

L'ATTIVITÀ DI RICERCA NEGLI ENTI PUBBLICI TRA INFLUENZE GOVERNATIVE E DECRETO LEGGE 218/2016

Michele Bonetti, Giulia Cerrelli

Riassunto

Il decreto legislativo 218/2016, recependo varie normative europee, attuando quanto previsto dalla Carta Europea dei Ricercatori e considerando le richieste da anni avanzate dalla comunità scientifica, ha spinto gli Enti Pubblici di Ricerca a riformare i propri statuti prevedendo la partecipazione di almeno un Ricercatore/Tecnologo all'interno dei consigli di amministrazione. Nonostante la resistenza conservativa perseguita dagli Enti nell'applicazione della normativa e la metodologia insoddisfacente con la quale essa è stata applicata, l'articolo sottolinea le novità e le opportunità che possono aprirsi nella gestione degli Enti di Ricerca.

Parole chiave: DL 218/2016, Ricercatori EPR, Gestione EPR.

La condizione dei Ricercatori e Tecnologi all'interno degli Enti Pubblici di Ricerca è oggi tristemente nota e sottoposta a continue attenzioni mediatiche. Indagarne i fondamenti normativi, però, comporta non solo enucleare i principi portanti del recente decreto lgs. 218/2016, sul quale si poggia la disciplina nazionale, bensì individuare le innovazioni e le disposizioni introdotte dall'U.E. che hanno condotto all'approvazione della legge delega n. 124/2015 prima e dello stesso d. lgs. 218 poi. L'intensificarsi di situazioni di precariato, *mala gestio* e svalutazione del capitale umano, difatti, va a corrompere l'intento globale di innovazione rischiando di scardinare alle basi i progetti di più ampio respiro che vorrebbero un'Italia (e un'Europa) moderna, sostenibile, all'avanguardia. Come accaduto in altri settori, ad una situazione di stratificazione normativa e disorganicità, è susseguito, sulla spinta dell'U.E., un vero e proprio riordino di settore. In tale luce va letto il già citato d. lgs. 218/2016 che, pedissequamente applicato, rappresenta un primo correttivo alle problematiche del settore ricerca.

Trattasi di un atto nato appositamente al fine di armonizzare la complessa e frammentaria normativa previgente, assicurando la semplificazione delle attività delle strutture pubbliche e dando piena applicazione alla Carta Europea dei Ricercatori e alla Raccomandazione della Commissione Europea 2005/251/CE. Intento conclamato della normativa menzionata è marginalizzare l'influenza governativa sugli Enti predetti, andando parallelamente ad incentivarne l'autonomia.

Tale progetto non può che essere implementato as-

sicurando una partecipazione effettiva dei Ricercatori e Tecnologi nella direzione degli Enti di ricerca, e in particolare negli organi scientifici e di governo (ex d.lgs. 218/2016, art 2, c.1. lett. n). Tant'è che la raccomandazione 251/2005 afferma testualmente che *"è del tutto legittimo, nonché auspicabile, che i Ricercatori siano rappresentati negli organi consultivi, decisionali e d'informazione delle istituzioni in cui lavorano, in modo da proteggere e promuovere i loro interessi individuali e collettivi in quanto professionisti e da contribuire attivamente al funzionamento dell'istituzione"*.

La Carta Europea dei Ricercatori sancisce che gli Enti pubblici di ricerca debbano recepire all'interno dei propri statuti la raccomandazione della Commissione Europea 2005/251/CE, tenere conto delle indicazioni contenute nel documento European Framework for Research Careers e assicurare in ogni caso la rappresentanza elettiva di Ricercatori e Tecnologi negli organi direttivi degli Enti.

Il punto focale dell'intervento unionale è la valorizzazione dei professionisti che materialmente contribuiscono allo sviluppo scientifico, nell'ottica della libertà della ricerca, dell'autonomia professionale e del potenziamento del capitale umano, laddove trattene le risorse migliori, mediante offerte lavorative appetibili e ambienti favorevoli, rappresenta un obiettivo primario anche ai fini dell'ottimizzazione della produttività. Si mette l'accento su una professionalità che, per affrancarsi in maniera soddisfacente dalle influenze governative dei singoli Paesi, trainando così gli Enti verso l'effettivo raggiungimento delle finalità istituzionali nonché del libero mercato europeo, deve

inevitabilmente essere a 360 gradi e coinvolgere la ricerca in senso stretto, ma anche tutte quelle attività ad essa correlate, tra le quali anche quella più strettamente amministrativa. Si deve utilizzare la platea di risorse umane disponibili *in loco*, creando ambienti di lavoro favorevoli che possano essere appetibili per i lavoratori e portare, conseguentemente, alla massima soddisfazione e produttività. Si deve privilegiare una *governance* collegiale ed interna e sconfessare l'intromissione estranea (soprattutto politica) nella attività dell'Ente.

