N. 1/2020

SOMMARIO

Roberto Palaia, Antonio Baroncelli, Giovanni Dal Monte, Giovanni Gullà, Emanuela Reale, Laura Teodori	<i>Presentazione</i>	p. 3
Roberto Palaia	<i>La ricerca e le elezioni europee del 2019</i>	» 5
Antonio Nicoli	<i>Il Comitato Unico di Garanzia: mission, criticità organizzative e proposte di innovazione</i>	» 8
Michele Bonetti, Giulia Cerrelli	<i>L'attività di ricerca negli Enti pubblici tra influenze governative e decreto legge 218/2016</i>	» 18
Giovanni Gullà, Roberto Palaia	<i>Elezioni dei Ricercatori e Tecnologi nei Consigli scientifici di Dipartimento del CNR: una prima riflessione</i>	» 21
Raffaella Casotti	<i>Il mare e la sua osservazione: una sfida per la ricerca italiana</i>	» 27

ANALYSIS - 1/2020

Direttore
Roberto Palaia

Comitato di Redazione
Antonio Baroncelli, Giovanni Dal Monte, Giovanni Gullà,
Emanuela Reale, Laura Teodori

Segreteria
Marta Cascarano, Livia Steve

Internet: www.analysis-online.net International Standard Serial Number: ISSN 1591-0695

Direzione e Redazione: presso ANPRI

Gli autori degli articoli sono responsabili delle loro opinioni.

È obbligatorio citare la rivista in caso di riferimento al materiale pubblicato.

Periodico trimestrale di proprietà dell'ANPRI, Associazione Nazionale Professionale per la Ricerca, affiliata alla CIDA, Confederazione Italiana Dirigenti e Alte professionalità, Funzione Pubblica Via Tortona, 16 00183 Roma
Tel. 06.7012656-Fax 06.7012666 e-mail: anpri@anpri.it Internet: www.anpri.it

Autorizzazione del Tribunale di Roma N. 31/2020 del 24.03.2020

Precedente Autorizzazione del Tribunale di Roma N. 253/99 del 07.06.1999

Precedente Autorizzazione del Tribunale di Roma N. 465/94 del 17.10.1994

Precedente Autorizzazione del Tribunale di Torino N. 4132 del 24.01.1990

Stampa: LI.PE., Litografia Persicetana, S. Giovanni in Persiceto, Bologna, per conto della Pàtron Editore

In copertina: Rappresentazione grafica delle frequenze delle parole presenti nelle proposte di candidature per il DSU e il DST (da wordclouds).

PRESENTAZIONE

Roberto Palaia, Antonio Baroncelli, Giovanni Dal Monte,
Giovanni Gullà, Emanuela Reale, Laura Teodori

Quando questo fascicolo era già pronto per la stampa è iniziata nel nostro paese l'emergenza legata alla diffusione del Covid-19; la diffusione di questa pandemia è una esperienza che sta cambiando profondamente i nostri stili di vita, ma ancor più rappresenta una prova inedita per tutto il sistema della ricerca. Mai prima di oggi si era manifestato uno sforzo mondiale unitario del sistema della ricerca per mettere in comune esperienze, dati, conoscenze per tentare di giungere, nei tempi più brevi possibili, a una cura e possibilmente a un vaccino che liberi il mondo dall'incubo di questa pandemia. Mai prima d'ora una richiesta sociale era stata manifestata in modo più stringente e precisa ai ricercatori e scienziati, raramente il loro ruolo sociale è stato tanto sollecitato e riconosciuto, raramente il senso di responsabilità richiesto è stato tanto chiaro e stringente. Contiamo nel prossimo futuro di tornare su tutti questi argomenti che meritano approfondimenti e riflessioni da tutti i punti di vista.

La pubblicazione di questo numero di Analysis giunge a conclusione di un periodo nel quale i ricercatori, i tecnologi e tutto il personale degli Enti di Ricerca Pubblici sono stati impegnati per scegliere i propri rappresentanti, ricercatori/tecnologi, nei vari organismi di governo. Un esame dei problemi e delle opportunità aperti da questa procedura è il *leitmotiv* fondamentale di questo numero e tre degli articoli pubblicati sono riferibili a questo filone. **Antonio Nicolì** in *Il Comitato unico di garanzia: mission, criticità organizzative e proposte di innovazione* esamina le esperienze di questi comitati, introdotti con il compito di svolgere un importante ruolo di innovazione nei settori delle pari opportunità, della non discriminazione, del mobbing e preoccupandosi in generale del benessere lavorativo del personale; oltre all'analisi delle potenzialità dei comitati di garanzia ed alla valutazione critica dell'esperienza svolta, alla fine del contributo vengono indicate le azioni idonee a favorire una migliore capacità di iniziativa. **Michele**

Bonetti e Giulia Cerrelli, *L'attività di ricerca negli Enti pubblici tra influenze governative e decreto legge 218/2016*, svolgono un'analisi di come questo importante decreto sia stato recepito negli statuti dei vari enti pubblici di ricerca e del modo in cui è stato interpretato, mettendone in luce le differenze applicative, spesso assai meritate, fra i diversi enti, lasciando intravedere quali potrebbero essere le future auspicabili evoluzioni. **Giovanni Gullà e Roberto Palaia** nell'articolo intitolato *Elezioni dei Ricercatori e Tecnologi nei Consigli scientifici di Dipartimento del CNR: una prima riflessione*, prendono in esame le "motivazioni della candidatura" proposte dai ricercatori che si sono candidati alle elezioni recentemente tenutesi al CNR e, attraverso un'analisi testuale, approfondiscono i temi che dovrebbero in futuro essere oggetto dei lavori dei Consigli scientifici di Dipartimento; infine è evidenziata la necessità, affinché tali organismi possano svolgere compiutamente il proprio ruolo, di una più efficace capacità di rappresentanza della rete scientifica e della sua pratica di autogoverno, da ottenere attraverso uno stimolo costante esercitato da tutti i ricercatori/tecnologi e da un'attenzione puntuale per il rispetto degli impegni dichiarati dai membri eletti.

Completano il fascicolo l'articolo *La ricerca e le elezioni europee* di **Roberto Palaia** nel quale vengono esaminati, dal punto di vista degli impegni assunti per la ricerca, i programmi elettorali presentati dalle forze politiche in vista delle elezioni europee dello scorso maggio, che oggi, alla luce della recente emergenza sanitaria, appaiono ancor più lontani dalla realtà dei cittadini europei. **Raffaella Casotti** nel suo contributo, *Il mare e la sua osservazione: una sfida per la ricerca italiana*, evidenzia il ruolo degli osservatori marini per lo studio dell'ecosistema del mare e delle minacce alla biodiversità globale e agli ecosistemi rappresentate dagli impatti antropici; la lettura della nota suggerisce un'attenta riflessione riguardo l'impegno necessario per il mantenimento di queste tipologie di infrastrutture e, in generale, l'opportunità, non

molto praticata, di programmare delle risorse necessarie al loro mantenimento.

Da questo numero Antonio Baroncelli, a causa dei numerosi impegni professionali in Italia e all'estero, dopo oltre un ventennio lascia la direzione della rivista. Egli nel corso di tutti questi anni ha sempre favorito e stimolato la discussione su tanti temi riguardanti la ricerca in tutti i suoi aspetti, offrendo una sede di discussione libera da pregiudizi, disponibile ai più vari contributi, sempre ispirata a uno spirito di apertura e integrazione. Egli continuerà il suo lavoro prezioso nella redazione di Analysis che, riorganizzata nella direzione, intende proseguire nella medesima impostazione di libertà e pluralismo. Con questo numero viene ripresa la pubblicazione di Analysis dopo un anno di pausa necessaria per consolidarne la struttura organizzativa, conseguente alle modifiche statutarie e regolamentari dell'ANPRI, la quale ha voluto confermare e implementare, attraverso la pubblica-

zione della rivista, uno degli strumenti principali per sviluppare un dibattito sempre più ricco e fruttuoso sulla ricerca in Italia.

L'elaborazione culturale necessaria per affermare l'autogoverno e la valorizzazione professionale di tutti i ricercatori e i tecnologi degli EPR e di tutti coloro che svolgono attività di ricerca scientifica e tecnologica, è da sempre fra i principali obiettivi dell'ANPRI; tali obiettivi saranno perseguiti anche partecipando all'elaborazione culturale dell'attività svolta nel comparto "Istruzione e Ricerca" da parte del Dipartimento Ricerca della FGU. Noi, con la nostra rivista, cercheremo di offrire il nostro contributo in modo efficace, stimolando il dibattito e condividendo le conoscenze utili. Il nostro obiettivo sarà quello di far diventare sempre più Analysis la sede comune delle riflessioni di tutti coloro che svolgono e sono interessati alla riflessione sul sistema ricerca, al fine di renderlo sempre più efficace, inclusivo e autogovernato dalle comunità scientifiche.

LA RICERCA E LE ELEZIONI EUROPEE DEL 2019

Roberto Palaia

Riassunto

Le elezioni europee del maggio dello scorso anno potevano essere l'occasione nella quale confrontare e approfondire i termini delle politiche europee, anche relativamente al tema della ricerca, oggetto privilegiato di molte azioni della Comunità Europea. In questa ottica sono stati presi in esame i programmi dei vari raggruppamenti politici cercando di esaminare le proposte sulle politiche della ricerca; in conclusione prevalgono le perplessità e i dubbi per una campagna elettorale quasi sempre, con poche eccezioni, svolta facendo ricorso a slogan generici e a contenuti superficiali.

Parole Chiave: Politiche della ricerca, Elezioni europee, Programmi elettorali.

1. Introduzione

La campagna elettorale per le elezioni europee che si sono tenute fra il 23 e il 26 maggio 2019 è stata una grande occasione sprecata per riflettere sul tema della ricerca e delle politiche necessarie a favorirne lo sviluppo. Durante la competizione elettorale sono state spesso attribuite all'Europa responsabilità politiche che, tanto da un punto di vista formale quanto sostanzialmente, sono appannaggio dei singoli Stati; oppure, come nel caso delle politiche migratorie, di accordi intergovernativi che vincolano gli Stati contraenti. Del resto, fin dai primi anni nei quali iniziò il lungo percorso che ha portato alla formazione dell'Unione Europea, sono stati definiti progressivamente gli specifici campi di intervento comune: così è avvenuto con il carbone e l'acciaio subito dopo la fine della seconda guerra mondiale con la fondazione della CECA; procedura metodologicamente simile fu scelta per gli accordi che vincolarono le oscillazioni fra i valori delle monete nazionali introducendo le regole che avrebbero dato vita allo SME, prodrodo alla successiva fondazione della moneta comune; mentre non è avvenuto nulla di simile con la politica estera, con le politiche fiscali, con le politiche di welfare e del lavoro che sono rimaste sostanzialmente appannaggio dei singoli Stati.

Ma un campo nel quale l'attività europea è stata fonte di stimolo e anche di finanziamento fin dall'inizio è stato quello della ricerca, oggetto di numerosi interventi da parte della commissione e delle varie direzioni comunitarie. A partire da tali considerazioni i programmi elettorali dei partiti in vista delle elezioni europee potevano rappresentare un'utile esperienza di confronto; invece l'analisi dei programmi ha fornito

risultati molto deludenti, segno di come la inevitabile sinteticità intrinseca in questa forma di propaganda sia stata interpretata attraverso un'assoluta semplificazione e banalizzazione del problema, secondo uno schema tanto deprecabile quanto diffuso dell'attuale comunicazione politica. Ma come effettivamente il tema della ricerca è stato trattato nei programmi elettorali pubblicati nei siti ufficiali dei partiti politici che si sono presentati alle scorse elezioni europee?

2. I programmi elettorali

Prima dell'inizio della campagna elettorale CGIL, CISL e UIL insieme alla Confindustria hanno sottoscritto un "Appello per l'Europa" allo scopo di sottolineare congiuntamente la necessità di rilanciare il progetto di una Europa unita e di invitare i cittadini europei a partecipare attraverso il voto¹. In esso venivano proposte come prioritarie le politiche di inclusione, innovazione e solidarietà con lo scopo di dare maggiore incisività alle azioni di innovazione e sviluppo del continente. Interessante la proposta in tal senso di escludere la spesa nazionale di cofinanziamento dei progetti europei dai vincoli di stabilità, opzione questa che garantirebbe una maggiore possibilità di spesa in molti progetti di ricerca.

I partiti politici hanno recepito solo in parte i propositi espressi dalle forze sociali e l'analisi dei programmi politici si è rivelata spesso deludente. Nonostante la ricerca sia uno dei temi più significativi dell'agenda europea, nel programma per le elezioni europee presentato dal *Movimento 5 Stelle* essa viene citata soltanto nel punto relativo al rientro in Italia dei giovani talenti fuggiti all'estero. Si sottolinea la necessità di

azioni in grado di “fermare i cervelli in fuga”². Teniamo in Italia i nostri giovani e facciamo tornare chi è scappato”, anche se la domanda che sorge spontanea a questo proposito è quella di stabilire perché richiamare in Italia i talenti attualmente all'estero, stante l'attuale mancanza di un piano nazionale organico credibile dedicato alla ricerca e allo sviluppo.

La parola ricerca non appare mai nel programma elettorale della *Lega* che si basa su sei punti, caratterizzati soprattutto dai temi della Sovranità, Identità, Specificità; soltanto l'ultimo punto, pur non facendo riferimento alla ricerca, rimanda alla Cultura come presupposto dell'azione politica, sostenendo che “*solo una pedagogia sia culturale sia scientifica possa consentire lo sviluppo di una coscienza politica nel cittadino*”³.

Il programma presentato dal *Partito Democratico* era articolato in quattro capitoli generali e il tema della ricerca era trattato nel paragrafo intitolato “Uno spazio europeo dell'educazione e della ricerca”⁴. Dopo aver affermato che “*la conoscenza, la formazione permanente e la ricerca sono gli strumenti fondamentali per affrontare la sfida dell'innovazione, della trasformazione del lavoro, della sostenibilità, dell'inclusione e della costituzione della cittadinanza europea*”, quello di portare la spesa in ricerca e sviluppo al 5% veniva indicato come uno degli obiettivi da raggiungere entro il 2030 in tutta Europa, senza del resto specificare se l'obiettivo era da considerare relativo al bilancio comune oppure a quello dei singoli Stati, e senza indicare le scelte e il percorso per raggiungerlo.

La ricerca è citata assai poco nel programma elettorale di *Forza Italia*: soltanto al quarto punto “Dalla parte dei giovani delle imprese” si afferma che servono più investimenti in infrastrutture, tecnologia, formazione, ricerca ed innovazione”; ma come raggiungere tale obiettivo primario è rimasto un tema non esplicitato nel programma di questo partito⁵.

Molto più articolato si presenta invece il programma di *+Europa* dedicato a “La ricerca del futuro”. La premessa della trattazione è già quasi un programma a sé stante: “*il futuro è fatto di reti, tecnologia, innovazione. Ma tutto questo è fatto dalle persone, è sulle persone che dobbiamo investire per diventare grandi*”. Significativamente il tema della ricerca veniva approfondito dopo la parte dedicata alla formazione e al lavoro, partendo dalla questione delle reti, della loro accessibilità e diffusione nel territorio europeo, per concludere su alcune questioni decisive per la politica europea: il diritto alla scienza come presupposto al progresso e alla innovazione da perseguire attraverso un cospicuo aumento di budget per la ricerca europea all'interno della programmazione 2021-2027, prevedendo “*di aumentare il bilancio complessivo*

del programma nonché il peso all'interno di esso dei finanziamenti alla ricerca di base, riconoscendola quale motore fondamentale dell'avanzamento della conoscenza”⁶.

