Rilievi sugli schemi di Decreto Legislativo di riordino degli Enti di Ricerca

Si presentano nel seguito alcuni rilievi relativi ai 3 schemi di DL dell'Istituto Nazionale di Astrofisica (INAF), del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) e dell'Agenzia Spaziale Italiana (ASI). La maggioranza dei rilievi puntuali faranno riferimento al DL INAF, in quanto in questo Ente dovra' svolgersi l'attivita' di ricerca scientifica astrofisica, che e' il settore di competenza dell'autore. I rilievi ai DL CNR ed ASI sono riportati solo o per confronto (ove si rilevi opportuno mantenere criteri uniformi tra i vari enti di ricerca) o ove rilevanti per la disciplina astrofisica.

Come premessa si nota *en passant* una ***mancanza di organicita' ed uniformita'*** nel trattamento delle varie discipline scientifiche per quanto attiene ad una scelta tra un modello di ente multidisciplinare rispetto ad uno di ente unidisciplinare (si confronti ad es. quanto fatto nel Regno Unito con lo *splitting* del SERC in separati *Research Council*s monodisciplinari). Infatti

- Si scorporano gli istituti astrofisici dal CNR per unirli agli Osservatori gia' incorporati nell'INAF, scegliendo un modello di razionalizzazione unidisciplinare
- Si mantengono invariati enti unidisciplinari quali l'INGV (creato con una simile operazione durante la precedente riforma) o l'INFN (da sempre un modello di successo di ente unidisciplinare)
- Si effettua una certa razionalizzazione di alcuni enti minori autonomi facendoli confluire pero' nel CNR
- Si accorpa un ente unidisciplinare quale l'INFM nel CNR
- Si mantiene la caratteristica multidisciplinare di quest'ultimo

Oltre a cio' si nota che non vengono affrontati nodi cruciali come la sburocratizzazione e l'adeguato finanziamento della ricerca, limitandosi all'ennesimo riordino organizzativo.

1) DL di riordino dell'INAF

Preamboli

Si prende atto della volonta' di unificare la ricerca astrofisica gia' svolta presso il CNR e presso l'INAF in unica istituzione, cosa che si ritiene positiva, e che avrebbe dovuto gia' essere fatta da tempo.

Si esprime apprezzamento per gli intenti generali espressi nei preamboli del DL come quelli "*di collegare realta' operative di eccellenza, di evitare duplicazioni per i medesimi obiettivi, di assicurare il massimo livello di flessibilita', di autonomia e di efficienza*" (Art. 1) e per il ripetuto riconoscimento (Art. 2) degli "*obiettivi di eccellenza a livello internazionale*" della ricerca astrofisica gia' del CNR e dell'INAF.

Si notera' tuttavia nel seguito come ***numerosi punti concreti sono nella pratica inadeguati a raggiungere gli scopi di cui sopra o in palese contrasto con essi.***

Composizione degli organismi direttivi

Si nota come in generale non sia sempre considerata nel debito merito la ***rappresentanza e la rappresentativita' della comunita' scientifica*** (particolarmente di quella interna al nuovo ente, ove va anche considerato come, a differenza di altri settori, la comunita' costituita dagli astronomi degli Osservatori, dai ricercatori degli Istituti astrofisici del CNR, e dal personale universitario che gia' collabora strettamente ed ufficialmente con tali sedi di ricerca costituisca la stragrande maggioranza della comunita' astronomica italiana). In particolare :

- Il presidente dell'INAF, pur essendo uno scienziato del settore, resta tuttora di nomina ministeriale, quando pur sarebbe da tempo auspicabile, anche in considerazione della maturita' raggiunta dai membri della comunita' astronomica dell'ente e dei principi di autonomia ispirati anche all'Art. 33 della Costituzione, una nomina elettiva tra gli interni, per analogia con quanto avviene nell'Universita'

