

IX CONGRESSO NAZIONALE ANPRI

Roma, 20 aprile 2015

**STATUS GIURIDICO E SEMPLIFICAZIONE DEGLI EPR:
BREVE RIFLESSIONE SULL'ITER LEGISLATIVO DELL'ART. 13
DELLA LEGGE DI RIFORMA DELLA P.A.****di Fabrizio Bocchino**

Le audizioni e la discussione avvenuta in Commissione cultura al Senato relative alla risoluzione sugli Enti Pubblici di Ricerca (EPR), avvenute fra il Febbraio e l'Ottobre del 2014, hanno posto con forza, fra i vari temi affrontati, quello dello *status* giuridico dei Ricercatori e Tecnologi e della semplificazione delle norme che riguardano questi Enti. E' emersa da parte della comunità scientifica l'esigenza diffusa di revisione di alcune norme che regolano le attività degli EPR, nel senso di un deciso snellimento delle procedure, nonché di legificazione di alcuni aspetti riguardanti la professione del ricercatore EPR. A ben vedere, quest'ultima necessità si può inquadrare nel discorso molto più generale della creazione di uno spazio unico della ricerca, promosso da tempo a livello europeo, ma che in Italia trova delle notevoli difficoltà implementative, vigendo delle differenze formali e sostanziali nella regolamentazione delle professioni dei lavoratori della conoscenza, a seconda della loro appartenenza a Università, EPR, Agenzie, Centri di ricerca regionali o locali e settore privato. Si è ritenuto che tali differenze siano da ostacolo alla mobilità dei Ricercatori e, dunque, in ultima analisi delle idee fra i vari settori della ricerca pubblica e privata. In particolare, per quello che riguarda il settore universitario e quello degli EPR, è stata notata la differenza fra il regime dei Ricercatori universitari, c.d. "regime pubblicistico", non contrattualizzato, il cui *status* giuridico è definito *ope-legis*, ed il regime privatistico del pubblico impiego a cui sono assoggettati invece i Ricercatori e Tecnologi degli EPR (così come tutti gli altri lavoratori della P.A.), con relativa contrattazione collettiva che regola tutti gli ambiti della loro professione. Ritorniamo a breve su questo nodo, perché lo ritengo cruciale per inquadrare gli sviluppi del dibattito sorto intorno allo *status* giuridico dei Ricercatori EPR.

Nel corso dell'*iter* parlamentare del disegno di legge A.S. 1577 di origine governativa c.d. "Madia" (dal nome del ministro primo firmatario On. Maria Anna Madia) sulla riforma della Pubblica Amministrazione, ora Legge n. 124/15 del 7 agosto 2015 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.", a distanza di vari mesi dall'approvazione della sopramenzionata risoluzione abbiamo avuto la possibilità di aprire nuovamente al Senato la discussione su alcuni temi trattati nella risoluzione sugli EPR ed oggetto di impegnativa al Governo. Tra quelli che hanno ricevuto più consenso vi sono quelli sopracitati dello snellimento delle procedure e dello *status* giuridico dei Ricercatori e Tecnologi degli EPR. Il DdL Madia è approdato in prima lettura al Senato, e le questioni in oggetto del presente scritto sono state poste in Commissione Affari Costituzionali e Bilancio attraverso un emendamento a mia prima firma che introduceva due deleghe al Governo. E' interessante notare che nel passaggio nelle Commissioni l'emendamento ha suscitato alcune perplessità di natura economica-contabile piuttosto che nel merito, che ne hanno decretato una prima bocciatura. Questo ci ha dato la possibilità di formularne un nuovo testo che abbiamo presentato per il passaggio in aula, dove, nonostante alcune residuali questioni di bilancio poi superate, è avvenuto il vero dibattito nel merito, proseguito alla Camera dei Deputati, e culminato nella definitiva approvazione di un testo ulteriormente riformulato, diventato l'articolo 13 della Legge n. 124/15.