Il tema della ricerca era sostanzialmente assente nel programma per le elezioni europee di *Fratelli d'Italia*; soltanto nella parte dedicata all'ambiente e alla natura si faceva cenno alla formazione della tutela ambientale. Ma, anche considerando soltanto il titolo della premessa che presiede al programma (“Dall'Unione Europea alla Confederazione Europea di Stati Sovrani”), è evidente come il perseguimento di una comune politica europea della ricerca sia fuori dall'orizzonte concettuale di questo gruppo politico⁷.

Nel programma di *European Left*, il contenitore politico che raccoglieva i partiti a sinistra del Partito Socialista Europeo (in Italia il Partito di Rifondazione Comunista, in Germania die Linke, in Francia PCF, ecc.), il tema della ricerca appare molto poco: se ne richiedono sviluppo in particolare in relazione alla politica per il Mezzogiorno e come auspicio generale tra le parole d'ordine del paragrafo dedicato all'Europa del sapere e della cultura⁸.

3. Considerazioni finali

La rassegna dei programmi elettorali europei mette senz'altro in luce, in via generale, con eccezioni rarissime, una sostanziale estraneità ai problemi specifici della ricerca. Il frequente richiamo alle necessità di investimenti maggiori di ricerca e sviluppo non è quasi mai sostenuto attraverso la definizione di politiche adeguate al raggiungimento dello scopo; tale da rendere tale richiamo come sostanzialmente retorico e generico. Ma in fondo tutto questo non aggiunge molto a una situazione prevedibile, per quanto negativa.

Quello che sorprende maggiormente è che nell'analisi dei programmi politici, tranne il caso di *+Europa*, il tema della ricerca risulti come sostanzialmente assente dell'agenda politica. Attualmente assistiamo a una resilienza del sistema italiano della ricerca che, pur in assenza di investimenti, esprime ancora una capacità comparabile a quella degli altri grandi paesi europei, grazie anche alle capacità ampiamente dimostrate dei Ricercatori italiani di saper competere nel mercato della ricerca europea. Ma fino a quando questo potrà continuare a essere vero, in un sistema continuamente in un equilibrio critico e con una cronica situazione di sottofinanziamento e scarsità umana di risorse? Ciò che colpisce è la non comprensione della posta in gioco, in un mondo sempre più diviso fra chi possiede la conoscenza degli strumenti per gestire sviluppo innovazione e coloro (i paesi poveri di cono-

scienza e quindi di tecnologia) che nel migliore dei casi le innovazioni scientifiche e le novità culturali possono soltanto viverle da osservatori.

La prospettiva di un maggiore isolamento internazionale e la persistente penuria di risorse sembrano preludere a un gelido inverno per la ricerca italiana: speriamo duri poco e riprendano quota e valore i progetti e le politiche di nuovi investimenti in ricerca e cultura adeguati alla storia e alle aspirazioni dell'Italia.

Note

¹ https://www.confindustria.it/wcm/connect/c19aa217-1ec5-423c-8e0e-802f96c788fe/Appello+per+l%27Europa_Confindustria_CGIL_CISL UIL_8+aprile+2019.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-c19aa217-1ec5-423c-8e0e-802f96c788fe-mDZYLum.

² <https://www.ilblogdellestelle.it/2019/05/i-10-punti-del-movimento-5-stelle-per-le-elezioni-europee-del-26-maggio-continuarexcambiare.html>.

³ <https://www.leganord.org/il-movimento/europee-2019/217-notizie/16540-menl-programma-politico>.

⁴ http://europa.partitodemocratico.it/wp-content/uploads/2019/04/programma_corto_PD_Europa_2019-1.pdf.

⁵ <https://www.money.it/IMG/pdf/programma-forza-italia-europee.pdf>.

⁶ <https://piueuropa.eu/programma-elettorale/>

⁷ <https://www.fratelli-italia.it/programma-europee/>

⁸ <https://www.sinistraeuropea.eu/index.php/manifesto/>

ROBERTO PALAIA

Storico della filosofia è primo Ricercatore presso l'ILIESI-CNR. Dopo essersi laureato presso l'università 'Sapienza' ha frequentato vari corsi di perfezionamento in Storia della Filosofia e in Informatica per le scienze umanistiche in Italia e in Germania. Ha partecipato e diretto numerosi progetti nazionali e internazionali dedicati a temi di Cultural Heritage e Digital Humanities. È stato docente presso varie Università, membro di società filosofiche nazionali e internazionali e socio fondatore della Sodalitas Leibnitiana.

Contatti:

roberto.palaia@gmail.com

IL COMITATO UNICO DI GARANZIA: MISSION, CRITICITÀ ORGANIZZATIVE E PROPOSTE DI INNOVAZIONE

Antonio Nicoli

Riassunto

Nelle amministrazioni pubbliche i Comitati Unici di Garanzia sono stati introdotti con il compito di svolgere un importante ruolo di innovazione nei settori delle pari opportunità, della non discriminazione e del mobbing e altresì nel campo del benessere lavorativo del personale. Ma a fronte di un simile disegno di ingegneria istituzionale, si assiste nella realtà di tutti i giorni ad un quadro ben diverso, fatto di ostacoli, carenze e criticità di varia natura, che nell'insieme contribuiscono a rendere i Comitati unici di garanzia degli organismi scarsamente efficaci nel mettere in atto le loro funzioni primarie. Le stesse linee guida, adottate di recente in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri al fine di rafforzarne il ruolo e le funzioni, non sembrano raggiungere l'obiettivo che si prefiggono. Le principali criticità che allo stato è possibile riscontrare sono dovute, oltre che alla scarsità delle risorse e delle necessarie competenze, soprattutto al fatto che i Comitati Unici di Garanzia risentono dell'improprio assetto istituzionale definito dal legislatore. E infatti all'interno di ciascuna amministrazione il Comitato da un lato è chiamato a svolgere funzioni di controllo e di verifica dell'azione del vertice amministrativo e dall'altro, quale organo di garanzia, non è al tempo stesso collocato in una posizione di effettiva autonomia nei confronti degli organi di governo e di gestione dell'ente. Ciò nonostante è ugualmente possibile per il Comitato mettere in campo azioni idonee a favorire dei cambiamenti in positivo. In sede di conclusione, se ne indicano alcune.

Parole chiave: Comitato Unico di Garanzia, pari opportunità, parità di genere, discriminazione, mobbing.

1. Introduzione

L'istituzione all'interno di ogni pubblica amministrazione del «Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni» è avvenuta in seguito all'emanazione della legge 4 novembre 2010 n. 183, con la quale il Parlamento italiano, dando applicazione ad una direttiva dell'Unione Europea, ha unificato in un'"unica" entità istituzionale, riunendone altresì le competenze, i due distinti Comitati preesistenti per le "pari opportunità" e contro il "mobbing"¹.

E infatti nelle pubbliche amministrazioni il Comitato svolge funzioni finalizzate ad assicurare, nel lavoro e sugli stessi luoghi di lavoro, condizioni di parità e di pari opportunità nei riguardi di tutti i dipendenti pubblici e inoltre compiti diretti a favorire un clima organizzativo ottimale, rispettoso cioè di principi etici e di equità comunemente condivisi, così da consentire un complessivo incremento di efficienza delle prestazioni lavorative. Si tratta, come si può ben comprendere, di un obiettivo fortemente innovativo, ambizioso e certamente di non facile realizzazione. Pertanto, allo scopo di aiutare i nuovi organismi a svolgere al meglio simili competenze, il legislatore ha stabilito che le modalità di funzio-

namento dei Comitati Unici di Garanzia sono disciplinati sulla base di apposite linee guida, contenute in una direttiva emanata dal Dipartimento della funzione pubblica di concerto con il Dipartimento delle pari opportunità, ovvero, in mancanza di quest'ultimo, com'è ad esempio attualmente, di concerto con chi ne esercita la delega. Le prime linee guida sono state emanate nel marzo del 2011 dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro per le pari opportunità e hanno fin da subito riconosciuto ai Comitati Unici di Garanzia la facoltà di adottare un proprio regolamento interno, così da disciplinare in modo autonomo le modalità di costituzione, l'attività e il funzionamento².

Di recente, inoltre, le predette linee guida sono state integrate ed aggiornate con ulteriori indirizzi, forniti dal Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Sottosegretario delegato alle pari opportunità, proprio al fine di rafforzare il ruolo e le funzioni del Comitato Unico di Garanzia³.

Viene dunque spontaneo chiedersi se tali linee guida rispondano alle concrete esigenze dei nuovi organismi. Per dare risposta al quesito, nelle pagine che seguono, dopo un rapido approfondimento su quella che è la *mission* del Comitato di Garanzia, saranno esaminati i principali contenuti delle linee guida adottate inizialmente e anche di quelle emanate recente-

mente. Si vedrà che, in generale, le linee di azione elaborate nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono ben lontane dall'affrontare e risolvere le principali criticità che in questi primi anni di funzionamento hanno caratterizzato il concreto operare dei nuovi organismi. In sede di conclusione si tenterà pertanto di indicare alcuni suggerimenti minimi di innovazione organizzativa ed istituzionale che potrebbero favorire un più efficace intervento dei Comitati unici di garanzia negli ambiti funzionali di propria competenza.

2. La missione istituzionale

La *mission* del Comitato Unico di Garanzia è ben evidenziata nel testo dell'art. 57 del d.lgs. n. 165/2001, il quale stabilisce che le pubbliche amministrazioni sono tenute a costituire, al proprio interno, un «Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni». Tale denominazione è chiaramente specificativa delle problematiche e degli ambiti di intervento che il legislatore ha affidato all'organismo istituzionale di cui qui si discute: eguali condizioni di lavoro, benessere lavorativo e contrasto di ogni forma di discriminazione, e altresì di ogni forma di emarginazione, sui luoghi di lavoro. Più avanti, inoltre, la stessa previsione normativa prosegue definendo, sia pur in via generale, il tipo di contributo che il Comitato è chiamato a fornire. Si dispone infatti che, all'interno dell'amministrazione pubblica, lo stesso «ha compiti propositivi, consultivi e di verifica» e «contribuisce all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, migliorando l'efficienza delle prestazioni collegata alla garanzia di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e dal contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori». Si tratta, dunque, di una missione che si iscrive in una prospettiva di natura lavoristica, nel senso ampio del termine, e in concreto sembra delineare per il Comitato di garanzia una partecipazione attiva, con lo stesso vertice amministrativo, ai vari processi decisionali finalizzati a determinare un incremento di efficienza delle prestazioni lavorative, in particolare attraverso il rafforzamento, nei diversi contesti lavorativi, delle pari opportunità, del benessere organizzativo e del contrasto delle discriminazioni di ogni genere, incluse quelle riconducibili a fenomeni di mobbing. Ciò trova peraltro conferma in un'ulteriore disposizione normativa, introdotta dalla stessa legge n. 183 del 2010, che onera le

amministrazioni di garantire «pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro. Le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno»⁴. Per concludere va infine aggiunto che, per quanto possa risultare chiara la missione del Comitato di Garanzia indicata dalla stessa legge istitutiva, la definizione in concreto del ruolo e delle funzioni del nuovo organismo viene di fatto rimandata dal legislatore alle linee guida da adottare in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

3. Le linee guida elaborate nel 2011

Come già anticipato, le prime linee guida sui nuovi organismi di garanzia sono state adottate nel marzo del 2011. Va detto che sul piano pratico le linee guida sono state fin da subito considerate alla stregua di una vera e propria interpretazione autentica della legge istitutiva dei Comitati unici di garanzia, tanto che in molti casi sono state ampiamente riprodotte nei regolamenti interni adottati nei singoli enti⁵. Sul punto è però necessario precisare che le direttive e le circolari, nelle cui categorie le linee guida vengono generalmente incluse, sono unanimemente ritenute atti di natura scarsamente cogente e sono altresì considerate, anche dalla giurisprudenza delle stesse Sezioni unite della Corte di cassazione, come atti meramente interni della pubblica amministrazione e non vincolanti neppure per l'autorità da cui promanano⁶. Con un'espressione attualmente molto in voga, potrebbero forse definirsi come specifiche misure di *softlaw*, come misure cioè che nel proprio ambito si segnalano, non tanto per la loro cogenza di carattere normativo, quanto per la *moral suasion* che di fatto sono in grado di esercitare nei confronti dei loro destinatari. È inoltre opportuno chiarire fin da ora che, sebbene intestate alle modalità di funzionamento dei nuovi organismi – le quali, intese in senso stretto, dovrebbero concernere esclusivamente la costituzione, la durata del mandato, i criteri di composizione e gli aspetti formali e informali relativi alla nomina dei diversi componenti – le linee guida del 2011 hanno in realtà avuto ad oggetto l'indicazione di concrete linee di azione su tutta una serie

di ulteriori questioni, come ad esempio i compiti e le funzioni, le collaborazioni da instaurare con altri soggetti istituzionali, la necessità di dotarsi di un apposito regolamento interno e così via⁷. Preliminarmente, tuttavia, la Direttiva si sofferma ampiamente nell'illustrare il complessivo contesto normativo di riferimento, in cui le nuove misure si inseriscono, e dal quale è possibile evincere con maggiore precisione quella che è la *mission* propria del Comitato Unico di Garanzia. La Direttiva focalizza, in modo particolare, innanzitutto la recezione all'interno del nostro ordinamento dei principi giuridici veicolati dall'Unione europea in tema di pari opportunità di genere sul lavoro, nonché in ambito di contrasto ad ogni forma di discriminazione e altresì di mobbing. Si sottolinea inoltre come l'amministrazione pubblica, che deve ovviamente operare come «datore di lavoro esemplare», abbia per prima dato attuazione ai citati principi, in considerazione del fatto che l'efficacia dell'azione amministrativa, e lo stesso incremento della produttività dei dipendenti pubblici, passano necessariamente attraverso il miglioramento dell'organizzazione del lavoro. È del resto di tutta evidenza come «un ambiente lavorativo ove si verifichino episodi di discriminazione o mobbing si associa quasi inevitabilmente alla riduzione e al peggioramento delle prestazioni», senza trascurare oltre tutto che «al disagio arrecato ai lavoratori e alle lavoratrici» si aggiungono anche «ripercussioni negative sia sull'immagine delle amministrazioni pubbliche, sia sulla loro efficienza». Pertanto, si rammenta che la dirigenza pubblica è «chiamata a rispondere delle proprie capacità organizzative anche in relazione alla realizzazione di ambienti di lavoro improntati al rispetto dei principi comunitari e nazionali in materia di pari opportunità, benessere organizzativo, contrasto alle discriminazioni e mobbing». La Direttiva, infine, sottolinea a più riprese il rapporto di continuità fra le ragioni istitutive e le funzioni del Comitato Unico di Garanzia, da una parte, e l'attività dei preesistenti Comitati per le pari opportunità e contro il mobbing, dall'altra. Di questi ultimi, viene per entrambi ricordata sia l'importanza del compito di «contribuire a fornire elementi utili per la corretta gestione del personale in un'ottica di parità e contrasto alle discriminazioni», sia il rilievo della introduzione all'interno della pubblica amministrazione di «una sensibilizzazione al tema del benessere lavorativo e l'instaurarsi di una cultura del rispetto della dignità del lavoratore e delle lavoratrici». Rinviano il lettore alla Tabella 1 per l'elencazione esaustiva dei compiti e delle funzioni specificati dalle linee guida, appare utile in questa sede delineare sinteticamente il ruolo a tutto tondo che, secondo le medesime linee

guida, il Comitato Unico di Garanzia è chiamato a svolgere⁸.