In tal senso il percorso intrapreso si interseca anche con le finalità di liberalizzazione e implementazione del mercato europeo ai sensi della risoluzione del Parlamento Europeo 2008/2213 (INI) che *“invita gli Stati membri e gli istituti pubblici di ricerca a migliorare le carriere dei Ricercatori promuovendo riforme che rendano il mercato del lavoro dei Ricercatori più competitivo e meno vincolato da affiliazioni istituzionali (...) considerando che l'Europa ha bisogno di più Ricercatori in grado, tra l'altro, di sviluppare la ricerca di frontiera, poiché la loro attività è indispensabile per incrementare la produttività e la competitività europea e contribuisce alla realizzazione degli obiettivi della strategia di Lisbona”*.

Invero lo spunto primordiale degli interventi normativi suddetti si può rinvenire nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE che si sofferma sulla ricerca scientifica, promuovendone la libertà. La Carta, che ha assunto a seguito del Trattato di Lisbona medesima valenza dei Trattati, sottolinea, difatti, nel proprio preambolo, la necessità di *“rafforzare le tutele dei diritti fondamentali alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici”*.

La produzione europea è stata richiamata in Italia, come già precisato, dal d.lgs. 218/2016 di riordino del settore degli Enti di ricerca, nonché dalla precedente legge delega n. 124/2015 e dal parere del Consiglio di Stato n. 2210/2016 all'uopo predisposto, all'interno del quale si è caldeggiata la valorizzazione degli Enti (in accordo all'intento di graduale autonomizzazione degli stessi) anche *“in ragione degli effetti positivi sull'economia del paese”*. Nella situazione autoctona la Costituzione assume un ruolo imprescindibile. Negli artt. 3 e 9 Cost. la scienza e la ricerca assumono un ruolo centrale nella vita della Repubblica, la quale si premura di assicurarne la tutela e di promuoverne l'esercizio e lo sviluppo. D'altronde proprio la presenza dell'articolo 9 tra i Principi fondamentali della nostra comunità offre un'indicazione importante sulla rilevanza che i costituenti volevano attribuire alla ricerca, quale presupposto di ogni progresso e risultato in campo scientifico e, conseguen-

temente, valore aggiunto alla collettività ed al Paese.

Tutto l'impianto normativo di cui si è (seppur sinteticamente) riferito è stato recepito dai singoli Enti di ricerca in modi differenti. Se alcuni, in armonia con lo spirito ed il dettame del decreto n. 218/2016, hanno riformato i propri Statuti riservando a Ricercatori e Tecnologi almeno un posto negli organi scientifici e di governo, altri, meno virtuosi, hanno strumentalizzato le discipline previgenti (e da considerarsi evidentemente abrogate dal decreto legislativo n. 218/2016) per escludere il personale di ricerca, così perpetrando l'egemonia dicasteriale o governativa sulla struttura. In tali casi è stato necessario portare la questione innanzi il giudice amministrativo che ha ribadito l'obbligatorietà della statuizione n. 2 lett. n) del d.lgs. 2018/2016 in ottemperanza alle disposizioni europee a tutela del personale di ricerca. Così ha stabilito il TAR per il Lazio - sede di Roma nella sentenza n. 6134/2018 e nella recente sentenza n. 6097/2019 pubblicata il 16.05.2019 e così ha rimarcato il TAR per la Campania sede di Napoli nella sentenza n. 7262/2018 pubblicata in data 20.12.2018.

Siffatte pronunce, in ordine agli Statuti di tre differenti Enti pubblici di ricerca, sottolineano come la tutela debba imprescindibilmente essere completa ed effettiva, dedicata a tutti Ricercatori interni ai singoli Enti, i quali non possono essere esclusi impunemente dalla gestione delle strutture. Nelle medesime sedi giudiziarie, ed in particolare quella di Napoli, si è inoltre provveduto a delineare la natura e la portata delle raccomandazioni europee su suolo italiano ai sensi degli artt. 180 e 181 TFUE relativi alla c.d. competenza concorrente nella quale ricade la materia in parola. Si puntualizza che, laddove l'Unione è intervenuta, ha di fatto posto un obbligo di coordinamento nei confronti degli Stati membri, precludendo un intervento di natura interna che possa contrastare con gli obiettivi della legislazione europea in senso peggiorativo dei diritti dei Ricercatori ivi tutelati. Non si realizza in tal modo una esclusione dell'intervento dello Stato *tout court*, ma si impone una conformazione dello stesso alla normativa europea, muovendosi nel cono d'ombra delle disposizioni unioniste.

