

IL QUADRO NORMATIVO DEGLI ENTI PUBBLICI DI RICERCA. UNO SGUARDO DA RICERCATORE

Antonio Passeri

Riassunto

Attraverso un excursus storico sulla formazione degli Enti Pubblici di Ricerca e l'evoluzione della normativa che li riguarda, viene tracciato un quadro del sistema ricerca italiano, degli strumenti di programmazione, implementazione e valutazione della ricerca, dello status attuale di ricercatori e tecnologi degli Enti di Ricerca e delle prospettive per il prossimo futuro.

Parole chiave: *Ricerca, Università, Enti Pubblici di Ricerca, Valutazione, Carriere.*

Keywords: *Research, University, Public Research Organisations, Assessment, Careers.*

Il Decreto legislativo n. 218 del 25 novembre 2016 rappresenta una pietra miliare nella normativa degli Enti Pubblici di Ricerca ed introduce istituti e modalità operative la cui applicazione è ancora lontana dall'essere completa e la cui portata non si può ancora misurare. A quattro anni dalla sua pubblicazione sicuramente molti interventi sono stati avviati, sia negli Enti che nei Ministeri vigilanti, ma molte altre potenzialità restano lettera morta e corrono il rischio di cadere nel dimenticatoio. Per evitare questo esito è necessaria prima di tutto una diffusa informazione sull'attuale quadro normativo della ricerca, visto non con lo sguardo del giurista, ma con quello di un comune ricercatore, che veda il nesso fra quelle norme e gli ostacoli che normalmente incontra nella propria attività. Trovo molto utile, a questo scopo, un approccio storico, che permette di cogliere le idee guida dei diversi interventi normativi e le difficoltà della loro implementazione nel sistema italiano.

Gli antenati degli Enti di Ricerca in Italia sono gli Osservatori Astronomici, presenti fin dal '600 su tutto il territorio nazionale, seguiti poi a fine '800 dalla Stazione Zoologica Anton Dohrn a Napoli. Ma i primi Enti di Ricerca propriamente detti furono il CNR, istituito nel 1923 col compito di *"organizzare e promuovere ricerche a scopo scientifico, industriale e per la difesa nazionale"*, seguito nel 1934 dall'ISS deputato a operare come *"centro di ricerca, indagini e accertamenti riguardanti i servizi per la pubblica sanità"*.

La presenza di queste prime Istituzioni di Ricerca, con proprie finalità, distinte dalle Università ma fortemente in rapporto con esse, era ormai una realtà non

ignorabile al termine della seconda guerra mondiale ed era evidente che anche queste Istituzioni avrebbero dovuto essere attori importanti della ricostruzione. I padri costituenti con lungimiranza gettarono le basi per la corretta gestione di questo tipo di Istituzioni e, dopo aver affermato nei principi fondamentali della Carta, all'art. 9, che *"La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione"*, si premurarono di chiarire poi all'art. 33 non solo che *"L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento"* (passo molto noto e citato), ma anche, all'ultimo capoverso, che *"Le istituzioni di alta cultura, Università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato"*. Appariva dunque chiarissimo, nel pensiero dei Costituenti, che la condizione essenziale per lo sviluppo della cultura e della conoscenza è l'autonomia, condizione che non mette al di sopra della Legge, ma che all'interno di essa permette di riconoscere le specificità e le esigenze operative dei diversi ambiti di studio e ricerca.

Nel dopoguerra nacquero poi l'INFN ed il CNEN, nei primi anni '50, e si svilupparono in varie forme i diversi istituti di ricerca che sarebbero confluiti molti anni dopo nell'INGV, l'INAF, l'ASI, il CREA, l'INRIM e l'ISPRA. Si trattava in molti casi di strutture con poco personale dipendente e finanziate con provvedimenti non sempre regolari nel tempo, collocati per lo più nel vasto contenitore del "parastato". In quegli anni non era dunque scontato ricondurre tutte queste realtà ad un denominatore comune, né ricom-

prenderle con chiarezza in quelle “Istituzioni di alta cultura” a cui si riferisce l’art. 33 della Carta Costituzionale. Serviva invece un salto di qualità, o meglio, una visione d’insieme del “sistema ricerca” come forza propulsiva del Paese.

