

CONTRIBUTO DELLA UIL/ UIL UNIVERSITA-RICERCA ED AFAM AL CONFRONTO TRA MIUR E OSSERVATORIO DELLE REGIONI/CONFINDUSTRIA/OO.SS SUL PROGRAMMA NAZIONALE DELLA RICERCA (PNR 2014-2020)

Abbiamo ascoltato con interesse ed attenzione l' esposizione del dott. Fulvio Esposito e gli interventi del prof. Marco Mancini, a nome del MIUR, nell'incontro, importante e proficuo, del 22 gennaio u.s. Confermiamo, anche in questa sede, la positiva impressione, già espressa, sul tentativo di rinnovare in profondità, in coerenza con gli obiettivi europei ed in maniera realmente partecipata, l'impostazione del nuovo PNR.

Questa nuova proiezione e prospettiva, giustamente raccordata al settennato di vigenza di Horizon 2020, deve mirare al superamento di una visione settoriale, residuale ed autoreferenziale del Programma, attraverso la ricerca del contributo di tutti i protagonisti del sistema di R&S e la massima concentrazione di risorse e di apporti, per l'affermazione sul piano nazionale di *“una logica sistemica di creazione di infrastrutture materiali ed immateriali e di sistemi di relazione atti a favorire la innovazione”*.

A) Considerazioni generali

L' Osservatorio dovrebbe, preliminarmente, contribuire a rimarcare agli interlocutori Miur l'importanza e la attualità di posizioni già espresse nel recente passato dalle Regioni e dalle parti sociali sui correttivi necessari alle politiche scientifiche e tecnologiche del Paese, orientate al suo sviluppo competitivo ed al miglioramento delle condizioni sociali.

In particolare ci riferiamo a:

- *“Osservazioni sul Programma Nazionale della Ricerca (2010-2012) a cura dell' Osservatorio CGIL/CISL/UIL/CONFINDUSTRIA/CONFERENZA STATO-REGIONI sulle politiche per la ricerca e l'innovazione (2010)”*;
- *“Posizione dell' Osservatorio sulle politiche della Ricerca e dell' Innovazione sul Quadro Strategico Comune per il finanziamento della Ricerca e dell' Innovazione dell' Unione Europea” (febbraio 2011)*;
- *“Proposte delle Parti Sociali su crescita ed occupazione”* (parte riferita a Ricerca ed innovazione) (dicembre 2011).

In questi documenti sono, infatti, contenute importanti indicazioni e proposte dei componenti l' Osservatorio per quanto riguarda in particolare metodologia di confronto, partecipazione e collaborazione, assetti ed obiettivi generali e specifici dei programmi, scelte prioritarie di strumentazione e di intervento.

Ad essi, come all' importante documento *“Posizione italiana sul finanziamento del Quadro Strategico Comune (QSC) Europeo per la ricerca e l'innovazione”* del 25 maggio 2011 (a cura di Miur-Apre) appare, in ogni caso, opportuno rinviare per raccogliere spunti ed indicazioni concrete ed ancora attuali.

Accettiamo l'invito degli esponenti MIUR a *“guardare al nuovo ed al futuro”*. Riteniamo, però, che anche la più innovativa impostazione del PNR non possa prescindere, quanto meno nella precisazione degli scenari e degli traguardi fondamentali, dalla considerazione di criticità nodali che tuttora permangono nel Sistema Ricerca del nostro Paese. Ritardi gravi sui quali le stesse istituzioni europee stanno da tempo richiamando l'attenzione e l'impegno dei Governi italiani.

In particolare:

