

LO STATUS DEI RICERCATORI E TECNOLOGI DEGLI ENTI DI RICERCA TRA LEGGE E CONTRATTO

Liana Verzicco

Riassunto

A più di quarant'anni dal DPR 171/91 i Ricercatori e Tecnologi degli enti stanno ancora aspettando una legge di stato giuridico che porti a compimento il disegno di un sistema organico e coerente della ricerca pubblica italiana avviato da Ruberti. Solo recentemente, con il D.Lgs. 218 del 25 novembre 2016, alcuni importanti elementi di status sono stati definiti per legge (diritti, doveri, partecipazione alla governance degli enti). Tuttavia, le resistenze dei presidenti degli enti e di alcuni ministeri vigilanti stanno rallentando, se non ostacolando, la piena attuazione di quanto previsto dal D.Lgs. 218 ed è perciò necessario che le comunità scientifiche mantengano alta l'attenzione e l'impegno per rivendicare il rispetto dei diritti finalmente sanciti per via legislativa, promuovendo ulteriori interventi normativi che possono sottrarre alla contrattazione sindacale altri importanti istituti che regolano la loro vita professionale.

Abstract

To have an efficient and internationally competitive Italian research system, it is necessary to overcome the differences in the legal and salary status of researchers working in different public institutions (research institutions and universities), because these differences hinder the "circulation" to internal system. A legal framework is therefore needed for all researchers, following the main principles of the European Charter for Researchers. Some topics must be removed from union bargaining and defined by law, namely rights and duties, methods of recruitment, career advancement, and circulation in the public research system. Legislative Decree 218/2016 represents a first important step towards this goal.

Parole chiave: *Stato giuridico versus contrattazione sindacale, diritti e doveri, circolarità, Carta Europea dei Ricercatori, D.lgs. 218/2016.*

Keywords: *Legal Status Versus Union-Contract Negotiation, Circulation, Rights and Duties, European Charter for Researchers, D.lgs. 218/2016.*

Per avere un "sistema ricerca" efficiente e realmente competitivo in campo internazionale è necessario rimuovere tutti gli ostacoli che impediscono di utilizzare al meglio le risorse disponibili, a partire dalle differenze di status giuridico che rendono molto difficile, quasi impossibile, la mobilità/circularità dei ricercatori all'interno di un sistema che comprende gli Enti Pubblici di Ricerca (EPR), le università e le altre istituzioni di ricerca nazionali (per non parlare di quelle internazionali).

Ad oggi, i ricercatori pubblici sono ancora inquadrati in modo diverso a seconda che si trovino ad operare nelle università (dove non sono contrattualizzati) o negli EPR (soggetti al CCNL di comparto): sono diversi i rapporti di lavoro e i trattamenti economici, così come le modalità di assunzione e le opportunità di progressione della carriera.

È dunque necessario, pur tenendo conto delle diverse specificità delle varie istituzioni, che lo status di chi fa ricerca sia definito a livello generale, in accordo

con le raccomandazioni della Carta Europea dei Ricercatori e dello *European Framework for Research Careers*, sottraendo alla contrattazione sindacale alcune materie che attualmente ne sono soggette: ordinamento professionale, criteri per l'accesso in ruolo, progressione in carriera, tempo di lavoro, mobilità nell'ambito della ricerca pubblica.

Lo stato giuridico di specifiche categorie professionali del pubblico impiego è di norma definito per legge (può quindi essere modificato solo per volontà dei governi e delle maggioranze parlamentari che si succedono nel tempo) e non è modificabile in sede di contrattazione sindacale (ove prevista). Il parere del personale interessato (espresso non solo tramite le OO.SS. ma anche attraverso altre forme di rappresentanza come le associazioni professionali) può essere acquisito dal legislatore ma solo come "consultivo". I critici dello stato giuridico, pertanto, lo ritengono uno strumento "rigido": non essendo prevista una sua revisione periodica lo si ritiene poco adatto a recepi-

re con la necessaria tempestività le trasformazioni e i cambiamenti che si registrano nello svolgimento di una specifica professione (come, ad es., l'emergere di nuove figure e profili professionali a seguito di modifiche nell'organizzazione del lavoro).

Anche lo stato giuridico dei ricercatori e dei professori universitari viene definito per legge, nonostante l'art. 33 delle Costituzioni riconosca agli atenei il diritto di darsi ordinamenti autonomi (cosiddetto autogoverno dell'ente da parte del corpo docente). Nel tempo, lo stato giuridico dei docenti e ricercatori universitari è stato definito e modificato a seguito di vari interventi legislativi, tra i quali si ricordano: la Legge 18 marzo 1958, n. 311 (che disciplinava lo stato giuridico ed economico dei professori universitari), la legge 4 novembre 2005, n. 230 (c.d. legge Moratti) che introduceva nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari nonché una delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari (es: RTD, idoneità scientifica nazionale) e la più recente legge 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. legge Gelmini) che interveniva sulle norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento. Nessuna di queste rilevanti modifiche legislative è stata ufficialmente "contrattata" con le rappresentanze dei docenti universitari ma, come è noto, la presenza di numerosi universitari in parlamento e nelle squadre di governo fa sì che questa categoria sia in grado di influenzare e incidere sulle scelte della politica.