Questo “salto” arrivò finalmente negli anni ’80 grazie all’intelligenza e alla tenacia di un vero e proprio gigante, sulle cui spalle poggia in larga misura l’attuale impianto della ricerca italiana: il prof. Antonio Ruberti. Ricercatore prima di tutto, docente, rettore dell’Università “La Sapienza”, poi Ministro di Università e ricerca fra il 1987 e il 1992, infine commissario Europeo alla ricerca fra il 1993 e il 1995. La sua figura è già stata ricostruita in saggi e convegni e molto ci sarebbe ancora da approfondire sul suo operato, ma non è questa la sede per farlo. Basti dire che a lui dobbiamo molti degli istituti giuridici che oggi rendono competitivo, malgrado tutto, il nostro sistema ricerca, sia a livello nazionale che europeo. Nella visione di Ruberti, semplice ed allo stesso tempo geniale, la ricerca pubblica viene portata avanti da due entità parallele e sinergiche: le Università e gli Enti di Ricerca. La prima unisce l’attività di ricerca alla trasmissione della conoscenza, mentre i secondi assicurano la realizzazione ed il funzionamento di infrastrutture e progetti di ricerca di respiro nazionale e internazionale, che coinvolgono anche i docenti universitari ed i giovani che si avvicinano alla ricerca con le tesi di laurea ed i dottorati. Perché un simile sistema funzioni però è necessaria una completa simmetria fra le due componenti, sia da un punto di vista istituzionale che da un punto di vista dello status del personale che vi opera. In assenza di simmetria inevitabilmente una delle due componenti sfrutterà l’altra rendendola ancillare e inefficiente. È inoltre necessaria una forte permeabilità delle due componenti, in modo che un bravo ricercatore possa scegliere, in ogni momento della sua carriera, in quale delle due è preferibile operare.

Il primo passo per realizzare questo disegno ideale fu sancire, finalmente, l’autonomia di Università ed Enti di ricerca, con la Legge n. 168 del 1989, che poggia direttamente sull’art. 33 della Costituzione. Con questa legge fu inoltre istituito il MURST, un ministero dedicato totalmente a Università e Ricerca, poi purtroppo nel 2001 conglobato col ministero dell’Istruzione per esigenze di risparmio, ripristinato per una breve stagione del 2006-2008 e nuovamente di recente. Nel disegno di Ruberti il MURST doveva essere la “cabina di regia” della ricerca italiana all’interno del governo, unendo in sé le funzioni di indirizzo politico e di agenzia finanziatrice, cosa che purtroppo non è stata realizzata negli anni.

La Legge n. 168/1989 sancisce agli artt. 6 e 7, tutto-

ra in vigore, la piena autonomia didattica, scientifica, finanziaria e contabile delle Università, alle quali viene riconosciuto il diritto di darsi statuti e ordinamenti autonomi. All’art. 8, sovrascritto solo nel 2016 dal D.lgs. n. 218/2016, veniva invece sancita un’analoga autonomia per il CNR, l’INFN, gli osservatori astronomici e vesuviano e per le “istituzioni pubbliche di ricerca a carattere non strumentale”, termine col quale ci si riferiva agli Enti di Ricerca libera (oggi si direbbe “curiosity driven”) e non vincolata a specifiche finalità dello Stato. Appare qui un distinguo importante nella visione di Ruberti, o almeno nella sua implementazione pratica: solo agli Enti di Ricerca liberi da compiti istituzionali viene riconosciuta la stessa autonomia delle Università, gli altri restano soggetti ad un più stretto controllo e indirizzo da parte dei rispettivi ministeri vigilanti. Non è semplice stabilire, né rientra fra gli scopi di questo breve excursus, se questa scelta fosse organica al disegno del sistema ricerca concepito da Ruberti oppure se fosse solo dettata dall’opportunità di non invadere le competenze (ed i bilanci) di ministeri molto più consolidati e influenti del neonato MURST. Farebbe propendere per questa seconda lettura il fatto che anche fra gli Enti a cui viene riconosciuta autonomia vi sono funzioni di servizio, come la rete di monitoraggio sismico. Sta di fatto che questa distinzione ha scavato un solco profondo fra gli Enti vigilati dal MURST (poi MIUR, ora MUR) e tutti gli altri dal punto di vista dell’autonomia e delle fonti di finanziamento, le cui conseguenze sono evidenti ancora oggi, malgrado il D.lgs. n. 218/2016 abbia posto le basi per ricondurre tutti gli EPR nello stesso ambito normativo.

