

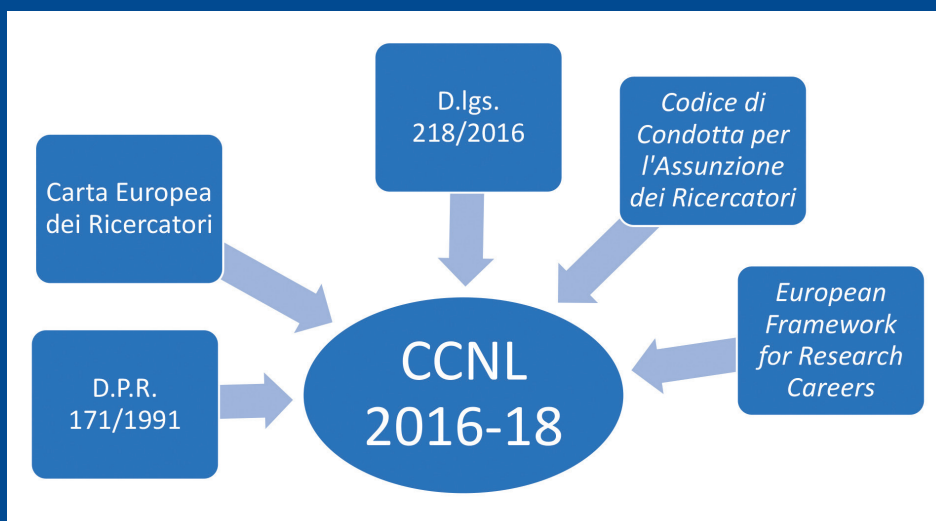
ANALYSIS

Rivista di cultura e politica scientifica

Analysis - Rivista Quadrimestrale - Anno XXIII n. 2 maggio/agosto 2022 - Poste Italiane S.p.A. - Sped. in Abb. Poste DL 353/2003 (conv. in Legge 27/02/2004 n. 46 Art. 1, Comma 1) - CN/BO - Patron Editore - Via Badini 12 - Quarto Inferiore - 40057 Granarolo dell'Emilia (Bo)

2

2022



LA STRANA STORIA DELLO STATUS DI RICERCATORE NEGLI EPR

ISTITUTI DELLE SCIENZE UMANE E SOCIALI DEL CNR: VALUTAZIONE DELLA RICERCA

GESTIONE DELL'ORARIO DI LAVORO DEI R&T: INDISPENSABILE UNA NORMA

STATUS RICERCATORI E TECNOLOGI DEGLI ENTI DI RICERCA

Pàtron Editore

ISSN 1591-0695

ANALYSIS

Rivista di cultura e politica scientifica

Anno XXIII - N. 2/2022

SOMMARIO

Giovanni Gullà, Roberto Palaia	<i>Punto di svolta?</i>	p. 3
Bruno Betrò	<i>La strana storia dello status di Ricercatore negli EPR dal parastato al D.lgs. n. 218/2016</i>	» 6
Emanuela Reale	<i>La valutazione della ricerca negli Istituti delle scienze umane e sociali del CNR</i>	» 12
Gianpaolo Pulcini	<i>Gestione dell'orario di lavoro dei R&T: indispensabile una norma di stato giuridico</i>	» 18
Liana Verzicco	<i>Lo status dei Ricercatori e Tecnologi degli Enti di Ricerca tra legge e contratto</i>	» 24

ANALYSIS - 2/2022

Direttore
Roberto Palaia

Comitato di Redazione
Antonio Baroncelli, Laura Bassolino,
Giovanni Dal Monte, Giovanni Gullà,
Emanuela Reale, Guido Saccone,
Laura Teodori

Segreteria
Marta Cascarano, Livia Steve

Internet: www.analysis-online.net

International Standard Serial Number: ISSN 1591-0695

Direzione e Redazione: presso ANPRI

Gli autori degli articoli sono responsabili delle loro opinioni.

È obbligatorio citare la rivista in caso di riferimento al materiale pubblicato.

Periodico quadrimestrale di proprietà dell'ANPRI, Associazione Nazionale Professionale per la Ricerca, affiliata alla CIDA, Confederazione Italiana Dirigenti e Alte professionalità, Funzione Pubblica Via Tortona, 16 00183 Roma
Tel. 06.7012656 - Fax 06.7012666 e-mail: anpri@anpri.it
Sito Internet: www.anpri.it

Autorizzazione del Tribunale di Roma N. 31/2020 del 24.03.2020

Precedente Autorizzazione del Tribunale di Roma N. 253/99 del 07.06.1999

Precedente Autorizzazione del Tribunale di Roma N. 465/94 del 17.10.1994

Precedente Autorizzazione del Tribunale di Torino N. 4132 del 24.01.1990

Stampa: Global Print S.r.l., Gorgonzola, Milano, per conto della Pàtron Editore

In copertina: Lo status dei ricercatori e tecnologi tra legge e contratto.

PUNTO DI SVOLTA?

Giovanni Gullà, Roberto Palaia

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha tra i suoi punti cardine l'adozione di riforme del sistema normativo. In quest'ambito potremmo affermare che l'allineamento dello status dei ricercatori degli enti pubblici di ricerca agli standard internazionali rappresenterebbe "il punto di svolta"; ma lasciamo nel nostro ragionamento spazio a un giustificato dubbio, che trova la sua ragione nell'analisi del pensiero di molti decisori politici, esplicitato spesso, o in altri casi soltanto accennato, secondo il quale il Sistema ricerca del Paese può andare bene anche così come è strutturato oggi sul piano normativo: soprattutto visti i buoni risultati in grado di ottenere a fronte di contenuti investimenti.

Indubbiamente, lo confermano le riflessioni contenute nel n. 2/2022 di Analysis, il Sistema ricerca del Paese funzionerebbe più efficacemente, senza rincorrere soluzioni rabberciate, mettendo da parte le spinte esercitate dalle componenti che godono ancora di rendite di posizione e che hanno forti interessi ad esercitare un controllo sui processi di reclutamento, carriera e valorizzazione dei ricercatori.

Sicuramente, come illustrato efficacemente da Bruno Betrò nella *Strana storia dello status di ricercatore negli EPR*, qualcosa è cambiato da un punto di vista normativo dal Parastato (Legge n. 70/1975) al D.lgs. n. 218/2016. Non è cosa da poco essere passati, nel percorso che ha portato al D.lgs. n. 218/2016, da "Collaboratori Tecnico-Professionali", con un unico livello di qualificazione professionale, a "Ricercatori/Tecnologi", con il D.P.R. n. 568/1987) che introduceva tre "fasce" di qualificazione professionale (simili ai "livelli" previsti nel D.P.R. n. 382/1980 per la carriera universitaria). Possiamo affermare, senza timore di poter essere smentiti, che nel percorso puntualmente descritto da Bruno Betrò ha svolto un ruolo decisivo quella che oggi è l'Associazione Nazionale Professionale per la Ricerca (ANPRI) (originariamente Comitato Ricercatori del CNR). A questo passaggio importante seguirono una serie di alti (pochi) e bassi

(molti): la Legge n. 168/1989 che introduceva la piena contrattualizzazione dello stato giuridico dei ricercatori EPR, contrariamente alla richiesta dell'ANPRI di una norma; il D.P.R. n. 171/1991 che, recependo l'accordo sindacale, trasformava le "fasce differenziate del profilo di ricercatore" in tre profili (Ricercatore, Primo Ricercatore, Dirigente di Ricerca) ed introduceva altri elementi di status; il D.lgs. n. 29/1993 (contrattualizzazione del rapporto di lavoro di tutti i pubblici dipendenti), il D.lgs. n. 396/1997 (che accentuò la contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti e pose le premesse per l'uscita dalle Aree della dirigenza di Ricercatori e Tecnologi, collocazione che aveva consentito nella tornata contrattuale 1994-1997 l'introduzione di sostanziali elementi di valorizzazione di ricercatori e tecnologi), il D.lgs. n. 150/2000 (che introdusse una drastica riduzione dei comparti di contrattazione a 4, con inglobamento di ricercatori e tecnologi nel mega-comparto Istruzione e ricerca e conseguente abbattimento delle possibilità di adozione di iniziative di valorizzazione di ricercatori e tecnologi). Nel percorso riassunto assume dunque un ruolo "strategico" il D.lgs. n. 218/2016 che, sebbene non esaustivo dei diritti-doveri di Ricercatori e Tecnologi EPR e sebbene in larga parte non attuato anche a causa delle resistenze dei vertici degli EPR, ha costituito con la sua forza normativa un punto di confronto che ha consentito quello che Betrò definisce "una sorta di miracolo": il mantenimento di quanto precedentemente e specificamente previsto per ricercatori e tecnologi nel contratto siglato nel 2018 per il comparto Istruzione e ricerca.