In sintesi, i compiti possono essere così schematizzati:

- a) funzioni a carattere propositivo aventi ad oggetto l'elaborazione di piani di azioni positive a vantaggio dell'eguaglianza sul lavoro; lo svolgimento di analisi di genere e di indagini di clima; la pianificazione di azioni sul benessere lavorativo; la predisposizione di codici etici e di condotta;
- b) funzioni a carattere consultivo da svolgere in relazione ai progetti di riorganizzazione che l'ente intende implementare; ai piani della formazione del personale; ai meccanismi e alle procedure di valutazione dei lavoratori;
- c) funzioni di verifica concernenti: i risultati prodotti dalle azioni positive, dai progetti e dalle buone pratiche messe in atto dal vertice amministrativo in materia di pari opportunità; i risultati prodotti dalle azioni di promozione del benessere organizzativo e di prevenzione del disagio lavorativo; i risultati prodotti dalle azioni di contrasto alle violenze morali e psicologiche sui luoghi di lavoro, nonché l'eventuale presenza di forme di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nella promozione negli avanzamenti di carriera e nella sicurezza sul lavoro.
- d) funzioni di *reporting* aventi ad oggetto la predisposizione di una relazione annuale, da trasmettere ai vertici politici ed amministrativi dell'ente di appartenenza, in relazione alla situazione del personale riferita all'anno precedente e riguardante l'attuazione dei principi di parità, pari opportunità, benessere organizzativo e di contrasto alle discriminazioni e alle violenze morali e psicologiche nei luoghi di lavoro.

Ai Comitati Unici di Garanzia sembra infine spettare un vero e proprio potere di segnalazione, inerente qualunque situazione di accertata criticità, nei confronti del vertice dell'ente di appartenenza, nonché verso la consigliera o il consigliere nazionale di parità, considerato che i nuovi organismi da un lato agiscono in stretto raccordo con il primo e dall'altro operano in collaborazione con i secondi.

Strettamente connesse con la questione delle specifiche funzioni spettanti al Comitato risultano poi due ulteriori tematiche oggetto di considerazione da parte

Tab. 1. Esempificazione delle funzioni del Cug nelle linee guida del 2011.

Tipologia	Oggetto
Funzioni propositive	• predisposizione di piani di azioni positive, per favorire l'uguaglianza sostanziale sul lavoro tra uomini e donne; • promozione e/o potenziamento di ogni iniziativa diretta ad attuare politiche di conciliazione vita privata/lavoro e quanto necessario per consentire la diffusione della cultura delle pari opportunità; • temi che rientrano nella propria competenza ai fini della contrattazione integrativa; • iniziative volte ad attuare le direttive comunitarie per l'affermazione sul lavoro della pari dignità delle persone nonché azioni positive al riguardo; • analisi e programmazione di genere che considerino le esigenze delle donne e quelle degli uomini (es. bilancio di genere); • diffusione delle conoscenze ed esperienze, nonché di altri elementi informativi, documentali, tecnici e statistici sui problemi delle pari opportunità e sulle possibili soluzioni adottate da altre amministrazioni o enti, anche in collaborazione con la Consigliera di parità del territorio di riferimento; • azioni atte a favorire condizioni di benessere lavorativo; • azioni positive, interventi e progetti, quali indagini di clima, codici etici e di condotta, idonei a prevenire o rimuovere situazioni di discriminazioni o violenze sessuali, morali o psicologiche – mobbing – nell'amministrazione pubblica di appartenenza; • proposta di piani formativi per i lavoratori e le lavoratrici, anche attraverso un continuo aggiornamento per tutte le figure dirigenziali.
Funzioni consultive	• progetti di riorganizzazione dell'amministrazione di appartenenza; • piani di formazione del personale; • orari di lavoro, forme di flessibilità lavorativa e interventi di conciliazione; • criteri di valutazione del personale; • contrattazione integrativa sui temi che rientrano nelle proprie competenze; • su tutti gli atti interni nelle materie di competenza del Comitato (flessibilità e orario di lavoro, part-time, congedi, formazione, progressione di carriera, ecc.).
Funzioni di verifica	• risultati delle azioni positive, dei progetti e delle buone pratiche in materia di pari opportunità; • esiti delle azioni di promozione del benessere organizzativo e prevenzione del disagio lavorativo; • esiti delle azioni di contrasto alle violenze morali e psicologiche nei luoghi di lavoro - mobbing; • assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, promozione negli avanzamenti di carriera, nella sicurezza sul lavoro.
Funzioni di reporting	• predisposizione, entro il 30 marzo, di una relazione dettagliata, da trasmettere ai vertici politici e amministrativi dell'ente di appartenenza, sulla situazione del personale riferita all'anno precedente, riguardante l'attuazione dei principi di parità, pari opportunità, benessere organizzativo e di contrasto alle discriminazioni e alle violenze morali e psicologiche nei luoghi di lavoro (mobbing).

delle linee guida: la prima riguarda in particolare la scelta di componenti del Comitato di Garanzia dotati di competenze coerenti con la tipologia delle funzioni da svolgere, mentre la seconda concerne le risorse necessarie al Comitato per il perseguimento dei propri scopi. Data l'eterogeneità, la delicatezza e la natura complessa dei compiti da svolgere, ai quali si è appena fatto sinteticamente cenno, è evidente che il tema della individuazione dei membri da nominare sia una questione di assoluto rilievo per la piena operatività e la stessa efficacia del Comitato. Va detto, però, che nonostante ciò le disposizioni di legge tacciono completamente sul punto, mentre le linee guida emanate nel 2011 si sono limitate esclusivamente, da un canto, a fornire l'indicazione secondo cui la nomina dovrebbe cadere su componenti dotati di adeguate conoscenze, esperienze e attitudini e, dall'altro, a specificare che per l'accertamento del possesso dei predetti requisiti l'amministrazione dovrebbe fare riferimento innanzitutto ai *curricula* degli interessati e solo eventualmente, ed in secondo luogo, anche a colloqui con i candidati. Per la figura del Presidente dell'organismo collegiale si aggiunge opportunamente l'indicazione relativa al possesso del requisito specifico dell'elevata capacità organizzativa, nonché della comprovata esperienza, maturata in organismi analoghi ovvero nell'ambito delle funzioni di organizzazione e gestione del personale. La consapevolezza circa la complessità e la specificità dei compiti da assolvere, assieme ai dubbi circa le possibili difficoltà a reperire competenze adeguate, hanno tuttavia suggerito ai redattori delle linee guida di aggiungere che è possibile ammettere, sia pur senza diritto di voto, la partecipazione ai lavori del Comitato di soggetti non facenti parte dei ruoli amministrativi e dirigenziali, e altresì di soggetti esperti, con modalità da disciplinare espressamente nell'ambito del regolamento interno. Molto più scarna e lapidaria risulta invece la previsione riguardante le risorse da assegnare, in quanto le linee guida si limitano a stabilire esclusivamente che il Comitato «esercita le proprie funzioni utilizzando le risorse umane e strumentali, idonee a garantire le finalità previste dalla legge, che l'amministrazione metterà a tal fine a disposizione». Dal canto suo, invece, il legislatore aveva in precedenza stabilito da un lato che le singole pubbliche amministrazioni costituiscano al proprio interno il Comitato Unico di Garanzia «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» e dall'altro che le stesse «possono finanziare programmi di azioni positive e l'attività dei Comitati unici di garanzia [...] nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio» (art. 57, comma 01, d.lgs. n. 165 del 2001). Anche in questo caso, alla stregua di quanto già esaminato con riguardo alla selezione e alla nomina dei componenti,

non sfugge come le scarse indicazioni fornite dalle linee guida siano in realtà in forte contraddizione con la varietà, la complessità e la stessa onerosità delle funzioni attribuite al Comitato.

5. La recente integrazione delle linee guida iniziali

Di recente il Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Sottosegretario delegato alle pari opportunità, ha emanato nuove linee guida specificamente intese a rafforzare il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia, peraltro unitamente ad una serie di ulteriori indirizzi operativi volti a promuovere le pari opportunità nell'ambito delle pubbliche amministrazioni⁹. Più in dettaglio, con le nuove misure vengono fornite, per lo meno nelle intenzioni dei loro redattori, indicazioni che da un canto sono finalizzate ad assicurare una maggiore «effettività» nello svolgimento delle funzioni dei Comitati e dall'altro sono funzionali a superare alcune delle «criticità sorte in sede applicativa».

La nuova Direttiva, dopo aver ricordato gli obiettivi primari che il legislatore ha inteso perseguire con l'istituzione dei Comitati Unici di Garanzia¹⁰, si sofferma in particolare sui criteri di composizione, sulle procedure di nomina dei componenti, sulle funzioni e, infine, sulle collaborazioni con i diversi organismi istituzionali attivi nei vari ambiti di competenza. Di seguito sono sintetizzati gli indirizzi che, come già detto, integrano le precedenti indicazioni operative.

Criteri di composizione. La Direttiva sottolinea innanzitutto il carattere paritetico della composizione del Comitato e aggiunge che lo stesso è formato da componenti (sia effettivi che supplenti) designati da ciascuna delle organizzazioni sindacali rappresentative effettivamente presenti all'interno di ogni singola amministrazione e da un ugual numero di rappresentanti (effettivi e supplenti) designati dall'amministrazione. Con riguardo a questi ultimi, ovvero ai componenti di parte pubblica, la Direttiva richiama inoltre l'attenzione sull'esigenza di nominare in rappresentanza, pur sempre nei limiti del possibile, membri appartenenti a tutte le componenti del personale in servizio presso l'amministrazione.

Procedure di nomina. Per favorire la selezione di soggetti con sufficiente competenza ed esperienza, si indica alle singole amministrazioni di procedere alla designazione dei propri rappresentanti all'esito di una procedura comparativa trasparente, alla quale deve poter partecipare tutto il personale interessato in servizio nelle amministrazioni medesime. Allo scopo di non disperdere il patrimonio di esperienze già formatosi all'interno del Comitato, si indica inoltre,

come ulteriore linea di indirizzo, che il mandato dei singoli componenti già nominati sia rinnovabile, sebbene solo a condizione che gli stessi soggetti risultino, nell'ambito della procedura comparativa e tenuto conto dell'attività precedentemente svolta all'interno del Comitato, i più idonei allo svolgimento dell'incarico. Nelle nuove linee guida si evidenzia, infine, che «i componenti supplenti partecipano alle riunioni del CUG in caso di assenza o impedimento dei rispettivi titolari, o, anche in presenza di questi, qualora siano inseriti in specifici gruppi di lavoro delle cui attività si discuta nel corso dell'incontro e tutte le volte in cui il Presidente lo ritenga utile». Sebbene nella Direttiva in commento non venga specificato, sembra doversi ritenere che il Presidente debba comunque assicurare la composizione paritetica delle sedute del Comitato, anche al fine di evitare che gli atti da quest'ultimo adottati, ad esempio nell'esercizio delle proprie funzioni consultive, possano essere annullati, a seguito di impugnazione in sede giurisdizionale, per violazione delle norme di cui all'art. 57 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Compiti. Con riguardo ai compiti, la Direttiva ricorda che il Comitato ha funzioni propositive, consultive e di verifica nelle materie allo stesso demandate dall'art. 57, comma 03, del d.lgs. n. 165 del 2001. Più in dettaglio si sottolinea che nell'ambito della *funzione propositiva* assume particolare rilievo la predisposizione dei piani di azioni positive, che sono da un lato intesi a favorire l'uguaglianza sostanziale sul lavoro fra uomini e donne, e anche condizioni di benessere lavorativo di tutto il personale, e dall'altro sono finalizzati a prevenire o rimuovere situazioni di discriminazione ovvero violenze morali, psicologiche, mobbing e disagio organizzativo all'interno dell'amministrazione. Con riferimento alla *funzione consultiva*, si sottolinea invece che il Comitato svolge un'azione di prevenzione delle potenziali situazioni di discriminazione, in quanto chiamato a formulare pareri sui progetti di riorganizzazione dell'amministrazione di appartenenza, sui piani di formazione del personale, ivi compreso quello con qualifica dirigenziale anche apicale, sulle forme di flessibilità lavorativa, sugli interventi di conciliazione, nonché sui criteri di valutazione del personale. Al riguardo, di particolare importanza è il richiamo rivolto all'amministrazione affinché provveda sempre a richiedere e ad acquisire il parere del Comitato. Rispetto, infine, ai *compiti di verifica*, si rammenta innanzi tutto che il Comitato deve relazionare annualmente sullo stato di attuazione del piano triennale di azioni positive, sul monitoraggio degli incarichi conferiti al personale dirigenziale e a quello non dirigenziale, nonché sulle indennità e sulle posizioni organizzative, al fine di individuare eventuali differenziali retributivi fra uomini

e donne. Si precisa inoltre che, in caso di mancata adozione del piano triennale di azioni positive, al Comitato spetta segnalare l'inadempienza del dirigente competente agli organi di indirizzo politico-amministrativo. Si ricorda, infine, che il Comitato svolge importanti funzioni di verifica in ordine all'assenza di qualsiasi forma di violenza o discriminazione, diretta o indiretta, nel luogo di lavoro pubblico e al riguardo si evidenzia specificamente come il Comitato possa fungere da importante sensore delle situazioni di malessere collegate alla violenza e alla discriminazione, anche allo scopo di segnalare le predette situazioni ai soggetti funzionalmente e territorialmente competenti. Proprio per consentire il potenziamento di una simile funzione di controllo e di verifica, si indica al Presidente del Comitato, pur sempre come mera linea di indirizzo, il compito di promuovere, in collaborazione con l'ufficio competente per la gestione del personale, la costituzione di un Nucleo di ascolto interno all'amministrazione. In stretta connessione con l'esercizio di simili competenze di controllo, la Direttiva aggiunge che il Comitato svolge un'azione di tutela nei confronti dei dipendenti che provengono a segnalare comportamenti violenti o molesti affinché non siano consentite o tollerate, nei confronti di questi ultimi, azioni persecutorie o discriminatorie di sorta. Si precisa anche che le singole amministrazioni, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio, «mettono a disposizione dei Comitati Unici di Garanzia risorse umane e strumentali idonee a perseguire le finalità previste dalla legge e dagli atti di indirizzo, secondo quanto previsto dall'art. 57, comma 1, lett. d), del d.lgs. 165/2001». Da ultimo, le nuove linee guida segnalano un'iniziativa finalizzata alla realizzazione di una piattaforma tecnologica in grado di mettere in collegamento i diversi Comitati Unici di Garanzia nell'ambito di un network nazionale, coordinato dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento delle pari opportunità, sia allo scopo di favorire il confronto e la condivisione di *best practices* sia per facilitare il monitoraggio della Direttiva stessa.