Ma la Legge n. 168/1989 non si ferma qui, era infatti evidente che il personale che lavorava in Istituzioni pubbliche così “speciali” aveva bisogno di uno status altrettanto specifico. Il problema ovviamente non si poneva per la docenza universitaria, mentre per il personale degli Enti di ricerca e sperimentazione era da poco stato istituito un comparto specifico di contrattazione (D.P.R. n. 68/1986), che comprendeva tutti gli EPR dell’epoca ad eccezione dell’ENEA, senza però ulteriori indicazioni. La legge n. 168/1989 venne a chiarire che il personale di questo nuovo comparto degli Enti di Ricerca doveva essere articolato in più livelli professionali, con reclutamento a tutti i livelli mediante concorsi aperti all’esterno con commissioni formate da “esperti di riconosciuta competenza, scelti anche al di fuori dell’ente interessato”. Grazie a queste norme fu quindi riconosciuto al personale della ricerca il diritto ad un proprio percorso di carriera, basato sul merito scientifico, che era incompatibile con la precedente collocazione nel cosiddetto “parastato”. Nel successivo primo contratto del comparto ricerca, recepito

nel famoso D.P.R. n. 171/1991, furono quindi istituiti e definiti i profili professionali di ricercatore e tecnologo, articolati su tre livelli, in totale analogia all'ordinamento della docenza universitaria dell'epoca.

Fu questa una conquista fondamentale per il sistema della ricerca pubblica, era infatti evidente che non potevano sussistere Enti di ricerca competitivi ed efficienti senza un personale di riconosciuta professionalità ed adeguatamente incentivato. Purtroppo non si tratta di uno "stato giuridico", come quello riconosciuto alla docenza universitaria, ma di norme contrattuali sempre esposte a possibili colpi di mano. Solo la legge Brunetta, il D.lgs. n. 150/2009, mise poi un freno alle modifiche ordinamentali e di reclutamento nei contratti. È anche importante sottolineare come il comparto di contrattazione sia stato fino al 2016 l'unico vero elemento unificante degli Enti Pubblici di Ricerca, l'unico ambito nel quale si superava il solco fra Enti "strumentali" e non, e l'unica motivazione per la quale venivano riuniti i presidenti di tutti gli EPR in occasione della preparazione dei rinnovi contrattuali, nel cosiddetto "comitato di settore", per dettare all'ARAN le linee guida. Come noto i comparti di contrattazione sono ora ridotti a 4 in tutto, e la ricerca si trova ad essere una sotto-sezione di un contratto che include scuola, AFAM e componente non docente delle Università.

Se la Legge n. 168/1989 stabiliva con chiarezza quali dovessero essere gli attori del sistema della ricerca pubblica e le loro prerogative, al disegno di Ruberti mancava ancora del tutto la definizione di una governance che permettesse al MURST ed al governo di esercitare un ruolo di indirizzo e valutazione. Si dovettero aspettare ben altri nove anni, fino al 1998 quando ormai Ruberti era uscito dalla scena politica, dopo essere stato Commissario Europeo, perché vedesse la luce il D.Lgs. n. 204/1998 che ancora oggi è la normativa fondante di tutta l'azione di "politica della ricerca" esercitata dal governo. Questo decreto stabilisce innanzitutto che nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria il governo determini ogni anno "indirizzi e le priorità strategiche per gli interventi a favore della ricerca scientifica e tecnologica, definendo il quadro delle risorse finanziarie da attivare e assicurando il coordinamento con le altre politiche nazionali". Non solo: in coerenza con questi indirizzi strategici il governo deve anche predisporre un Piano Nazionale della Ricerca (PNR), di durata triennale e da aggiornare annualmente, nel quale specificare obiettivi e modalità degli interventi in ricerca tenendo conto della dimensione europea e internazionale e delle realtà regionali. Enti ed Università sono chiamati ad operare in coerenza col PNR, assicurandone l'attuazione per la parte di propria competen-

za, fatta salva la propria ricerca libera. Il D.Lgs. n. 204/1998 dispone infine che i risultati delle attività di ricerca siano poi assoggettati a valutazione da parte del MURST, che si avvale di un apposito Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR) formato da esperti internazionali.