Quanto sinteticamente evidenziato e gli altri contenuti della nota di Bruno Betrò indicano un chiaro sostegno per una scelta che la Politica deve fare una volta per tutte: completare le norme che regolano lo stato giuridico dei ricercatori EPR, con una formulazione coerente nel Sistema ricerca del Paese e in quello Internazionale. A questa semplice ma controversa conclusione portano anche le considerazioni e le argo-

mentazioni contenute negli altri contributi contenuti nel n. 2/2022 di Analysis: Gianpaolo Pulcini, nella nota *Gestione dell'orario di lavoro dei R&T: indispensabile una norma di stato giuridico*, riporta una dettagliata illustrazione del tema “orario di lavoro di ricercatori e tecnologi” nelle sue molteplici sfaccettature, riferendosi agli elementi caratterizzanti ed alla corretta interpretazione delle norme contrattuali e giunge alla conclusione che “...solo una norma di stato giuridico che superi l'orario di lavoro e lo sostituisca con un più appropriato impegno di lavoro...può fornire una soluzione in grado di superare la confuse ed errata applicazione da parte degli EPR di quanto stabilito nel contratto”. La lettura attenta della nota di Gianpaolo Pulcini fornisce un riferimento consistente del tema.

Riferendosi nello specifico ad un'area scientifica specificamente considerata nel Consiglio Nazionale delle Ricerche, Emanuela Reale, nella sua nota *La valutazione della ricerca negli istituti delle scienze umane e sociali del CNR*, esamina i “punti salienti della riflessione sulla valutazione della ricerca...” descritta nel documento elaborato da un gruppo di lavoro per la Conferenza del Dipartimento per le scienze sociali e umane patrimonio culturale (DSU) del CNR, tenutasi nello scorso mese di giugno. La nota, anche per le peculiari caratteristiche scientifiche del DSU, contiene interessanti spunti generali riguardo la valutazione delle attività di strutture che, come gli Istituti CNR, si occupano di progettare e svolgere, attraverso il lavoro dei loro ricercatori, le attività di ricerca definite “aree tematiche dipartimentali” in generale interdisciplinari. L'aspetto di estremo interesse posto in evidenza nel processo di valutazione esaminato è l'impatto socioeconomico e culturale delle ricerche svolte, analizzando le risorse impiegate e la capacità di attrarre e gestire le stesse risorse. Anche questa nota, funzionale ad un contesto di discussione diverso ma non avulso da quello dell'ANPRI, indica in maniera inequivocabile l'opportunità di fissare in una norma gli elementi guida per la valutazione individuale dell'attività scientifica dei ricercatori, definendo la cornice in cui si devono muovere le comunità scientifiche per declinare nello specifico strumenti di valutazione condivisi dai ricercatori e soddisfacenti per il Sistema Paese che finanzia la Ricerca Pubblica.

L'insieme dei contributi di Gianpaolo Pulcini e di Emanuela Reale sollecita dunque una considerazione, scontata ma opportuna, che è rivolta alle Comunità scientifiche degli EPR le quali si devono urgentemente impegnare in una discussione strutturata che porti ad una proposta, declinata per “ambiti scientifici omogenei”, dei criteri, delle soglie e delle modalità di valutazione del lavoro di ricerca svolto, individualmente e nelle diverse aggregazioni organizzative degli EPR.

La nota *Lo status dei ricercatori e tecnologi degli Enti di ricerca tra legge e contratto*, scritta da Liana Verzicco, completa il n. 2/2022 di Analysis e dimostra ulteriormente la fondatezza della conclusione indicata nella nota di Bruno Betrò riguardo la necessità di completare e sistematizzare norme di stato giuridico per i ricercatori EPR. Una regolazione normativa degli istituti fondamentali che regolano la vita professionale dei ricercatori EPR è una condizione cui i decisori politici non possono più sfuggire se vogliono mantenere ed incrementare per il Sistema Paese una ricerca competitiva a livello internazionale. Non si tratta, come correttamente evidenziato da Liana Verzicco, di mutuare pedissequamente quanto normativamente previsto per ricercatori e docenti universitari, bensì completare, potenziare e rendere esigibili, partendo dai contenuti del D.lgs. n. 218/2016, i diritti-doveri, fondamentali per i ricercatori EPR, pensati per consentire la circolarità del capitale umano nel Sistema Ricerca del Paese e in ambito Internazionale, nonché declinati per rendere efficace per il Sistema Paese la missione dei singoli EPR a questo punto dotati di effettiva autonomia statutaria-regolamentare e di autogoverno delle rispettive Comunità scientifiche. La nota di Liana Verzicco argomenta e sostanzia questioni che non possono più essere rimandate e che devono trovare rapida concretezza in una norma di stato giuridico che indichi per i ricercatori EPR, da dove inizia il loro percorso professionale (reclutamento), come può progredire la loro crescita professionale (carriera), come può essere valorizzata-valutata l'attività di ricerca che svolgono.

Dalle pagine di questa Rivista sono arrivati nel tempo contributi, che vanno nella direzione di stimolare e contribuire alla formazione di un quadro normativo, condiviso e coerente, e di soddisfazione professionale per i ricercatori EPR. Questo lavoro di promozione culturale svolto da Analysis, sostenuto convintamente dall'ANPRI, dovrà ovviamente continuare anche nell'ipotesi, più che auspicabile, si riesca in tempi brevi completare un disegno di stato giuridico per i ricercatori EPR, per seguirne e stimolarne una naturale e condivisa evoluzione frutto stesso della particolarità del lavoro di ricerca. I diretti interessati devono, tuttavia, con maggiore consapevolezza impegnarsi a seguire con maggiore convinzione la “politica della ricerca”.

Il Paese e la Terra tutta stanno attraversando una situazione molto particolare (pandemia, guerre, accelerazione dei cambiamenti climatici, crisi di varia natura sistemica, ecc.). La Ricerca e chi la realizza possono dare un contributo decisivo per affrontare nel miglior modo possibile le sfide importanti che si presentano davanti a tutti noi. Sarà necessario che

coloro i quali avranno il compito di guidare il Paese nel contesto Internazionale forniscano gli strumenti normativi adeguati ad assolvere al meglio il compito che il mondo della ricerca può e vuole portare a compimento.

Analysis continuerà ad offrire ospitalità a tutte le voci che costruttivamente vogliono contribuire a sostenere un percorso di valorizzazione professionale dei ricercatori EPR funzionale alla crescita sostenibile del Paese e dell'intero pianeta.

LA STRANA STORIA DELLO STATUS DI RICERCATORE NEGLI EPR DAL PARASTATO AL D.LGS. N. 218/2016

Bruno Betrò

Riassunto

Viene tratteggiata, a partire dagli anni '60 del secolo scorso, la storia dello status dei ricercatori degli Enti pubblici di ricerca (EPR). Una storia strana, in cui ciò che appare logico e naturale non si è realizzato o si è realizzato in parte tra mille difficoltà; una storia che passa per i momenti bui del cosiddetto Parastato, quando i ricercatori EPR divennero Collaboratori Tecnico-Professionali, l'istituzione di un profilo di Ricercatore nell'ambito della X qualifica professionale del DPR 935/86, lo sviluppo di carriera su tre livelli per i ricercatori e la istituzione della parallela figura del Tecnologo, avviati dal DPR 568/87 e perfezionati dal DPR 171/91, le alterne vicende legate alla contrattualizzazione del pubblico impiego, l'evoluzione del quadro di riferimento europeo, il recepimento di tale quadro con il D.lgs 218/2016. Una storia di cui sono stati protagonisti in misura significativa gli stessi ricercatori EPR, con la costituzione prima del Comitato ricercatori del CNR e quindi dell'ANPRI. Gli indubbi miglioramenti della condizione professionale che sono stati conseguiti sono tuttavia ancora parziali e poggiano in buona parte sulle fragili basi dei regolamenti di Enti eterodiretti e su quelle di una contrattazione sindacale pervasiva e in un ambito nel quale ricercatori e tecnologi sono assoluta minoranza. Resta quindi ancora valida la richiesta di una legge che disciplini organicamente lo stato giuridico dei ricercatori e tecnologi EPR, come già avviene per ricercatori e docenti universitari.

Abstract

The paper outlines the story of the legal status of Researchers of Public Research Organizations (EPR) in Italy. A strange story, where logical and natural issues have not been addressed or have been curbed by any kind of difficulties. Thanks to the evolution of the European research framework and also to the direct engagement of the EPR researchers, the professional conditions of EPR researchers are today better than before, but based on weak foundations due to the other-directedness of EPR and to all-round labor negotiations in a framework where EPR researchers and technologists are vastly outnumbered. In this situation, the request for an organic law regulating the legal status of EPR researchers and technologists, as in the case of university professors and researchers, is still valid.

Parole chiave: Ricercatori e tecnologi EPR, sviluppo di carriera, stato giuridico, contrattazione sindacale, disciplina legislativa, governo degli EPR.

Keywords: EPR Researchers and Technologists, Career Development, Legal Status, Labor Negotiations, Regulation by Law, EPR Government.

