

AUDIZIONE PRESSO UFFICIO DI PRESIDENZA 7° COMMISSIONE SENATO

12 marzo 2014

Finanziamenti alla ricerca

L'Italia presenta una spesa in ricerca e sviluppo pari all'1,25% del PIL, valore nettamente inferiore alla media europea e alla media dei paesi OCSE (2,37%). Lo scarto è dovuto in larga parte al settore privato, ma anche la spesa in ricerca e sviluppo nel settore pubblico è significativamente inferiore alla media OCSE: tra il 2006 e il 2010 a fronte di una media OCSE pari allo 0,7% del PIL, il settore pubblico in Italia ha investito lo 0,52%, ovvero circa un terzo in meno (si tratta di circa 3 miliardi di euro l'anno).

Negli ultimi anni sono stati ridotti drasticamente i finanziamenti dal MIUR all'università (-20% in termini reali dal 2009, oltre un miliardo in termini nominali) e il personale strutturato (docenti e ricercatori) si è ridotto del 15%. Il fondo di finanziamento agli enti di ricerca vigilati del MIUR è rimasto relativamente costante in termini nominali. Si sono invece drasticamente ridotte le risorse per finanziare progetti su base competitiva come i PRIN e i FIRB, prosciugando una fonte importante di risorse per lo sviluppo di progetti di ampio respiro.

L'Italia continua così ad avere un numero di ricercatori molto inferiore agli altri principali paesi europei, sia in assoluto sia in rapporto alle forze di lavoro, che riduce anche la nostra capacità di competere per le risorse comunitarie: l'Italia contribuisce per il 13,9% al budget comunitario, ma riceve circa il 9,4% dei fondi dei programmi quadro. Se tuttavia si rapportano le risorse ottenute al numero dei ricercatori l'Italia sopravanza Francia, Germania e Spagna. Ovvero parte rilevante del gap tra contribuzione e fondi è da imputare alla dimensione asfittica del settore e allo scarso investimento di risorse nazionali. Questo pone problemi anche per le nostre ambizioni nell'ambito di Horizon 2020, programma che mette a disposizione della ricerca un ammontare notevole di risorse, a cui, per quanto detto, non ci si può tuttavia illudere di attingere per sostituire gli investimenti nazionali.

Eppure la qualità della ricerca misurata sulla base delle pubblicazioni su riviste internazionali nei settori scientifici è buona e i ricercatori risultano mediamente molto produttivi. Vi è quindi una base solida su cui investire, fermo restando la necessità di rafforzare gli sforzi di diffondere rigorose pratiche valutative.

La spesa in ricerca nel settore privato è penalizzata dalla struttura produttiva del paese, basata su piccole imprese. Il settore pubblico può incentivare la spesa in ricerca privata prevedendo strumenti che abbiano natura più certa. In passato, data anche l'incertezza sulle assegnazioni e i tempi di erogazione, i fondi sono stati spesso assegnati a imprese che avrebbero comunque investito. Il quadro di finanza pubblica ha fino ad ora ostacolato il varo di nuovi strumenti, come il credito di imposta su base generalizzata, ma questa sembra una direzione di intervento corretta. A questo si potrebbero aggiungere strumenti più mirati, con carattere di politica industriale, volti a promuovere progetti coerenti su larga scala, per sviluppare alcuni dei punti di forza dell'industria del paese. Da questo punto di vista occorre anche verificare come gli enti di ricerca e le università possono meglio venire incontro alle esigenze produttive del paese; vale anche in questo caso il monito ad evitare ogni forma di chiusura verso l'esterno.

La distinzione tra ricerca di base e applicata è forse in parte artificiale come ogni sforzo di classificazione, ma non per questo è inutile. Innanzitutto in alcuni paesi la distinzione è più marcata che da noi, e in alcuni casi si pone una notevole attenzione nello specializzare le strutture di ricerca e gli strumenti di finanziamento in una direzione o nell'altra. È questo il caso della Germania che ad esempio presenta enti di ricerca specializzati nella ricerca di base come il Max Planck e enti specializzati nella ricerca applicata come gli istituti Fraunhofer. La distinzione può quindi essere utile ma al di là di questa distinzione sarebbe soprattutto importante giungere a una chiara definizione delle missioni istituzionali dei singoli enti, anche utilizzando la distinzione tra le diverse forme di ricerca, nell'ottica di definire un vero sistema della ricerca. Gli enti dovrebbero caratterizzarsi per la capacità di catalizzare risorse umane e materiali su specifici ambiti, costruendo infrastrutture e reti di ricerca con grande apertura e interscambio con il mondo universitario. Un'ottica identitaria e aziendale che chiuda al confronto con la ricerca nazionale internazionale condanna gli enti alla marginalità e alla bassa qualità.