Veniva quindi definita per la prima volta una cabina di regia ed un abbozzo di ciclo virtuoso in cui: a) il governo detta gli indirizzi strategici pluriennali; b) Enti ed Università li attuano in autonomia; c) lo stesso governo acquisisce una valutazione dei risultati ottenuti. Purtroppo questo ciclo, nei 22 anni trascorsi dal D.Lgs. n. 204/1998, non è mai stato completamente operativo, anche se vi sono stati interventi importanti per attuarlo nei suoi diversi aspetti, ma sempre in modo incompleto. A partire proprio dallo stesso D.Lgs. n. 204/1998 che istituì presso il MURST il Fondo Ordinario per gli Enti di Ricerca (FOE), ripartito annualmente fra gli Enti con decreto ministeriale soggetto al parere delle commissioni parlamentari competenti, ma destinato ai soli Enti vigilati dal MURST. Si creava quindi lo strumento finanziario principe per attuare una politica di indirizzo della ricerca pubblica, legandolo anche ad un controllo parlamentare, ma se ne escludevano gli Enti che la Legge n. 168/1989 aveva definito "strumentali", malgrado non fossero invece esclusi dalla programmazione strategica del PNR. Stiamo parlando di Enti che coprono interi ambiti disciplinari, che in ambito MURST trovano parziale riscontro solo nel CNR, come il settore biomedico, il settore ambientale, quello agricolo e forestale, quello energetico, quello economico-statistico. Tutti settori i cui Enti Pubblici di Ricerca di riferimento sono restati saldamente sotto il controllo politico, finanziario e ordinamentale, dei rispettivi ministeri vigilanti.

Uno studio a parte meriterebbero i soli tre PNR finora pubblicati (un quarto è quasi pronto), con periodicità quindi molto inferiore a quanto previsto dalla legge, la cui stesura ha sempre rappresentato uno sforzo titanico di analizzare e prevedere gli sviluppi di interesse in tutti i settori dello scibile, finendo per giungere alla pubblicazione quando ormai molte tematiche erano state superate dal progredire della ricerca reale. Il primo PNR fu pubblicato solo nel 2005, dopo che per ben due volte, nel 2000 e nel 2002, il MURST aveva diramato delle linee guida per la sua stesura. Si trattava di un documento monstre di più di 300 pagine, il cui solo "quadro di sintesi" ne contava ben 43. I due successivi PNR furono pubblicati rispettivamente nel 2011 e nel 2015, quindi di fatto con periodicità quinquennale (decisamente più adatta del triennio per una programmazione strategica e non di dettaglio), con minori pretese di esaustività e soprattutto delegando via via

a documenti “satelliti” la programmazione di alcune aree critiche, come quella delle infrastrutture di ricerca sul territorio, delle ricerche in Antartide e delle ricerche aerospaziali.

L'elenco degli EPR attualmente vigilati dal Ministero dell'Università e della Ricerca è consultabile a questo link: <https://www.miur.gov.it/web/guest/enti-pubblici-di-ricerca>.

Come si vede predominano le cosiddette “scienze dure”, a parte il generalista CNR ed i due Enti più strettamente “di servizio” nel settore dell'istruzione (INVALSI e INDIRE). Vi è compresa anche l'Agenzia Spaziale Italiana, che appunto svolge compiti di “agenzia” ed è quindi dotata di poco personale proprio, che ha un contratto autonomo e separato da quello degli altri EPR, e di un importante budget da gestire. Il Fondo Ordinario destinato a tutti questi Enti ammonta annualmente a meno di 1.8 miliardi di euro, dopo aver toccato un minimo inferiore a 1.7 miliardi fra il 2015 ed il 2018, ma il suo valore reale va calcolato tenendo conto dei tassi di inflazione annuali (vedi figura 1). La sua ripartizione fra gli Enti destinatari può essere facilmente desunta dai decreti di riparto, disponibili sul sito web del MUR, o in modo più analitico dai dossier preparati annualmente per la VII commissione del Senato, di cui si raccomanda in particolare quello del 2019, disponibile a questo link: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01119885.pdf>.

Lo studio di tale ripartizione, in rapporto alla consistenza di personale, di infrastrutture e di attività di ciascun ente, merita uno studio approfondito e critico che esula dagli scopi di questo breve articolo, tuttavia è essenziale sottolinearne l'aspetto più critico: il

Fondo comprende per intero i costi base di funzionamento degli Enti per personale e strutture, che nella maggior parte dei casi assorbono una fetta molto rilevante (quando non la totalità) della quota assegnata. Il che significa che è impossibile fare una qualsivoglia politica di indirizzo della ricerca!