Collaborazione con altri organismi. Sul tema si rammenta che il Comitato unico di garanzia collabora, nei limiti delle proprie competenze, con il Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità, soprattutto in relazione alla verifica di piena attuazione degli inserimenti, garantendo la rimozione delle eventuali situazioni di disagio e di difficoltà di integrazione, e si raccorda inoltre con la Consigliera di parità, la Consigliera di fiducia, l'OIV, il RSSPP, il Responsabile delle risorse umane e con tutti gli altri organismi previsti dai contratti collettivi.

È utile, infine, ricordare che la Direttiva in commento, nella sezione relativa alla sua attuazione e al

suo monitoraggio, indica il Comitato Unico di Garanzia come destinatario di una nutrita e dettagliata serie di informazioni sul personale, le quali dovranno essere rappresentate, da parte dell'amministrazione, attraverso un apposito *format*, che è stato già predisposto e allegato alla Direttiva stessa. Tali informazioni, dopo essere state analizzate e verificate dai singoli componenti, devono essere accluse integralmente alla relazione che il Comitato predispone entro il 30 marzo di ogni anno e che è stata fatta oggetto pure essa dell'elaborazione di un *format* apposito, allegato, anche quest'ultimo, alla medesima Direttiva.

Le specifiche misure di *soft law* che si sono appena illustrate si inscrivono all'interno di un intervento del Ministro per la pubblica amministrazione a carattere meramente integrativo e di semplice aggiornamento delle linee guida fornite in precedenza con la Direttiva del 4 marzo 2011. Pertanto, presentano, in modo del tutto inevitabile, ambiti di rinnovamento istituzionale ed organizzativo alquanto limitati e possibilità di soluzione concreta delle attuali criticità molto contenute. Dalla loro presentazione si evince chiaramente come il merito principale delle nuove misure sia innanzitutto quello di aver contribuito a rilanciare la vera *mission* del Comitato Unico di Garanzia, attraverso un richiamo forte ed autorevole da un canto all'effettivo esercizio del suo ruolo in seno all'amministrazione e dall'altro al concreto svolgimento di quelle che da sempre sono le sue competenze primarie. In questa direzione sembrano muovere, non solo le indicazioni di carattere generale fornite dalle linee guida con riguardo alle funzioni propositive, consultive, di verifica e di *reporting*, ma anche le raccomandazioni rivolte all'amministrazione affinché acquisisca sempre il parere del Comitato, negli ambiti funzionali propri di quest'ultimo, e altresì affinché fornisca i dati e le informazioni sul personale in servizio, i quali costituiscono, evidentemente, la base per l'esercizio delle competenze e del ruolo che la stessa legge gli conferisce. A quest'ultimo riguardo va peraltro segnalato che con le nuove misure il Comitato diviene sempre più il fulcro istituzionale, non solo della centralizzazione, ma attraverso le sue relazioni con il vertice amministrativo e con gli altri organismi anche il fulcro della diffusione delle informazioni relative alle pari opportunità e alle discriminazioni.

Un secondo aspetto sul quale fanno leva le nuove linee guida, al fine di rafforzare il ruolo dei Comitati unici di garanzia, concerne i criteri di composizione, di selezione e di nomina dei membri. Qui il vero *punctum dolens* è costituito dalla difficoltà a reperire in fase operativa, fra il personale in servizio nell'amministrazione interessata, una pluralità di soggetti complessivamente in possesso delle competenze neces-

sarie affinché il Comitato possa svolgere, in maniera adeguata, le proprie funzioni. L'indicazione fornita al riguardo dalle linee guida è di carattere minimalista ed è nel senso di evitare di disperdere il patrimonio di esperienze accumulato nel tempo da parte dei componenti già nominati consentendo la rinnovabilità del loro mandato alla scadenza.

Sul tema, infine, delle risorse umane e strumentali, che costituisce un altro punto particolarmente critico per la piena operatività ed efficienza dei Comitati, le recenti misure non indicano delle concrete direttrici di azione. Va detto che al riguardo le nuove linee guida sorvolano ampiamente, sebbene le difficoltà siano note e nonostante la questione si faccia sempre più grave ed urgente con l'ampliamento del loro ruolo e delle loro competenze. La Direttiva dedica infatti appena un accenno all'argomento, laddove indica che le amministrazioni, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio, mettono a disposizione dei Comitati unici di garanzia «risorse umane e strumentali idonee a perseguire le finalità previste dalla legge e dagli atti di indirizzo, secondo quanto previsto dall'art. 57, comma 1, lett. d), del d.lgs. 165/2001».

6. Gli ostacoli ad un'azione più efficace del comitato

È opinione ampiamente diffusa che il Comitato Unico di Garanzia sia stato introdotto nelle pubbliche amministrazioni con il preciso compito di svolgere un importante ruolo di innovazione nei settori delle pari opportunità, della non discriminazione e del mobbing e, infine, anche nel campo del benessere lavorativo del personale. La sfida alla quale per legge è chiamato il Comitato è in sintesi quella di operare concretamente, con le sue ampie funzioni propositive, consultive e di verifica, nei confronti degli organi di governo e di gestione dell'ente, allo scopo di realizzare una vera e propria trasformazione dei luoghi di lavoro mediante l'implementazione e la diffusione, da parte del vertice amministrativo, di vere e proprie *best practices* nella gestione del personale. E ciò con la finalità di consentire quella capillare condivisione degli obiettivi dell'organizzazione che sola può assicurare l'ottimizzazione delle prestazioni e, in definitiva, un significativo incremento di efficienza dell'azione amministrativa.

Ma a fronte di un simile disegno di ingegneria istituzionale, sancito con precise disposizioni di legge, si assiste nella realtà di tutti i giorni ad un quadro ben diverso, fatto di ostacoli, carenze e criticità di varia natura, che nell'insieme contribuiscono a rendere il Comitato Unico di Garanzia un organismo scarsamente efficace nel mettere in atto le sue funzioni primarie. È noto del resto come da più parti si lamenti

l'esercizio di un ruolo per lo più di basso profilo, e in generale poco incisivo, rispetto ai processi decisionali di *governance* dell'ente, con la tendenza in alcuni casi a privilegiare lo svolgimento di funzioni secondarie, e di rilievo soltanto indiretto, rispetto al nucleo centrale della missione istituzionale del Comitato. Simili criticità sono dovute, oltre che alla scarsità delle risorse e delle necessarie competenze, soprattutto al fatto che i Comitati Unici di Garanzia risentono, ai fini di una loro piena operatività e di una loro concreta efficacia, dell'improprio assetto istituzionale definito dal legislatore con la stessa legge istitutiva. È da rammentare, infatti, che all'interno di ciascuna amministrazione il Comitato, così come attualmente disciplinato, da un lato è chiamato a svolgere funzioni di controllo e di verifica dell'azione del vertice amministrativo e dall'altro, quale organo di garanzia, non è al tempo stesso collocato in una posizione di effettiva autonomia nei confronti degli organi di governo e di gestione dell'ente. Non solo il Comitato dipende da questi ultimi per quanto concerne la disponibilità delle risorse umane e materiali, incluse le strutture logistiche e di supporto organizzativo, nonché per quanto riguarda la stessa comunicazione dei dati e delle informazioni sul personale, in mancanza delle quali difficilmente è in grado di svolgere correttamente i suoi compiti, ma a ciò deve anche aggiungersi che gli stessi componenti del Comitato, ivi compreso il Presidente, in quanto lavoratori dipendenti, si vengono di fatto a trovare in una posizione non proprio facile e che, almeno per certi versi, è comunque una posizione di soggezione nei confronti del vertice amministrativo. In un simile assetto, non deve pertanto destare meraviglia la scarsa propensione del *management* a integrare in pieno l'organismo di garanzia nell'ambito dei processi decisionali dell'ente, con un reale ed effettivo ruolo propositivo, consultivo e di verifica dell'azione dirigenziale. Basta, del resto, considerare al riguardo il basso livello delle richieste di parere provenienti dalla dirigenza amministrativa, che in generale è possibile registrare nelle varie pubbliche amministrazioni. D'altro canto, in molti casi appare debole anche la volontà degli stessi componenti del Comitato di rivendicare in modo fermo il ruolo che la legge gli riconosce davanti agli organi di governo e di gestione dell'ente, trattandosi, come si diceva, di lavoratori dipendenti, che sono scelti per metà dall'amministrazione, peraltro in virtù di un rapporto che di fatto è spesso di tipo «fiduciario». È anche da considerare che nella realtà non sempre i componenti dell'organismo di garanzia possono dirsi sufficientemente consapevoli della posizione di autonomia del Comitato nei confronti degli organi di governo e di gestione, come anche del ruolo e delle funzioni che la legge riconosce loro, e ciò fi-

nisce inevitabilmente per incidere sia sulle scelte inerenti la pianificazione delle attività del Comitato, sia sulla stessa determinazione di quest'ultimo ad esercitare competenze che potrebbero risultare non gradite al vertice gestionale ed amministrativo.

7. Suggerimenti e proposte d'innovazione

Dall'analisi sin qui svolta appare evidente come nella situazione attuale, ovvero con il Comitato incardinato all'interno dell'amministrazione e di fatto dalla stessa in varie forme dipendente, si imponga, per un effettivo cambio di passo nelle attività dell'organismo di garanzia, la ferma volontà del vertice amministrativo di consentirgli una maggiore integrazione e una maggiore penetrazione all'interno dei processi decisionali dell'ente, sempre ovviamente nel rispetto del ruolo che la legge gli conferisce. Ciò non impedisce al Comitato, tuttavia, di mettere ugualmente in campo azioni idonee a facilitare un simile processo evolutivo, in via del tutto autonoma e indipendente dalle determinazioni che il *management* intenda eventualmente intraprendere. Gli obiettivi da perseguire lungo questa strada dovrebbero essere da un lato quello di rafforzare le competenze del Comitato, in termini di conoscenza dei fenomeni negli ambiti settoriali che gli sono propri, e dall'altro quello di aprire contestualmente dei canali di dialogo e di comunicazione costante con il vertice dell'ente al fine di far valere la maggiore autorevolezza così acquisita ed ottenere di conseguenza più ascolto nell'esercizio delle funzioni propositive e di quelle consultive. Su questi due distinti versanti si potrebbero adottare una pluralità di iniziative. Per ragioni di sintesi, se ne indicano in questa sede soltanto alcune.

Allo scopo di incrementare il patrimonio di competenze specifiche all'interno del Comitato è necessario fare innanzitutto leva sulle modalità di selezione dei componenti. La scelta compiuta dalle recenti linee guida di rendere possibile la rinnovabilità del mandato dei membri già in carica è certamente un primo passo nella direzione giusta, ma si tratta di un rimedio che vale solo nel breve periodo. Per il futuro occorre invece lavorare già oggi per creare un bacino di possibili candidati, con conoscenze ed esperienze adeguate, cui attingere al momento opportuno. In questo senso, negli enti di maggiori dimensioni, si potrebbe ad esempio pensare alla costituzione di una rete di referenti, diffusa sul territorio, che da un lato possano in un primo tempo supportarlo nelle sue iniziative, ampliandone così le risorse e, dall'altro, possano inseguire e consentire nomine di componenti già qualificati e con un bagaglio di esperienze già acquisite. Ma per

rafforzare ulteriormente il patrimonio di conoscenze e di esperienze del Comitato di Garanzia è anche necessario che al suo interno i membri si dedichino maggiormente all'esercizio delle funzioni primarie, in particolare quelle propositive, consultive e di verifica nei confronti degli organi di governo e di gestione dell'ente, così da acquisire sul campo competenze sempre maggiori da spendere nei settori della parità, delle pari opportunità, della non discriminazione e del mobbing oltre che della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Solo in tal modo il Comitato può divenire un interlocutore valido ed autorevole dello stesso vertice amministrativo e assumere di conseguenza un ruolo più incisivo nei processi decisionali dell'ente.

L'apertura di opportuni canali istituzionali di comunicazione e di dialogo può poi avvenire intraprendendo strade ulteriori. Una prima strada potrebbe essere, ad esempio, quella della redazione da parte del Comitato di garanzia, all'inizio del proprio mandato, di un piano degli obiettivi di breve e di lungo periodo, da raccordare al piano triennale di azioni positive e da diffondere all'interno dell'ente. In tal modo il Comitato, oltre a sollecitare azioni sinergiche con il vertice amministrativo, potrebbe anche favorire l'instaurazione di un'interlocuzione a carattere continuativo con gli organi di governo e di gestione. Ma un secondo canale di dialogo potrebbe essere altresì costituito da specifiche iniziative di formazione della dirigenza, inclusa quella apicale, nell'ambito dei settori riservati alla competenza propositiva, consultiva e di verifica del Comitato di Garanzia, in modo da incrementare la sensibilizzazione dei dirigenti alle relative problematiche e facilitare così, anche per questa via, un suo coinvolgimento all'interno dei processi decisionali dell'ente. Peraltro, a simili incontri di formazione potrebbero in qualche caso partecipare, in qualità di docenti, gli stessi componenti del Comitato, laddove sufficientemente qualificati sui contenuti oggetto della formazione. Non va poi ignorato che fra le competenze specifiche dei Comitati Unici di Garanzia vi è anche quella consultiva relativa ai piani di formazione del personale e neppure va trascurato che ora le stesse linee guida, elaborate di recente in seno alla presidenza del Consiglio dei Ministri, prevedono una specifica formazione in tal senso dei dirigenti. Più in dettaglio, nelle nuove linee guida si legge che «le amministrazioni pubbliche per diffondere e agevolare l'innovazione e il cambiamento culturale, promuovono, anche avvalendosi del CUG, percorsi informativi e formativi che coinvolgano tutti i livelli dell'amministrazione, inclusi i dirigenti, a partire dagli apicali, che assumono il ruolo di catalizzatori e promotori in prima linea del cambiamento culturale sui temi della promozione delle pari opportunità e della conciliazio-

ne dei tempi di vita e di lavoro»¹. Non vi è dubbio, in altre parole, che nessuna innovazione è possibile senza un cambiamento di tipo culturale dell'apice della dirigenza amministrativa, come pure degli organi di governo e di gestione dell'ente, e neppure vi è dubbio che nelle singole amministrazioni il Comitato Unico di Garanzia è l'organismo voluto dal legislatore quale centro stimolatore in tal senso del vertice amministrativo. Va detto però che sebbene le norme attribuiscono al Comitato precise competenze al riguardo, nella realtà molto dipenderà tuttavia da come i vari Comitati Unici di Garanzia interpreteranno il proprio ruolo e da come, nelle singole amministrazioni, riusciranno a farlo valere nei confronti del *management*.