- Pari considerazioni relative a rappresentativita' ed elettivita' possono valere per i membri del Consiglio di Amministrazione (CdA), dei Consigli Scientifici (CS), dei Direttori
- Per i membri del CdA addirittura (Art. 7 comma 2) a differenza di quanto previsto per il Presidente (Art. 6 comma 2) non e' richiesta una specifica competenza scientifica nel settore di riferimento, nonche' non e' prevista almeno una quota maggioritaria dei membri di alto profilo scientifico rispetto a quelli di ruolo tecnico-amministrativo (quando la presenza del Direttore Amministrativo quale Segretario del CdA sarebbe probabilmente sufficiente). Si suggerisce pertanto di emendare il comma 2 dell'Art. 7 con il testo seguente

  Il consiglio è composto dal presidente e da quattro componenti [nominati ...] tra professionalità di alto profilo scientifico nel settore di riferimento, di cui almeno due interni all'ente.

- Per quanto attiene al CS (Art. 8) e al Comitato di Valutazione (CdV, Art. 10) non e' chiaro il ruolo relativo dei due, anche con riferimento all'attuale organizzazione degli Istituti CNR. Questi ultimi infatti hanno un Comitato di Istituto, organo di autogoverno e indirizzo, costituito da membri interni (vuoi ex officio in quanto capi di Sezioni, vuoi eletti dal personale), ed un Consiglio Scientifico, ossia un *visiting committee* con scopi di valutazione costituito da autorevoli scienziati esterni italiani e stranieri. Si ritiene che tale modello sia efficace e pertanto
- Per il CS (Art. 8 comma 2) si suggerisce di trovare un meccanismo di nomina che possa garantire la rappresentativita' del personale interno all'ente (o attraverso meccanismi elettivi per una quota, o prevedendo comunque che una quota almeno paritaria, preferibilmente maggioritaria sia costituita da scienziati interni all'ente, fatte salve le incompatiblita' di cui all'Art. 15)
- Per il CdV (Art. 10) si nota come vi sia una incongruenza tra i criteri di nomina nel comma 2 e il punto d del comma 1Art. 8), come inoltre non sia indicata la scadenza dei membri diversi dal presidente. Ai sensi anche di quanto sopra si suggerisce di emendare tale comma 2 come segue

  Il comitato di valutazione è composto da cinque membri esterni all'ente,scienziati italiani e stranieri di fama internazionale, nominati dal consiglio di amministrazione, di cui due designati dal Ministro dell'università e della ricerca, due designati dal Consiglio Scientifico e uno dalla Conferenza dei rettori delle università italiane. Il presidente del comitato dura in carica quattro anni, come pure gli altri membri, ed è eletto tra i suoi componenti.

Organizzazione interna

Un punto critico del DL INAF e' rappresentato dagli Art. 12, 13 e 14, ossia dalla articolazione in Dipartimenti e dalla definizione degli Osservatori e degli Istituti. Essa pare impropriamente mutuata dal DL di riordino del CNR, che pero' riguarda un ente multidisciplinare, mentre il riordinato INAF, con l'incorporazione dei tre istituti CNR verrebbe ad essere un ente disciplinarmente omogeneo, ed anzi, esprimente (se si considera anche il personale universitario collaborante ai sensi dell'Art.21 e la ampia integrazione *de facto* gia' esistente tra Osservatori ed Universita' in tutte quelle sedi ove esista un Corso di Laurea o un Dipartimento universitario di Astronomia), la quasi totalita' della comunita' scientifica del settore. Sarebbe percio' giustificata una struttura piu' flessibile per venire incontro agli scopi di efficienza e semplificazione enunciati nell'Art.1.

La distinzione tra Osservatori (Art. 13) e Istituti (Art.14) e' (a parte una motivazione storica nella denominazione) e' ***del tutto surrettizia*** ed infatti il testo dei due articoli e' praticamente identico e potrebbe venire unificato. L'unica distinzione fatta e' ***priva di valore scientifico*** e non ha corrispondenza con la realta'. Infatti la "ricerca astronomica" riservata agli Osservatori, include la "ricerca astrofisica spaziale" riservata agli Istituti.