- restano troppo deboli, ed influenzati dalla insufficiente dimensione di impresa, gli investimenti privati in R & S (il gap rispetto ai paesi leaders della UE resta fortissimo, 0,55% contro il 2,43%, dati PNR 2011-2013 Fig.2);
- rimangono sulla carta, nella più evidente illusorietà, le proiezioni dei precedenti PNR (il Piano Moratti del 2004 prevedeva addirittura +72.000 nuovi addetti ad attività di ricerca (sic!)) come ricaduta occupazionale del Piano stesso). Non può trascurarsi, nel contempo, il dato, questo reale e preoccupante, di un precariato pubblico (tempi determinati, co.co.co. assegnisti e borsisti) che per quanto riguarda i soli Enti Pubblici di Ricerca vigilati dal Miur supera abbondantemente il numero di 3 mila addetti; risorse umane essenziali alla vita delle nostre istituzioni ed allo svolgimento dei programmi, ma alle quali la normativa pubblica vigente rende sempre più critico il pieno inserimento;
- nonostante promesse e/o effettivi mutamenti normativi, anche recenti, appare ancora lontano l'obiettivo di una piena efficienza, snellezza e velocità delle procedure istruttorie ed erogatorie essenzialmente basate sul impianto della 297/99. L'obiettivo potrebbe essere quello già indicato nel documento Confindustria-OO.SS. ovvero *“L'omogeneizzazione degli strumenti a disposizione delle amministrazioni a tutti i livelli, da inquadrare in un sistema univoco nazionale e regionale /testo Unico) capace di coprire l'intera gamma progettuale, dai piccoli investimenti di ricerca ai grandi investimenti innovativi”*;;
- non siamo ancora in presenza di indicazioni circa le risorse finanziarie del Programma ma va ricordato che i precedenti programmi più che muovere reali risorse aggiuntive nazionali si fondavano su quelle europee (che assumono così il carattere “sostitutivo”) e su quelle “premiali” e “strategiche” enucleate, in particolare attraverso i cosiddetti “Progetti Bandiera” dalle disponibilità del FOE degli Enti Pubblici di Ricerca a vigilanza Miur;
- rimane priorità assoluta un intervento risolutivo sulla “governance”.

Ferma restando la originalità e novità dell'impostazione del nuovo PNR, dette criticità vanno affrontate attraverso un più coraggioso ed incisivo cambio di rotta delle politiche scientifiche ed industriali pubbliche e l'adozione di una strategia complessiva che non può prescindere da:

- reali e rigorosi interventi per migliorare l'apporto oggi poco più che residuale delle PMI (5.1%) alla partecipazione ai nuovi programmi;
- quello di una diversa capacità di assorbimento di risorse umane da parte delle imprese private è giustamente obiettivo prioritario della nuova strategia. Esso impone di agire non solo dal lato della qualità dell' offerta (dottorati innovativi etc.) ma anche dello stimolo di una domanda ancora troppo debole delle imprese stesse. Questo, peraltro, in uno scenario preoccupante di calo complessivo della produzione di laureati e di laureati nelle discipline scientifiche. Il Miur dovrebbe impegnarsi, nel contempo, a creare, come ripetutamente e fortemente richiesto dalle OO.SS., nuove condizioni normative in ambito pubblico per il

pieno assorbimento del personale ricercatore e tecnico precario degli Atenei e degli Enti Pubblici di Ricerca;

- si possono avere i migliori programmi a livello europeo e nazionale ma se la loro esecuzione è tuttora affidata a meccanismi interni insufficienti e farraginosi sono legittimate le preoccupazioni e le critiche che muovono dal mondo imprenditoriale; vengono, nel contempo rafforzate, le spinte alla creazione di nuove strutture (agenzie?) che, a nostro avviso, nella situazione italiana sarebbero inopportune ed improponibili;
- sarebbe decisivo poter quantificare nell'ambito del nuovo PNR gli apporti finanziari previsti da altre amministrazioni dello Stato, diverse dal Miur, e dalle stesse Regioni;
- sulla cosiddetta "governance" in particolare dall'ultimo PNR (versione 2010-2012 e 2011-2013) sono scaturiti solo gli ennesimi interventi di riassetto degli Enti Pubblici governati dal Miur (riforma Gelmini. Degli Enti Pubblici di Ricerca, che segue gli interventi già attuati in precedenza dai Ministri Berlinguer, Moratti e Mussi. Detti "riassetti" oltre che limitare il grado di autonomia e le disponibilità finanziarie degli EPR ne hanno favorito un'ulteriore "politicizzazione", ed hanno determinato gravosi problemi organizzativi e perdite di presidi importanti di ricerca e sperimentazione. L'auspicio è ora quello che si eviti di intervenire ulteriormente e "con il bisturi" sugli Enti di Ricerca, piccoli e grandi, e che si miri, piuttosto - come sembrerebbe evidente nei propositi dei rappresentanti MIUR - a riorganizzare il sistema dal lato del "quadro di comando" istituzionale centrale e del miglioramento organizzativo dei centri di programmazione e decisione nazionali;
- sempre in riferimento all'apporto importante che possono fornire al Programma gli Enti Pubblici di Ricerca si torna a sottolineare le difficoltà create dall'assurda divisione tra "enti non strumentali" ed "enti strumentali"; a proposito di quest'ultimi (Ispra, Isfol, Istituto Superiore di Sanità, CRA, etc.) si rafforza, anziché allentarsi, la spinta a considerarli una sorta di "braccio operativo" delle amministrazioni vigilanti; questo oggettivo deficit di autonomia contribuisce a creare grandi difficoltà di informazione e di rapporto con le iniziative di emanazione MIUR ed il tutto limita fortemente le potenzialità di partecipazione degli Enti stessi allo sviluppo dei programmi ed in particolare del PNR.