Diversa, invece, la situazione degli enti pubblici di ricerca a cui non sono mai stati riconosciuti la stessa autonomia e lo stesso potere di autogoverno che hanno le università, e di conseguenza diversa è la condizione dei Ricercatori e Tecnologi degli EPR il cui status oscilla continuamente tra regolazione per via contrattuale e parziali definizioni per legge.

1. Lo status dei R/T nei CCNL

Con il D.P.R. 171 del 1991, che recepiva il primo contratto del comparto ricerca, sono stati istituiti e definiti i profili professionali di Ricercatore e Tecnologo, articolati su tre livelli in totale analogia all'ordinamento della docenza universitaria dell'epoca, ed è stato determinato un perfetto allineamento retributivo con le corrispondenti qualifiche universitarie di Ricercatore, Professore Associato e Professore Ordinario. Non si trattava ovviamente di un vero e proprio stato giuridico perché la contrattazione nazionale può modificare, in occasione dei rinnovi contrattuali, anche gli aspetti ordinamentali (quali profili e reclutamento). La ridefinizione dei confini tra materie riser-

vate alla legge e materie riservate alla contrattazione collettiva è questione tuttora aperta, anche se il D.Lgs. n. 75/2017 ha riportato i rapporti tra legge e contrattazione collettiva a un assetto più simile a quello che precedeva il D.Lgs. n. 150/2009 (c.d. legge Brunetta) che, avendo sancito la superiorità gerarchica delle fonti legislative rispetto a quelle negoziali aveva nei fatti posto un freno alle modifiche ordinamentali e di reclutamento per via contrattuale.

Ulteriori e importanti elementi di status dei R/T (orario di lavoro, titolarità della ricerca, diritto alla pubblicazione, ecc.) furono introdotti con il CCNL 1994/1997 che vedeva i Ricercatori e Tecnologi collocati in area dirigenziale. Successivi provvedimenti legislativi (D.Lgs. 165/2001) ed una esplicita contrarietà da parte delle OO.SS. confederali e dei presidenti degli enti, hanno però riportato definitivamente, nel 2004, i R/T all'interno della contrattazione di comparto, insieme al personale tecnico e amministrativo.

Dal 1998, pertanto, tutte le tornate di contrattazione si sono svolte in un quadro unitario, dove i R/T si distinguevano solo per la "distinta disciplina", una sottosezione del contratto dove si continuavano a trattare le prerogative specifiche di Ricercatori e Tecnologi che erano state riconosciute nel contratto di area dirigenziale. Inizia in quel periodo il progressivo allontanamento delle retribuzioni dei Ricercatori e Tecnologi da quelle dei ricercatori e docenti universitari, che sono invece regolate da disposizioni di legge.

I fautori del CCNL di comparto (le grandi OO.SS. confederali che non vogliono una contrattazione separata per le alte professionalità) difendono lo strumento contrattuale sostenendo che è il più adatto a recepire tempestivamente le trasformazioni e i cambiamenti perché viene rinnovato di norma ogni tre anni e perché viene discusso direttamente, senza intromissioni politiche, tra i presidenti degli enti (la parte datoriale) e le organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori (vale a dire il personale inquadrato nei livelli I-VIII, esclusi i dirigenti amministrativi che sono trattati in separata area dirigenziale).

Nella realtà, le cose sono spesso andate diversamente, a cominciare dal fatto che a partire dal 2010 tutto il pubblico impiego, compreso il settore della ricerca, ha subito un blocco "temporaneo" della contrattazione che è stato via via rinnovato fino a che, nel 2015, una sentenza della Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimo il protrarsi del blocco della negoziazione collettiva aprendo così la strada al rinnovo dei CCNL, senza prevedere però effetti retroattivi per il recupero della parte retributiva rimasta ferma.

Nel frattempo, come prescritto dal D.Lgs. 150/2009, i comparti della P.A. erano stati ridotti da 11 a 4 con l'obiettivo di "armonizzare ed integrare le discipline

contrattuali” del pubblico impiego. Alla luce di questo nuovo quadro, la contrattazione del personale della ricerca è quindi ripresa nel 2017 (a quasi 8 anni dalla scadenza del precedente CCNL!) all’interno del nuovo comparto “Istruzione e Ricerca” che comprende i precedenti comparti scuola, enti di ricerca, università, accademie e conservatori. È del tutto evidente che in questo nuovo comparto *monstre*, dove l’ANPRI ha perso la rappresentatività che aveva nel comparto ricerca e dove il peso maggiore è quello del settore Scuola, il quale rivendica da anni un adeguamento delle retribuzioni degli insegnanti ai livelli europei, sarà sempre più difficile trovare le necessarie risorse per far recuperare ai R/T degli EPR il divario con gli stipendi degli universitari.