Mantenere una distinzione tra istituti ex-CNR ed osservatori ex-INAF non ha senso scientifico e ***contrasta con i principi ispiratori*** dell'Art.1.

Se la distinzione voleva essere tra chi compie osservazioni ground-based od osservazioni dallo spazio, si nota come p.es. la radioastronomia (prevalentemente da terra) sia svolta da un istituto CNR (IRA), come tutti gli istituti CNR partecipino significativamente a progetti anche internazionali di astronomia ottica, come in numero notevole di Osservatori vi siano gruppi attivi in progetti spaziali o nell'analisi di dati da satellite

Si raccomanda pertanto di sopprimere l'Art. 14 e di emendare l'Art. 13 sostituendo sistematicamente alla dicitura "*gli osservatori*" quella "*gli osservatori e gli istituti*", inoltre il comma 1 dell'Art.13 potrebbe venire riformulato come segue

> *Gli osservatori (che mantengono la loro denominazione storica) e gli istituti sono le unità organizzative territoriali responsabili dell'attività di ricerca dell'ente. Gli osservatori e istituti e la loro dislocazione sul territorio sono definiti dal regolamento di organizzazione e funzionamento dell'ente*

Per quanto attiene ai Dipartimenti come previsti dall'Art. 12 essi ***non hanno senso nel modello proposto,*** mutuato dal DL CNR, in un ente unidisciplinare (e dunque unidipartimentale) quale il riordinato INAF, ne' ha senso la loro predeterminazione per legge in numero pari a 2. Si consideri infatti quanto segue

- la creazione di due Dipartimenti che fossero banalmente quello "ex INAF" e quello "ex CNR" e' in palese contrasto con la definizione stessa di "*affinita' disciplinari e tematiche*"(Art. 12 comma 1) nonche' con gli scopi di cui all'Art.1.
- La creazione invece di Dipartimenti realmente basati su "*affinita' disciplinari e tematiche*" (che sarebbero comunque delle sottodiscipline !) non puo'invece in maniera sensata essere limitata solo a due settori disciplinari e quindi venire fissata per legge, anche per la rapida evoluzione del settore. Si e' criticata sopra l'insufficienza di una distinzione tra "terra" e "spazio", l'unica che potrebbe vedere 2 soli settori. Qualsiasi altra distinzione richiederebbe piu' settori. Una distinzione secondo le bande dello spettro elettromagnetico (alte energie X e gamma, UV, ottico, IR, microonde, radio) richiede piu' di due settori ed e' scientificamente artificiosa. Anche una distinzione secondo altri piu' validi criteri (p.es. planetologia, astrofisica galattica, astronomia extragalattica, cosmologia, astroparticles) richiederebbe piu' di 2 settori
- In ogni caso per dei Dipartimenti realmente basati su tali affinita' disciplinari ***non ha senso che l'afferenza ad essi sia per Istituti ed Osservatori, e non invece del singolo ricercatore o di gruppi di ricerca*** costituiti ad hoc per progetti specifici (e per loro natura altamente dinamici). Infatti in ogni istituzione vi sono ricercatori che si occupano di "discipline" differenti, a volte lo stesso ricercatore partecipa a progetti di discipline diverse e comunque durante la sua carriera scientifica puo' occuparsi (oserei dire e' doveroso che lo faccia !) di cose diverse a tempi diversi
- Se infine si decidesse, come consentito dalla lettera del testo, di istituire un singolo Dipartimento, le sue funzioni duplicherebbero inutilmente quelle che si potrebbero attribuire al Consiglio Scientifico, ancora una volta contro gli indirizzi di semplificazione esposti nell'Art. 1

Si raccomanda pertanto in prima istanza di sopprimere in tutto o in larga parte l'Art. 12 e di attribuire le funzioni ivi elencate ai punti a, c, f, g, h, i, j al Consiglio Scientifico di cui all'Art.8 (le rimanenti venendo a decadere, con l'eccezione del punto b discusso piu' sotto). Tale Consiglio potra' decidere di costituire poi strutture leggere (Dipartimenti temporanei o commissioni consultive) a cui delegare su base tematica parte delle funzioni relative allo *screening* delle proposte di ricerca e alla loro prioritizzazione

