



Valorizzazione del ruolo dei ricercatori e più autonomia statutaria e gestionale: cosa cambia con il D.lgs. n. 218/2016 negli Enti pubblici di Ricerca

di Liana Verzicco

Segretario generale ANPRI – Associazione Nazionale Professionale per la Ricerca

Il decreto legislativo n. 218/2016 “Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell’articolo 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124”, non ha il profilo della tanto attesa riforma del sistema ricerca che tutta la comunità scientifica auspicava, ma è pur sempre un primo significativo segnale di attenzione da parte delle istituzioni verso i problemi degli Enti pubblici di ricerca, fin qui costretti ad operare all’interno di un sistema di regole fortemente inadeguate.

Il Parlamento aveva iniziato ad occuparsi dei problemi della ricerca pubblica affidando alla VII Commissione permanente del Senato “Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport”, l’affare “Enti pubblici di ricerca”. Dopo un lungo lavoro di ascolto di tutte le componenti della ricerca italiana, la Commissione aveva infine prodotto un’articolata Risoluzione, la n. 235 del 2014, forse il più organico e avanzato documento mai realizzato dalle Istituzioni sul sistema ricerca. La risoluzione, approvata da tutti i gruppi politici, impegnava il Governo ad un ampio intervento sul sistema della ricerca, indicando, tra gli obiettivi principali, la realizzazione di una *governance* unitaria del sistema (anche istituendo una cabina di regia interministeriale), il recepimento della Carta europea dei ricercatori, la definizione dello stato giuridico di Ricercatori e Tecnologi per consentire l’effettiva circolarità tra gli EPR, con le università e con le istituzioni di ricerca nazionali e internazionali, l’introduzione di regole specifiche per il settore della ricerca, diverse da quelle generali delle Pubbliche Amministrazioni, oltre alla necessità di incrementare e razionalizzare i finanziamenti, superare il turnover e attuare un piano straordinario di assunzioni negli EPR per riassorbire il precariato.

La Risoluzione aveva quindi creato le premesse politiche perché nella XVII legislatura si potesse realizzare una riforma complessiva del sistema ricerca. Il Governo ha invece preferito intervenire, utilizzando la legge delega n. 124/2015, art. 13, con un provvedimento più mirato e circoscritto alla semplificazione delle attività degli Enti pubblici di ricerca e all’effettivo recepimento, negli statuti degli enti, della Carta europea dei ricercatori e del documento *European Framework for Research Careers*.



Inizialmente, il MIUR aveva proposto uno schema di decreto che, puntando a superare le differenze di status che separano i ricercatori italiani e impediscono la necessaria mobilità e circolarità delle competenze e delle conoscenze all'interno del sistema ricerca, modificava l'ordinamento professionale per allineare lo status e le carriere dei ricercatori e tecnologi degli EPR a quelle della docenza universitaria. Il progetto era molto ambizioso e innovativo, ma si è arenato di fronte alle resistenze degli altri Ministeri vigilanti e dei sindacati da sempre contrari all'ordinamento professionale degli universitari così come definito dalla legge n. 240/2010 (Gelmini) e alla "decontrattualizzazione" dei ricercatori e tecnologi degli EPR.

Di concerto con i Presidenti degli Enti, il Miur ha quindi elaborato una nuova proposta, più strettamente legata e circoscritta alla delega assegnata al Governo dall'art. 13. Con il D.lgs. n. 218, pubblicato in G.U. il 25 novembre dello scorso anno, gli obiettivi della delega sono stati tradotti in misure che prevedono ampia autonomia statutaria e gestionale, l'adeguamento degli Statuti alla Carta europea dei ricercatori e maggiore libertà nella programmazione delle attività e delle assunzioni di personale. Si è così, finalmente, avviato un percorso volto a modernizzare il sistema, rendendolo più libero dai vincoli burocratici e perciò più efficiente e competitivo, oltre a valorizzare il ruolo dei ricercatori e tecnologi ai quali vengono riconosciuti, per legge, diritti e doveri secondo i principi indicati dalle raccomandazioni europee.

Autonomia statutaria per tutti gli EPR

Con il decreto legislativo n. 218, tutti gli Enti pubblici di ricerca avranno, per la prima volta, un riferimento normativo comune¹⁵, considerando che le norme approvate si applicano a tutti gli Enti pubblici di ricerca, indipendentemente dal Ministero vigilante, e non più ai soli Enti vigilati dal MIUR (come fin qui previsto, invece, dal D.lgs. n. 213/1999). Viene quindi data ampia attuazione all'art. 33 della Costituzione¹⁶, riconoscendo autonomia statutaria e regolamentare a tutti gli Enti di ricerca, senza eccezione alcuna, anche se gli Enti si "autogoverneranno" come le università ma continueranno ad essere, di fatto, controllati dai Governi e dagli apparati ministeriali attraverso le nomine dei

¹⁵ Le disposizioni previste dagli artt. 2,7,9-13 e 15-17 si applicano anche al personale di ricerca ex ISPESL trasferito in INAIL e al personale di ricerca già ISFOL trasferito in ANPAL.

