

# CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE: STRUMENTI INNOVATIVI DI GOVERNO E PARTECIPAZIONE

Nicola Fantini

## Riassunto

*Il tempo presente lancia una sfida importante gli EPR una sfida che si può cogliere solo aumentando i livelli di competitività internazionale e, in particolare la rapidità nelle decisioni possibile attraverso indirizzi precisi di ricerca, modifiche normative e aggiustamenti organizzativi. Ciò nel rispetto della autonomia della ricerca pubblica e di un principio di partecipazione che rappresenta non solo l'elemento fondante della attività di ricerca, ma uno degli strumenti principali per migliorare il livello di competitività della ricerca pubblica.*

**Parole chiave:** *Riorganizzazione CNR, Competitività, Valorizzazione della ricerca pubblica.*

Secondo lo Statuto in vigore, il principale organismo di governo del Consiglio Nazionale delle Ricerche è individuato nel Consiglio di Amministrazione (di seguito CdA), composto da cinque componenti. Questi sono nominati, secondo specifiche procedure, su proposta di diversi soggetti istituzionali (con decreto del Ministro, ai sensi dell'art. 8 c. 2 del D.lgs. 31 dicembre 2009, n. 213): uno designato dal Ministro sulla base di una terna proposta dalla *Conferenza dei rettori delle università italiane* (CRUI); uno designato dal Ministro sulla base di una terna proposta dall'*Unione italiana delle camere di commercio* e dalla *Confindustria*; uno su designazione del presidente della *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome*; uno – tecnologo o ricercatore del CNR – eletto dal personale dell'ente, attraverso procedure di consultazione, anche telematica, definite nel Regolamento di organizzazione e funzionamento.

Il CdA ha compiti di indirizzo e programmazione generale dell'attività dell'ente; approva, su proposta del Presidente, gli atti di carattere generale o fondamentale per l'organizzazione, il funzionamento, l'amministrazione e la gestione.

Trattandosi di un organo collegiale, la funzione di programmazione è condivisa tra attori diversi, che apportano esperienze e contributi diversi in termini scientifici, tecnici e giuridico-amministrativi, e concorrono – con pari dignità e ruolo – alla costruzione delle decisioni e dei pareri.

Prendendo a prestito logiche e lessici del settore aziendale, la presenza in CdA è il risultato della “partecipazione” al capitale e quindi alla missione dell'Ente, ovvero i soggetti che esprimono i consiglieri sono da considerare “soci” del CNR. Soci che

però contribuiscono alla vita dell'Ente (e in particolare al suo bilancio) in modo sostanzialmente diverso dal comparto privato. In termini strettamente finanziari, il primo finanziatore è il Ministero dell'Università e Ricerca (ora MUR); il secondo – soprattutto in una logica economico-patrimoniale – è rappresentato dal personale del CNR. Questo infatti, partecipando a competizioni nazionali ed internazionali (rappresentante dai bandi e dai finanziamenti per la ricerca) ed offrendo servizi “conto terzi”, contribuisce a determinare una quota rilevante del bilancio, quantificabile in almeno un terzo. Il contributo della Conferenza Stato-Regioni è indiretto, in quanto erogato attraverso bandi competitivi locali (es. i POR). L'apporto delle imprese si realizza con interventi specifici e co-finanziati dal CNR (es. borse di dottorato di ricerca). Da questo si può dedurre che – a fronte di una sostanziale diversità di apporti in termini di risorse – il potere decisionale all'interno del CdA risulta paritetico tra i vari rappresentanti.

Pur considerando la evidente difficoltà nell'organizzare una rappresentanza degli stakeholder coerente e proporzionale agli apporti conferiti all'interno del sistema di governo del CNR, va rilevata una sostanziale assenza dei beneficiari diretti delle azioni e dei risultati realizzati in un ambito pubblico (secondo il principio che la ricerca è “bene pubblico”).

Se – ad esempio – il mondo delle imprese è rappresentato dalla sua massima espressione associativa (sovente realizzata attraverso un soggetto espressione del mondo accademico), si rileva la mancanza di una qualsiasi forma di rappresentanza dei cittadini, fondamentale per un sistema che esprime non solo un bilancio economico-patrimoniale o finanziario, ma anche sociale.