In subordine si suggerisce quantomeno di apportare all'Art. 12 i seguenti emendamenti, e cioe' per quanto riguarda la frase finale del comma 1

> *Ad essi fanno riferimento i gruppi di ricerca e i singoli ricercatori, in base ad affinità disciplinari e tematiche.*

e per quanto riguarda il punto d del comma 2 *d.coordinano le attività dei ricercatori e dei gruppi di ricerca ad essi afferenti;*

Un punto di particolare criticita' e' rappresentato dal punto b del comma 2 dell'Art. 12, che prefigura un ***meccanismo dirigistico inusitato nella pratica corrente*** di formazione delle linee di ricerca quando dice che "*i dipartimenti affidano agli osservatori e agli istituti ...la realizzazione dei ... progetti di ricerca*" il che fa supporre per assurdo che il Dipartimento possa assegnare all'osservatorio B una ricerca proposta dall'osservatorio A !

Il meccanismo corrente nella comunita' astronomica internazionale di formazione delle linee di ricerca e' affatto differente :

- per la stragrande maggioranza delle attivita' osservative (su satellite o presso grandi osservatori come l'ESO) i gruppi di ricercatori presentano i loro *proposals* (in risposta ad un *Announcement of Opportunity* competitivo) a un *Time Allocation Committee* internazionale che ne approva alcuni. In alcun casi vi e' anche un supporto finanziario (p.es. per le osservazioni ESO l'ESO sostiene viaggio e soggiorno in Cile), in altri casi, tipicamente per le osservazioni da satellite, i ricercatori presentano separata domanda di fondi, tipicamente all'ASI.
- per i progetti relativi alla costruzione di rivelatori e strumenti per telescopi a terra o su satellite, si formano spontaneamente delle collaborazioni e consorzi internazionali, che in seguito risponderanno ad un *Announcement of Opportunity* competitivo di una agenzia spaziale o di un ente internazionale, che decidera' quali progetti passeranno alla fase esecutiva. Anche qui alcuni enti (ESO, ASI) possono dare dei contratti diretti, altri (ESA, NASA) demandare il finanziamento alle agenzie nazionali

In tutti questi casi la selezione delle priorita' si e' gia' svolta a un livello esterno all'ente, tipicamente internazionale. E' tuttavia spesso necessario che l'ente fornisca risorse addizionali (cio' e' vero particolarmente per i progetti europei in regime di *cofinanziamento*), ed e' anche desiderabile che l'ente proceda ad *Announcement of Opportunity* interni per le "missioni' gestite in prima persona, con meccanismi flessibili e conformi alla pratica internazionale (e' prerequisito ovviamente una certa disponibilita' finanziaria !).

Si considera pertanto indispensabile che il testo del punto b (sia che rimanga nell'art. 12 relativo ai Dipartimenti, sia che venga spostato all'Art. 8) venga emendato come segue

b. assegnano una priorita' ai programmi e ai progetti di ricerca sollecitati su bandi interni all'ente tenendo conto delle proposte formulate dagli stessi istituti, assegnando loro le relative risorse, nonche' assegnano eventuali risorse aggiuntive per il sostegno di programmi e progetti gia' selezionati (ed eventualmente parzialmente finanziati) da enti esterni

A differenza di quanto fatto nel DL relativo al CNR, infine non viene menzionata nel DL INAF alcuna struttura di amministrazione centrale. Si suggerisce di menzionarla p.es. al punto a del comma 1 dell'Art.5 (che potrebbe venire riscritto come "*ufficio di amministrazione centrale alle dipendenze del direttore amministrativo*") o eventualmente in un articolo da introdurre al posto del soppresso Art. 14 che potrebbe definirne o demandare ai regolamenti alcune funzioni chiave, proprie di una struttura leggera e sburocratizzata in accordo con l'Art. 1, quali p.es. la gestione delle retribuzioni del personale e degli oneri relativi ("paghe e contributi") per la quale p.es. gli istituti ex CNR non sono attrezzati.