Lo status giuridico dei ricercatori e il sistema nazionale della ricerca

Attualmente il settore della ricerca pubblica non universitaria è delimitato dall'applicazione del contratto della ricerca; ma non si deve immaginare che questo trovi applicazione omogenea, sulla base delle finalità degli enti e qualificazione del personale. Si mettono in realtà insieme soggetti (personale) e enti con un livello di eterogeneità elevato, includendo in questo perimetro anche strutture e personale che poco hanno a che vedere con la ricerca, intesa come produzione originale di conoscenza.

Il settore pubblico si caratterizza per l'impiego prevalente di competenze amministrative, con scarsissima presenza di competenze tecniche. L'ente di ricerca è stato quindi spesso utilizzato in passato per costruire strutture di sostegno tecnico alle amministrazioni. In alcuni casi è evidente che non di veri enti di ricerca si tratta ma di enti strumentali, che sarebbe meglio inquadrare come agenzie, con personale altamente qualificato ma che non svolge una vera e propria attività di ricerca. Questo è vero anche nel perimetro ristretto degli enti vigilati dal MIUR. In alcuni casi ciò è reso evidente dallo scarto tra spesa in ricerca e finanziamenti totali, dove la spesa in ricerca può risultare una quota molto modesta del bilancio complessivo. In altri casi è reso evidente dalla presenza limitata o totale assenza degli enti nelle banche dati internazionali relative alle pubblicazioni scientifiche. A titolo di esempio, attualmente dipendenti di enti strumentali, che non hanno tra i loro compiti nessuna attività veramente di ricerca ma si limitano a consulenze tecniche e reportistica o produzione standardizzata di dati statistici, hanno uno status del tutto equivalente a quello di un ricercatore INFN impegnato al CERN nella ricerca fondamentale. Mentre il secondo svolge un'attività di ricerca del tutto assimilabile alla ricerca accademica di base, il primo svolge un'attività di carattere tecnico che attinge dalla ricerca accademica ma a cui ha scarsa possibilità di dare un contributo, ed è quindi difficilmente classificabile anche come ricerca applicata. Di questo occorre tener conto nell'immaginare la mobilità tra enti e tra enti e università.

Ciò detto è assolutamente necessario garantire l'interazione tra università ed enti di ricerca. Alcune scelte gestionali del passato hanno ridotto il grado di apertura di alcuni enti, prosciugandone alla fonte le possibilità di confronto e di attingere alle forze giovani che comunque nell'università, tra mille difficoltà, ancora sono presenti.

Da questo punto di vista un ruolo centrale possono avere i dottorati, ma anche le possibilità di mobilità almeno temporanea tra enti e università. Ma a questo fine non si tratta di costituire dei dottorati all'interno degli enti, ma di far partecipare gli enti in dottorati che comunque devono avere come fulcro l'università. Per quanto attiene la mobilità dei ricercatori occorre tener conto degli ostacoli formali dettati dalla differenza di inquadramento giuridico e quelli sostanziali dovuti alla eterogeneità tra gli enti sopra richiamata, che attualmente costituiscono un serio ostacolo. Il sistema universitario si è mosso nella direzione di eliminare una figura innaturale per l'università come quella del ricercatore senza obblighi didattici, sostituita dalla figura del ricercatore a tempo determinato con compiti didattici e di ricerca. Occorre verificare come e a che livello lo scambio tra enti e università sia più proficuo e in che forma: collaborazioni temporanee? Mobilità? Scambi di figure senior o junior? O entrambe?. Forse parte del problema potrebbe essere affrontato a partire dalla costruzione di progetti congiunti e strutture di ricerca congiunte.