C'era una volta... per ripercorrere la strana storia dello status di ricercatore degli Enti Pubblici di Ricerca (EPR) occorre quanto meno risalire agli anni '60 del secolo scorso; mantenere viva la memoria di cosa è avvenuto da allora fino ai giorni nostri fa meglio apprezzare il valore del percorso compiuto e le conquiste che hanno portato, nelle mutate situazioni presenti, la condizione dei ricercatori e delle altre alte professionalità degli EPR a un indubbio miglioramento rispetto al momento più buio della storia, quello, secondo la terminologia del tempo, del *Parastato*; anche se, come vedremo, tale condizione è ancora lontana dall'essere ottimale, poggiando su basi tutt'altro che solide.

Iniziamo quindi il nostro racconto dagli anni '60: solo da allora, infatti, si può cominciare a parlare di ricercatori degli enti di ricerca, quando, a fronte delle

gravi difficoltà nelle quali si trovava il sistema universitario per il boom delle immatricolazioni che si verificava in quegli anni e che sostanzialmente assorbiva nella didattica le poche risorse disponibili, il mondo accademico vide nel sistema degli enti di ricerca, principalmente nel CNR, una valvola di sfogo per avere a disposizione risorse per la ricerca, ivi compresa la possibilità di assunzione di personale di ricerca che all'università poteva avvenire in misura molto limitata.

Al CNR crebbe così rapidamente il numero di laboratori (strutture di ricerca autonome antesignane degli attuali istituti), di Centri di Ricerca (strutture miste in convenzione con le università) e venne definita la carriera del ricercatore del CNR; questa prevedeva cinque gradini successivi, ciascuno dei qua-

Legge n. 70/1975 - ENTI SCIENTIFICI DI RICERCA E SPERIMENTAZIONE

- Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (ISCO).
- Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE).
- Istituto nazionale di geofisica.
- Istituto nazionale di fisica nucleare.
- Istituto elettrotecnico nazionale “Galileo Ferraris” - Torino.
- Istituto nazionale di studi ed esperienze di architettura navale (vasca navale).
- Comitato nazionale per l’energia nucleare (CNEN^(*)).
- Istituto nazionale della nutrizione.
- Istituto nazionale economia agraria (INEA).
- Consiglio nazionale delle ricerche (CNR).
- Istituto nazionale di ottica - Firenze.
- Istituto nazionale di alta matematica Francesco Severi.
- Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori - ISFOL.
- Stazione zoologica di Napoli.

(*) Successivamente ENEA

li formalmente a termine, con contratto rinnovabile ogni anno mediante verifica: *Aspirante, Ricercatore, Ricercatore Qualificato, Ricercatore Capo, Direttore di Ricerca*. L’ingresso come Aspirante Ricercatore avveniva per concorso pubblico espletato presso il laboratorio o centro, poi lo sviluppo di carriera era affidato a valutazioni interne fino al livello di Ricercatore Capo; l’apice della carriera, la qualifica di Direttore di Ricerca, si raggiungeva invece per concorso pubblico nazionale.

Tale sistema durò fino all’entrata in vigore della Legge n. 70/1975 “*Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente*”.

1. Gli anni bui del Parastato

La Legge n. 70/1975 inserì gli enti di ricerca dell’epoca (v. tabella) in quello che allora si chiamava “Parastato” e il cui nucleo forte era costituito dai grandi enti previdenziali e assistenziali.

Nel nuovo quadro istituzionale, per il personale della generalità degli enti furono previsti tre ruoli: amministrativo, tecnico e professionale; i ricercatori degli EPR furono inquadrati nel ruolo professionale ma, per una delle molte stranezze (?) della storia, la legge 70 prevedeva che negli EPR ruolo tecnico e ruolo professionale potessero essere unificati e così avvenne. Fu così che i ricercatori EPR si ritrovarono ad essere *Collaboratori Tecnico-Professionali* (CTP)!

Lo sviluppo di carriera dei CTP era inesistente: non più successivi livelli di crescente qualificazione, ma solo “gradoni” economici automatici, con retribu-

zione determinata da accordi sindacali recepiti da un Decreto del Presidente della Repubblica (DPR).

Non molto tempo dopo, sul versante universitario, il DPR 382 del 1980 ridisegnò le carriere accademiche su 3 livelli, *Ricercatore, Professore Associato, Professore Ordinario*, con accesso concorsuale per ciascuno di essi e una progressione retributiva articolata su scatti biennali che comportò sensibili benefici economici.

Divenne allora particolarmente eclatante la forte penalizzazione che il quadro normativo ed economico del Parastato imponeva ai ricercatori degli enti di ricerca.

2. Nascono il Comitato ricercatori del CNR e l’ANPRI-EPR

In questo contesto, il 13 maggio 1981, nacque il Comitato Ricercatori (CR) del CNR per iniziativa di una trentina di ricercatori dell’ente. Agli inizi il CR non aveva una veste formale, poi nell’ottobre 1982, ne fu decisa la formalizzazione come associazione “*Comitato Ricercatori del CNR*”. Fin dalla sua prima costituzione, il CR sviluppò una intensa attività di elaborazione sui temi della riforma del CNR (già allora se ne parlava!) e dello stato giuridico del ricercatore CNR, con l’obiettivo di una definizione legislativa dei suoi fondamentali aspetti: **carriere, diritti e doveri, circolarità tra istituzioni di ricerca, autogoverno**. Nel dicembre 1982 fu presentata ufficialmente una proposta di Articolato di *Stato giuridico del personale CNR*, nel quale veniva prospettata per i ricercatori del CNR una carriera su tre livelli, simile a quella univer-

sitaria; veniva anche proposta una parallela carriera per i professionisti non ricercatori, novità indubbia per l'epoca, che solo un decennio più tardi si sarebbe concretizzata nella carriera del Tecnologo.

Anche se il CR non aveva, né voleva avere, una valenza sindacale, venne ben presto considerato come un sindacato autonomo, antagonista dei sindacati tradizionali ancorati – allora come ancora oggi – ad una visione massificante del personale EPR all'insegna del “tutti addetti alla ricerca” che tende ad appiattire le professionalità. Al contempo, da parte di ricercatori di altri enti si cominciò a guardare con interesse all'esperienza del CR. Maturò così gradatamente il convincimento che fosse realmente opportuno dare vita ad una nuova organizzazione, con valenza professionale e sindacale, aperta a tutti gli Enti di ricerca e non più solo limitata ai ricercatori del CNR.

Nacque così, nel novembre del 1986, l'ANPRI-EPR; l'acronimo stava per Associazione Nazionale Professionale Ricercatori degli Enti Pubblici di Ricerca. L'ANPRI-EPR superò i confini del CNR aprendosi prima ai ricercatori INFN ed ENEA e poi radicandosi in quasi tutti gli enti pubblici di ricerca. Nel 2001 si realizzò la fusione tra ANPRI-EPR e CIDA-Ricerca, dando vita a quella che da allora si chiamò ANPRI, acronimo di “*Associazione Nazionale Professionale per la Ricerca*” per indicare l'apertura a “*tutti coloro che svolgono in qualsiasi organizzazione attività di ricerca scientifica o tecnologica, oppure attività collegate richiedenti elevata professionalità e titolo di studio a livello di laurea o post-laurea*”.

3. Di nuovo ricercatori!

Come detto in precedenza, la costituzione dell'ANPRI-EPR nel 1986 fu conseguenza della acquisita consapevolezza che i mutamenti allora in atto o che si stavano profilando nel pubblico impiego richiedevano una organizzazione che, pur continuando a perseguire l'obiettivo strategico di una legge di stato giuridico per i ricercatori EPR, fosse anche in grado di partecipare ai tavoli di trattativa per i rinnovi contrattuali, per spezzare il monopolio dei sindacati tradizionali e dei loro atteggiamenti massificanti.

Un primo significativo cambiamento del quadro istituzionale fu apportato dal D.P.R. n. 935/1986, che introdusse un nuovo ordinamento del personale per qualifiche professionali; nella qualifica di vertice, la *X qualifica*, venne previsto il profilo di *Ricercatore* con la seguente declaratoria:

“Svolge attività di ricerca, nel progetto (predisposto dall'Ente o in quello autonomamente ideato) rientrante

nel campo della specifica professionalità posseduta.

Requisiti culturali: *diploma di laurea e documentata esperienza nel campo tecnico professionale inerente ai posti da ricoprire.*

Modalità di accesso: *concorso pubblico per esami.*

Sfera di autonomia: *piena per quanto riguarda gli atti operativi.*

Grado di responsabilità: *totale per quanto riguarda gli atti e i provvedimenti della specifica professione”.*

Una vera e propria svolta, quindi, che pose le premesse per il superamento degli anni bui del Parastato.