Gestione del transitorio

Si esprime perplessita' per la coesistenza nello stesso ente di due diversi stati giuridici del personale ex-INAF ed ex-CNR (Art. 20 ed Art. 23 comma 3) senza fare alcun tentativo verso una definizione di uno stato giuridico comune per tutta la ricerca, universitaria e non.

Anche le norme di cui all'Art.21 sono generiche e peggiorative rispetto alla situazione attuale che prevede p.es. graduatorie comuni per il personale di ricerca INAF e quello universitario, oppure la partecipazione del personale universitario aggregato ad istituti CNR all'elettorato attivo e passivo in presenza di accordi di reciprocita'

La ***disciplina del transitorio*** espressa in maniera scheletrica nell'Art. 23 ***e' del tutto insufficiente***. Si ricorda che una cattiva definizione del transitorio e' foriera della paralisi dell'attivita' quotidiana di ricerca. In particolare :

- Non sono indicate scadenze per la preparazione dei nuovi regolamenti (che in ogni caso non dovrebbero venire demandati al direttore amministrativo se non per una consulenza di regolarita' formale), ne' sono indicate date e scadenza per regolamentare il transitorio
- Il DL di riordino dell'INAF non contiene nulla sui regolamenti che si applicano agli istituti CNR confluiti in attesa della approvazione dei nuovi regolamenti per "*garantire la continuita' delle funzioni*" (a differenza di quanto previsto nel DL di riordino del CNR per gli istituti che ivi confluiscono (Art. 24 comma 7 di tale decreto). La situazione e' delicata in quanto i vecchi regolamenti INAF non possono applicarsi agli istituti ex CNR, mentre i vecchi regolamenti CNR presuppongono l'esistenza della amministrazione eentrale. Probabilmente e' necessario un ufficio stralcio presso il CNR che gestisca per conto INAF le cose essenziali (come il pagamento degli stipendi e degli oneri previdenziali e fiscali) per il funzionamento degli istituti confluiti nell'INAF.
- Non vi sono norme di protezione del personale CNR che passa all'INAF dal punto di vista previdenziale (quale la garanzia della continuita' delle pratiche contributive gia' iniziate, p.es. i riscatti di laurea, o il TFR in buoni fruttiferi per il personale iscritto INPS, o il rilascio di una certificazione di tutti i periodi di contribuzione inclusi i periodi di congedo all'estero per il personale iscritto INPDAP)
- Per il personale ricercatore CNR soggetto al contratto collettivo (CCNL) si ricorda che l'art. 64 del CCNL vigente accantonava fondi specifici per bandire concorsi di avanzamento carriera per sanare le "anomale permanenze" nella fascia iniziale di ricercatori con anche oltre 20 anni di attivita' a causa della passata carenza di concorsi. Il CNR stava espletando le pratiche preliminari e doveva solo ripartire i posti tra le aree disciplinari per poter bandire i relativi concorsi. E' indispensabile che i fondi relativi all'area astrofisica siano trasferiti all'INAF e che questa provveda entro p.es. 6 mesi a espletare i relativi concorsi.
- Il passaggio all'INAF delle strutture degli istituti CNR situati nelle ex Aree di Ricerca (ossia in condominio con altri istituti) puo' non essere semplice. P.es. per quanto riguarda le connessioni di rete Internet, essenziali alla moderna ricerca, le norme GARR prevedono linee separate per enti diversi, il che ovviamente non si puo' avere a costo zero, mentre occorrerebbe prevedere una deroga per l'utilizzo congiunto delle linee esistenti di aceesso alla rete GARR. Risulta pure complessa la definizione e divisione delle proprieta' edilizie.
- Non e' chiaro perche' al comma 3 dell'art. 23 il mantenimento dello stato giuridico venga ristretto al personale a tempo indeterminato, e non anche alle posizioni a tempo determinato in corso fino alla scadenza del contratto. Si ricorda poi che nel CNR sono da sempre esistite posizioni (denominate correntemente "articolisti" con riferimento variabile nel tempo agli art. 36, 23 o 15 di vari DPR o regolamenti) di ricercatore a tempo determinato, finanziate su fondi interni o piu' spesso esterni, ma del tutto assimilate quale trattamento economico e giuridico ai ricercatori e tecnologi di ruolo. Tuttavia non esiste nell'art. 20 del DL INAF ne' altrove (come pure nel corrispondente DL CNR) alcuna norma che garantisca di poter bandire in futuro consimili posti a tempo determinato.
- Inoltre l'indicazione dei requisiti per l'assunzione del personale ricercatore e le modalita' dei concorsi si limita nel DL INAF a una frasetta schematica (comma 2 art. 20) a differenza delle norme ben piu' precise nell'art. 21 del DL CNR.