Sistema nazionale della ricerca

La costruzione di un sistema nazionale della ricerca, per quanto detto al punto precedente, non può prescindere dalla possibilità di assicurare la mobilità dei ricercatori e quindi di garantire l'interazione tra università ed enti di ricerca. Un'attenzione particolare va però posta al riassetto del sistema degli enti di ricerca, attualmente frazionato sulla base dei ministeri vigilanti. Sono coinvolti innanzitutto il MIUR, seguito dalla Sanità, lo Sviluppo economico, l'Ambiente, l'Agricoltura, Esteri e Difesa. Solo gli enti vigilati dal MIUR sono stati inseriti nell'ambito di competenza dell'ANVUR, a sua volta agenzia vigilata dal MIUR. E' evidente come già questo dato di partenza sia tutt'altro che ottimale. Per costruire un sistema efficiente e che sia in grado di affrontare la sfida della interdisciplinarietà sarebbe necessario costruire una struttura centrale con elevate competenze tecniche in grado di promuovere il coordinamento delle attività, la valutazione e disegnare il sistema di finanziamento. Le competenze sono frazionate e i ministeri svolgono un ruolo puramente amministrativo. I ministeri soffrono infatti di quei limiti di competenze di cui si è già detto che in passato è stato affrontato affidando alcuni compiti tecnici a enti di ricerca, poi ad autorità indipendenti (es. energia) e agenzie (es. agenzia delle

entrate). Questo processo, che riconosceva la necessità di differenziare e specializzare le strutture amministrative, anche delegando a organi tecnici alcune competenze, rischia una involuzione, come forse è testimoniato dall'irrigidimento gestionale imposto agli enti di ricerca, con la netta distinzione tra personale amministrativo e tecnico. Eppure se si vuole costruire un sistema di governo basato innanzitutto sulla conoscenza delle dinamiche della ricerca occorre probabilmente muovere in questa direzione, cercando di superare il frazionamento delle competenze tra ministeri, e assicurando il giusto grado di flessibilità alle strutture di ricerca in cambio di un forte controllo basato sulla valutazione dei risultati. Ma come diremo in seguito, quando si parla di valutazione ed di enti deputati alla valutazione occorre avere chiaro che queste strutture perché possano essere efficaci devono essere sufficientemente robuste sul piano delle risorse umane e materiali, e la loro terzietà deve essere garantita da eventuali conflitti che possano nascere con gli apparati dei ministeri, poco inclini a rinunciare alla gestione dei processi anche quando si tratta di quelli valutativi.

La valutazione degli enti di ricerca nella VQR

L'ANVUR ha concluso nel giugno 2013 la sua prima Valutazione della Qualità della Ricerca, riferita al periodo 2004-2010. Un esercizio di grandi dimensioni forse il più grande mai condotto: sono stati valutati 185.000 prodotti della ricerca; sono stati impiegati 450 esperti organizzati in 14 panels, che hanno fatto ricorso a 14.000 referee; quasi il 50% dei prodotti è stato valutato con metodo bibliometrico. È stata valutata la produzione scientifica di 90 università, 11 enti pubblici di ricerca vigilati dal MIUR e 26 strutture che si sono volontariamente sottoposte a valutazione (enti e consorzi). Le valutazioni comparative sono state svolte mantenendo separate le diverse tipologie di strutture valutate (università, enti di ricerca e consorzi di ricerca). L'esercizio ha misurato la qualità della ricerca, ma anche la capacità di attrarre risorse da bandi competitivi. Sono stati costruiti anche indicatori di terza missione, che non sono stati utilizzati in questo primo esercizio di valutazione delle strutture (numero brevetti, spin off, conto terzi...) per l'assegnazione della quota di finanziamento premiale.

Si ricorda che gran parte degli enti di ricerca non vigilati dal MIUR non hanno ricevuto alcuna valutazione, non essendo obbligati (ad esempio l'Istituto Superiore di Sanità, l'ENEA, l'ISPRA, il CRA, ecc.).