Riferimenti bibliografici

- Monea A. (2013). *Comitato Unico di Garanzia: un soggetto ad alto potenziale innovativo*. Diritto e pratica amministrativa, N. 2/2013, 60-64.
- Petrilli S. (2011). *I Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni - Linee guida*. Azienditalia - Il personale, N. 5/2011, 238.
- Petrilli S. (2012). *I Comitati Unici di Garanzia: principi ispiratori, struttura e funzioni*. Azienditalia - Il personale, N. 3/2012, 123.
- Petrilli S. (2012). *Il contrasto al fenomeno del mobbing nelle p.a.: il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia*. Azienditalia - Il personale, N. 4/2012, p. 185.
- Petrilli S. (2012). *Parità e pari opportunità di genere: il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia*. Azienditalia - Il personale, N. 5/2012, p. 233.
- Petrilli S. (2012). *La lotta alla discriminazione nel lavoro pubblico: il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia*. Azienditalia - Il personale, N. 6/2012, 305.
- Petrilli S. (2014). *I Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni*. Azienditalia - Il personale, N. 12/2014, 627.
- Sciortino G.P. (2017). *I "Comitati Unici di Garanzia" negli enti pubblici. Una sfida per il benessere organizzativo che ricade (oramai) su ognuno di noi*. Analysis - Rivista di cultura e politica scientifica, N. 1/2017, 25-29.
- Zilli A. (2011). *Il Comitato Unico di Garanzia nelle pubbliche amministrazioni*. Giurisprudenza italiana, 2700.

Note

¹ L'art. 21 della legge n. 183 del 2010 è intervenuto a modificare in tal senso l'art. 57 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165. Sui Comitati unici di garanzia, cfr. Zilli A. *Il Comitato unico di garanzia nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giurisprudenza italiana*, 2011, p. 2700; Petrilli S. *I comitati unici di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni - Linee guida*, in *Azienditalia - Il personale*, 2011, fasc. 5, p. 238; Idem, *I comitati unici di garanzia: principi ispiratori, struttura e funzioni*, ivi, 2012, fasc. 3, p. 123; Idem, *Il contrasto al fenomeno del mobbing nelle p.a.: il ruolo dei comitati unici di garanzia*, ivi, 2012, fasc. 4, p. 185; Idem, *Parità e pari opportunità di genere: il ruolo dei comitati unici di garanzia*, ivi, 2012, fasc. 5, p. 233;

Idem, *La lotta alla discriminazione nel lavoro pubblico: il ruolo dei comitati unici di garanzia*, ivi, 2012, fasc. 6, p. 305; Idem, *I comitati unici di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni*, ivi, 2014, fasc. 12, p. 627; Monea A. *Comitato unico di garanzia: un soggetto ad alto potenziale innovativo*, in *Diritto e pratica amministrativa*, 2013, fasc. 2, p. 60; Sciortino G.P. *I "comitati unici di garanzia" negli enti pubblici. Una sfida per il benessere organizzativo che ricade (oramai) su ognuno di noi*, in *Analysis*, 2017, fasc. 1, p. 25.

² V. la Direttiva del 4 marzo 2011, recante «Linee guida sulle modalità di funzionamento dei "Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni"», in www.cug.cnr.it/legislazione. Per un rapido commento, cfr. Petrilli S. *I comitati unici di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni - Linee guida*, cit., p. 238.

³ V. la Direttiva n. 2/2019 dello scorso 26 giugno, recante «Misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati unici di garanzia nelle pubbliche amministrazioni», in www.cug.cnr.it/legislazione.

⁴ V. art. 7, comma 1, d.lgs. n. 165/2001.

⁵ Cfr. ad esempio, il regolamento interno del Comitato unico di garanzia del Consiglio Nazionale delle Ricerche, in www.cug.cnr.it/regolamento.

⁶ V. in generale, Cass. civ., sez. un., 2 novembre 2007 n. 23031, in *Guida al diritto*, 2007, fasc. 48, p. 50, con nota di Strazzulla. Peraltro, nel testo delle Direttive più sopra richiamate si fa uso, non certo a caso, di termini come linee guida, indirizzi, indicazioni.

⁷ V. al riguardo, Monea A., *Comitato unico di garanzia: un soggetto ad alto potenziale innovativo*, cit., p. 60.

⁸ Si veda, per lo schema che segue, di nuovo Monea A. *Comitato unico di garanzia: un soggetto ad alto potenziale innovativo*, cit., p. 62.

⁹ V. la Direttiva n. 2/2019 precedentemente citata.

¹⁰ Vengono richiamate, in sintesi, le seguenti finalità: a) assicurare, nell'ambito del lavoro pubblico, parità e pari opportunità, prevenendo e contrastando ogni forma di violenza fisica e psicologica, di molestia e di discriminazione diretta e indiretta; b) ottimizzare la produttività del lavoro pubblico migliorando le singole prestazioni lavorative; c) accrescere la *performance* organizzativa dell'amministrazione nel suo complesso, rendendo efficiente ed efficace l'organizzazione anche attraverso l'adozione di misure che favoriscano il benessere organizzativo e promuovano le pari opportunità ed il contrasto alle discriminazioni.

¹¹ V. la già citata Direttiva n. 2/2019.

ANTONIO NICOLI

Antonio Nicoli è ricercatore presso la sede bolognese dell'Istituto di Informatica giuridica e sistemi giudiziari del Consiglio nazionale delle ricerche (IGSG-CNR) e dal giugno 2018 è anche componente effettivo del Comitato Unico di Garanzia del CNR. Attualmente i suoi principali interessi scientifici riguardano le tematiche dell'indipendenza della magistratura, dello status del magistrato, dell'organizzazione della giustizia e del funzionamento degli uffici giudiziari. È autore di articoli, saggi e voci enciclopediche su svariate problematiche in materia di stato giuridico dei magistrati e in tema di organizzazione della giustizia civile, penale e minorile.

Contatti

antonio.nicoli@cnr.it

L'ATTIVITÀ DI RICERCA NEGLI ENTI PUBBLICI TRA INFLUENZE GOVERNATIVE E DECRETO LEGGE 218/2016

Michele Bonetti, Giulia Cerrelli

Riassunto

Il decreto legislativo 218/2016, recependo varie normative europee, attuando quanto previsto dalla Carta Europea dei Ricercatori e considerando le richieste da anni avanzate dalla comunità scientifica, ha spinto gli Enti Pubblici di Ricerca a riformare i propri statuti prevedendo la partecipazione di almeno un Ricercatore/Tecnologo all'interno dei consigli di amministrazione. Nonostante la resistenza conservativa perseguita dagli Enti nell'applicazione della normativa e la metodologia insoddisfacente con la quale essa è stata applicata, l'articolo sottolinea le novità e le opportunità che possono aprirsi nella gestione degli Enti di Ricerca.

Parole chiave: DL 218/2016, Ricercatori EPR, Gestione EPR.

La condizione dei Ricercatori e Tecnologi all'interno degli Enti Pubblici di Ricerca è oggi tristemente nota e sottoposta a continue attenzioni mediatiche. Indagarne i fondamenti normativi, però, comporta non solo enucleare i principi portanti del recente decreto lgs. 218/2016, sul quale si poggia la disciplina nazionale, bensì individuare le innovazioni e le disposizioni introdotte dall'U.E. che hanno condotto all'approvazione della legge delega n. 124/2015 prima e dello stesso d. lgs. 218 poi. L'intensificarsi di situazioni di precariato, *mala gestio* e svalutazione del capitale umano, difatti, va a corrompere l'intento globale di innovazione rischiando di scardinare alle basi i progetti di più ampio respiro che vorrebbero un'Italia (e un'Europa) moderna, sostenibile, all'avanguardia. Come accaduto in altri settori, ad una situazione di stratificazione normativa e disorganicità, è susseguito, sulla spinta dell'U.E., un vero e proprio riordino di settore. In tale luce va letto il già citato d. lgs. 218/2016 che, pedissequamente applicato, rappresenta un primo correttivo alle problematiche del settore ricerca.

Trattasi di un atto nato appositamente al fine di armonizzare la complessa e frammentaria normativa previgente, assicurando la semplificazione delle attività delle strutture pubbliche e dando piena applicazione alla Carta Europea dei Ricercatori e alla Raccomandazione della Commissione Europea 2005/251/CE. Intento conclamato della normativa menzionata è marginalizzare l'influenza governativa sugli Enti predetti, andando parallelamente ad incentivarne l'autonomia.

Tale progetto non può che essere implementato as-

sicurando una partecipazione effettiva dei Ricercatori e Tecnologi nella direzione degli Enti di ricerca, e in particolare negli organi scientifici e di governo (ex d.lgs. 218/2016, art 2, c.1. lett. n). Tant'è che la raccomandazione 251/2005 afferma testualmente che *"è del tutto legittimo, nonché auspicabile, che i Ricercatori siano rappresentati negli organi consultivi, decisionali e d'informazione delle istituzioni in cui lavorano, in modo da proteggere e promuovere i loro interessi individuali e collettivi in quanto professionisti e da contribuire attivamente al funzionamento dell'istituzione"*.

La Carta Europea dei Ricercatori sancisce che gli Enti pubblici di ricerca debbano recepire all'interno dei propri statuti la raccomandazione della Commissione Europea 2005/251/CE, tenere conto delle indicazioni contenute nel documento European Framework for Research Careers e assicurare in ogni caso la rappresentanza elettiva di Ricercatori e Tecnologi negli organi direttivi degli Enti.

Il punto focale dell'intervento unionale è la valorizzazione dei professionisti che materialmente contribuiscono allo sviluppo scientifico, nell'ottica della libertà della ricerca, dell'autonomia professionale e del potenziamento del capitale umano, laddove trattenere le risorse migliori, mediante offerte lavorative appetibili e ambienti favorevoli, rappresenta un obiettivo primario anche ai fini dell'ottimizzazione della produttività. Si mette l'accento su una professionalità che, per affrancarsi in maniera soddisfacente dalle influenze governative dei singoli Paesi, trainando così gli Enti verso l'effettivo raggiungimento delle finalità istituzionali nonché del libero mercato europeo, deve

inevitabilmente essere a 360 gradi e coinvolgere la ricerca in senso stretto, ma anche tutte quelle attività ad essa correlate, tra le quali anche quella più strettamente amministrativa. Si deve utilizzare la platea di risorse umane disponibili *in loco*, creando ambienti di lavoro favorevoli che possano essere appetibili per i lavoratori e portare, conseguentemente, alla massima soddisfazione e produttività. Si deve privilegiare una *governance* collegiale ed interna e sconfessare l'intromissione estranea (soprattutto politica) nella attività dell'Ente.

In tal senso il percorso intrapreso si interseca anche con le finalità di liberalizzazione e implementazione del mercato europeo ai sensi della risoluzione del Parlamento Europeo 2008/2213 (INI) che *“invita gli Stati membri e gli istituti pubblici di ricerca a migliorare le carriere dei Ricercatori promuovendo riforme che rendano il mercato del lavoro dei Ricercatori più competitivo e meno vincolato da affiliazioni istituzionali (...) considerando che l'Europa ha bisogno di più Ricercatori in grado, tra l'altro, di sviluppare la ricerca di frontiera, poiché la loro attività è indispensabile per incrementare la produttività e la competitività europea e contribuisce alla realizzazione degli obiettivi della strategia di Lisbona”*.

Invero lo spunto primordiale degli interventi normativi suddetti si può rinvenire nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE che si sofferma sulla ricerca scientifica, promuovendone la libertà. La Carta, che ha assunto a seguito del Trattato di Lisbona medesima valenza dei Trattati, sottolinea, difatti, nel proprio preambolo, la necessità di *“rafforzare le tutele dei diritti fondamentali alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici”*.

La produzione europea è stata richiamata in Italia, come già precisato, dal d.lgs. 218/2016 di riordino del settore degli Enti di ricerca, nonché dalla precedente legge delega n. 124/2015 e dal parere del Consiglio di Stato n. 2210/2016 all'uopo predisposto, all'interno del quale si è caldeggiata la valorizzazione degli Enti (in accordo all'intento di graduale autonomizzazione degli stessi) anche *“in ragione degli effetti positivi sull'economia del paese”*. Nella situazione autoctona la Costituzione assume un ruolo imprescindibile. Negli artt. 3 e 9 Cost. la scienza e la ricerca assumono un ruolo centrale nella vita della Repubblica, la quale si premura di assicurarne la tutela e di promuoverne l'esercizio e lo sviluppo. D'altronde proprio la presenza dell'articolo 9 tra i Principi fondamentali della nostra comunità offre un'indicazione importante sulla rilevanza che i costituenti volevano attribuire alla ricerca, quale presupposto di ogni progresso e risultato in campo scientifico e, conseguen-

temente, valore aggiunto alla collettività ed al Paese.

Tutto l'impianto normativo di cui si è (seppur sinteticamente) riferito è stato recepito dai singoli Enti di ricerca in modi differenti. Se alcuni, in armonia con lo spirito ed il dettame del decreto n. 218/2016, hanno riformato i propri Statuti riservando a Ricercatori e Tecnologi almeno un posto negli organi scientifici e di governo, altri, meno virtuosi, hanno strumentalizzato le discipline previgenti (e da considerarsi evidentemente abrogate dal decreto legislativo n. 218/2016) per escludere il personale di ricerca, così perpetrando l'egemonia dicasteriale o governativa sulla struttura. In tali casi è stato necessario portare la questione innanzi il giudice amministrativo che ha ribadito l'obbligatorietà della statuizione n. 2 lett. n) del d.lgs. 2018/2016 in ottemperanza alle disposizioni europee a tutela del personale di ricerca. Così ha stabilito il TAR per il Lazio - sede di Roma nella sentenza n. 6134/2018 e nella recente sentenza n. 6097/2019 pubblicata il 16.05.2019 e così ha rimarcato il TAR per la Campania sede di Napoli nella sentenza n. 7262/2018 pubblicata in data 20.12.2018.

Siffatte pronunce, in ordine agli Statuti di tre differenti Enti pubblici di ricerca, sottolineano come la tutela debba imprescindibilmente essere completa ed effettiva, dedicata a tutti Ricercatori interni ai singoli Enti, i quali non possono essere esclusi impunemente dalla gestione delle strutture. Nelle medesime sedi giudiziarie, ed in particolare quella di Napoli, si è inoltre provveduto a delineare la natura e la portata delle raccomandazioni europee su suolo italiano ai sensi degli artt. 180 e 181 TFUE relativi alla c.d. competenza concorrente nella quale ricade la materia in parola. Si puntualizza che, laddove l'Unione è intervenuta, ha di fatto posto un obbligo di coordinamento nei confronti degli Stati membri, precludendo un intervento di natura interna che possa contrastare con gli obiettivi della legislazione europea in senso peggiorativo dei diritti dei Ricercatori ivi tutelati. Non si realizza in tal modo una esclusione dell'intervento dello Stato *tout court*, ma si impone una conformazione dello stesso alla normativa europea, muovendosi nel cono d'ombra delle disposizioni unioniste.

Una rappresentazione della normativa autoctona ed europea di tal fatta, impone una cassazione radicale degli approcci obsoleti e conservatori posti in essere non solo dagli Enti pubblici di ricerca ma altresì dai rispettivi Ministeri preordinati alla vigilanza, i quali, sempre ai sensi del d. lgs. 218 art. 4, devono provvedere al controllo di legittimità e di merito sugli Statuti di nuova approvazione.

Nello stesso senso si assesta il TAR del Lazio, il quale, in ambedue le controversie ed esso sottoposte,

ha rilevato il contrasto esistente tra il decreto 218/2016 e le disposizioni statutarie che marginalizzavano il ruolo dei Ricercatori e dei Tecnologi all'interno dei consigli di amministrazione secondo una normativa e ad un approccio ormai obsoleti.