L'unico intervento organico volto a implementare realmente il sistema di programmazione e controllo disegnato dal D.Lgs. n. 204/1998 fu messo in atto durante il dicastero Gelmini, negli anni 2008-2009, purtroppo però con errori di fondo che, come vedremo, hanno determinato la breve durata di molti dei nuovi elementi introdotti. L'intervento aveva tre linee di azione contemporanee: a) il finanziamento, imponendo che il 13% del FOE venisse attribuito su specifici progetti, parte imposti dall'alto (i “progetti bandiera”), parte proposti dal basso (i “progetti premiali”); b) il controllo, per il quale con il D.Lgs. n. 213/2009 fu imposta a tutti gli EPR vigilati dal MIUR una unica struttura di governance (con l'unica eccezione dell'INFN), che include sempre uno o più rappresentanti ministeriali, e la riscrittura degli statuti sotto forte vigilanza ministeriale; c) la valutazione, con l'istituzione dell'ANVUR nel D.P.R. n. 76/2010 e la realizzazione della prima Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR) sia delle Università che negli EPR, con varie conseguenze sulla successiva attribuzione delle risorse. Come si vede l'intervento fu veramente rilevante, ma viziato da alcuni presupposti sbagliati che ne hanno minato l'effetto. In primo luogo la presunzione (cronica nello scenario italiano) di poter fare politica della ricerca senza risorse nuove, limitandosi a redistribuire quelle esistenti, peraltro sottraen-

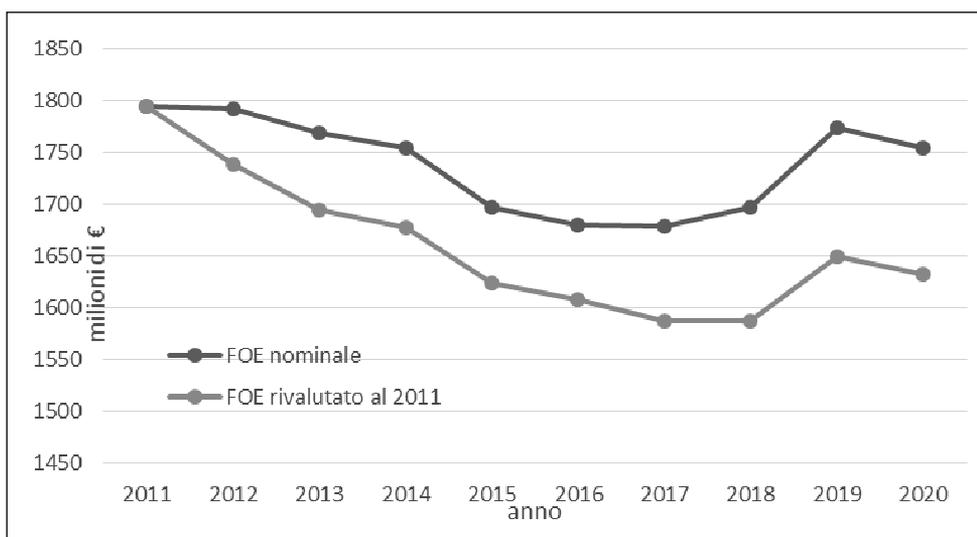


Fig. 1. Andamento storico dell'ammontare del FOE in milioni di euro, negli ultimi 10 anni.

dole quasi sempre al funzionamento base degli Enti, costretti a inseguire fondi esterni e premiali per garantire la semplice sopravvivenza delle strutture e dei gruppi di ricerca. Questa folle assunzione ha determinato il progressivo abbandono dei progetti bandiera, il cui scarso finanziamento veniva in larga parte assorbito dalle necessità degli Enti, e successivamente anche dei progetti premiali il cui finanziamento veniva attribuito in parte sulla base degli esiti della VQR ed in parte con valutazione competitiva di proposte, con l'effetto di nuovo di mettere a serio rischio i bilanci ordinari degli Enti che non intercettassero abbastanza risorse. Infatti, il secondo presupposto gravemente errato fu quello di usare la valutazione della ricerca unicamente con fini premiali per i "vincenti" e disincentivanti per tutti gli altri, ottenendo coerentemente in EPR ed Università un generale affossamento delle realtà meno "performanti" rispetto ai criteri di valutazione utilizzati.

Va riconosciuto che l'istituzione dell'ANVUR è venuta a colmare una lacuna essenziale nel sistema messo in piedi dal D.Lgs. n. 204/1998, tuttavia la delicatezza della materia stessa "valutazione della ricerca" e della scelta dei relativi criteri e metodologie, unita all'uso miope che si è tentato di fare degli esiti di un processo molto articolato e complesso, ha attirato contro l'ANVUR critiche e antipatie molto diffuse che hanno spinto (e continuano a farlo) verso un suo sostanziale depotenziamento, col rischio di perdere anche la sua funzione virtuosa di termometro e verifica degli investimenti fatti e dell'efficienza del sistema.