L'esercizio mirava a misurare la qualità della produzione scientifica secondo un'unica metrica di giudizio, anche se specifica per ogni area scientifica, a prescindere dalla struttura di provenienza dei ricercatori. Non è e non poteva essere una valutazione onnicomprensiva delle strutture, anche se come detto non si è limitata a valutare la qualità dei prodotti. Nonostante ciò nella formulazione delle valutazioni sintetiche gli enti di ricerca non sono stati confrontati con le università ma sono stati messi a confronto solo tra di loro. L'ANVUR ritiene che nei limiti dell'esercizio questo modo di procedere sia corretto. La VQR mirava a valutare la qualità della ricerca non mirava a fornire un'*assessment* completo riguardante tutte le attività svolte dagli enti e dalle università. Per i ricercatori degli enti di ricerca sono stati richiesti sei prodotti della ricerca contro i tre dei ricercatori universitari, ma ciò non ha inciso sul giudizio, che è stato formulato confrontando i soli enti di ricerca tra loro.

Il nodo cruciale da sciogliere per il futuro è come tener conto della eterogeneità degli enti di ricerca, problema di fondo introdotto precedentemente. L'ANVUR ritiene che ogni ente dovrebbe da un lato essere sottoposto alla valutazione della qualità della ricerca svolta e simultaneamente essere valutato sulla base della missione istituzionale assegnatagli. Ma occorrerebbe probabilmente un riordino che faccia chiarezza sull'identità degli enti di ricerca. Se a un ente è richiesto principalmente di svolgere attività di servizi, in cui il contenuto di conoscenze sviluppate è molto limitato, sarebbe opportuno che non fosse inserito tra gli enti di ricerca ma più opportunamente organizzato come un'agenzia tecnica con personale altamente specializzato e professionalizzato, ma comunque cosa diversa da un ente di ricerca che per essere tale deve sviluppare contenuti innovativi. Se un ente pur svolgendo attività di ricerca svolge anche attività di servizio per il pubblico e il privato ad alto contenuto di conoscenze sarebbe opportuno che ricevesse una valutazione anche per tali attività, unitamente a una valutazione della qualità della ricerca prodotta.

Il metodo migliore per sviluppare tale valutazione è probabilmente quello della visita in loco di esperti della valutazione, da affiancare alla valutazione dei prodotti

della ricerca, che si esprimano sulla qualità delle attività e delle procedure anche in riferimento alla loro missione istituzionale. Sarebbe invece sbagliato usare metri di misura diversi per valutare la qualità della ricerca svolta a seconda che un ricercatore sia inquadrato in un ente o in un'università.

L'ANVUR ha ricevuto i compiti ex CIVIT di valutazione del ciclo della performance, limitatamente alle università e agli enti di ricerca vigilati dal MIUR. In tale ambito si potrà fare uno sforzo per fare sì che gli enti mettano a fuoco la propria strategia in relazione alla missione istituzionale ricevuta, e che si mettano nelle condizioni di rendicontare i risultati ottenuti. Questo passo potrebbe costituire la base di partenza per una valutazione basata anche su *assessment* qualitativi di panel di esperti.

L'ANVUR potrebbe farsi carico di condurre valutazioni che vadano in questa direzione. Ma occorre tener conto che l'Agenzia ha una dotazione organica di personale di 15 funzionari e 3 dirigenti, a fronte della quale ha il compito di accreditare 4300 corsi universitari, 900 corsi di dottorato e 90 università; di valutare le politiche di reclutamento degli atenei; di condurre la valutazione della ricerca, i cui numeri sono stati ricordati sopra; ha inoltre il compito di valutare l'attività amministrativa di 69 università statali e 14 enti di ricerca vigilati dal MIUR (compiti prima assegnati alla CIVIT); deve valutare la qualità delle riviste scientifiche su cui hanno pubblicato autori italiani nei settori non bibliometrici (circa 20.000); deve selezionare i commissari per l'abilitazione scientifica nazionale (7.500 candidati nell'ultima tornata); deve curare i rapporti sullo Stato del Sistema Universitario e della Ricerca; deve valutare le strutture del settore dell'Alta Formazione Artistica e Musicale (137 strutture) e altro ancora. Anche se l'ANVUR si può avvalere di esperti esterni è evidente che le risorse non sono minimamente adeguate ai compiti. Per un confronto si possono vedere le dotazioni di enti di paesi che si avvalgono di agenzie di valutazioni nazionali, come la francese AERES, la britannica QAA e la spagnola ANECA.