Nel 1987, infatti, venne siglato il nuovo accordo sindacale del comparto ricerca recepito dal D.P.R. n. 568/1987. Alla trattativa partecipò attivamente la neonata ANPRI-EPR e, grazie anche alla visione illuminata del ministro della ricerca dell'epoca, Antonio Ruberti, per i ricercatori venne nuovamente introdotto uno sviluppo di carriera: nell'ambito della *X qualifica*, infatti, il profilo di Ricercatore fu articolato in *tre fasce differenziate*: *Ricercatore*, *Primo Ricercatore*, *Dirigente di Ricerca*, con accesso ad ogni fascia per concorso pubblico nazionale. Fu così istituito un parallelismo di carriera, e in buona sostanza anche di trattamento retributivo, con Ricercatori, Professori Associati e Professori Ordinari delle Università. Venne anche istituito, sempre nell'ambito della *X qualifica*, il profilo di *Collaboratore Professionale degli Enti di Ricerca*, senza però prevederne sviluppo di carriera.

Il D.P.R. n. 568/1987 non affrontò il nodo cruciale delle procedure concorsuali, rimandando alle “norme dei rispettivi ordinamenti”. Tale nodo è rimasto finora insoluto, determinando un “*fai da te*” concorsuale da parte degli enti – tuttora perdurante – al di fuori di qualunque criterio di omogeneità, persino tra bando e bando emanato dallo stesso ente.

Con l'entrata in vigore della *Legge n. 168/1989*, istitutiva del MURST, poi MIUR e ora MUR, contrariamente alle richieste dell'ANPRI di una legge di stato giuridico, venne introdotta la *piena contrattualizzazione dello stato giuridico*, oltre che del trattamento economico, del personale del comparto ricerca, prevedendo al contempo un ordinamento del personale per livelli professionali.

4. Una pietra miliare: il D.P.R. n. 171/1991

Il D.P.R. n. 171/1991 recepì il primo accordo sindacale successivo alla *Legge n. 168/1989*: le fasce differenziate del profilo di ricercatore furono trasformate in *tre profili* – mantenendo i nomi di Ricercatore, Primo Ricercatore, Dirigente di Ricerca – e furono istituiti, come sviluppo del profilo di collaboratore

professionale, i profili paralleli di *Tecnologo*, *Primo Tecnologo*, *Dirigente Tecnologo*. Nel nuovo ordinamento per profili professionali i Ricercatori/Tecnologi furono collocati al III livello, i Primi Ricercatori/Primi Tecnologi al II, i Dirigenti di Ricerca/Dirigenti Tecnologi al I. L'accesso a ciascun profilo fu previsto *esclusivamente per concorso pubblico nazionale, senza possibilità di mobilità da altri profili*. Sul piano retributivo, fu realizzata la *piena equiparazione economica* con Ricercatori, Professori Associati e Professori Ordinari delle Università. È interessante notare che anche il personale dirigente amministrativo venne incluso nei primi tre livelli sopra menzionati, istituendo un parallelismo tra dirigenti da un lato e ricercatori e tecnologi dall'altro, che fu poi un elemento decisivo per l'inclusione di questi ultimi nel contratto della dirigenza 1994-1997.

Il D.P.R. n. 171/1991 non introdusse elementi innovativi riguardanti altri elementi di status, ad esempio in materia di diritti e doveri e di orario di lavoro.

5. La contrattazione dopo il D.P.R. n. 171/1991

Nel 1993, con il *D.lgs. n. 29/1993*, fu introdotta la contrattualizzazione del rapporto di lavoro di tutti i pubblici dipendenti, con l'esclusione di alcune categorie, tra cui quelle dei Ricercatori e Professori Universitari; furono tuttavia sottratte alla contrattazione le norme relative ai procedimenti di selezione per l'accesso ai profili, ai ruoli e alle dotazioni organiche. Il decreto stabilì, sviluppando il parallelismo con i dirigenti presente nel D.P.R. n. 171/1991, che ricercatori e tecnologi fossero inseriti nelle aree separate di contrattazione della dirigenza come *“specifiche tipologie professionali”*.

Il primo CCNL di ricercatori e tecnologi siglato nel nuovo quadro, relativo al periodo *1994-1997*, fu in effetti un contratto di livello dirigenziale, insieme con i dirigenti degli enti di ricerca, autonomo e separato rispetto al CCNL di tecnici e amministrativi EPR. Dal punto di vista normativo, il nuovo contesto negoziale favorì l'introduzione di *sostanziali elementi di valorizzazione di ricercatori e tecnologi*, quali l'autonoma gestione del tempo di lavoro, la formazione in base a programmi auto-proposti e una prima definizione dei diritti di ricercatori e tecnologi. Dal punto di vista economico, fu perduto il parallelismo con le retribuzioni dei professori universitari e iniziò ad allargarsi nuovamente *la forbice retributiva* con questa categoria di naturale riferimento.

La successiva riforma del pubblico impiego, operata dal *D.lgs. n. 396/1997*, figlio della Legge Delega “Bassanini” n. 59/1997, accentuò la contrattualizza-

zione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti e pose anche le premesse per l'*estromissione di ricercatori e tecnologi dalle aree della dirigenza*, che dopo alterne vicende, grazie all'appoggio dato dai presidenti degli enti di ricerca di allora alle istanze delle forze sindacali generaliste, si concretizzò nella tornata contrattuale 1998-2001; da allora, i contratti del comparto ricerca – succedutisi peraltro a singhiozzo – hanno trattato nuovamente ricercatori e tecnologi insieme con il personale tecnico e amministrativo; dal punto di vista normativo ed economico non ci sono più stati significativi miglioramenti, e l'ANPRI ha anzi dovuto contrastare i tentativi della controparte di cancellare le prerogative conquistate nel contratto dirigenziale 1994-1997 e di ridurre ricercatori e tecnologi a *“tecnici laureati”*, se non a meri livelli apicali di un sistema di classificazione del personale interamente percorribile tramite meccanismi di *“valorizzazione professionale del personale”*, ben collaudati per altre categorie.

Con l'entrata in vigore del *D.lgs. n. 150/2009*, noto come “decreto Brunetta”, il numero dei comparti di contrattazione ha subito una drastica riduzione a quattro. È sparito di conseguenza il comparto ricerca e il personale degli enti di ricerca è stato inserito nel comparto *“monstre” Istruzione e Ricerca*, dove le sproporzioni numeriche con il personale della scuola giocano a sfavore delle possibilità di concreta valorizzazione di ricercatori e tecnologi EPR.

In questo nuovo scenario, appare come una sorta di miracolo che il successivo contratto del comparto Istruzione e Ricerca siglato nel 2018 (!) abbia mantenuto intatte le norme specifiche dei precedenti contratti per ricercatori e tecnologi EPR. Ha certamente favorito questo risultato il quadro normativo introdotto dal *D.lgs. n. 218/2016*, al quale il CCNL fa esplicito riferimento affermandone l'importanza per il riconoscimento della professionalità dei ricercatori e dei tecnologi EPR, come pure la nuova presenza diretta di ricercatori e tecnologi ai tavoli di trattativa attraverso un nuovo soggetto sindacale, *FGU-Dipartimento Ricerca* afferente alla Federazione GILDA-UNAMS rappresentativa nel nuovo comparto. Constatata infatti l'impossibilità per ANPRI di essere rappresentativa nel comparto Istruzione e Ricerca, a *FGU-Dipartimento Ricerca* erano state trasferite le funzioni e le prerogative sindacali già in capo all'ANPRI per il vecchio comparto ricerca; al contempo, il nuovo statuto dell'ANPRI ne aveva circoscritto il campo d'azione a quello professionale e culturale, mantenendone una valenza sindacale solo per i ricercatori contrattualizzati non afferenti al comparto ricerca, al momento quelli del Centro Italiano Ricerche Aerospaziali (CIRA).

6. Gli EPR di riordino in riordino

La Legge n. 168/1989, nel definire l'autonomia statutaria delle università, conferiva agli enti di ricerca cosiddetti "non strumentali" un primo livello di autonomia, quella regolamentare; tuttavia, quest'ultima avrebbe dovuto essere definita da un apposito successivo provvedimento normativo. Tale provvedimento non fu mai emanato e gli enti non si vollero neppure avvalere della facoltà, prevista dalla legge 168, di emanare comunque in autonomia, trascorso un anno dell'entrata in vigore della legge stessa, i propri regolamenti, con la possibilità di integrare a tal fine gli organi di governo *"con rappresentanze delle varie componenti che operano nell'ente"*.

C'è da dire che il nodo dell'autonomia degli EPR non è stato ad oggi sciolto, anche se come vedremo qualche passo nella giusta direzione è stato compiuto: l'autonomia delle università è fondata sull'autogoverno del corpo docente, simmetricamente l'autonomia degli enti di ricerca dovrebbe sostanzarsi nell'autogoverno della comunità scientifica che in essa opera.

Dal 1999 il sistema degli EPR è stato investito da successive ondate di "riordini", più preoccupati di realizzare risparmi di spesa con accorpamenti e tagli che della reale efficienza del sistema, che non può non prevedere una reale autonomia degli enti che li svincoli dal controllo pervasivo del potere politico, esercitato attraverso la nomina governativa dei vertici, e dalle burocrazie ministeriali.