Il terzo ed ultimo errore di fondo dell'intervento attuato dal dicastero Gelmini fu quello di rafforzare il controllo ministeriale sugli Enti, imbrigliando ulteriormente con autorizzazioni e vincoli contabili ogni attività. Questo stato di cose complessivo portò l'intero sistema della ricerca pubblica in uno stato di sofferenza senza precedenti che attirò l'attenzione della VII Commissione del Senato nel 2014. La Commissione avviò un programma capillare di audizioni di tutte le realtà della ricerca pubblica italiana durato sei mesi, a seguito del quale approvò una storica risoluzione che impegnava il governo a intervenire su cinque aspetti essenziali: 1) l'aumento dei finanziamenti; 2) l'approvazione di uno stato giuridico dei ricercatori in attuazione della Carta Europea dei Ricercatori; 3) la creazione di una cabina di regia del sistema ricerca e di un'agenzia di gestione dei finanziamenti; 4) la definizione di criteri obiettivi per la valutazione della ricerca; 5) la definizione dei campi di azione dei diversi soggetti della governance (Enti, Agenzia, Cabina di regia, ministeri vigilanti). Al di là delle singole proposte contenute nel documento, la sua analisi approfondita ed il coinvolgimento di tutte le realtà del sistema

furono senz'altro il germe di un processo che portò poi nel 2016 alla stesura del D.Lgs. n. 218/2016, quello che possiamo considerare una svolta epocale nella gestione della ricerca pubblica in Italia.

Il primo punto qualificante del D.Lgs. n. 218/2016, forse il più dirompente, è che si tratta del primo provvedimento di legge destinato a TUTTI gli Enti Pubblici di Ricerca, che vengono elencati all'art. 1 superando qualsiasi distinzione basata sui ministeri vigilanti o sulla presunta "strumentalità" dell'attività svolta. E finalmente viene estesa a tutti gli Enti quell'autonomia statutaria e regolamentare che la Legge n. 168/1989 aveva inizialmente riservato ai soli Enti non strumentali, imponendo di conseguenza a tutti la riscrittura in autonomia di statuti e regolamenti per renderli aderenti alle disposizioni del decreto, salvo l'acquisizione finale del parere non vincolante dei ministeri vigilanti. Siamo quindi di fronte al primo vero tentativo di dare basi normative comuni a tutti gli EPR, condizione indispensabile per arrivare a "fare sistema".

L'autonomia non si esaurisce solo nella redazione dei documenti fondanti degli Enti, ma ha importanti conseguenze prima di tutto nella programmazione scientifica e di personale. Viene infatti esteso a tutti gli Enti l'obbligo di redigere un Piano Triennale di Attività (PTA) a scorrimento (da aggiornare ogni anno), che include anche la programmazione del fabbisogno di personale, soggetto all'approvazione dei ministeri vigilanti. Inoltre viene riconosciuta la completa autonomia nella gestione del fabbisogno del personale a tutti gli Enti che mantengono la spesa complessiva per il personale al di sotto della soglia del 80% del loro budget complessivo. Per tali Enti l'approvazione del PTA include già l'autorizzazione a bandire ed assumere le nuove posizioni in esso previste, azzerando quindi tutta quella catena autorizzativa che era usata come strumento di controllo capillare della spesa da parte del MEF, che è ora invece spostato sul superamento della soglia del 80%. Si tratta di una vera rivoluzione copernicana, mai verificatasi prima negli Enti Pubblici, che è fondata sul riconoscimento della eccezionalità della ricerca rispetto a qualsiasi altra attività della "macchina" pubblica, una eccezionalità che richiede flessibilità, risorse, rapidità di intervento, gestione di situazioni molto specifiche. Per lo stesso motivo il D.Lgs. n. 218/2016 riconosce anche agli EPR la possibilità di acquistare beni destinati all'attività di ricerca anche al di fuori del MEPA e di darsi autonome norme per il rimborso delle missioni di ricerca, specie in località disagiate.