Se dovessi dare un giudizio personale sulla discussione avvenuta, innanzi tutto, sottolineerei il primo grande dato positivo. Dopo una lunga stagione di tagli e di silenzio, il Parlamento ed il Governo discutono nel merito di due questioni di fondamentale importanza, sollevate da quelle stesse comunità scientifiche degli EPR la cui voce è stata per troppo tempo ignorata. E discutere è sempre un dato positivo, senza se e senza ma. Non si scambi però questo giudizio per un'(auto)assoluzione: bisogna fare di più e fare meglio. La risoluzione approvata al Senato delinea un quadro di interventi coerente, sebbene non esaustivo, che permetterebbe al sistema di uscire dalla fase "emergenziale": essa individua 14 interventi (fra cui appunto rientrano i 2 approvati nella legge Madia), ma che si intendono collegati fra di loro da una relazione di "simultaneità", non di "alternatività". Non basta farne qualcuna, bisogna affrontarle tutte. Ed anche il quadro delle priorità è chiaro: più risorse, destinate prioritariamente a ridurre la devastante piaga del precariato, favorendo quel ricambio che anni di miopi limitazioni sul *turn-over* hanno di fatto azzerato. Non dimentichiamoci mai che gli ottimi risultati raggiunti dai nostri EPR sono quasi interamente ottenuti con il duro lavoro di Ricercatori professionisti trentenni e quarantenni che non hanno mai conosciuto nella loro vita un contratto di lavoro stabile. Dunque, senza le risorse umane e finanziarie, l'efficacia di qualsiasi intervento rischia di essere davvero limitata. Tuttavia, l'agenda parlamentare è quasi sempre dettata di fatto dal Governo, attraverso l'abuso della potestà legislativa (specie sotto forma di delega) e della decretazione di urgenza, e dunque spesso i parlamentari si ritrovano a "subire" le priorità imposte. Da qui la necessità di agire seguendo un criterio di contingenza e opportunità, che ci ha portato alla scelta di aprire comunque la discussione sullo *status* giuridico e sullo snellimento delle procedure prima ancora che ci fosse la possibilità di avviarla sul tema delle risorse.

Passando ora nel merito, io credo che nella discussione avvenuta in Parlamento sia mancata una ponderata riflessione sulla natura del pubblico impiego nel settore della conoscenza, proprio partendo dalla più evidente differenza tra quello che, semplificando forse eccessivamente, ho già definito regime "pubblicistico" o "non-contrattualizzato" (Università) e "contrattualizzato" (EPR). Io temo che tale riflessione sia stata negli ultimi tempi messa un po' sotto il tappeto e trascurata, ed oggi, in tempi in cui una politica eccessivamente dirigista e leaderistica sembra scagliarsi contro tutti i corpi intermedi, soprattutto sindacali, è piuttosto difficile affrontarla a viso aperto, lucidamente e senza fraintendimenti. Eppure io credo che sia arrivato il momento di farlo.

Vorrei partire facendo una dovuta premessa. I lavoratori della conoscenza, Ricercatori universitari, EPR, privati (e per certi aspetti anche gli insegnanti del sistema nazionale di istruzione, ma non è questa la sede per discuterne) non sono per nulla assimilabili ai loro colleghi di altri comparti del pubblico impiego. Essi infatti godono di un'autonomia professionale, di libertà di ricerca, di assenza di vincoli di fiduciarità con i loro "superiori", che derivano direttamente dal tipo di lavoro profondamente intellettuale e "creativo" a cui sono chiamati. Produrre conoscenza è profondamente e strutturalmente diverso dal produrre beni di consumo o servizi. Ad esempio, non si può imbrigliare la mente in un orario lavorativo, l'intuizione può avvenire a qualsiasi orario, magari mentre il Ricercatore non è in laboratorio. Oppure si pensi al risultato negativo di una mancata scoperta: esso stesso è conoscenza, che sarà utile ad altri Ricercatori per imboccare la strada giusta, ed ha quindi un'accezione del tutto positiva. La mancata produzione di un bene o la mancata erogazione di un servizio invece è considerata sempre una negatività.