Anche il D.lgs. n. 213/2009, che ha realizzato l'ennesimo "riordino" degli enti MIUR, è stato in buona sostanza una occasione mancata, anche se per la prima volta ha aperto le porte alla presenza di rappresentanti della "comunità scientifica di riferimento" in ciascun Consiglio di Amministrazione (CdA): nonostante il decreto abbia previsto il conferimento dell'autonomia statutaria *"nel rispetto dell'articolo 33, sesto comma, della Costituzione, ed in coerenza con i principi della Carta europea dei ricercatori"*, il Ministero ha mantenuto il potere di nomina dei presidenti e della maggioranza dei membri dei consigli di amministrazione. Non solo, ma in sede di approvazione dei nuovi statuti, i consigli di amministrazione al momento in carica sono stati integrati da cinque esperti nominati dal ministro! Con totale esclusione dei ricercatori degli enti dal processo di emanazione degli statuti stessi.

7. Il contesto europeo: motivi di speranza

L'11 marzo 2005 la Commissione Europea pubblicò l'importante raccomandazione: *Carta europea dei ricercatori e Codice di condotta per l'assunzione dei ricercatori*.

L'indicazione generale della Carta è quella di *"offrire ai ricercatori dei sistemi di sviluppo di carriera sostenibili in tutte le fasi della carriera, indipendentemente dalla loro situazione contrattuale e dal percorso professionale scelto nella R&S, e impegnarsi affinché i ricercatori vengano trattati come professionisti e considerati parte integrante delle istituzioni in cui lavorano"*.

La Raccomandazione elenca poi una serie di principi, che gli Stati membri dell'UE sono sollecitati a recepire nei rispettivi quadri normativi e regolamentari, tra i quali:

1. I ricercatori devono essere trattati come professionisti e godere dei benefici eventualmente derivanti dalla loro attività (proprietà intellettuale, copyright).
2. Vanno garantiti ambienti di ricerca e di formazione adeguati (attrezzature, apparecchiature, opportunità di collaborazione anche a distanza).
3. Vanno assicurate adeguate condizioni di lavoro (orari di lavoro flessibili, part-time, telelavoro, periodi sabbatici, ...).
4. I contratti di lavoro devono essere il più possibile stabili.
5. Le condizioni di lavoro devono essere attrattive in termini di finanziamenti, salari, misure previdenziali, indennità di malattia e maternità, ...
6. Vanno definite apposite strategie di sviluppo professionale.
7. Va riconosciuto il valore della mobilità geografica, intersettoriale, inter- e trans-disciplinare.
8. Deve essere garantita ai ricercatori la rappresentanza negli organi consultivi, di governo e di informazione delle proprie istituzioni.
9. Vanno assicurate procedure di assunzione e di selezione trasparenti, eque, efficaci e basate sul merito.

In quanto espressi in forma di raccomandazione, la Carta e il Codice di condotta non costituiscono un vincolo cogente per le normative nazionali; tuttavia, in Italia le istituzioni di ricerca si affrettarono ad assumere formale impegno della loro adozione: aprì la strada il 7 luglio 2005 la CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane) e il 13 dicembre 2005 fu la volta dei presidenti degli enti ed istituzioni di ricerca italiane.

Le conseguenze del formale impegno per quanto riguarda gli EPR furono sostanzialmente nulle, ma il punto di riferimento costituito dalla Carta europea ispirò positivamente il legislatore nazionale e la stessa contrattazione.

Si è già accennato all'innovazione apportata dal D.lgs. n. 213/2009 con esplicito riferimento alla Carta per quanto riguarda la presenza di ricercatori e tecnologi nei consigli di amministrazione.

Un successivo significativo passo è stata l'emanazione del *D.lgs. n. 218/2016*, con il quale venne estesa l'autonomia statutaria a tutti gli EPR: l'art. 2 del decreto, dal significativo titolo *Carta Europea dei Ricercatori*, impone agli enti di dare attuazione ai principi della Carta europea dei ricercatori e del Codice di condotta per l'assunzione dei ricercatori, assicurando tra l'altro *“la rappresentanza elettiva di ricercatori e tecnologi negli organi scientifici e di governo degli enti”*.

Il decreto recepisce anche le indicazioni contenute nell'importante documento *European Framework for Research Careers*, pubblicato dalla Commissione Europea nel maggio 2011, prescrivendo che gli enti ne tengano conto nei propri statuti e regolamenti. Il documento delinea le carriere dei ricercatori articolate su quattro livelli:

- First Stage Researcher (R1): Fino al conseguimento del dottorato di ricerca;
- Recognised Researcher (R2): Dottori di ricerca o equivalenti, non ancora completamente indipendenti;
- Established Researcher (R3): Ricercatori indipendenti;
- Leading Researcher (R4): Ricercatori che guidano la ricerca.

Viene inoltre prevista l'istituzione presso il MIUR (ora MUR) del *Consiglio nazionale dei ricercatori e dei tecnologi*, composto *“dai rappresentanti dei ricercatori e tecnologi eletti negli organi scientifici e di governo dei singoli enti”*, con compiti consultivi e propositivi nei confronti dei ministeri vigilanti e della Presidenza del Consiglio per quanto riguarda le tematiche di ricerca.

Il decreto prevede infine l'obbligo per i ministeri vigilanti di effettuare annualmente il monitoraggio sull'attuazione del decreto da parte degli enti vigilati, con particolare riferimento a Carta europea e Codice di condotta, come pure del documento *European Framework for Research Careers*.

Purtroppo, come spesso succede, fatta la legge chi dovrebbe farla rispettare omette di farlo; così sono stati approvati statuti in aperta violazione del decreto laddove quest'ultimo impone la rappresentanza elettiva di ricercatori e tecnologi negli organi scientifici e di governo, violazioni sanate in sede giudiziaria grazie a ricorsi promossi da ANPRI; sono rimasti finora lettera morta l'istituzione del Consiglio nazionale dei ricercatori e tecnologi e il monitoraggio annuale sull'attuazione del decreto.

8. Conclusioni

La storia che abbiamo raccontato per sommi capi, che abbiamo definito “strana” in quanto diversi suoi

sviluppi appaiono incredibili per un Paese che fa parte del gruppo dei sette Stati economicamente più avanzati, mostra che la situazione dei ricercatori EPR è indubbiamente migliorata nel tempo.

Tuttavia, la migliore condizione attuale poggia su basi fragili:

- ormalmente, lo stato giuridico dei ricercatori è definito dalla contrattazione nazionale, che può toccare ogni aspetto del rapporto di lavoro, per di più in un comparto *monstre* di cui ricercatori e tecnologi costituiscono una assoluta minoranza; il fatto che l'ultimo contratto siglato non abbia operato stravolgimenti ed abbia anzi riconosciuto l'importanza delle indicazioni derivanti dal contesto europeo e nazionale non offre alcuna garanzia che gli stravolgimenti non possano avvenire al prossimo rinnovo contrattuale.
- Il riconoscimento effettivo del ruolo di ricercatori e tecnologi nel proprio ente è affidato agli statuti e regolamenti di ente, sui quali la possibilità per i ricercatori di incidere è limitata essendo gli enti eterodiretti e di fatto non autonomi rispetto ai ministeri vigilanti.
- I riferimenti europei, come la Carta europea dei ricercatori e l'*European Framework for Research Careers*, sono enunciazioni di principi e di indicazioni che gli Stati membri sono invitati a recepire nei propri ordinamenti, ed abbiamo visto come tale recepimento in concreto sia stato molto lento e del tutto parziale.

Tutto ciò ci induce a pensare che la storica richiesta di una legge che disciplini lo stato giuridico dei ricercatori e tecnologi EPR, come avviene per ricercatori e docenti universitari, sia ancora valida. Tuttavia, dopo tanti anni, occorre lucidamente porsi la domanda: l'obiettivo di uno status del ricercatore/tecnologo definito per legge è tuttora plausibile? La risposta sta a nostro avviso, salvo miracoli, nella volontà e determinazione di ricercatori e tecnologi EPR nel perseguire il più possibile uniti questo obiettivo.

BRUNO BETRÒ

Componente del Consiglio direttivo ANPRI dal 2018 e dal 2020 Vicepresidente. Socio fondatore dell'Associazione, è stato Vicesegretario Generale dal 1998 al 1999, Segretario Generale dal 2000 al 2011, quindi Presidente fino al 2018. Laureato in Matematica, è stato Dirigente di Ricerca del CNR ed è in quiescenza dal 2015. Ha interessi scientifici relativi alla Statistica matematica, con particolare riguardo per l'impostazione bayesiana, e alla Probabilità applicata.

Contatti:

bruno@fambetro.it

LA VALUTAZIONE DELLA RICERCA NEGLI ISTITUTI DELLE SCIENZE UMANE E SOCIALI DEL CNR

Emanuela Reale

Riassunto

In questa nota vogliamo riportare i punti salienti della riflessione sulla valutazione della ricerca descritta nel Documento elaborato da un Gruppo di Lavoro del CNR, in occasione della Conferenza del Dipartimento per le scienze sociali e umane patrimonio culturale (DSU) del CNR tenutasi nei giorni 30 giugno-1 luglio 2022. L'analisi focalizza l'attenzione sulla valutazione degli Istituti di ricerca del CNR, per ciò che riguarda la loro qualità scientifica e il loro impatto scientifico, economico e sociale, e presenta anche richiami ai più recenti sviluppi sul tema della valutazione, largamente diretti dall'azione della Commissione europea per la realizzazione della Scienza Aperta, che meritano di essere considerati con attenzione.