Dopo aver uniformato la normativa rispetto ad autonomia e programmazione resta ancora il tassello chiave della valutazione. Anche su questo il D.Lgs. n. 218/2016 tenta un intervento per estendere l'azione

dell'ANVUR agli Enti non vigilati dal MUR, per la sola parte che attiene le loro attività di ricerca, disseminazione e terza missione, mentre resta in capo ai singoli ministeri vigilanti la valutazione delle rispettive missioni istituzionali. Il decreto attribuisce infatti all'ANVUR il compito di redigere delle linee guida per la valutazione della ricerca in tali Enti, di concerto con i presidenti, che devono essere poi recepite in un atto di indirizzo dai competenti ministeri vigilanti e inserite negli statuti e nei regolamenti degli Enti stessi. L'ANVUR ha poi anche il compito di effettuare la valutazione, da utilizzare successivamente nell'attribuzione dei finanziamenti pubblici. Le linee guida sono state effettivamente promulgate dall'ANVUR nei tempi previsti, ma a tutt'oggi non c'è un processo di valutazione degli Enti non vigilati dal MIUR diverso dalla VQR, alla quale comunque questi Enti possono aderire (come già fatto dal CREA per la VQR 2011-14).

Il secondo punto chiave del D.Lgs. n. 218/2016 è il pieno recepimento della Carta Europea dei Ricercatori, sia nelle disposizioni che riguardano diritti e doveri dei singoli, sia in quelle che riguardano le Istituzioni di Ricerca. Il decreto riporta per esteso l'elenco di diritti e doveri di ricercatori e tecnologi, costituendo quindi una sorta di carta fondamentale delle professionalità della ricerca all'interno della legislazione italiana. È anche importante sottolineare come il decreto ponga esattamente sullo stesso piano ricercatori e tecnologi, riconoscendo ad entrambi le peculiari caratteristiche del lavoro della ricerca, indipendentemente dalla funzione svolta nella specifica Istituzione o progetto. Fra i diritti ad essi riconosciuti merita una menzione del tutto particolare quello ad avere rappresentanze elettive negli organi scientifici e di governo degli EPR, con il conseguente obbligo per gli Enti di introdurre tale disposizione nei propri Statuti. È questa una vera e propria pietra miliare nel riconoscimento del diritto all'autogoverno della comunità scientifica, diretta conseguenza dell'autonomia del lavoro della ricerca stabilita nella Costituzione. A ricercatori e tecnologi viene anche riconosciuto il diritto ad usufruire di congedi per studio e ricerca, con o senza mantenimento dello stipendio a seconda del compenso percepito presso l'Istituzione ospitante, il diritto alla portabilità dei progetti di ricerca di cui sono titolari in caso di mobilità e sono fissate le condizioni ed i limiti entro i quali gli Enti possono effettuare chiamate dirette per chiara fama. Infine, il D.Lgs. n. 218/2016 prevede una serie di misure di monitoraggio e controllo dell'attuazione della Carta Europea dei Ricercatori nei diversi EPR, finora mai messe in atto ma potenzialmente in grado di produrre sanzioni in caso di inadempienza.

A suggerire questo nuovo impianto normativo,

basato sull'autonomia di tutti gli EPR da una parte e sulla valorizzazione della professionalità di ricercatori e tecnologi dall'altra, il D.Lgs. n. 218/2016 istituisce anche due nuovi organismi: la Consulta dei Presidenti degli Enti di Ricerca (ConPER) ed il Consiglio Nazionale dei Ricercatori e dei Tecnologi (CNRT). La ConPER ha il compito di formulare proposte al governo sul PNR e su tutte le tematiche inerenti la ricerca ed è figlia diretta del cosiddetto "comitato di settore" che emanava le linee guida per i contratti del comparto ricerca e che aveva già la consuetudine di riunirsi periodicamente per discutere le problematiche comuni ai diversi Enti, giocando anche un ruolo nel processo di stesura dello stesso D.Lgs. n. 218/2016. Viceversa il CNRT è formato dai rappresentanti eletti di ricercatori e tecnologi negli organi scientifici e di governo degli EPR, ma deve prima essere costituito con decreto del MUR che a tutt'oggi non è ancora stato emanato. Anche al CNRT il decreto attribuisce un compito propositivo e consultivo sulle tematiche della ricerca, in maniera complementare alla ConPER. Con la progressiva elezione di tutti i rappresentanti dei ricercatori e dei tecnologi negli organi dei diversi EPR cresce l'attesa per il completamento anche di questo elemento della grande riforma disegnata dal D.Lgs. n. 218/2016.

Al momento della stesura di queste righe l'implementazione delle norme introdotte dal D.Lgs. n. 218/2016 è ancora in corso, specialmente per quello che attiene statuti e regolamenti di molti Enti, ma il cambiamento più importante dovrà intervenire nella gestione quotidiana degli Enti e del loro personale, nella quale il peso delle esigenze della ricerca può finalmente competere coi vincoli burocratici e con i diversi possibili condizionamenti esterni. In ultima analisi serve ora soprattutto un cambiamento culturale che non può che essere innescato da una forte presa di coscienza del proprio ruolo da parte di ricercatori e tecnologi.