¹⁶ «Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 33, c. 6, della Costituzione).



Presidenti e di gran parte dei componenti dei Consigli di Amministrazione. Le nuove norme, comunque, avvicinano gli EPR al mondo accademico e costituiscono un passaggio importante per rilanciare il progetto, avviato con la legge Ruberti del 1982, di dare unitarietà al sistema della ricerca. Da allora, il sistema ricerca ha visto in realtà crescere le distanze tra le università “autogovernate” e gli EPR “eterodiretti”, distanze che hanno via via accentuato l’anomalia tutta italiana della sostanziale disomogeneità dei due sistemi in termini di status, di trattamento economico e di condizioni di lavoro dei ricercatori. Ci vorrà ancora del tempo per avere un vero e proprio sistema integrato enti-università, ma l’autonomia statutaria e regolamentare introdotta dal D.lgs. n. 218 rappresenta un passo importante verso l’avvicinamento delle due “gambe” del sistema.

Meno vincoli gestionali e maggiori responsabilità e capacità decisionale per gli Enti

La semplificazione gestionale rappresenta un importante passo ai fini del riconoscimento della peculiarità degli Enti di Ricerca rispetto al resto della Pubblica Amministrazione, elemento indispensabile per operare in un settore avanzato e competitivo, in particolare in ambito internazionale, come è la ricerca scientifica.

La semplificazione introdotta dal decreto elimina molti dei vincoli gestionali previsti per la PA e mette tutti gli EPR in condizione di muoversi all’interno di un sistema di regole più snello e più appropriato alle esigenze del settore, a cominciare dalla maggiore autonomia nelle assunzioni di personale, che gli Enti potranno fare liberamente – senza vincoli di turn over – dovendo solo garantire che le spese per il personale non superino l’80% della media delle entrate dell’ultimo triennio (non solo fondi pubblici ma anche finanziamenti europei e *partnership* con soggetti privati). In questo modo, gli Enti potranno tornare alla programmazione autonoma dei Piani triennali di attività, con i quali determinare la consistenza e le variazioni dell’organico e del piano di fabbisogno del personale sulla base delle loro effettive esigenze, premessa indispensabile per avviare un percorso di assorbimento del precariato esistente.

Svincolati dal ricorso obbligatorio al mercato elettronico per gli acquisti di attrezzature scientifiche, inoltre, gli Enti potranno dotarsi di regolamenti che semplifichino le procedure di acquisto di beni e servizi funzionalmente destinati all’attività di ricerca. Al tempo stesso sono eliminati i controlli preventivi sui contratti per esperti e collaboratori professionali da parte della Corte dei conti e consentita la semplificazione delle regole di rendicontazione delle spese di missione. Infine,



introdotta da alcuni anni solo per gli Enti vigilati dal MIUR, viene estesa a tutti gli EPR la possibilità di assumere per chiamata diretta con contratto a tempo indeterminato ricercatori o tecnologi che si siano distinti per merito eccezionale o che siano stati insigniti di alti riconoscimenti scientifici in ambito internazionale. Questa misura, applicabile nell'ambito del 5% dell'organico dei ricercatori e tecnologi, difficilmente però potrà riuscire a rinnovare concretamente la rete pubblica della ricerca se nel contempo non si renderà complessivamente più attraente il sistema scientifico italiano con meccanismi di reclutamento certi e trasparenti, progressioni di carriera basate sul merito, ambienti di lavoro stimolanti e dinamici, strutture efficienti e avanzate.

Tempi definiti per il Recepimento della Carta Europea dei Ricercatori e per l'adeguamento di Statuti e Regolamenti

La Carta Europea dei Ricercatori fu sottoscritta da tutti i Presidenti degli EPR nel 2005, ma da allora nessun Ente l'ha veramente mai applicata. Con il decreto legislativo n. 218 viene fissato, per la prima volta, un termine per il suo effettivo recepimento: dalla data di entrata in vigore del decreto (10 dicembre 2016), gli Enti hanno sei mesi di tempo (prorogabili di ulteriori tre mesi) per adeguare i propri statuti e regolamenti alle disposizioni che si ispirano alla Carta europea, al Codice di Condotta per l'Assunzione dei Ricercatori, e alle indicazioni contenute nel documento *European Framework for Research Careers*. A partire dal 2018, l'attuazione da parte degli Enti delle prescrizioni e delle indicazioni contenute nel decreto e nei documenti europei sarà monitorata annualmente dai Ministeri vigilanti, che dovranno predisporre ogni anno una relazione da inviare al Parlamento.