B) Strategia

Si condivide il legame stretto tra Horizon IT-2020 ed il PNR. L'"oggettivizzazione" delle scelte prioritarie si impone anche perché in passato la coerenza tra obiettivi programmati e realizzazione delle attività è stata puramente cartacea, peraltro in presenza di tollerata e/o incontrollata autoreferenzialità. Nel contempo le priorità vanno condivise sia a monte sia nello sviluppo temporale delle attività. E' indispensabile, pertanto, una reale interlocuzione e partecipazione alle scelte dei protagonisti territoriali e dalle Regioni. La UIL sottolinea al riguardo quattro priorità (che appaiono comunque presenti nel quadro di sintesi già trasmesso dal Miur):

- il più forte sostegno all'incentivazione delle sinergie pubblico-privato (anche con riferimento alla creazione di nuove e grandi infrastrutture ed al rafforzamento della troppo debole domanda di collaborazione che dalle imprese private muove verso i centri pubblici di ricerca ed alta formazione);
- la concentrazione del Programma (i) su pochi e grandi obiettivi strategici a forte impatto sul tessuto produttivo e dei servizi ai cittadini;

- la realizzazione di reali strumenti e momenti di raccordo, a livello nazionale, tra gli obiettivi e programmi Horizon-2020 e i Fondi Strutturali (PON e POR);
- il perseguimento effettivo dell'incremento complessivo del numero di ricercatori ed addetti alle attività di ricerca e di innovazione, anche quale condizione indispensabile per aumentare la nostra capacità di assorbimento delle risorse UE.

La UIL e UIL-RUA riconfermano, anche in questa sede, il loro prioritario impegno, a tutti i livelli, per la valorizzazione dell'apporto delle donne nel mondo del lavoro in generale e nelle attività di ricerca in particolare. Va sostenuto il richiamo europeo ad un più forte impulso della presenza e dell'occupazione femminile nelle attività scientifiche e di alta formazione. Ad esemplificazione, ricordiamo che, per la UE il 2014 è l'anno della "green economy"; solo in questo "settore" più del 60% le nuove assunzioni sono riferite ad attività nei settori della ricerca e sviluppo; le imprese green sono quelle più giovani e quelle a più forte occupazione femminile.

C) Governance

E' prioritario superare le limitazioni, politiche e normative, che tuttora confinano in un'ottica impropriamente "settoriale" lo sforzo programmatico del MIUR, e conseguentemente il raggio d'azione del PNR, sua diretta emanazione.

Non appare, al momento, agevole un intervento sul piano normativo, né si può dire che il Cipe-Ricerca possa garantire una partecipazione ed un coordinamento effettivi.

Molto, invece, si può fare, ed a nostro avviso va fatto, sul piano politico-istituzionale ed organizzativo.

Alcune proposte:

- sul modello di quanto già sperimentato in paesi come ad es. USA e Francia, impegno della Presidenza del Consiglio, dei Governi, del Parlamento alla elaborazione, discussione ed adozione formale di un atto-documento-risoluzione (a valle di un vero confronto sulle linee del PNR) all'interno del quale si enuclei la funzione strategica, nazionale ed orizzontale dei fattori "ricerca ed "innovazione" nella crescita competitiva e qualitativa del sistema economico e sociale del Paese; un documento, a proiezione di medio-lungo termine, che impegni e responsabilizzi tutte le amministrazioni pubbliche, centrali e periferiche, alla partecipazione ed al concorso finanziario alla realizzazione del PNR giustamente definito dal dott. Esposito "*programma non del Miur ma di tutto il Paese*";
- conseguente controllo dei Governi e del Parlamento sulla coerenza tra politiche industriali, dei servizi, politiche di settore ed obiettivi orizzontali e nazionali del PNR;
- creazione di una sorta di "cabina di regia" (comitato di coordinamento? comitato di sorveglianza?) a guida MIUR, con Miur stesso, Mise, altri Ministeri, Regioni, Università, Enti di Ricerca, parti sociali con il compito di concorrere alla più idonea "*declinazione delle sfide sociali per fattori abilitanti*" e deputata al monitoraggio dell'attuazione del PNR, nonché utile al maggiore coordinamento degli interventi;
- massima valorizzazione del modello europeo dei "Comitati di Programma" intesi non come semplici "panels" bensì come unità specifiche di governance e come ambiti specifici di partecipazione e di iniziativa riservate ai veri protagonisti ed alle vere competenze esistenti;

comitati che dovrebbero, con periodicità da stabilire, interloquire con la “cabina di regia” di cui sopra;