Da ultimo non può non rilevarsi che, nonostante i pronunciamenti uniformi assunti dai tribunali amministrativi nazionali, in alcune occasioni gli Enti di ricerca hanno opposto strenua resistenza all'effettivo adeguamento al decreto in argomento, tant'è che è stato necessario ricorrere al procedimento di ottemperanza innanzi al giudice amministrativo. Tale assetto va ad aggravare il già periglioso processo di omogeneizzazione della situazione globale dei Ricercatori e Tecnologi, perpetrando quelle discriminazioni, a livello interno ed a livello internazionale, che il decreto 218 mirava a riassorbire.

Il quadro normativo attualmente vigente appare chiaro: vi è una disciplina europea che abbraccia intendimenti radicalmente garantisti nei riguardi dei Ricercatori e Tecnologi che lavorano alle dipendenze degli Enti pubblici di ricerca, e vi è un atto avente forza di legge autoctono che fa propri i principi di derivazione europea sottolineandone la cogenza. Resta ora a tutti gli Enti di ricerca pubblici italiani adeguarsi alle novità introdotte, operando in maniera inclusiva nei riguardi dei propri Ricercatori, condividendo una gestione volta alla più piena autonomia delle strutture e proiettandosi, finalmente, in un contesto internazionale e innovativo.

MICHELE BONETTI

Si è laureato in Giurisprudenza con 110 e lode presso l'Università La Sapienza di Roma nell'anno accademico 2000/2001. Ha conseguito a pieni voti Master in Diritto del Lavoro e Pubblico Impiego, sulle nuove forme contrattuali, la c.d. legge Biagi, il c.d. collegato lavoro, i sistemi processuali italiani ed esteri e le relative possibilità di riforma con i nuovi scenari giuslavoristici nonché titoli di specializzazione in diritto amministrativo, civile e penale presso le più note scuole di alta formazione giuridica, quali il Corso sul procedimento amministrativo telematico e il Corso di specializzazione in materie giuridiche dell'Istituto nazionale d'Alta formazione giuridica. Ha iniziato l'attività professionale di pratica forense presso l'Avvocatura del Comune di Roma ove ha consolidato conoscenze e competenze nel diritto amministrativo, nel diritto civile, nel diritto del lavoro, nel settore del pubblico impiego e ha acquisito le tecniche di gestione e organizzazione delle amministrazioni pubbliche. Ha conseguito il titolo di Cassazionista per il tramite della Scuola Superiore dell'Avvocatura, disciplinata dal Consiglio Nazionale Forense. Presidente Supplente della nona Commissione per l'esame di avvocato presso la Corte d'Appello di Roma nel 2018, è stato il più giovane Presidente d'Italia e il commissario d'esame più giovane della Capitale. Fondatore e titolare dello Studio Legale degli Avvocati Michele Bonetti e Santi Delia con cui ha vinto il premio internazionale Le Fonti nel 2016, 2017, 2018 quale Boutique d'eccellenza dell'Anno per il diritto Amministrativo, il diritto industriale e i concorsi pubblici. Lo Studio è stato inoltre vincitore dell'anno nel 2018 ai Legalcommunity Labour Awards per la sezione Pubblico impiego e finalista nella Sezione Contenzioso Amministrativo nei Top legal Awards 2018.

GIULIA CERRELLI

Giulia Cerrelli svolge la professione di legale presso lo Studio Legale Avv.ti Michele Bonetti e Delia Santi.

Contatti:

giuliacerrelli@gmail.com

ELEZIONI DEI RICERCATORI E TECNOLOGI NEI CONSIGLI SCIENTIFICI DI DIPARTIMENTO DEL CNR: UNA PRIMA RIFLESSIONE

Giovanni Gullà, Roberto Palaia

Riassunto

La partecipazione di un ricercatore/tecnologo nei consigli scientifici di dipartimento del CNR così come la partecipazione prevista dalla legge nei consigli di amministrazione degli Enti pubblici rappresenta un primo significativo segnale di autogoverno delle istituzioni votate alla ricerca. L'articolo prende in esame le "motivazioni della candidatura" proposte dai ricercatori che si sono proposti alle elezioni recentemente tenutesi al CNR e attraverso una analisi testuale vengono approfonditi i temi che saranno in futuro oggetto dei lavori dei consigli scientifici di dipartimento. In conclusione, sono evidenziate le ragioni stringenti necessarie al conseguimento di una più estesa pratica di autogoverno del CNR.

Parole chiave: Ricercatori EPR, Autogoverno EPR, Consigli scientifici di Dipartimento del CNR.

1. Introduzione

La recente entrata in funzione dei Consigli Scientifici di Dipartimento (così come la presenza elettiva di un Ricercatore/Tecnologo nel Consiglio di Amministrazione dell'Ente) fa parte di un processo di perfezionamento della struttura degli enti prevista nell'ultimo processo di riforma e attuato assai lentamente e con molte incertezze. Grazie anche all'iniziativa dell'ANPRI (oggi FGU-DR-ANPRI) si è giunti infine a eleggere, seppure soltanto in numero esiguo, dei Ricercatori/Tecnologi nei Consigli Scientifici di Dipartimento. Restano, ovviamente, vari problemi riferibili alla sostanziale ambiguità del modello organizzativo sul quale è costituito il CNR: si contrappongono due tendenze che, semplificando al massimo, da un lato spingerebbero per un modello di Ente autogovernato dalla comunità scientifica nel quale, come nelle Università, verrebbero autodeterminate (e quindi scelte attraverso meccanismi elettivi) le responsabilità di governo scientifiche e amministrative dell'Ente; dall'altro lato, forze politiche e sindacali, ma anche ampi settori accademici, sostengono una struttura di Ente di tipo aziendalistico, con i vertici scientifici e amministrativi nominati sostanzialmente dal governo, e così fino a scendere nei Dipartimenti, negli Istituti, secondo un modello che è affermato nel mondo delle aziende pubbliche (Rai, Agenzie varie ecc.) che vedeva Consigli di Amministrazione nominati dai vertici politici, eventualmente tenendo conto della presenza di forze sociali e/o imprenditoriali, con la

presenza minoritaria di un rappresentante del personale con funzioni di controllo e sostanzialmente non nelle condizioni di influenzare le scelte politiche di fondo delle amministrazioni.

Quanto questo modello sia stato fallimentare applicato agli Enti di Ricerca è sotto gli occhi di tutti e rende ancora più stringente una riflessione collettiva sull'urgenza di una riforma in grado di ridare slancio e motivazione a una attività di ricerca che, nonostante gli sforzi dei ricercatori, appare oggi asfittica e bisognosa di nuovi stimoli¹. Ciononostante sarebbe un grave errore non seguire con cura gli spazi di partecipazione, pur insufficienti, che in questa situazione si sono manifestati. Queste timide aperture nella gestione scientifica dell'Ente (elezione di due membri su cinque nei Consigli scientifici dei sette dipartimenti scientifici del CNR) rappresentano una prima risposta positiva alle istanze che l'ANPRI ha rivendicato da sempre per un effettivo autogoverno dell'Ente (sostanzialmente scomparso dalla fine della stagione dei Comitati di Consulenza) e meritano una attenzione e una riflessione specifica.

La concreta applicazione delle regole attualmente vigenti costituisce un importante strumento di verifica della loro efficacia, anche al fine, in futuro, eventualmente, di rimodularle. In tale ottica le elezioni dei ricercatori e tecnologi nei Consigli Scientifici di Dipartimento del CNR costituiscono un'occasione per verificare le modalità con cui le comunità scientifiche interessate a questo importante momento si sono confrontate per scegliere i loro rappresentanti. A tal fine,

nel seguito, dopo aver riassunto la situazione normativa di riferimento, sono esaminati i numeri della partecipazione al voto e analizzati i testi di presentazione delle candidature ai Consigli Scientifici di Dipartimento del CNR. Si desidera verificare la partecipazione dei ricercatori al voto e analizzare come si sono proposti i candidati di fronte a queste selezioni, quali sono stati gli elementi che hanno considerato prioritari al fine di presentarsi ai loro colleghi, quali i termini, le parole e i concetti che hanno considerato essenziali per la loro proposta. I risultati ottenuti, considerando i dati della partecipazione alle elezioni avvenute il 30/05/2019 dalle 8:00 alle 20:00, sono discussi al fine di contribuire al migliore funzionamento possibile di questo nuovo organismo partecipativo, nell'interesse dei ricercatori e tecnologi, nonché del CNR e del sistema paese.

2. La situazione normativa

La presenza di rappresentanti dei ricercatori negli organismi di programmazione e di governo degli enti pubblici di Ricerca è prevista nel Decreto legislativo n. 218 “Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell’articolo 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124” (D.lgs. n. 218/2016), pubblicato nel 2016 nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (Serie generale n. 276 del 25 novembre 2016), il quale recepisce almeno in parte numerose richieste presentate dalla comunità scientifica e soprattutto ribadite dalla Carta europea dei ricercatori. In particolare, l’art. 1 del D.lgs. n. 218/2016 dichiara come ambito di applicazione tutti gli Enti Pubblici di Ricerca (EPR), in totale venti, e l’art. 2 “Carta Europea dei ricercatori”, nel comma 1, vincola esplicitamente gli EPR al recepimento nei propri statuti e regolamenti della Raccomandazione della Commissione Europea dell’11 marzo 2005 riguardante la Carta Europea dei ricercatori e il Codice di Condotta per l’Assunzione dei Ricercatori (2005/251/CE), tenendo conto delle indicazioni contenute nel documento *European Framework for Research Careers*. Gli EPR sono nello specifico “sollecitati” ad assicurare ai ricercatori e tecnologi un elenco di diritti tra i quali alla lettera n) “...rappresentanza elettiva di ricercatori e tecnologi negli organi scientifici e di governo degli Enti. ...”.

Questa chiara e diretta indicazione prevedeva, a posteriori, si può ben dire, inopportunitamente di rimandare agli Statuti e ai Regolamenti autonomamente decisi dai singoli Enti l’attuazione della norma, che i vertici degli EPR hanno variamente interpretato e spesso disatteso². Ad esempio, solo nei Consigli di Amministrazione di INGV e CREA è data una let-

tura completamente coerente della norma, prevedendo nello Statuto l’elezione di ricercatori e tecnologi (precisamente ... come elettorato passivo) da parte di ricercatori e tecnologi (elettorato attivo); in altri casi, come ad esempio nel CNR, è prevista l’elezione di un Ricercatore o Tecnologo (elettorato passivo tutto il personale Ricercatore dei livelli I, II e III) da parte di tutto il personale (elettorato attivo) dell’Ente, con inevitabili caratteristiche “sindacali” della procedura di elezione; fino ad arrivare ai casi dell’ENEA, dell’I-STAT e della SZN i cui statuti non prevedevano l’elezione di ricercatori e tecnologi, ma di un generico rappresentante del personale, situazione questa che è stata corretta soltanto richiedendo un provvedimento giudiziario, ottenuto anche grazie al patrocinio offerto dall’ANPRI.

Relativamente agli organi scientifici previsti dallo Statuto del CNR, in forza di quanto indicato nel D.lgs. n. 218/2016, esso (emanato con Provvedimento del Presidente CNR n. 93 del 19/07/2018) prevede:

- a) il Consiglio Scientifico dell’Ente (Art. 8) con *“funzioni propositive di visione strategica nonché funzioni consultive in materia di programmazione”*, composto da dieci componenti tre dei quali eletti da Ricercatori e Tecnologi CNR tra Ricercatori e Tecnologi CNR;
- b) i Consigli Scientifici di Dipartimento (Art. 12, comma 8) che esprimono *“parere obbligatorio sugli elementi di competenza del piano triennale di attività del Dipartimento e degli Istituti ad esso afferenti, sulle risorse ad essi affidate in base alla lettera i) del comma 4 e sulla verifica dei risultati dell’attività di ricerca svolta in attuazione dei programmi”*, composti da cinque componenti due dei quali eletti dai Ricercatori e Tecnologi tra i Ricercatori e Tecnologi. Per completezza dei riferimenti ricordiamo che la lettera i) del comma 4, dell’art. 12 dello Statuto, riferendosi ai “compiti” dei Dipartimenti recita *“verificano la congruenza dei risultati dell’attività di ricerca degli Istituti con quanto previsto dal piano triennale di attività”*.

Riguardo ai Consigli Scientifici di Dipartimento il Regolamento di Organizzazione e Funzionamento (ROF), emanato con Provvedimento del Presidente CNR n. 14 del 18/02/2019, introduce con l’art. 8 indicazioni relative alle modalità di nomina e, in particolare, al comma 3 precisa che dei cinque membri previsti *“due componenti sono eletti dai Ricercatori e Tecnologi di ruolo dell’Ente, in servizio presso gli Istituti afferenti al Dipartimento, secondo le modalità stabilite con delibera del Consiglio di amministrazione, tra i Ricercatori e Tecnologi di ruolo dell’Ente. Le votazioni si riterranno valide nell’ambito di ogni Di-*

partimento. In caso contrario si ripetono le elezioni. Il Consiglio di amministrazione stabilisce con propria delibera il regolamento per le elezioni”.

La procedura, con la quale le elezioni per i Consigli Scientifici di Dipartimento del CNR si sono svolte, era stata prevista attraverso una delibera che regolava abbastanza dettagliatamente le modalità tecniche di partecipazione (Delibera n. 60/2019 del Consiglio di Amministrazione del 21/03/2019). In particolare, nell'art. 3, al comma 1, si legge che “entro venti giorni dal provvedimento del Presidente di cui all'articolo 1, comma 1 è avviata la raccolta delle candidature per via telematica, con procedure nell'area riservata che sarà accessibile per un periodo pari a 5 giorni”, mentre, al comma 3, si rileva che “la candidatura è corredata da curriculum vitae, predisposto in modalità Portable Document Format (PDF), preferibilmente in formato standard europeo. Nella procedura on line sarà inoltre disponibile un campo specifico in cui il candidato illustra le motivazioni della candidatura, in uno spazio di massimo 1800 caratteri”.

3. Materiali e metodo

Per perseguire l'obiettivo che ci si è posti sono stati raccolti i dati istituzionali riguardanti la partecipazione alle votazioni a partire dagli aventi diritto, Fig. 1, e in modo esemplificativo i testi relativi alle candidature presentate per due Dipartimenti del CNR, il Dipartimento Terra e Ambiente e il Dipartimento Scienze Umane, precisamente sei candidati per il primo e dieci per il secondo. I sedici testi di presentazione delle candidature (ciascuno di circa 1.500 caratteri) sono stati privati dell'indicazione dell'autore e del titolo “Motivazione della candidatura”. È stato così ottenuta un testo di circa 25.000 caratteri (16.000+9.000 circa) che è stato processato al fine di verificare le frequenze delle parole. Riguardo la partecipazione alle votazioni ci si è limitati ad una semplice analisi dei votanti rispetto agli aventi diritto al voto (elettorato attivo) ed all'afferenza ai Dipartimenti. I testi considerati delle proposte di candidatura predisposti dai colleghi, dopo una lettura ed analisi generale, sono stati esaminati complessivamente utilizzando semplici analisi semi-automatiche e le elaborazioni eseguite hanno, in particolare, individuato le frequenze delle parole.