2. Elementi di stato giuridico per via legislativa

Nel 2014, a più di quattro anni dal decreto legislativo di riordino degli EPR (n. 213/2009), che aveva interessato solo gli Enti vigilati dal MIUR lasciando molte questioni irrisolte, viene istituita al Senato la VII Commissione Permanente “Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport” con l’obiettivo di affrontare un bilancio della riforma, individuarne criticità e positività ed attuare le dovute manovre correttive.

La Commissione sviluppa un’analisi approfondita del sistema ricerca e avvia un percorso di audizioni che coinvolge quasi tutte le realtà della ricerca pubblica italiana. A conclusione dei lavori durati sei mesi, e nonostante la contrarietà dei sindacati e degli universitari ad applicare lo status giuridico universitario agli Enti di ricerca (v. Senato - Doc. XXIV n. 36, Risoluzione della VII Commissione Permanente, pag. 5) la Commissione approva una risoluzione ispirata ai principi della Carta Europea dei Ricercatori che impegna il governo ad intraprendere ogni iniziativa, anche di carattere normativo, finalizzata a “promuovere tutte le opportune modifiche agli statuti degli EPR, in modo tale da armonizzarli rispetto alla nuova cornice delineata da questa risoluzione, con particolare riferimento alla normativa dello status giuridico dei ricercatori del comparto della ricerca pubblica, dei nuovi organi di governance unitaria della ricerca e della gestione dei fondi di ricerca, nonché della valutazione; a prevedere nello stesso tempo la più ampia partecipazione dei Ricercatori e Tecnologi degli EPR negli organi di governo e consultivi degli stessi enti”.

Si tratta di un atto di grande rilevanza che finalmente mette al centro dell’attenzione politica la ricerca pubblica e le sue criticità, prodromo del D.Lgs. 218

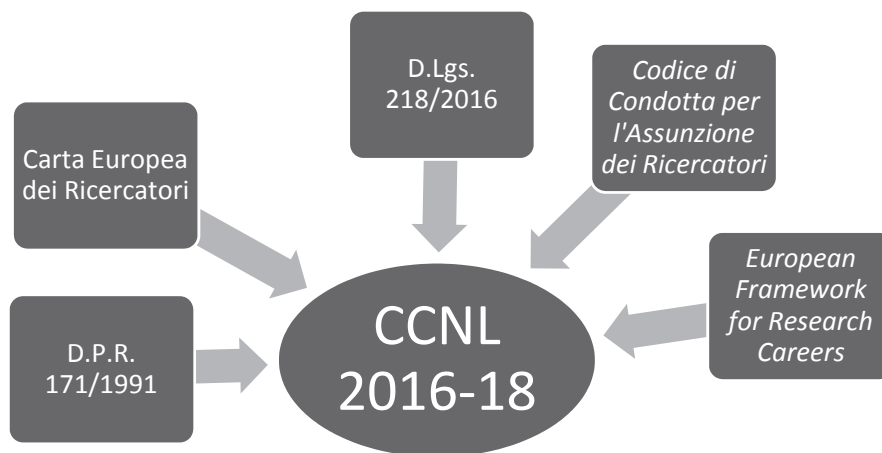
del 2016, il decreto che segna una svolta e che ad oggi rappresenta il tentativo più avanzato volto ad estendere l’autonomia statutaria e regolamentare a tutti gli EPR, rinnovare la governance degli enti e introdurre elementi di stato giuridico per i Ricercatori e Tecnologi. Tra i vari punti che riguardano i R/T, basti qui ricordare l’obbligo per gli enti di recepire nei propri statuti e regolamenti la *Carta Europea dei ricercatori* e il *Codice di Condotta per l’assunzione dei ricercatori* (2005/251/CE), tenendo conto delle indicazioni contenute nel documento *European Framework for Research Careers*, la rappresentanza elettiva negli organi scientifici e di governo degli enti e l’istituzione presso il MIUR (ora MUR) del Consiglio nazionale dei Ricercatori e dei Tecnologi (CNRT), composto dai rappresentanti dei Ricercatori e Tecnologi eletti negli organi scientifici e di governo dei singoli enti, che formula pareri e proposte ai ministeri vigilanti e alla Presidenza del Consiglio sulle tematiche di ricerca.