- rafforzamento della partecipazione delle Regioni e del coordinamento delle loro azioni attraverso “accordi di programma”, “intese di carattere interregionali”, promozione e partecipazione alla realizzazione di “grandi progetti Sud-Nord”;
- evitare la polverizzazione delle risorse attraverso bandi pubblici e/o strumenti negoziali (contratti di programma, contratti di innovazione) anche per rafforzare e consolidare l’esperienza positiva di filiere e clusters tecnologici nazionali;
- semplificare i processi di valutazione (e di premialità) valorizzando, insieme alla qualità scientifica dei progetti, le ricadute sociali e produttive e la capacità dei proponenti di attrarre e coinvolgere risorse e competenze esterne ed internazionali;
- attribuire importanza cruciale alla vera e completa realizzazione dell’ anagrafe della ricerca, quale strumento di partecipazione, di trasparenza, di efficienza, di uso corretto e realmente produttivo delle risorse pubbliche.

D) Fattori abilitanti

Il paragrafo (i) riferito (i) a “Excellent science” avrebbero bisogno di un maggiore approfondimento per suscitare giudizi e considerazioni fondate sulla strategia.

Non siamo mai stati, come sindacato, favorevoli ad interventi mirati solo al sostegno delle “eccellenze”, perché è al sistema di ricerca ed alta formazione nel suo complesso che va garantita una qualità media più elevata. E non possiamo dimenticare, pur nel rispetto di un uso rigoroso e produttivo delle risorse pubbliche, la necessità di superare progressivamente le difficoltà di contesto nelle quali si trovano ad operare le strutture di alta formazione universitaria del nostro Mezzogiorno.

Vi è, però, piena consapevolezza che la strategia europea esige una migliore performance complessiva del nostro sistema e dunque un impegno di elevata qualità che sicuramente può essere garantito solo dalla buona qualità dei nostri ricercatori e delle strutture nelle quali essi operano.

Puntare su dottorati innovativi va bene: i problemi si pongono dal lato dell’ offerta (ma vi sono le condizioni e le competenze per affrontarlo) ma soprattutto da quello della reale capacità di assorbimento, privato e pubblico, di competenze così prodotte. Ci sembra al riguardo che il coinvolgimento delle competenze ed esperienze imprenditoriali, dei nostri maggiori e più qualificati “politecnici” universitari (modello, a nostro avviso, da estendere soprattutto per la formazione “post laurea”), dei nostri Enti Pubblici di Ricerca, a cominciare dal CNR, possano garantire quel carattere di “interdisciplinarietà” indispensabile alla formazione di nuovi ricercatori e tecnologi.

Quello relativo alle “*research infrastructures*” ci sembra, oggettivamente, un capitolo fondamentale ma, tuttora, una pagina ancora non scritta e senza una vera e propria indicazione di obiettivi, progetti e, soprattutto, risorse, appare impossibile formulare in questa fase un giudizio.

Ok alla riproposizione (oramai annosa) ma sempre valida della rilevanza di quelle che un tempo erano definite le “*tecnologie emergenti critiche*”, in realtà abbondantemente emerse fin dai processi

di riconversione produttiva degli anni '80 e sulle quali il Paese ha accumulato, ma anche saputo recuperare, ritardi.

Sul paragrafo relativo all'incentivazione della R&S nelle PMI sottolineiamo il ruolo chiave delle Regioni, al fine di individuare i concreti ambiti di intervento ma anche al fine di evitare una dannosa polverizzazione degli stessi attraverso una più rigorosa gestione dei programmi.

Al riguardo riteniamo opportuno riproporre quanto già scritto nel documento comune di Confindustria ed OO.SS: : *....il credito di imposta automatico, nella doppia formulazione per investimenti intra muros e maggiorato per le commesse al sistema pubblico di ricerca, favorisce le PMI che al loro interno possono non avere competenze ed attrezzature di ricerca; la definizione di grandi partenariati tra imprese e centri di ricerca per progetti strategici e per rafforzare filiere e clusters aiuta le PMI a crescere nell'innovazione e nella qualificazione e ad affacciarsi ai nuovi mercati. L'azione di rafforzare le piattaforme nazionali è inoltre fondamentale per permettere una partecipazione strutturata ai partenariati europei anche per le PMI".*

Sui clusters tecnologici nazionali è nota la nostra propensione ad un più forte sostegno per lo sviluppo delle nuove strade già avviate dal Miur con l'esperienza in atto; anche per questo la UIL si associa all'appello formulato a nome delle Regioni e delle imprese dalla dott.ssa Sopranzi e dalla dott.ssa Amodio a dare impulso ai finanziamenti ed alla sottoscrizione da parte di tutte le regioni dei relativi Accordi di Programma.