L'adeguamento dovrà garantire, in particolare, più libertà di ricerca, portabilità dei progetti, valorizzazione professionale, adeguati sistemi di valutazione e l'adozione negli Statuti di modelli organizzativi preordinati alla valorizzazione, partecipazione e rappresentanza dell'intera comunità scientifica nazionale di riferimento.

Primi passi verso lo stato giuridico dei Ricercatori e Tecnologi

I Ricercatori e Tecnologi ottengono un primo importante riconoscimento del loro "status" professionale con l'articolo 2 del D.lgs. n. 218, dove sono elencati i principali diritti e doveri dei ricercatori. Per la prima volta, è una legge a stabilire, al di fuori dell'ambito della contrattazione, le



caratteristiche, le prerogative e gli impegni dei “professionisti” della ricerca pubblica che devono essere considerati parte integrante delle istituzioni in cui lavorano, come indicato nella Carta europea dei ricercatori. Non è ancora un vero e proprio stato giuridico, ma si tratta indubbiamente di un importante passo in avanti verso il riconoscimento pieno della specificità professionale dei ricercatori e tecnologi.

La partecipazione dei Ricercatori e tecnologi agli organi scientifici e di governo

Tra i diritti elencati nell'art. 2 del decreto, uno dei più importanti è quello che garantisce una rappresentanza elettiva di ricercatori e tecnologi negli organi scientifici e di governo degli Enti.

I risultati e la qualità dell'attività dei ricercatori non dipendono solo dalle loro capacità professionali e dal loro impegno verso l'innovazione, ma sono ovviamente correlate e dipendenti dalle scelte organizzative dell'ente in cui operano. E' perciò di grande rilevanza che nei Consigli scientifici così come nei Cda, vale a dire negli organismi dove si decidono le strategie scientifiche ed organizzative degli Enti, siano presenti anche i rappresentanti eletti dei ricercatori e tecnologi.

La governance del sistema

La mancanza di una vera e propria *governance* del sistema è una delle maggiori criticità che la Risoluzione della VII Commissione aveva ben messo in evidenza, auspicando la costituzione di una cabina di regia interministeriale con funzioni di indirizzo e programmazione delle politiche della ricerca e dei relativi stanziamenti, assicurando il coordinamento con le altre politiche nazionali. Gli EPR sono 20, divisi tra Enti vigilati dal MIUR (12) ed Enti vigilati da altri Ministeri (8), una frammentazione che è tra le principali cause della mancata messa a sistema di conoscenze e risorse necessarie ad aumentare il livello di competitività internazionale della ricerca pubblica italiana. Anche in questo caso le resistenze dei vari Ministeri non hanno consentito di cogliere l'occasione per dare nuova e forte unitarietà al sistema, permettendo solo l'istituzione della Consulta dei Presidenti degli Enti pubblici di ricerca (art. 8). Questo organismo ha il compito di svolgere una funzione di raccordo e coordinamento tra gli Enti pubblici di ricerca al fine di formulare specifiche proposte alla Presidenza del Consiglio e ai Ministeri vigilanti e contribuire così alla redazione, attuazione e aggiornamento del



Programma nazionale della ricerca (PNR). Può inoltre elaborare, per quanto di competenza, proposte sulle tematiche inerenti la ricerca alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Presso la Presidenza del Consiglio è inoltre costituito un Comitato formato da esperti di alta qualificazione, da rappresentanti della Consulta dei Presidenti e da rappresentanti della Conferenza dei Rettori (CRUI), con compiti consultivi e di monitoraggio inerenti il PNR, che rappresenta il primo tentativo di mettere insieme le varie filiere del sistema.

Il quadro della nuova *governance* del sistema degli EPR, si completa con l'istituzione di un organismo di rappresentanza collettiva dei ricercatori e tecnologi composto dagli eletti nei singoli Enti, che potrà formulare pareri e proposte ai Ministeri vigilanti e alla Presidenza del Consiglio su tematiche attinenti la ricerca.

Conclusioni

Il decreto legislativo n. 218, pur condizionato dai limiti imposti dalla legge delega n. 214/2015, si configura come uno strumento importante per rafforzare e rinnovare gli Enti pubblici di ricerca. Spetta ora ai vertici degli Enti, che fin qui hanno governato in modo sostanzialmente autoreferenziale, dimostrare di avere capacità di innovazione e di autoriforma, aprendosi ad una nuova *governance* allargata alla comunità scientifica e coinvolgendo nella gestione e nella programmazione delle attività scientifiche tutti i ricercatori e tecnologi che operano negli Enti. Il fine non è solo quello di rendere il sistema ricerca italiano più moderno, efficiente e competitivo, ma anche quello di superare i particolarismi e le barriere che ancora dividono chi "fa ricerca" favorendo gli scambi e la mobilità tra le varie filiere e tra i vari Paesi della UE, in modo da rendere la comunità scientifica, nazionale ed europea, una vera e propria "casa comune" dei ricercatori.