Manca però, a questo punto, un elemento fondamentale, che esula dal D.Lgs. n. 218/2016, pur essendo stato fino ad ora l'unico vero collante fra i diversi EPR: il contratto di lavoro. Purtroppo l'iniziale simmetria delle carriere di ricercatori e tecnologi con la docenza universitaria è venuta a cadere nel 2008 con la riforma Gelmini, minando definitivamente il parallelismo fra le due "gambe" del sistema della ricerca pubblica immaginato da Ruberti. Tuttavia anche prima di allora era diventata sempre più marcata la distanza fra le due carriere: l'autonomia universitaria aveva permesso una più semplice progressione verso la prima fascia, fino a determinare una distribuzione dell'occupazione dei tre ruoli universitari detta a "piramide rovesciata", mentre invece negli EPR succedeva esattamente

l'opposto a causa dei limiti continuamente posti dal controllo della finanza pubblica alle assunzioni ed alle carriere. L'unico elemento che poteva se non invertire almeno mitigare questo blocco era la possibilità di carriera interna agli Enti introdotta con l'art. 15 del CCNL 2002-2005, purtroppo utilizzato pochissimo fino ad ora a causa di una interpretazione restrittiva del D.lgs. n. 150/2009, meglio nota come legge Brunetta, solo recentemente superata grazie a una sentenza della Corte di Cassazione che ha di fatto ripristinato la piena validità della norma.

Allo stato attuale comunque l'asimmetria fra una carriera di ricerca in un EPR e quella della docenza universitaria è a priori a tutto vantaggio della seconda, in quanto un giovane che vince un concorso per Ricercatore a tempo determinato di tipo B ha la quasi certezza di diventare professore di seconda fascia dopo tre anni, mentre un vincitore di concorso per ricercatore a tempo indeterminato di terzo livello in un EPR, ancorché non giovanissimo vista la durata media del periodo di precariato, e con una formazione ed una esperienza molto simile a quella del suo collega universitario, non ha alcuna certezza di avere delle concrete opportunità di carriera prima della pensione. Senza contare la possibilità sempre aperta che un nuovo contratto di lavoro modifichi irrimediabilmente le sue prospettive o ne riduca l'autonomia, anche se oggi fortunatamente i diritti e doveri specificati nel D.lgs. n. 218/2016 ne proteggono la professionalità.

Tuttavia l'ultimo contratto (il primo firmato nel comparto unificato con la scuola) all'art. 69 ha istituito una commissione paritetica per la revisione dell'ordinamento professionale che potrebbe avere l'opportunità di ristabilire una certa simmetria con le carriere

universitarie. È abbastanza naturale immaginare per ricercatori e tecnologi degli EPR un ordinamento del tutto analogo a quello universitario, con un livello di ingresso a tempo determinato concepito come una "tenure track" e due soli livelli a tempo indeterminato. Il punto dolente, come sempre, sono i costi, perché se nella riforma dell'ordinamento della docenza universitaria sono state stanziati risorse riservate a permettere il passaggio a professore associato di gran parte dei ricercatori universitari a tempo indeterminato rimasti bloccati in un ruolo ad esaurimento, altrettanto sarebbe necessario fare per i ricercatori e tecnologi terzo livello degli EPR. I quali sono però circa il 70% dei circa diecimila ricercatori e tecnologi complessivi attualmente in forza negli EPR. Naturalmente non è questo l'unico esito possibile della revisione dell'ordinamento, ma quello che è certo è che su questa "partita" si gioca una fetta importantissima del futuro della ricerca pubblica in Italia, almeno quella concepita da Antonio Ruberti. Al suo progetto originario, dopo il DL 218/2016, manca soprattutto una normativa per il reclutamento e le carriere di ricercatori e tecnologi degli EPR che salvaguardi un rapporto paritario e virtuoso con le Università.

ANTONIO PASSERI

Si è si è dottorato in fisica nel 1993 all'Università La Sapienza di Roma. Si occupa di sperimentazione in fisica delle particelle elementari, in particolare ai collisori elettrone-positrone, inizialmente al CERN, poi ai Laboratori Nazionali di Frascati dell'INFN ed ora al laboratorio KEK in Giappone. È primo ricercatore dell'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare e Rappresentante Nazionale dei ricercatori e dei tecnologi nel Consiglio Direttivo dell'Ente.

Contatti

a.passeri65@gmail.com