Abstract

The paper reports the salient points of the Document prepared by a CNR Working Group on research evaluation and presented at the Conference of the CNR Department for Social Sciences and Humanities and Cultural Heritage (DSU) held on 30 June -1 July 2022. The analysis carried out in the document focuses on the evaluation of the CNR research institutes, as regards their scientific quality and their scientific, economic, and social impact, and presents references to the most recent developments about evaluation, largely directed by the action of the European Commission for the realization of Open Science, which deserve to be considered carefully.

Parole chiave: Valutazione della ricerca, valutazione della qualità, valutazione d'impatto, CNR, valutazione delle SSH.

Keywords: Research evaluation, quality evaluation, impact evaluation, CNR, SSH evaluation.

1. Introduzione

In questa nota vogliamo riportare i punti salienti della riflessione sulla valutazione della ricerca, descritta nel documento elaborato da un gruppo di lavoro del CNR, in occasione della Conferenza del Dipartimento per le scienze sociali e umane patrimonio culturale (DSU) del CNR tenutasi nei giorni 30 giugno-1 luglio 2022¹.

La Conferenza è stata una occasione per avviare una discussione e un confronto in merito al ruolo del dipartimento rispetto ai cambiamenti, le tendenze e le sfide che investono la ricerca, ed è stata articolata in interventi riferiti alle varie aree strategiche che orientano la ricerca degli istituti e a due temi trasversali rispetto alle aree strategiche che sono: i problemi connessi alle infrastrutture e la valutazione della ricerca. Il documento nasce dunque da una richiesta del direttore del dipartimento DSU per individuare criteri e metodologie in grado di:

- supportare e vagliare criticamente i processi di valutazione delle attività del dipartimento e delle sue strutture scientifiche;

- considerare la valutazione dell'impatto socio-economico e culturale delle ricerche svolte dagli istituti del dipartimento, analizzando le risorse impiegate, l'uso delle risorse e la capacità di attrarle e gestirle.

Il gruppo di lavoro che si è dedicato a questo compito si è costituito sulla base della auto-selezione e partecipazione volontaria di 37 colleghe e colleghi di 15 istituti del dipartimento. I lavori si sono svolti in fasi successive che hanno complessivamente occupato un mese, sono stati scanditi da riunioni collettive, piuttosto impegnative e vivaci, secondo il seguente schema:

- discussione del problema, definizione del perimetro di analisi, del metodo con cui lavorare e del programma di lavoro (17 maggio);
- definizione della struttura dell'elaborato finale e dei possibili contenuti. Mandato a tutti i componenti del gruppo di lavoro per l'elaborazione di brevi note sui punti discussi (24 maggio);
- analisi dei documenti prodotti, selezione dei punti da inserire nel documento finale e delle lacune da integrare (9 giugno);

- discussione del primo draft del report finale (20 giugno);
- invio del report finale da parte del coordinatore (21 giugno).

L'analisi focalizza l'attenzione sulla *valutazione degli istituti di ricerca*, non considerando la valutazione dei dipartimenti del CNR, in quanto strutture con finalità di coordinamento e non di ricerca, quindi soggette a criteri e metodologie differenti.

Similmente si è deciso, visto il tempo limitato a disposizione, di non considerare la valutazione dei gruppi di ricerca/laboratori eventualmente presenti negli istituti, in quanto solo in pochi casi gli istituti del DSU hanno una formalizzazione di gruppi o dipartimenti, e in assenza di tale formalizzazione l'individuazione dei medesimi può risultare estremamente difficile.

Infine, non si sono potuti trattare, sempre a causa del poco tempo a disposizione, gli aspetti relativi alla valutazione del personale (reclutamento e carriera) in quanto l'individuazione di criteri e metodologie per la valutazione degli individui non coincide perfettamente con la valutazione di una istituzione.

La struttura del documento si articola in quattro parti che illustreremo sinteticamente nella presente nota:

1. valutazione della *qualità* della ricerca nelle scienze umane e sociali; i metodi per la valutazione della ricerca, dell'interdisciplinarietà delle infrastrutture di ricerca; l'uso degli indicatori.
2. Valutazione d'*impatto* degli istituti del DSU, distinguendo tra impatto scientifico e impatto sociale vero e proprio.
3. Recenti *sviluppi importanti* per la valutazione della ricerca.
4. Possibile *Roadmap* per la costruzione di un sistema di valutazione degli istituti del DSU.

2. Valutazione della qualità della ricerca

Le scienze umane e sociali hanno alcune peculiarità epistemiche che devono essere prese in considerazione quando si parla di valutazione della qualità della ricerca. Tra le tante possibili, il documento si è soffermato sugli aspetti di maggiore rilevanza poiché effetti distorsivi dovuti a pratiche di valutazione poco adatte ai settori di attività sono stati già sperimentati. Nel documento si segnalano in particolare:

- *la varietà della produzione scientifica che non si limita ad articoli e monografie;*
- *la scelta della lingua che comprende anche l'italiano e non necessariamente adotta l'inglese;*
- *il numero degli autori che non può essere con-*

siderato indicativo della qualità scientifica di un lavoro;

- *l'importanza di generi letterari che non sono valorizzati nelle attuali regole di valutazione della ricerca (in particolare curatele ed edizioni critiche);*
- *il significato e le pratiche delle citazioni adottate dalle varie comunità epistemiche;*
- *i diversi modi attraverso i quali si realizza l'internazionalizzazione dell'ambito disciplinare.*

Per quanto riguarda il metodo, la *peer review* rappresenta la strada ineludibile per valutare la qualità della ricerca nelle scienze umane e sociali. La valutazione, infatti, per esprimere un giudizio di valore su un'attività creativa che genera nuova (e originale) conoscenza scientifica, non può in nessun caso affidarsi all'applicazione automatica di metriche e non può mai prescindere dal giudizio personale del valutatore sul contenuto della ricerca.

I lavori hanno però evidenziato anche molte differenze fondamentali che intercorrono fra le scienze sociali e una larga parte delle scienze umane, anche se non tutte. Le prime ritengono infatti essenziale affidarsi alla cd. *informed peer review*, sia per aumentare le conoscenze sul processo che ha portato alla costruzione di un determinato risultato, sia per contrastare gli elementi di soggettività che possono inficiare la *peer review*, attraverso l'uso di indicatori (compresi gli indicatori bibliometrici) che supportino la formulazione del giudizio. Alcuni settori delle scienze umane, al contrario, considerano questa informazione aggiuntiva potenzialmente pericolosa per la formulazione di un giudizio, in quanto può condizionare il medesimo attraverso elementi che non hanno nulla a che vedere con la qualità scientifica.

Il dibattito sulla valutazione ha altresì considerato quale fosse l'uso corretto della bibliometria in questi ambiti disciplinari. Anche in questo caso le considerazioni non sono state le stesse per l'ambito delle scienze umane e per quello delle scienze sociali. Se nel primo caso l'uso di indicatori bibliometrici appare estremamente problematico, nelle scienze sociali deve trovare indiscutibilmente uno spazio nella valutazione. Si deve tuttavia sottolineare che scienze umane e scienze sociali sono al loro interno estremamente varie; pertanto, in alcuni settori delle scienze umane l'uso di indicatori bibliometrici è consolidata prassi delle comunità epistemiche e quindi non può essere escluso. Inoltre, alcuni istituti del DSU lavorano su ambiti nei quali gli indici bibliometrici trovano vasta applicazione; in altri istituti delle scienze sociali essi rappresentano un elemento da considerare nei giudizi dei pari, ma non prevalente.

In tutti i casi, l'applicazione dei principi della

DORA Declaration (<https://sfdora.org/>) è essenziale per utilizzare in modo corretto questa risorsa quando essa risulta un riferimento per la comunità scientifica. Un punto fondamentale è che la valutazione del contenitore (rivista o casa editrice) non può e non deve mai sostituire la valutazione del contenuto. In questo senso, la classificazione delle riviste di classe A proposta dall'ANVUR è stata generalmente considerata un espediente per introdurre una qualche forma di bibliometria anche in ambito umanistico e sociale.

Infine, sono state proposte alcune proposizioni di principio in merito all'uso degli indicatori, evidenziando alcuni elementi importanti per un loro uso corretto nell'ambito della valutazione.