4. Risultati

Nella Fig. 1 si rileva che gli aventi diritto, in totale 5027, sono distribuiti nei sette Dipartimenti in cui si

è votato con numeri che variano da 915 (18%) a 444 (9%), la metà degli aventi diritto (Fig. 3).

Il numero totale dei votanti (3712-74%) nei Dipartimenti varia da 696 (19%) a 383 (10%), ancora circa la metà rispetto al totale dei votanti (Fig. 3).

Possiamo infine rilevare che per ogni singolo Dipartimento varia tra 86% e 61%, con uno scarto del 25%, il rapporto tra numero dei votanti ed eventi diritto. La lettura e l'analisi generale dei testi evidenzia uno stile assai diversificato, ma in ogni caso vincolato dal limite perentorio dei 1.800 caratteri entro i quali esprimere le motivazioni delle candidature. Questo ha determinato in linea di massima una accentuata stringatezza e una esposizione degli obiettivi per punti; come era prevedibile c'è stata una forte tendenza ad approfondire i termini delle questioni al di là dei compiti statutariamente assegnati ai Consigli scientifici di Dipartimento.

Da un punto di vista lessicale l'analisi del testo presentato offre interessanti spunti di riflessione (Fig. 4): eliminate dalle tavole di frequenza le parole grammaticali (coniunzioni, avverbi, articoli ecc.), i termini con oltre dieci attestazioni sono *ricerca, ricercatori, progetti, scienza, attività, impegno, internazionale*, ma anche ovviamente *Dipartimento* e *CNR*. Significativa è la diffusa presenza del sintagma *carta dei ricercatori*, così come le famiglie di termini *internazionale-internazionalizzazione, Europa-Europeo*, segno di una consapevolezza diffusa delle questioni centrali legate all'attività di ricerca. Più sfumata appare l'esigenza di garantire la presenza della ricerca di base (citata soltanto in alcuni casi, soprattutto fra i candidati al DSU), mentre con una significativa frequenza sono attestati i termini della famiglia *multidisciplinare-multidisciplinarietà, interdisciplinare-interdisciplinarietà, transdisciplinare*, del tutto coerenti alla vocazione universalistica che ha fin qui caratterizzato il CNR.

5. Discussione e conclusioni

L'esame del numero dei votanti rispetto al numero degli aventi diritto, riferito ai Dipartimenti, evidenzia alcuni spunti di riflessione. Mentre la distribuzione degli aventi diritto e quella dei votanti, rapportata ai rispettivi totali, segue sostanzialmente lo stesso andamento nei Dipartimenti, il rapporto percentuale dei votanti rispetto agli aventi diritto, complessivamente buona e pari a circa il 74%, nei singoli Dipartimenti mostra una sorta di tendenza inversa, 86% nel Dipartimento con un numero più basso di aventi diritto e 61% circa in uno dei dipartimenti con il maggior numero di eventi diritto. Il risultato può essere interpretato con diverse chiavi di lettura (maggiore sensibilità

ELETTORATO ATTIVO (5027)

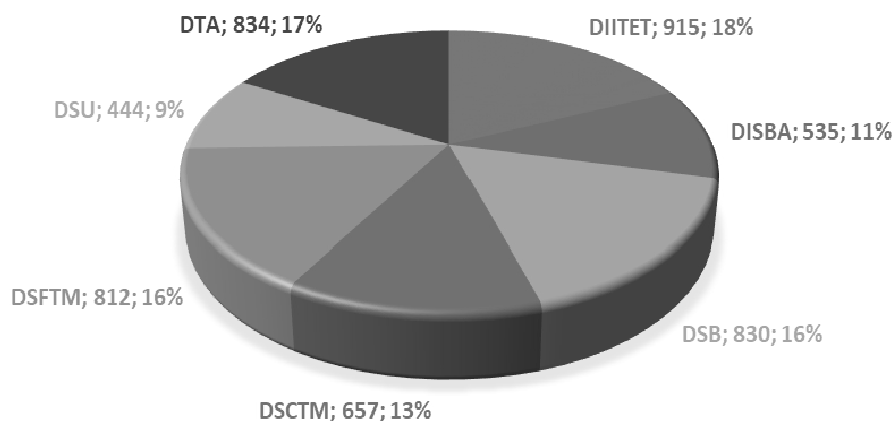


Fig. 1. Distribuzione degli aventi diritto al voto, numero e percentuale, nei Dipartimenti (DTA=834; DIITET=915; DISBA=535; DSB=830; DSCTM=657; DSFTM=812; DSU=830).

VOTANTI (3712)

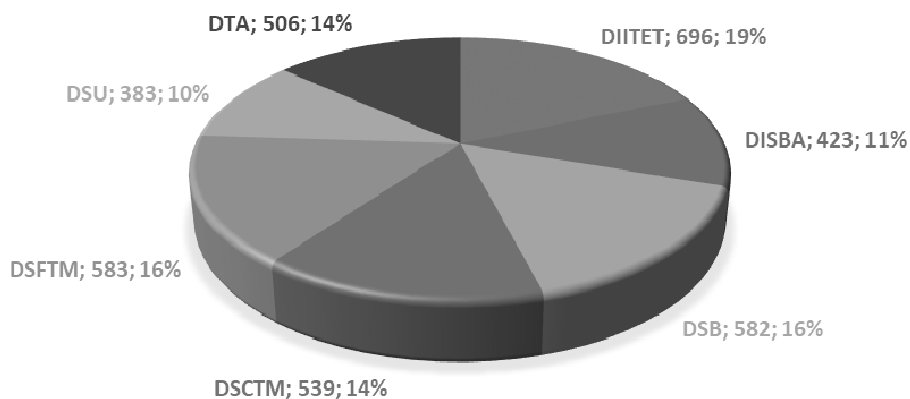


Fig. 2. Distribuzione dei votanti, numero e percentuale, nei Dipartimenti (DTA=506; DIITET=696; DISBA=423; DSB=582; DSCTM=539; DSFTM=583; DSU=383).

PERCENTUALI DI VOTO (73,84%)

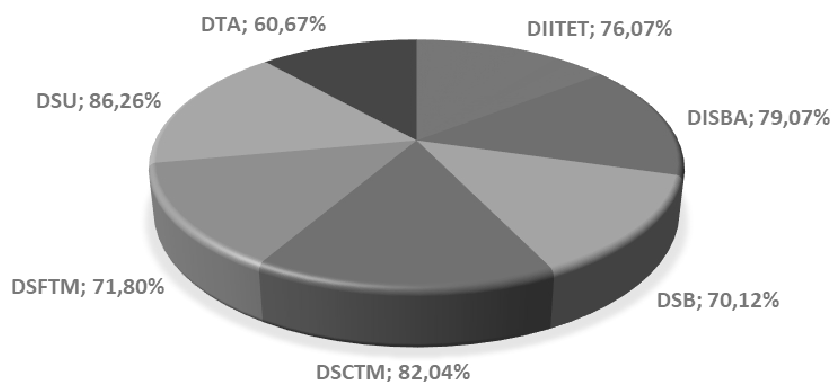


Fig. 3. Rapporto percentuale dei votanti rispetto agli aventi diritto nei Dipartimenti (DTA=60,67%; DIITET=76,07%; DISBA=79,07%; DSB=70,12%; DSCTM=82,04%; DSFTM=71,80%; DSU=86,26%).



Fig. 4. Rappresentazione grafica delle frequenze delle parole presenti nelle proposte di candidature per il DSU e il DST (da wordclouds).

nei dipartimenti che hanno numeri più bassi di aventi diritto e minore affezione al voto nei dipartimenti di maggiori dimensioni?), ma che suggeriscono approfondimenti da parte anche dei colleghi eletti nei Consigli Scientifici di Dipartimento.

Una partecipazione più sentita e più numerosa dell'elettorato attivo potrebbe essere facilmente stimolata mettendo a disposizione "strumenti di confronto e interlocuzione" da utilizzare sia nelle fasi elettorali (scelta e presentazione delle candidature, confronto tra candidati ed elettorato attivo) sia nella fase di lavoro dei Consigli Scientifici di Dipartimento (confronto e interlocuzione tra eletti nei Consigli Scientifici di Dipartimento e aventi diritto al voto nei dipartimenti). Su questo obiettivo concreto e trasversale, che ANPRI continua a sollecitare, dovrebbero coordinarsi e agire i colleghi eletti nei Consigli Scientifici di Dipartimento e, in generale, tutti i colleghi eletti dai Consigli di Amministrazione ai Consigli di Istituto.

I risultati dell'analisi dei testi delle candidature, sebbene limitato a due dipartimenti, rileva che il processo di partecipazione con l'elezione dei Consigli scientifici di Dipartimento, pur con i numerosi limiti con i quali è stato impostato e condotto, segna un importante momento di cambiamento nella gestione del CNR; chiude innanzi tutto un periodo particolarmente critico per la rappresentanza, durante il quale si è affermato un modello aziendalista di gestione che ha mortificato non poco i Ricercatori e i Tecnologi. Ha anche dimostrato che esiste una vasta consapevolezza

del ruolo e dell'importanza che il personale di ricerca può svolgere per la vita scientifica del CNR, stimolando un positivo funzionamento delle istituzioni appena insediate. Restano ancora limiti, come per esempio quello della rappresentanza e dell'autorevolezza di organismi che dovrebbero svolgere un ruolo di verifica scientifica degli organismi preposti allo svolgimento della ricerca; inoltre appare ancora troppo timida la scelta di autogoverno che dovrebbe rappresentare l'asse portante delle future politiche del CNR e di tutti gli Enti di ricerca: soltanto quando i Ricercatori potranno contribuire in modo sostanziale alle scelte dei propri direttori e presidenti questo processo potrà dirsi realizzato.

Gli strumenti di cui dispongono i Ricercatori non sono ancora l'ottimo di quanto è necessario ottenere; ma non bisogna commettere l'errore di lamentarsi e/o di fermarsi per ottenere di più. Bisogna utilizzare al meglio gli strumenti che si sono conquistati con un lungo impegno, cui ha contribuito in maniera determinante ANPRI, e migliorarli facendo anche crescere una maggiore consapevolezza della loro effettiva utilità. In questa logica ci pare che si vogliano muovere i colleghi eletti nei Consigli Scientifici di Dipartimento che, in una mail fatta pervenire all'elettorato attivo per il tramite delle segreterie dei Dipartimenti, scrivono: *"Come rappresentanti eletti per la prima volta nei CSD riteniamo fondamentale esercitare il nostro ruolo all'insegna della trasparenza e della condivisione con voi di tutte le attività"*

dei CS”; “Riteniamo necessario condividere con voi la considerazione che la grande partecipazione al voto costituisce un /capitale morale /che non vogliamo vada sprecato”; “Fermi restando i limiti statutari e regolamentari all’azione dei CSD e tenendo conto delle specificità di ciascun Dipartimento, ci impegniamo sin da ora a fare proposte operative per rendere efficace ed utile per tutti il lavoro dei CSD”; “Vogliamo però testimoniare da subito lo spirito di servizio con il quale mettiamo a disposizione della comunità scientifica del CNR le nostre competenze e l’impegno per rendere concreta la partecipazione dei Ricercatori e Tecnologi alla discussione sugli indirizzi scientifici e strategici dei Dipartimenti”.

Sono impegni concreti e verificabili che ogni singolo componente l’elettorato attivo può e deve stimolare e verificare nel corso del mandato che attende i Colleghi eletti nei Consigli Scientifici di Dipartimento.

Note

¹ Si veda G. Gullà, R. Palaia, *Un nuovo modello organizzativo negli enti di Ricerca è necessario: Il caso del CNR*, in “Analysis”, 2018, n. 3, http://www.analysis-online.net/wp-content/uploads/2019/07/un_nuovo_modello_organizzativo_negli_ent_di_ricerca_e_necessario_il_caso_del_cnr.pdf.

² Si veda su questo il contributo XXXX su questo numero di Analysis.

GIOVANNI GULLÀ

Dirigente di ricerca del CNR. I suoi interessi scientifici riguardano la geotecnica e la geologia applicata con particolare riferimento alla tipizzazione dei movimenti in massa e degli eventi di frana ad elevato impatto sociale ed economico. Presidente ANPRI e componente della Segreteria Nazionale di FGU-Dipartimento Ricerca-Sezione ANPRI.

Contatti:

gulla@rpi.cnr.it; giovanni.gulla@gmail.com

ROBERTO PALAIA

SS Storico della filosofia è primo Ricercatore presso l’ILIESI-CNR. Dopo essersi laureato presso l’università ‘Sapienza’ ha frequentato vari corsi di perfezionamento in Storia della Filosofia e in Informatica per le scienze umanistiche in Italia e in Germania. Ha partecipato e diretto numerosi progetti nazionali e internazionali dedicati a temi di Cultural Heritage e Digital Humanities. È stato docente presso varie Università, membro di società filosofiche nazionali e internazionali e socio fondatore della Sodalitas Leibnitiana.

Contatti:

roberto.palaia@gmail.com

IL MARE E LA SUA OSSERVAZIONE: UNA SFIDA PER LA RICERCA ITALIANA

Raffaella Casotti

Riassunto

Gli osservatori marini interdisciplinari che integrino la biologia, la fisica e la biogeochimica sono essenziali per meglio comprendere le minacce alla biodiversità globale e ai servizi ecosistemici rappresentate dagli impatti antropici. Essi sono uno strumento indispensabile per fornire agli scienziati e agli utilizzatori finali il supporto e la conoscenza necessarie a quantificare il cambiamento globale e il suo impatto sull'uso sostenibile dei mari e delle coste.

Parole chiave: Monitoraggio marino, Servizi ecosistemici, Marine Strategy Framework Directive, Osservatori aumentati.

L'ambiente marino è sempre stato una fonte di ricchezza e di ispirazione per il genere umano, fornendo quelli che oggi si definiscono "servizi ecosistemici" essenziali alla società, e che potrebbero essere descritti sinteticamente come cibo, trasporto e svago. Questi includono attività essenziali per l'uomo quali trasferimenti di merci e persone, attività ricreative, turismo, protezione da effetti di tempeste, protezione da allagamenti, habitat di riproduzione, controllo dell'erosione e stabilizzazione della costa, regolazione del clima e sequestro di anidride carbonica (Benedetti-Cecchi, 2018).

Il 40% della popolazione mondiale vive entro i 100 km dalla costa e gode di questi servizi ecosistemici. È essenziale dunque, conservarli e preservarli in modo che essi siano disponibili alle generazioni future, sulla base del principio dell'uso sostenibile.

La salute del mare è oggi minacciata a livello globale da un abbassamento della produttività, cambi di funzionamento (regime shifts), collasso di intere popolazioni, mortalità di massa, riduzione di resilienza e recupero e conseguenze della perdita di biodiversità. Queste minacce hanno un effetto negativo sul funzionamento ecosistemico e relativi servizi, e sono la risposta all'accumulo di impatti concomitanti che includono, tra gli altri, il riscaldamento atmosferico, un'eccessiva pressione di pesca e l'acidificazione. Altri fenomeni, non meno importanti, avvengono alla scala regionale o locale, e comprendono, ad esempio, riduzione delle calotte polari, fioriture di specie dannose (Harmful Algal Blooms), eutrofizzazione costiera, cambiamenti estetici della costa a causa di erosione o costruzioni. Solo però quando questi fenomeni causano eventi estremi quali, ad esempio, accumuli di meduse, mucillagini, sbiancamento di coralli, essi

sono percepiti come un problema, e viene chiesto un intervento. Purtroppo, però, la conoscenza dello stato e delle modalità di evoluzione degli ecosistemi marini è ancora molto limitata e di conseguenza gli interventi sono spesso poco efficaci.