Una rappresentazione della normativa autoctona ed europea di tal fatta, impone una cassazione radicale degli approcci obsoleti e conservatori posti in essere non solo dagli Enti pubblici di ricerca ma altresì dai rispettivi Ministeri preordinati alla vigilanza, i quali, sempre ai sensi del d. lgs. 218 art. 4, devono provvedere al controllo di legittimità e di merito sugli Statuti di nuova approvazione.

Nello stesso senso si assesta il TAR del Lazio, il quale, in ambedue le controversie ed esso sottoposte,

ha rilevato il contrasto esistente tra il decreto 218/2016 e le disposizioni statutarie che marginalizzavano il ruolo dei Ricercatori e dei Tecnologi all'interno dei consigli di amministrazione secondo una normativa e ad un approccio ormai obsoleti.

Da ultimo non può non rilevarsi che, nonostante i pronunciamenti uniformi assunti dai tribunali amministrativi nazionali, in alcune occasioni gli Enti di ricerca hanno opposto strenua resistenza all'effettivo adeguamento al decreto in argomento, tant'è che è stato necessario ricorrere al procedimento di ottemperanza innanzi al giudice amministrativo. Tale assetto va ad aggravare il già periglioso processo di omogeneizzazione della situazione globale dei Ricercatori e Tecnologi, perpetrando quelle discriminazioni, a livello interno ed a livello internazionale, che il decreto 218 mirava a riassorbire.

Il quadro normativo attualmente vigente appare chiaro: vi è una disciplina europea che abbraccia intendimenti radicalmente garantisti nei riguardi dei Ricercatori e Tecnologi che lavorano alle dipendenze degli Enti pubblici di ricerca, e vi è un atto avente forza di legge autoctono che fa propri i principi di derivazione europea sottolineandone la cogenza. Resta ora a tutti gli Enti di ricerca pubblici italiani adeguarsi alle novità introdotte, operando in maniera inclusiva nei riguardi dei propri Ricercatori, condividendo una gestione volta alla più piena autonomia delle strutture e proiettandosi, finalmente, in un contesto internazionale e innovativo.

MICHELE BONETTI

Si è laureato in Giurisprudenza con 110 e lode presso l'Università La Sapienza di Roma nell'anno accademico 2000/2001. Ha conseguito a pieni voti Master in Diritto del Lavoro e Pubblico Impiego, sulle nuove forme contrattuali, la c.d. legge Biagi, il c.d. collegato lavoro, i sistemi processuali italiani ed esteri e le relative possibilità di riforma con i nuovi scenari giuslavoristici nonché titoli di specializzazione in diritto amministrativo, civile e penale presso le più note scuole di alta formazione giuridica, quali il Corso sul procedimento amministrativo telematico e il Corso di specializzazione in materie giuridiche dell'Istituto nazionale d'Alta formazione giuridica. Ha iniziato l'attività professionale di pratica forense presso l'Avvocatura del Comune di Roma ove ha consolidato conoscenze e competenze nel diritto amministrativo, nel diritto civile, nel diritto del lavoro, nel settore del pubblico impiego e ha acquisito le tecniche di gestione e organizzazione delle amministrazioni pubbliche. Ha conseguito il titolo di Cassazionista per il tramite della Scuola Superiore dell'Avvocatura, disciplinata dal Consiglio Nazionale Forense. Presidente Supplente della nona Commissione per l'esame di avvocato presso la Corte d'Appello di Roma nel 2018, è stato il più giovane Presidente d'Italia e il commissario d'esame più giovane della Capitale. Fondatore e titolare dello Studio Legale degli Avvocati Michele Bonetti e Santi Delia con cui ha vinto il premio internazionale Le Fonti nel 2016, 2017, 2018 quale Boutique d'eccellenza dell'Anno per il diritto Amministrativo, il diritto industriale e i concorsi pubblici. Lo Studio è stato inoltre vincitore dell'anno nel 2018 ai Legalcommunity Labour Awards per la sezione Pubblico impiego e finalista nella Sezione Contenzioso Amministrativo nei Top legal Awards 2018.

GIULIA CERRELLI

Giulia Cerrelli svolge la professione di legale presso lo Studio Legale Avv.ti Michele Bonetti e Delia Santi.

Contatti:

giuliacerrelli@gmail.com