Il primo elemento è che gli indicatori sono *approssimazioni* della realtà che intendono rappresentare e non possono sostituirsi ad essa. La misura che essi esprimono quindi deve essere sempre inserita in un discorso sulla qualità che intendono approssimare. In questa prospettiva si può affermare che l'uso degli indicatori debba essere assimilabile a quello di un *linguaggio* attraverso il quale si ancorano i giudizi formulati a elementi/informazioni empiriche che contribuiscono alla formulazione del giudizio. Tuttavia, nessuna misura ha un valore assoluto e tutte presentano vantaggi e svantaggi in relazione all'ambito di applicazione, che deve essere accuratamente considerato, in particolare per evitare *che l'uso degli indicatori diventi un elemento che comprime la libertà di ricerca*, incentivando o disincentivando direzioni di studio.

Gli indicatori devono seguire il principio della *parsimonia*, quindi devono essere in numero limitato e concentrati sugli elementi oggettivi che possono essere di effettivo supporto alla valutazione. Vista la loro capacità di sintesi e quindi l'influenza che possono esercitare, gli indicatori devono avere una *fonte certa e attendibile*, il loro processo di costruzione deve essere robusto e l'applicazione trasparente per valutatori e valutati. Gli indicatori devono essere *aggiornati* in relazione a eventuali adeguamenti/cambiamenti che si rendono necessari nel tempo.

Tutte le considerazioni fin qui esposte devono comunque tenere conto di un elemento centrale per la valutazione della qualità della ricerca degli istituti del CNR, ossia la loro forte *caratterizzazione interdisciplinare*, che si riflette su attività e progetti sviluppati e sui risultati conseguiti, la quale deve essere valorizzata in quanto peculiarità specifica dell'ente e della sua capacità di affrontare problemi complessi che necessitano dell'apporto congiunto di più ambiti disciplinari. In questo senso, si deve considerare che la valutazione della ricerca degli istituti a vocazione interdisciplinare non può essere ridotta alla sommato-

ria di più valutazioni mono-settoriali. Elementi da valorizzare sono: il livello di integrazione delle diverse prospettive disciplinari e l'apporto metodologico e di contenuto ai singoli settori disciplinari coinvolti che è generato dalla stessa ricerca interdisciplinare. Per fare ciò non basta garantire all'interno dei panel di valutazione competenze disciplinari diverse, occorre considerare l'esigenza di una composizione del panel che raggruppi 'pari' negli specifici settori interdisciplinari sviluppati dagli istituti.

Inoltre, una seconda importante caratteristica degli istituti del CNR è la loro forte esposizione in termini di attività e di impegno di risorse umane verso la manutenzione, gestione, sviluppo delle *infrastrutture di ricerca*, che a loro volta creano le condizioni per poter svolgere gli studi su problemi difficilmente affrontabili senza una cospicua massa di dati e informazioni che abbiano le caratteristiche per poter essere usati in lavori scientifici (devono quindi essere conformi ai principi FAIR).

Non possono essere escluse dalla valutazione, dunque, tutte le attività di progettazione, implementazione, formazione e gestione dei servizi di ricerca, ed anzi proprio queste devono avere un particolare riconoscimento e valorizzazione in quanto parte della missione dell'ente.

3. Valutazione d'impatto

Gli istituti del CNR sono valutati anche rispetto alla capacità dei loro lavori e risultati di produrre cambiamenti nella comunità scientifica (impatto scientifico), di contribuire al benessere della società e alla soluzione di grandi problemi economici, sociali e culturali, in relazione alle missioni di ciascun istituto (impatto economico sociale e culturale).

La valutazione d'impatto ha ricevuto negli ultimi anni un impulso fortissimo, essendo volta a dare conto del ritorno in termini di benefici assicurati alla società dall'investimento pubblico in ricerca, sviluppo e innovazione. Detto impulso è stato declinato in diversi modi, dal fiorire di modelli e metodi per la valutazione d'impatto degli strumenti per incentivare l'investimento privato in R&S, alla definizione della nozione di terza missione, come nuovo ambito al quale deve rivolgersi l'attività istituzionale degli atenei e degli enti pubblici di ricerca. Anche il CNR e i suoi istituti sono dunque chiamati a dare una diversa e nuova centralità alle attività suscettibili di generare effetti positivi sulla scienza e sulla società dalla ricerca svolta, e alla valorizzazione degli aspetti connessi all'uso che viene fatto dei risultati prodotti. I principali elementi dell'analisi di impatto sono dunque relativi alle conoscenze

prodotte e scambiate, all'uso dei risultati della ricerca e ai benefici ottenuti.

Tuttavia, la valutazione d'impatto sociale sconta il problema largamente irrisolto dell'individuazione di un robusto nesso di causalità tra il risultato/attività sviluppata e l'esito di cambiamento prodotto, che nel campo della valutazione della ricerca delle scienze sociali e umane diventa particolarmente severo. Il problema richiamato è in generale ricondotto principalmente a due fenomeni, il cd. *time-lag* ossia il divario temporale che intercorre tra il risultato scientifico e la produzione dell'effetto/beneficio, che rende questo difficilmente riconoscibile, e l'attribuzione dell'effetto precisamente a quel risultato o attività. Nelle scienze umane e sociali questi problemi sono spesso esasperati dal fatto che l'impatto prodotto è collegato a cambiamenti culturali che interessano idee, valori, credenze e comportamenti. Questi effetti non sono solo difficilmente identificabili attraverso evidenze empiriche, ma si generano anche in tempi molto lontani rispetto ai risultati scientifici, e sono spesso associati a una serie di concause che insieme contribuiscono a generare il cambiamento.

Gli elementi sopra ricordati hanno suggerito di considerare preferibile, per la valutazione d'impatto sociale della ricerca nelle scienze umane e sociali, l'approccio collegato alla rilevazione delle interazioni produttive generate dagli istituti attraverso attività e risultati, in una prospettiva di medio-lungo periodo². Ciò significa che gli elementi da osservare per la valutazione d'impatto sono *le interazioni attivate* da un istituto di ricerca e le parti interessate della società, la loro importanza, consistenza ed evoluzione nel corso del tempo. Tali interazioni possono avvenire *sotto forma di* contatto personale (ad es. progetti o reti congiunte), pubblicazioni (non solo su rivista ma anche relazioni a fini educativi), o altro tipo di risultati, eventi e attività (ad es. mostre, dataset, software o siti web) destinate alla traslazione della conoscenza scientifica nella società, in alcuni casi attivando anche processi di co-creazione della conoscenza tra ricercatori e soggetti non accademici. Si tratta inoltre di valutare non solo se e come le interazioni siano state attivate, ma anche se siano state produttive, nel senso che hanno *innescato un cambiamento nella società o posto le basi per la sua realizzazione*.

Il documento richiama una lista non esaustiva di elementi che può essere utile rilevare per cogliere le effettive realizzazioni e gli aspetti potenziali in termini di impatto scientifico. In generale si dovrebbero valorizzare gli elementi che documentano scambi scientifici di attività, metodi e modelli, *framework* concettuali, dati, risultati incorporati negli output scientifici che vengono utilizzati in ambito

non accademico, attività di formazione e di alta formazione, *visiting* di studiosi (in particolare giovani ricercatori). Anche in questo caso, una differenza tra le discipline umane e sociali (ma anche all'interno di queste macroaree) è collegata all'uso delle citazioni scientifiche ottenute dai risultati della ricerca negli ambiti disciplinari o nei settori nei quali esse siano applicabili, che costituiscono una evidenza non trascurabile di uso del lavoro da parte della comunità scientifica di riferimento.

Il documento individua, sempre a titolo esemplificativo, anche una lista di possibili elementi da valorizzare ai fini della valutazione dell'impatto sulla società; l'effetto può essere giudicato, come effettive realizzazioni e/o come potenzialità, attraverso l'analisi delle interazioni attivate con responsabili politici, imprese, cittadini e stakeholder rilevanti nei diversi ambiti di ricerca, con vari canali e metodi partecipativi, e gli impatti generati come attività di insegnamento, formazione e sperimentazione rivolta alle scuole; attività di condivisione della conoscenza di strumenti e dati con stakeholder; realizzazione di interventi in contesti familiari, sociali, educativi; contributi alla definizione di leggi e politiche insieme agli stakeholder di riferimento; azioni propedeutiche alla realizzazione di benefici economici come spin-off, osservatori su fenomeni economici e sociali; collaborazioni con le amministrazioni e con il terzo settore per lo studio, ad esempio, di interventi sul territorio o rispetto a categorie sociali svantaggiate (vulnerabili, migranti, etc.).