3. La situazione attuale, tra legge e contratto

Sono passati sei anni dall’approvazione del D.Lgs. 218 del 2016 ma non è ancora possibile misurarne l’effettiva portata perché alcune sue parti, anche rilevanti, sono ancora oggi disattese, nel più completo disinteresse del MUR e degli enti (parte dei quali, in realtà, molto interessati alla sua “non applicazione”).

C’è comunque da sottolineare come il primo CCNL del nuovo comparto “Istruzione e Ricerca”, sottoscritto nel 2018, abbia recepito importanti richiami al D.Lgs. 218 che meritano di essere attentamente considerati.

Nella sezione “Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione” del contratto, la *distinta disciplina* dei R/T si è arricchita di nuovi articoli che richiamano espressamente i principali “diritti e doveri” definiti nel D.Lgs. 218 (si veda l’art. 81 del Titolo III - Ricercatori e Tecnologi). Altrettanto importante è il richiamo fatto dall’art. 69 del Titolo II - Parti comuni, la norma che apre alla possibilità di procedere alla revisione del sistema di classificazione professionale al momento vigente negli enti di ricerca, che risale al DPR n. 171 del 1991. Tale revisione (che in altri tempi sarebbe stata “pericolosa” in considerazione del peso che hanno nella contrattazione le OO.SS. che sono più rappresentative tra il personale dei livelli, storicamente favorevoli a rendere possibili i passaggi ai profili superiori), potrà riguardare i R/T ma solo tenendo conto “*delle funzioni e compiti definiti nelle disposizioni di cui al Decreto Legislativo n. 218 del 2016 e dei principi contenuti nella Carta Europea del Ricercatore e nella Raccomandazione della Commissione Europea*”.



dell'11 marzo 2005 riguardante la Carta Europea dei Ricercatori e il Codice di Condotta per l'Assunzione dei Ricercatori (2005/251/CE), nonché di quanto contenuto nel documento *European Framework for Research Careers*".

Si tratta di pilastri importanti, impensabili fino a qualche anno fa, che dobbiamo difendere e possibilmente rafforzare.

Questo intervento ha cercato di fornire elementi conoscitivi e spunti di riflessione per dare una risposta alla domanda: "Dopo tanti anni, l'obiettivo di uno status definito per legge è ancora plausibile?" Come è evidente, sarà necessario un ampio confronto interno alle comunità scientifiche dei vari enti per trovare una risposta. Mi limiterò pertanto, in conclusione, ad alcune brevi considerazioni.

La situazione contrattuale dei ricercatori EPR continua a poggiare su basi ancora fragili, a partire dal fatto che la contrattazione non si svolge in area dirigenziale bensì in un comparto, dove la ricerca ha un peso minimo (poco più di 20.000 addetti su un totale di oltre un milione) e dove l'attuale rapporto tra "parti comuni" e "sezione separata" può essere modificato ad ogni rinnovo contrattuale.

Non appare convincente, pertanto, l'opzione di affidare alla sola contrattazione sindacale il perseguimento della valorizzazione dei R/T, a partire dal recupero del *gap* retributivo con gli universitari. Questo potrà avvenire solo con una legge di status giuridico che riconosca la pari dignità di ruoli e funzioni.

Sul piano legislativo deve continuare l'impegno delle comunità scientifiche per esigere la piena attua-

zione del D.Lgs. 218 del 2016, che a distanza di sei anni dalla sua approvazione vede ancora molte disposizioni non applicate.

Pur non essendo un provvedimento pienamente "organico", come la Risoluzione della VII Commissione aveva auspicato, il D.Lgs. 218 rappresenta un momento di svolta nel quadro normativo della ricerca, avendo determinato importanti principi e istituti nonché veri e propri elementi di stato giuridico che anche il CCNL 2016/18 ha recepito nel suo articolato (v. Sezione Ricerca, Titolo III-Ricercatori e Tecnologi).

Fermo restando che l'obiettivo di fondo rimane quello di ottenere uno status giuridico completo e allineato a quello degli universitari, si deve ripartire dal D.Lgs. 218, che ANPRI ha fortemente sostenuto, per rafforzare e ampliare i diritti e gli spazi di autonomia e di partecipazione che il decreto, e ora anche il CCNL, finalmente hanno riconosciuto ai Ricercatori e Tecnologi degli EPR.

LIANA VERZICCO

Esperto statistico dei sistemi di istruzione e formazione e dei processi di transizione scuola-lavoro. Fino a dicembre 2019. Primo ricercatore presso ISTAT; attualmente Statistical consultant per World bank.

Socio ANPRI dal 1992; Segretario Generale ANPRI dal 2012 al 2018; dal 2017 fino a novembre 2019 Coordinatore Nazionale del Dipartimento Ricerca della FGU (Federazione Gilda UNAMS).

Contatti:

e-mail: lianaverzicco@gmail.com