Come codificare questa "specialità" nella legislazione del lavoro? Io credo che questo è uno degli aspetti alla radice dell'esistenza di uno *status* giuridico dei professori e ricercatori universitari e del regime c.d. "pubblicistico", in cui tutti gli aspetti della professione sono regolati per legge direttamente dall'organo espressione della sovranità popolare, il Parlamento, e sono sottratti alla

contrattazione nazionale di categoria. In questo vi si legge, almeno in teoria, un più alto riconoscimento della professione, ed allo stesso tempo una tutela data dalla (presunta) stabilità delle disposizioni, le quali, per essere cambiate, richiedono che si esprima il plenum assembleare, un accordo dunque con il popolo sovrano piuttosto che con una o più associazioni di categoria. Questa interpretazione risulta più che mai attuale alla luce della recente tendenza della politica, oltre al già citato depotenziamento degli organismi intermedi, anche alla riduzione dei comparti di contrattazione collettiva disposta dalla riforma c.d. Brunetta (d.lgs. 150/2009), che rischia di assimilare il comparto ricerca ad altri meno consoni comparti (ad es. quello ministeriale, vedasi il caso delle famose Tabelle di equiparazione), con gravissimo danno, a mio parere, del riconoscimento della valenza strategica della professione del Ricercatore. Un problema questo a cui saranno immuni i professori e ricercatori universitari proprio in virtù del loro *status* giuridico.

Naturalmente vi è anche il c.d. rovescio della medaglia. Il sistema pubblicistico si basa su di un'assunzione fondamentale, senza la quale ne viene minato il patto sociale che lo sottintende. E cioè che il Parlamento (dunque il popolo sovrano, il Paese) riconosca il valore della conoscenza quale "bene comune" primario, ne riconosca il valore fondante della società, oltreché il vero motore che permette ad una società di superare le piccole e grandi sfide che un mondo complesso quale quello in cui oggi viviamo ci pone costantemente: malattie, calamità, cambiamenti climatici, crisi economiche, disuguaglianze sociali, disoccupazione, povertà, energia, sostenibilità, ecc. Solo se vi è questo riconoscimento il Parlamento può riconoscere quell'eccezione culturale di cui dicevamo prima e fungere da "tutore" della professionalità dei lavoratori della conoscenza. Da qui dunque scaturisce immediatamente la riflessione: siamo in queste condizioni?

Lontano dai facili qualunquismi, purtroppo la risposta a questa domanda non può essere del tutto positiva, visto che il nostro paese ormai da molti anni non raggiunge le medie europee di investimento in Ricerca & Sviluppo, una responsabilità che ricade interamente sulla politica, e che non è certo sintomo di alta considerazione sui temi dell'alta formazione e della ricerca. Se a questo si aggiunge anche la già accennate difficoltà che l'azione legislativa di origine parlamentare possiede nel dettare le priorità dell'agenda politica, il quadro complessivo non è certo confortante. I sostenitori di questo scenario talvolta prendono ad esempio la vicenda degli scatti stipendiali: bloccati per anni per i dipendenti contrattualizzati e non, solo all'inizio di quest'anno sono stati sbloccati solo per il personale contrattualizzato, generando così la paradossale situazione che i Ricercatori degli EPR ricevono da quest'anno gli scatti, mentre i professori e Ricercatori universitari non li ricevono. Addirittura in due EPR, e cioè INAF e INGV, essendovi per motivi storici Ricercatori sia contrattualizzati che non contrattualizzati¹, la discriminazione relativa al trattamento degli scatti stipendiali riguarda Ricercatori dipendenti dalla stessa amministrazione! Lo sblocco per i soli contrattualizzati viene messo in relazione, secondo questa tesi, alla pressione dei sindacati di categoria, contrapposto al disinteresse del Parlamento.