La rinnovata attenzione del Paese per il mondo della ricerca, considerato essenziale nella fase di profondi cambiamenti che stiamo vivendo, merita una più ampia e bilanciata partecipazione di tutte le componenti della società, compreso una rappresentanza adeguata dei gruppi di ricerca del CNR nella definizione delle strategie e delle scelte dell'Ente, in coerenza con gli apporti conferiti attraverso il proprio lavoro.

Secondo quanto previsto da Statuto e ROF (Regolamento Organizzazione Funzionamento), le attuali dinamiche e meccanismi di programmazione e governo coinvolgono i direttori di dipartimento, i direttori di istituto, in collaborazione con i relativi organi consultivi: consiglio scientifico di Ente (10 membri, di cui solo 3 espressione dei ricercatori e tecnologi); Consiglio scientifico di dipartimento (5 membri, di cui solo 2 espressione r&t); Consiglio di istituto (l'unico composto da ricercatori, tecnologi e personale tecnico-amministrativo).

La filiera decisionale garantisce la partecipazione delle componenti interne e dei soggetti istituzionali (e non) di riferimento del CNR, attraverso un processo "bottom-up" che ha origine nella dialettica tra il Direttore di istituto e il Consiglio di istituto, trovando un punto di sintesi nella giunta dei direttori di dipartimento e identificando il culmine del processo decisionale nel CdA.

Tale processo e le relative procedure sono orientati a favorire "nell'ambito degli strumenti di programmazione la partecipazione di ricercatori e i tecnologi, nel rispetto dell'autonomia scientifica garantita dalla Carta europea dei ricercatori allegata alla raccomandazione n. 2005/251/CE della Commissione europea, dell'11 marzo 2005 e degli articoli 13 del decreto legislativo 29 settembre 1999, n. 381 e 2 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, alle attività programmate dall'istituto di appartenenza, consentendo attività di ricerca spontanea a tema libero" (ROF, art. 23 c. 1-ter). La composizione del consiglio di istituto prevede la partecipazione del personale tecnico-amministrativo, riconoscendo pertanto l'attività di ricerca come prodotto di un lavoro di squadra.

I consigli scientifici sono in parte espressi dal personale con procedura elettiva, in parte scelti dal Direttore di dipartimento. Il consiglio scientifico di Ente viene individuato da una commissione – nominata dal Cda – che sceglie tra soggetti espressione di "primarie istituzioni di ricerca di livello internazionale, e di primarie associazioni di categoria del mondo imprenditoriale ed economico" (Statuto, art. 8 c. 3).

Lo Statuto e il ROF descrivono un processo di pianificazione delle attività costruita dal basso, seguendo le indicazioni strategiche del CdA (si pensi

al Piano Triennale delle Attività e alle relative linee guida). Il risultato di tale processo ritorna in seno al CdA, pur in assenza di una adeguata rappresentanza del "socio" chiamato a produrre risultati.

La filiera testé sinteticamente descritta vede un evidente ruolo di minoranza del "socio" finanziatore più rilevante (ad eccezione del Ministero vigilante). Il suo apporto di risorse si identifica ed esprime in termini di produzione scientifica, brevetti, creazione di impresa (spin off) e attrazione fondi. Questa situazione da un lato limita l'autonomia della ricerca, e, dall'altro, crea evidenti sbilanciamenti a livello gestionale e nei processi decisionali. Il principale rischio implicito in tale situazione disallineata è rappresentato dalla definizione di piani strategici non condivisi da chi è chiamato a realizzarli, rendendoli difficilmente realizzabili e potenzialmente poco efficienti.

Un altro rischio è rappresentato da una interpretazione di tipo "top-down" della filiera decisionale. Tale tendenza potrebbe indurre a considerare le linee guida per il Piano triennale di attività non una indicazione generale dell'orientamento scientifico e tecnologico dell'Ente, in relazione alle indicazioni del PNR e del PNRA, bensì un preciso tracciato da seguire, incardinandovi le proprie attività di ricerca. Una siffatta interpretazione rischia di modificare de facto il ruolo del dipartimento. La sua primaria funzione di indirizzo strategico di area scientifica, di creazione di relazioni scientifiche e di sintesi della proposta proveniente dal centro della ricerca (gli istituti), rischia di mutare in quella di decisore di piani che gli istituti sono chiamati ad attuare. Tale logica trasforma inoltre i compiti di indirizzo della filiera Presidente - Dipartimento - Istituto in azioni di pianificazione puntuale (e di fatto gerarchica), con il risultato di ridurre la partecipazione degli istituti e – quindi – dei gruppi di ricerca alle decisioni.