La ricerca scientifica è chiamata, oggi più che mai, a fornire parere esperto e a indicare possibili direzioni per un uso sostenibile della risorsa mare e per l'ottimizzazione del suo sfruttamento. Questo non può prescindere dall'aumento della conoscenza dei meccanismi di funzionamento e di evoluzione degli ecosistemi, raggiungibili con la sperimentazione e con l'osservazione, a breve e a lungo termine. Nè può prescindere da una visione integrata del mare con gli aspetti economici, sociali e culturali.

Diverse iniziative, sia nazionali che internazionali, si pongono come obiettivo quello di includere il mare, la sua gestione, le sue risorse ed il loro sfruttamento, in una visione integrata ed interdisciplinare (Elliott et al. 2018).

A livello europeo, la Direttiva 2008/56/EC (Marine Strategy Framework Directive, MSFD) e la 2014/89/EU (Maritime Spatial Planning Directive, MSPD) sono gli strumenti legislativi principali per guidare una corretta gestione della qualità marina. La MSFD mira a raggiungere o mantenere un Good Environmental Status (GES) e acque marine pulite, in buona salute e produttive, e che siano in grado di fornire beni, servizi e benessere. La MSPD nasce dalla crescente esigenza di reperire spazi marittimi per la produzione di energia, i trasporti, le esplorazioni, la pesca, l'acquacoltura, il turismo e mira ad assicurare che le attività umane si svolgano in una maniera sicura e sostenibile, e ambisce a coordinare tutti gli attori in maniera coordinata e soprattutto informata. L'implementazione



Fig. 1. Boa elastica (meda) situata nel Golfo di Napoli. Questa struttura misura diverse variabili ambientali in modalità semi-continua, automatica e da remoto (www.szn.it).

delle direttive europee compete alle singole nazioni che devono svolgere un programma di monitoraggio comprensivo che fornisca dati di idrografia, biogeochimica, biodiversità e anche attività umane. Per migliorarne l'efficacia, questi programmi di monitoraggio devono poi essere armonizzati a scala regionale, e integrati da infrastrutture operative e di ricerca comuni, ad esempio per regioni transfrontaliere.

Un altro aspetto che merita attenzione è quello della “Blue Growth”. In Italia il Ministero dell'Università e della Ricerca ha promosso la nascita e lo sviluppo del Cluster Tecnologico Nazionale “BIG” (Blue Italian Growth) che è una rete formata da soggetti pubblici e privati che operano sul territorio nazionale nella ricerca industriale, nella formazione e nel trasferimento tecnologico legata all'economia del mare e che si propone di essere efficacemente rappresentativa di questo settore strategico per l'Italia e di rappresentare un punto di incontro con le Amministrazioni regionali e nazionali (www.clusterbig.it). Armonizzare queste azioni con la conservazione ed il miglioramento imposto dalla MSFD è ovviamente una sfida non indifferente che richiede una visione sia a breve che a lungo termine.

Il raggiungimento di questi obiettivi non può prescindere dall'analisi dei cambiamenti ecosistemici a lungo termine associati con l'analisi degli effetti cumulativi delle attività proposte e delle pressioni che esse esercitano.

L'osservazione degli ecosistemi marini e della biodiversità sono oggi cruciali per comprendere i cambiamenti ecosistemici e gli impatti delle pressioni umane e naturali sugli ecosistemi marini. Nonostante siano molti gli osservatori di variabili fisiche e biogeochimiche, in realtà l'osservazione biologica risente ancora di difficoltà tecniche e concettuali che devono essere risolte. Il mare è lontano, pericoloso e profondo e questi tre aggettivi si riflettono nelle limitazioni e le lacune che ancora sussistono e limitano l'osservazione marina. Aumentare la capacità di osservazione rafforza l'impatto sulla conservazione della biodiversità e permette il raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Decisioni informate circa le priorità e gli interventi necessari devono essere guidate dalla comprensione dei cambiamenti naturali e degli impatti che le attività umane comportano. E quindi è necessario avere sistemi osservativi che assicurino la conoscenza necessaria a supportare la gestione al fine



Fig. 2. Citometro a flusso immergibile che conta e misura proprietà ottiche del fitoplancton. Questo strumento funziona in continuo su boa, a bordo di navi e in laboratorio (www.cytobuoy.com).

di raggiungere e mantenere ecosistemi marini in buona salute e permettere l'uso sostenibile delle risorse e dei servizi da essi forniti (Muniz et al).

Le osservazioni biologiche marine possono essere definite come “dato raccolto in maniera sistematica e regolare di organismi marini viventi” (Benedetti-Cecchi et al. 2018). Gli oceani e i mari sono sistemi complessi e cambiamenti della biodiversità marina avvengono localmente, regionalmente e globalmente a diverse scale temporali. Servono osservazioni frequenti per poter descrivere cambi nello stato di un sistema, sia per gli aspetti economici legati al suo uso, sia per gli impatti derivanti dalle attività antropiche di cui soffre e che ne riducono la capacità di produrre e mantenere risorse essenziali, quali, ad esempio materiali grezzi, materiale genetico, animali e piante selvatiche, acqua.

L'International Long Term Ecological Research (ILTER) Network, nella sua declinazione marina e costiera (Coastal and Marine Stations, CMS), è un network globale di siti in cui si misurano diverse variabili biotiche e abiotiche e al tempo stesso si producono

strumenti per armonizzare e paragonare misure e metodi, allo scopo di fornire dati integrati e armonizzati a livello mondiale. Alcuni di questi siti sono attivi dal secolo scorso e rappresentano dunque un capitale enorme di dati storici da utilizzare per interpretare i trends attuali (Muelbert et al. 2019).

Esempi di osservatori costieri nazionali includono, tra gli altri, il Ocean Observing System (IOOS) negli USA, l'Integrated Marine Observing System (IMOS) australiano e l'European Observing System (EOOS), l'Ocean Network Canada (ONC) e l'European Multi-disciplinary Seafloor and water column Observatory (EMSO), alcuni dei quali utilizzano sensori fissi (moorings) insieme a quelli mobili (navi). Pochi di questi includono variabili biologiche, e pertanto il concetto di Osservatori Aumentati sta prendendo largamente piede ed è stato anche ribadito con un impegno formale da parte dei governi appartenenti al G7 nel documento sul *Futuro dei Mari e degli Oceani* (<http://publications.gc.ca/site/eng/9.859433/publication.html>).

Osservatori fissi sono presenti, ad esempio, nel Golfo di Napoli, operato dalla Stazione Zoologica Anton Dohrn di Napoli, quello di Trieste, operato dall'Istituto Nazionale Osservatorio Geofisico Sperimentale, e quello del Nord Adriatico, operata dal CNR.

L'elevata complessità fisica e biologica del mare richiede una stretta integrazione tra gli strumenti di acquisizione delle informazioni e l'analisi dei dati, con un'attenzione particolare verso approcci innovativi quali quelli derivanti dall'analisi genomiche,



Fig. 3. Boa galleggiante ancorata nel Golfo di Napoli.

proteomiche e metabolomiche, la microscopia ad alta risoluzione e la citometria a flusso soprattutto ad alta frequenza spaziale e temporale. La sfida è produrre strumenti per armonizzare le misure in maniera che siano paragonabili tra di loro a tutti i siti e a tutte le scale, da quella globale a quella locale, secondo una visione comune e coordinata (She, J. et al. 2019).

Un esempio di osservatorio aumentato è il Naples Ecological Research for Augmented observatories, un osservatorio integrato caratterizzato da due moduli, NEREA-mob e NEREA-fix (Fanelli et al. 2019). L'iniziativa di Nerea poggia le basi sull'esperienza della Long Term Ecological Research Station MareChia-ra, campionata nel Golfo di Napoli da più di 30 anni (Zingone et al. 2019), e che continua a fornire dati indispensabili per la comprensione del plancton e della sua variabilità nel tempo, soprattutto nel contesto dei cambiamenti climatici cui stiamo assistendo.

NEREA-mob aumenta ed integra le osservazioni della stazione LTER-MC utilizzando un approccio “end-to-end” dai batteri ai pesci, accoppiando tecniche tradizionali con altre innovative, quali citometria e imaging a flusso ad alta frequenza, metagenomica, metatrascrittomica e metabolomica. NEREA-fix consiste invece di un ormeggio in corrispondenza del canyon Dohrn, al largo di Capri su una profondità di 600 m, e consisterà di una piattaforma ancorata sul fondo e una catena con diversi sensori lungo tutta la colonna d'acqua per parametri fisici, chimici e biologici, incluse telecamere subacquee. NEREA aspira a



Fig. 4. Piattaforma Oceanografica “Acqua Alta” del CNR, situata nel Mare Adriatico Settentrionale. Misura diversi parametri oceanografici consultabili in tempo reale <http://www.ismar.cnr.it/infrastrutture/piattaforma-acqua-alta>.

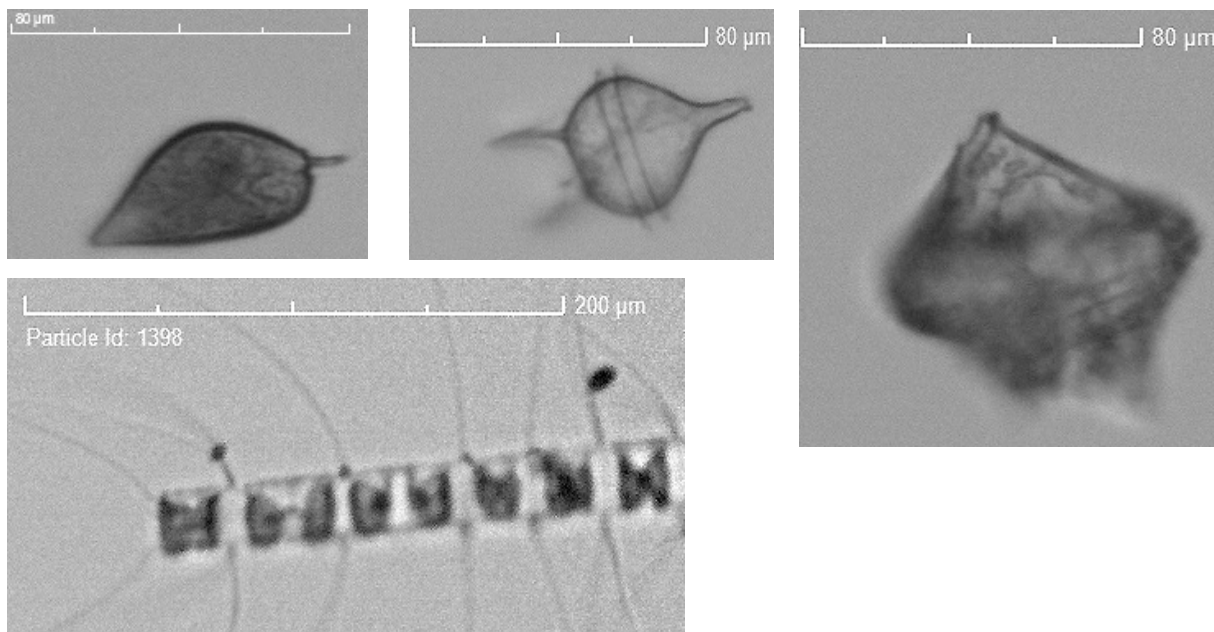


Fig. 5. Foto di alghe unicellulari marine (fitoplancton), scattate dal citometro a flusso sottomarino CytoSub ancorato nel Golfo di Napoli.

diventare un primo passo verso una rete italiana di osservatori aumentati, che usi un approccio end-to-end multidisciplinare, che serva da base per la valutazione della salute dei mari e quindi la nostra. Ma la sfida include anche la gestione e l'analisi di una mole di dati senza precedenti che richiede approcci computazionali avanzati e algoritmi di intelligenza artificiale, in maniera da estendere una visione già sperimentata per la ricerca sul plancton.

Gli osservatori aumentati rappresentano una sfida per la ricerca italiana ma anche per tutto il sistema paese. Questa sfida richiede sicuramente maggiori investimenti ma soprattutto un cambio di regime in direzione integrata, coinvolgendo tutti gli attori, con gli scienziati in prima fila che implementino osservazioni socialmente rilevanti, e sappiano trasmettere la conoscenza e la consapevolezza dell'importanza del mare alla società in generale, anche attraverso iniziative di sensibilizzazione e di *citizen science*.

Riferimenti bibliografici

- Benedetti-Cecchi L. et al. (2018). *Strengthening Europe's Capability in Biological Ocean Observations*.
- Elliott M. et al. (2018). *Using best expert judgement to harmonize marine environmental status assessment and maritime spatial planning*, Marine Pollution Bulletin, 133, 367-377.
- Fanelli E. et al. (2019). *Nerea, the Naples Ecological Research for Augmented observatories: Towards an end-to-end trans disciplinary approach for the study of marine ecosystems*, IMEKO

- TC-19 International Workshop on Metrology for the Sea, (2019).
- Muelbert J. et al. (2019). ILTER - The international Long-Term Ecological Research network as a platform for global coastal and ocean observation, *Frontiers in Marine Science*, 6 (527) DOI: 10.3389/fmars.2019.00527.
- Muniz Pinella A., Kellett P., Larkin K., Heymans J.J. (Eds). *Future Science Brief 3 of the European Marine Board*, Ostend Belgium. 76 pp. ISBN 9789492043559 ISSN: 2593-5232. She J. et al. (2019). "An Integrated Approach to Coastal and Biological Observations", *Frontiers in Marine Science* 6 (314).
- Zingone A. et al. (2019). *Time series and beyond: multifaceted plankton research at a marine Mediterranean LTER site*, *Nature Conservation* 34:273-310 <https://natureconservation.pensoft.net/issue/1387/>.

RAFFAELLA CASOTTI

Primo Ricercatore della Stazione Zoologica Anton Dohrn di Napoli, è laureata in Scienze Naturali e Dottore di Ricerca in Scienze Ambientali (Ambiente Marino e Risorse). È stata Visiting Investigator presso il Woods Hole Oceanographic Institution (USA) e la Station Biologique di Roscoff (Francia). Si occupa di ecologia microbica marina, ed in particolare delle interazioni biotiche tra microbi (soprattutto diatomee e batteri) e di quelle tra microbi (alghe e batteri) e l'ambiente circostante. Esperta in citometria a flusso, cura anche le applicazioni innovative di questa tecnologia al monitoraggio dell'ambiente marino, sperimentando e validando prototipi o applicazioni innovative in campo ambientale. Membro di diverse società scientifiche, è anche valutatore di progetti per diverse agenzie internazionali di ricerca. È autrice di 53 pubblicazioni su riviste scientifiche internazionali.

Contatti:

Dipartimento di Ecologia Marina Integrata.
e-mail: raffaella.casotti@szn.it