Vi sono dunque, come abbiamo visto, delle motivazioni sia in un senso che in un altro per supportare l'idea della definizione di uno *status* giuridico dei Ricercatori degli EPR, ed è auspicabile che si sviluppi un dibattito il più ampio possibile su questo tema, sia in Parlamento sia fuori di esso. E' questa la prima raccomandazione che mi sento di trasmettere, ed un impegno di cui mi faccio carico. Nelle more dell'allargamento della discussione, abbiamo scelto, in concomitanza della discussione del DDL Madia al Senato, di adottare una soluzione di

¹ I Ricercatori non contrattualizzati negli EPR sono del personale degli ex Osservatori Astronomici e Geofisici che prima della costituzione degli EPR costituivano entità giuridica separata. Successivamente gli Osservatori sono confluiti nei costituendi EPR, ma i Ricercatori hanno conservato il loro status giuridico, generando la dicotomia fra loro ed i colleghi Ricercatori contrattualizzati del medesimo Ente. Tale situazione ancora oggi persistente è fonte di inefficienze gestionali nonché di disparità di trattamento, ed ha generato nel tempo persino alcuni contenziosi.

compromesso, cioè una rilegificazione di solo parte degli aspetti della professione ed in particolare quelli riguardanti l'autonomia professionale e la libertà di ricerca, che sono a nostro parere più a rischio in questo momento, lasciando tutti gli aspetti retributivi alla contrattazione. Questa soluzione ha il pregio di unire le motivazioni migliori sia della tesi "pubblicistica" che di quella "contrattualizzata", e rappresenta un passo avanti nell'ambito del processo di armonizzazione delle disposizioni riguardanti la figura del Ricercatore, sia esso universitario che appartenente ad EPR. E' un vero peccato che durante il passaggio alla Camera dei Deputati si sia scelto di rimuovere il riferimento allo *status* giuridico dei Ricercatori, di fatto depotenziando la portata della delega da noi originariamente proposta al Senato. Io credo che questo risultato sia la diretta conseguenza dell'eccessiva semplificazione del dibattito su un tema che invece richiede una discussione molto più approfondita, nonché un'adeguata conoscenza della storia dei rapporti di pubblico impiego nel settore della conoscenza.

La presentazione dei decreti delegati sugli EPR originanti dall'art. 13 della riforma della Pubblica Amministrazione rappresenterà ancora una volta un momento in cui si accenderanno forti e chiari in Parlamento i riflettori sulla ricerca pubblica. E' auspicabile che già sin d'ora ci prepariamo ad affrontare il relativo dibattito che ne scaturirà. Solo con un'interlocuzione costante fra comunità scientifica, parti sociali, associazioni, parlamentari e Governo si potrà realizzare un vero cambiamento condiviso.

FABRIZIO BOCCHINO

Laureato in Fisica nel 1993 presso l'Università di Palermo con la votazione di 110/100 e la lode, con una tesi di Astrofisica alle alte energie. Dottorato in Fisica presso l'Università di Palermo nel 1997.

Impiegato come Funzionario di Elaborazione Dati presso l'Osservatorio Astronomico di Palermo dal 1998 al 1999, con compiti di coordinamento delle attività del CED. Borsa di studio post-dottorato presso la Divisione di Astrofisica alle Alte Energie della Agenzia Spaziale Europea (ESA), con sede a Noordwijk (Olanda), dal 1999 al 2001, dove ha studiato l'emissione nella banda dei raggi X dei resti di supernova. Dal 2001, ricercatore astronomo presso l'Istituto Nazionale di Astrofisica (INAF) - Osservatorio Astronomico di Palermo, dove si è occupato di ricerche riguardanti le esplosioni di supernove, loro interazione con il mezzo interstellare, e produzione di raggi cosmici. E' stato responsabile e co-responsabile di vari progetti di finanziamento su queste ed altre tematiche ottenuti su base competitiva dall'Agenzia Spaziale Italiana, Ministero dell'Università e della Ricerca e dall'Unione Europea. E' autore di 68 pubblicazioni scientifiche su riviste di settore internazionale con referee e di moltissimi contributi a congresso, anche su invito. E' stato più volte convocato dalla NASA e dall'Agenzia Spaziale Europea (ESA) a partecipare a comitati di valutazione di progetti scientifici, ed è stato più volte invitato dalle più prestigiose riviste del settore (The Astrophysical Journal, Astronomy and Astrophysics, ecc.) a servire come referee per la valutazione di articoli scientifici. Nel Marzo 2013 è eletto senatore nel collegio siciliano, ed attualmente ricopre la carica di Vicepresidente della Commissione cultura del Senato.

Contatti: fabrizio.bocchino@senato.it