All'estremo opposto, è possibile una interpretazione non solo "bottom up", ma "autonomista" dello Statuto, altrettanto rischiosa. Una interpretazione che confinerebbe la pianificazione delle attività di ricerca nell'istituto, nei gruppi di ricerca o nel singolo ricercatore. Una impostazione che, in nome della assoluta libertà di ricerca, ridurrebbe drasticamente le caratteristiche di multi ed inter-disciplinarietà proprie del CNR. Si perderebbe inoltre la dimensione di Ente, rendendo l'azione del ricercatore una attività professionale sul modello "intra moenia".

In questa breve analisi dei diversi modelli interpretativi della normativa interna – frutto di frequenti confronti e discussioni del personale CNR – si è fatto ripetutamente riferimento ai rispettivi rischi.

Si deve ora riflettere sugli interventi – sia normativi sia organizzativi – che garantirebbero una gover-

nance maggiormente partecipata, in particolare sugli aspetti strategici e la pianificazione.

La presenza dei componenti del CdA di parte pubblica è l'espressione di un atto democratico e di un processo di partecipazione. Diretto nel caso del rappresentante del personale, indiretto nel caso dei componenti indicati dalla Conferenza Stato Regioni e della CRUI. Il Presidente, nominato dal governo, è anch'esso emanazione di una forma di partecipazione democratica e – a differenza degli altri componenti di parte pubblica – assume la rappresentanza legale del CNR.

Venendo alle altre componenti di governo dell'Ente, l'elezione dei Direttori di dipartimento prevede un parere dai Direttori di istituto sui documenti (eventualmente dopo aver sentito il Consiglio di istituto); per i Direttori di istituto esige un parere del Consiglio di istituto e del Direttore di dipartimento. Non è previsto alcun parere del personale per la nomina di componenti di governo che agiscono su delega del rappresentante legale.

Un intervento normativo potrebbe introdurre altre modalità le agibilità tipiche ad esempio delle università (si pensi alla elezione del Rettore), dando la possibilità al personale di eleggere il proprio Presidente sulla base di una lista di candidati prodotta dal Ministero vigilante.

Si potrebbe inoltre prevedere la possibilità per i Consigli di istituto di esprimere un parere sulle linee strategiche dei candidati alla Presidenza.

Seguendo tale logica di partecipazione, l'assunzione della rappresentanza legale sarebbe data dalla interferenza positiva tra le prerogative del ministro competente e la responsabilità del personale nel definire le strategie di governo, rendendo il Presidente del CNR non solo il referente del ministro, ma anche il referente del personale del CNR presso il ministero.

Tale impostazione consisterebbe al governo (e al Paese) di programmare i propri piani di ricerca (di base e industriale) anche sulla base dei risultati del principale Ente di ricerca italiano.

Un secondo, fondamentale passaggio, viene suggerito dai programmi europei per le imprese, in particolare le piccole e medie (es. COSME - Competitività per le piccole e medie Imprese). I "Term of reference" di tali programmi invitano a individuare strutture di governo di progetto (in cui siano rappresentati tutti i partner) associate a strutture collaborative (di ascolto) dell'ecosistema delle imprese. La previsione di una struttura rappresentativa del mondo imprenditoriale e della cittadinanza attiva favorirebbe una più ampia e costante partecipazione di tutte le componenti dell'imprenditoria italiana (già collegate

al CNR attraverso varie tipologie di accordi e convenzioni) e di rispondere in maniera più efficace ai bisogni del mercato e dei cittadini.

Una soluzione per perseguire tale impostazione consiste nel portare almeno a 2 il numero dei componenti del CdA eletti dal personale. Tale soluzione consentirebbe di rispondere all'obiettivo di rappresentare tutte le componenti del personale stesso, di bilanciare al meglio i processi decisionali, di "specializzare" gli organi consultivi: il consiglio scientifico per la ricerca, la struttura imprese/cittadini per l'outreach.