Sulle *"smart cities e smart communities"* il nostro auspicio è quello che anche nella prospettiva di una migliore e più rigorosa focalizzazione delle *"sfide sociali declinate per fattori abilitanti"* l'impegno e le proposte della comunità scientifica anziché rivolgersi, come in molti casi sta accadendo, ad una forzata ricerca di applicazioni di tecnologie intelligenti ed innovative verso bisogni in realtà più funzionali alla dinamica dei mercati dell'effimero che al miglioramento effettivo dei servizi e della vita dei cittadini, siano rivolti a far emergere una domanda di diverso spessore e qualità dalle comunità locali, e soprattutto, da chi è preposto al governo delle nostre grandi aree metropolitane, oggi regno del caos dannoso ed improduttivo.

Ribadiamo in questa sede l'importanza strategica che anche le parti sociali annettono allo strumento del *"public procurement"* che pure sappiamo impatta sulle normative Ue e su quelle nazionali per quanto riguarda in particolare la gestione degli appalti e le limitazioni agli aiuti di stato..

Considerato il peso attuale della domanda pubblica sul PIL la spinta e l'incentivazione di una strategia di public procurement applicato ai settori più innovativi, a loro volta legati alle sfide sociali tese al miglioramento delle condizioni di vita e di benessere, potrà avere un effetto decisivo sia nell'incorporare qualità nella commessa pubblica sia nel favorire la creazione di imprese innovatrici e l'evoluzione verso traguardi di innovazione delle produzioni già esistenti.

E) Le sfide sociali declinate per fattori abilitanti

Si rinvia all'esplicitazione dei relativi programmi e tabelle ogni considerazione di merito.

In generale formuliamo un apprezzamento per l'impostazione di questa parte del programma, anche come illustrata dal dott. Fulvio Esposito.

A supporto di questo convinto giudizio riportiamo uno stralcio tratto dal già citato documento *"Posizione italiana sul finanziamento del Quadro Strategico Comune (QSC) Europeo per la ricerca e l'innovazione"*:

“...La ricerca per obiettivi richiede di formulare esattamente nel suo contesto strategico, le finalità (mission), le caratteristiche e le specificazioni degli oggetti (deliverables) che si devono realizzare con la ricerca per permettere una corretta valutazione ex-ante, il monitoraggio e la valutazione finale....Lo spostamento dell’enfasi sui risultati concreti conseguiti (deliverables) in funzione di quelli attesi, piuttosto che sul rispetto delle regole finanziarie è un’importante innovazione che dovrebbe essere largamente applicata per semplificare la gestione dei progetti ai partecipanti e dare più visibilità sociale e concretezza alle attività”.

Alle raccomandazioni da noi già in parte formulate - e cioè che dette sfide sociali corrispondano a verificate e condivise esigenze di modernizzazione della società italiana e che una strategia “per obiettivi” non può continuare ad essere ostacolata da un’ amministrazione pubblica organizzata ancora “per settori” - aggiungiamo la urgenza di enfatizzare obiettivi sociali “*precisi, quantificabili, misurabili e definiti a priori*”, la priorità da dare ad una ricerca di tipo interdisciplinare e finalizzata, lo spazio prioritario e specifico da riservare in ciascun obiettivo alle PMI tecnologiche ed alla creazione di nuove imprese (start-up, spin-off., licensing etc.).

Ci sembrano ancora trascurate, almeno in questa in questa parte dell’ indice del Programma , aree sulle quali il Paese ha accumulato gravi ritardi ma, insieme avrebbe grandi potenzialità. Ne citiamo, ad esemplificazione, due tra le più significative: logistica e beni culturali.

Una considerazione finale la riserviamo, infine, alla “*digital agenda*”. Stante l’impatto straordinario che le ICT hanno sulla continua evoluzione ed espansione evoluzione del sistema produttivo e sulla modernizzazione della Pubblica Amministrazione e dei servizi ai cittadini ed alle imprese si raccomanda il più stretto raccordo possibile tra la definizione di questa parte del Programma e quanto viene, e soprattutto verrà, deciso e svolto sulle risorse e sui programmi, già in forte evoluzione, della nuova “Agenzia per l’ Italia Digitale”, operante sotto l’egida della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

30 gennaio 2014