2) DL di riordino del CNR

Per quanto riguarda i preamboli del DL sul CNR s***i esprime preoccupazione per l'assenza di considerazione per la ricerca fondamentale***, che si evince dalla scelta della lista delle macro aree al comma 2 dell'Art. 3 che tralascia completamente notevoli settori disciplinari di ricerca pura (e che comunque, data la dinamicita' dell'evoluzione della ricerca non avrebbe senso predefinire per legge) e da alcune espressioni *a la page* il cui significato pero' sfugge a qualsiasi membro della comunita' scientifica (quali il perseguimento di "*di discipline e tecnologie diffusive*" Art.2 comma 1). La situazione e' solo parzialmente mitigata, per quanto attiene alla mia disciplina, dallo scorporo dell'astrofisica dal CNR verso l'INAF.

Per quanto riguarda la composizione degli organismi direttivi del CNR si esprimono considerazioni analoghe a quelle fatte sopra per l'INAF relative alla necessita' di introdurre una rappresentanza almeno paritaria dei ricercatori interni nei vari consigli (con l'eccezione del Comitato di Valutazione che deve essere costituito tutto da esterni), preferibilmente almeno in parte elettiva o comunque rappresentativa degli istituti, nonche' alla necessita' che tutti i membri degli organismi direttivi siano scienziati di fama internazionale, scelti (selezionati, eletti o nominati) da organi della comunita' scientifica entro la comunita' scientifica. .

Per quanto riguarda l'articolazione in Dipartimenti, essa assume un senso in un ente multidisciplinare quale al CNR (a differenza di quanto avviene per l'INAF, cfr. sopra), in quanto recupera e perfeziona la rappresentanza per temi disciplinari (che era p.es. parzialmente presente nei vecchi Comitati Nazionali di Consulenza ed e' scomparsa con la riforma del 1999. Tuttavia ***si esprime preoccupazione*** sia per la rigidita' della definizione delle macro aree a cui i dipartimenti sono legati, e soprattutto per un certo accentramento dirigistico di funzioni, tra le quali alcune, come la norma al punto b del comma 2 dell'Art. 12 secondo cui essi "*affidano*" le ricerche agli istituti, non trovano posto nella pratica corrente di formazione delle linee di ricerca di alcuna sana organizzazione scientifica (come gia' spiegato opra per l'INAF)

3) DL di riordino dell'ASI

Si osserva come in nessun luogo del DL venga fatto riferimento ad una riserva di destinazione di una quota dei fondi alla ricerca di base, che era presente nella legge istitutiva dell'ASI ed era stata mutuata dagli statuti dell'Agenzia Spaziale Europea.

Si esprime preoccupazione per tale assenza, e per la mancata indicazione di un organo di *peer reviewing* scientifica (funzione in passato svolta dal Consiglio Scientifico composto da membri provenienti dalle istituzioni di ricerca) a cui affidare la valutazione delle proposte di ricerca presentate da parte degli istituti scientifici.