Ad un bilanciamento della componente decisionale, dovrebbe corrispondere una maggiore autonomia nelle decisioni relative alla utilizzazione delle risorse, in termini finanziari, economico-patrimoniali e di personale.

In questa ottica un aumento del FOE sarebbe auspicabile e necessario, o perlomeno un diverso utilizzo delle risorse orientate al finanziamento di progetti speciali, per le quali il CNR conserva una residuale funzione di agenzia per conto del ministero vigilante, svolgendo funzioni di erogatore del finanziamento e di controllo. Un compito certamente rilevante, ma che non tiene conto della opportunità di un finanziamento diretto per la promozione di progetti curiosity-driven, che consentono di sviluppare nuovi ed aggiornati percorsi di ricerca che condurrebbero a nuove conoscenze e a nuove opportunità rispetto al mercato.

Il CNR si rivolge comunque al mercato competitivo (progetti di ricerca nazionali, europei e internazionali, conto terzi) acquisendo fondi ulteriori rispetto al FOE (fondi esterni). Tali fondi sono comunque soggetti alle regole della finanza pubblica (e al conseguente carico burocratico e fiscale), pur rappresentando l'effetto dell'investimento che il CNR, in autonomia, compie su attività di ricerca e di trasferimento tecnologico, acquisendo competenze specifiche ed infrastrutture.

Il mark up progettuale è riutilizzato come volano per progetti nuovi o come supporto a progetti curiosity-driven, ma con vincoli di bilancio e operativi che rendono i tempi di reinvestimento estremamente lunghi. La sottrazione ai vincoli di finanza pubblica della gestione dei fondi esterni, bilanciata da un accentuato auditing interno e da regole precise sul personale a tempo determinato che consentano di acquisire professionalità di alto livello riducendo al minimo i rischi di precarizzazione, comporterebbe un aumento della competitività del CNR proporzionale alla reattività decisionale che un utilizzo più immediato del mark up progettuale renderebbe più immediata ed efficace.

Una previsione normativa e regolamentare siffatta porterebbe a soluzioni organizzative più adatte ad un Ente di ricerca, consentendo alla sua amministrazione centrale di distinguere nettamente tra la funzione di supporto alla ricerca e le funzioni di programmazione, controllo e servizi al personale.

Ciò comporterebbe – a titolo di esempio – l'individuazione di una direzione generale con la funzione di programmazione e supporto alla ricerca, e una direzione amministrativa con funzioni di controllo e servizi al personale.

Il bilanciamento decisionale e la trasformazione dell'avanzo di amministrazione in fondi da reinvestire, sulla base di una programmazione condivisa e sintetizzata da organi e strutture nelle quali il personale sia adeguatamente rappresentato, definirebbero un CNR più vicino alle istanze della società e ai bisogni reali del Paese. Renderebbero l'Ente capace di sviluppare attività di ricerca nella massima autonomia, orientando le politiche di ricerca, industriali e sociali del Paese, sulla base di prodotti e conoscenze frutto del suo investimento principale: il personale, suo principale capitale.

#### **NICOLA FANTINI**

*È consigliere di amministrazione del CNR. Si occupa di trasferimento di conoscenze con particolare riferimento al rapporto tra Ricerca ed Impresa. Coordina progetti europei per l'internazionalizzazione e la innovazione delle piccole e medie imprese (in particolare le spin off), sostenendole nella ricerca di partner internazionali, di investitori pubblici e privati. È membro del gruppo di coordinamento (in collaborazione con la Commissione Europea - DG GROW ed EASME) che sta elaborando i documenti di visione dei programmi futuri per le Piccole e Media Imprese.*

#### **NICOLA FANTINI**

*He is a member of the CNR Management Board. His activity is mainly focused on Knowledge Transfer, aiming particularly at facilitating partnerships between Research structures and Companies. He coordinates European projects for the internationalization and Innovation of SMEs (i.e spin offs), helping them to find business partners and investors. He is a member of the coordination group (collaborating with Eu Commission - DG Grow and EASME) elaborating the Vision for SMEs future programmes.*

#### **Contatti:**

*Consiglio Nazionale delle Ricerche - Direzione Generale - SPR Valorizzazione della Ricerca. P.le. Aldo Moro, 7 - 00185 Roma*