Infine, a metà strada tra la valutazione della qualità e la valutazione d'impatto troviamo il giudizio che nella valutazione si deve esprimere circa la capacità dell'istituto di attrarre fondi dal mercato, sia esso pubblico o privato, nazionale o internazionale, di ricerca o di servizio. Questa capacità di attrazione può essere un segno di riconoscimento della qualità scientifica, ma anche della capacità di un istituto di produrre impatto scientifico generando attraverso la sua azione nuove occasioni di ricerca. Pertanto, la valutazione di questo aspetto dovrà tener conto di questa duplice natura per *giudicare se e in che modo i progetti siano importanti per un miglioramento della qualità scientifica e dell'internazionalizzazione della ricerca dell'istituto o per migliorare la sua capacità di produzione d'impatto*. A questo scopo alcuni criteri possono essere richiamati per l'analisi del portafoglio di progetti e contratti acquisiti dagli istituti. Fra questi il documento segnala:

- la natura e la rilevanza dei committenti;
- la coerenza dell'attività richiesta rispetto alla missione degli istituti;
- il grado di autonomia garantita agli istituti nello svolgimento del lavoro;

- la possibilità di sfruttamento scientifico dei risultati previsti;
- la qualità delle collaborazioni e del networking che il finanziamento esterno è in grado di assicurare;
- la capacità di influire sulla ricerca futura degli istituti attivando nuove linee di ricerca e contribuendo a rafforzare la loro capacità di lavoro scientifico attraverso l'attivazione di borse, assegni, contratti per giovani.

In altre parole, non è il livello del finanziamento ottenuto che può essere considerato sufficiente a formulare un giudizio di questo aspetto, ma esso deve essere inquadrato nel più generale apprezzamento di qualità e impatto delle attività e dei risultati dell'istituto.

4. Recenti sviluppi importanti nella valutazione

La valutazione è soggetta a cambiamenti collegati all'evoluzione della pratica scientifica e alla sperimentazione di problemi e limiti collegati alle pratiche attualmente in vigore, che hanno generato spesso critiche, anche aspre, per la loro capacità di limitare l'autonomia delle organizzazioni e in particolare la libertà di ricerca degli individui. Il documento ha voluto ricordare due aspetti in particolare legati a queste trasformazioni.

Il primo si collega al cammino in atto nella comunità europea verso la realizzazione dei principi dell'*Open Science*, che include anche l'elaborazione di nuovi indicatori per la valorizzazione della scienza aperta e il superamento di pratiche che condizionano e mal rappresentano qualità e impatto della ricerca³.

La Commissione Europea ha avviato un processo di riforma della valutazione della ricerca, che condurrà entro l'autunno alla formazione di una associazione di enti di ricerca, università, enti finanziatori, agenzie nazionali di valutazione e ministeri⁴. Lo scopo della

coalizione è sottoscrivere un accordo che impegni i suoi membri ad avviare un processo di riforma della valutazione che renda la medesima più coerente con i principi dell'*Open Science* e valorizzi gli sforzi di realizzazione attuati dalla comunità scientifica.

Il secondo aspetto si collega all'esigenza segnalata dai decisori politici circa la necessità di suscitare una maggiore *responsiveness* della comunità scientifica, compresa quella delle scienze umane e sociali, verso la ricerca di soluzioni a problemi concreti legati alla vita delle persone e al loro benessere, con particolare riferimento alle cd. *societal grand challenges* e agli obiettivi di sviluppo sostenibile. Questa esigenza di direzionalità nel governo della ricerca da una parte si scontra con la necessità di preservare l'autonomia delle comunità scientifiche, dall'altra sembra rispondere all'esigenza di ricerca e innovazione responsabili nella selezione dei temi di ricerca. La discussione sul punto è complessa e lo scambio intervenuto nel gruppo di lavoro anche in questo caso ha evidenziato alcune differenze importanti che esistono fra le scienze sociali e le scienze umane, anche se, come già evidenziato, sia le une che le altre non possano essere considerate come blocchi unitari di esigenze, essendo al loro interno estremamente diversificate.

Nonostante le differenze evidenziate, un elemento comune è la necessità di evitare una etero direzione delle strutture per la costruzione della loro agenda di ricerca, e quindi di considerare con attenzione il pericolo di una deriva verso una degli istituti come agenzie tecniche al servizio di committenti esterni.

5. Roadmap per l'implementazione della valutazione degli istituti del CNR afferenti al DSU

Rendere operativa la cornice delineata è stato l'oggetto dell'ultima riflessione. Una valutazione degli istituti del DSU si può fare, e una volta raggiunto

Task 1 – *Definire il disegno della valutazione degli istituti sulla base dei contenuti del presente documento:*

- disegnare la mappa concettuale della valutazione;
- determinare l'uso che si vuole fare della valutazione.

Task 2 – *Definire gli aspetti connessi all'attuazione del disegno di valutazione, in particolare:*

- criteri per la composizione dei panel di valutazione;
- individuazione di quali indicatori utilizzare, come essi saranno raccolti e/o prodotti, chi li raccoglierà /produrrà, con quale processo e quale trasparenza;
- periodicità, tempi e costi della valutazione.

Task 3 – *Individuare le fasi del processo di valutazione:*

- autovalutazione;
- visite dei panel;
- follow-up dei risultati della valutazione agli istituti valutati e loro osservazioni sul giudizio ricevuto.

l'accordo sui principi di fondo che guidano la valutazione, l'attuazione pratica può essere oggetto di una roadmap da mettere in cantiere durante l'attuale fase di attuazione del piano di rilancio del CNR.

Il documento propone un percorso articolato in task per una durata complessiva di 4-6 mesi. Ciascuno dei task si articola in step successivi, che alla fine delineano il sistema di valutazione degli istituti DSU.

Ciascuno dei task e degli step sopra indicati trovano nel documento una più ampia descrizione. Inoltre, l'attuazione di una valutazione della qualità e dell'impatto degli istituti potrebbe produrre delle interessanti ricadute anche per la valutazione dei ricercatori e tecnologi. Molti degli elementi descritti potrebbero infatti essere tenuti in considerazione, con i dovuti adattamenti, anche con riferimento alla valutazione individuale.

Note

¹ <http://www2.dsu.cnr.it/conferenza-del-dipartimento-scienze-umane-e-sociali-patrimonio-culturale-roma-30-giugno-i-luglio-2022/>.

² SIAMPI final report. Social Impact Assessment Methods for research and funding instruments through the study of Productive Interactions between science and society. DOI: 10.13140/RG.2.2.13561.95844.

³ https://www.mur.gov.it/sites/default/files/2022-06/Piano_Nazionale_per_la_Scienza_Aperta.pdf.

⁴ EC, Towards a reform of the research assessment system, Scoping report, 29 November 2021. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10126-2022-INIT/it/pdf>.

EMANUELA REALE

Emanuela Reale, è Direttore dell'IRCRES-Istituto di Ricerca sulla Crescita Economica Sostenibile del CNR. Attualmente è PI nel progetto RISIS Research Infrastructure for science and innovation studies, e coordinatore del progetto PRIN sugli effetti della valutazione sulla ricerca universitaria. È membro del Board del Consortium of Higher Education Researchers CHER, e del European Network of Indicator designer ENID, e Presidente del Forum Europeo per la Ricerca e l'Innovazione-EU-SPRI. Ha pubblicato ed è revisore in numerose riviste internazionali che si occupano di politica di ricerca, valutazione della ricerca e studi nel settore dell'alta formazione.

Contatti:

emanuela.reale@ircres.cnr.it

GESTIONE DELL'ORARIO DI LAVORO DEI R&T: INDISPENSABILE UNA NORMA DI STATO GIURIDICO

Gianpaolo Pulcini

Riassunto

L'orario di lavoro costituisce uno degli istituti contrattuali che maggiormente caratterizza il grado di autonomia e di non subordinazione alla dirigenza dei Ricercatori e Tecnologi degli Enti Pubblici di Ricerca (EPR). Le distorte interpretazioni ed applicazioni da parte di quasi tutti gli EPR di questo istituto contrattuale, che tendono a ledere l'autonomia dei Ricercatori e Tecnologi e a non riconoscere loro la non subordinazione alla Dirigenza scientifica ed amministrativa del proprio Ente, sono qui illustrate e discusse. Al contempo, oltre a dare la corretta interpretazione delle norme contrattuali in questione, si fornisce e si motiva l'unica soluzione al problema: una norma di stato giuridico che superi l'orario di lavoro e lo sostituisca con un più appropriato "impegno di lavoro" forfettario.

Abstract

Working hours are one of the contractual rules that most characterize the degree of autonomy and non-subordination to the management of the Researchers and Technologists of the Italian Public Research Institutions (EPR). The distorted interpretations and applications by almost all the EPRs of this contractual rule, which tend to damage the autonomy of Researchers and Technologists and not to recognize their non-subordination to the scientific and administrative management of their Institution, are here illustrated and discussed. At the same time, in addition to giving the correct interpretation of the contractual rules in question, the only solution to the problem is provided and motivated: a legal status rule that exceeds the "working hours" and replaces it with a more appropriate flat rate "work commitment".

Parole chiave: Contratto collettivo nazionale del lavoro, ricercatori e tecnologi, orario di lavoro, non subordinazione dirigenza, norma di stato giuridico.

Keywords: Collective National Labor Contract, Researchers and Technologists, Working hours, Non-subordination to the Management, Legal status rule.

1. Introduzione

L'orario di lavoro dei Ricercatori e Tecnologi degli Enti Pubblici di Ricerca (EPR), attualmente normato dall'art. 58 del CCNL del 21/02/2002 e successivamente integrato dall'art. 21 del CCNL del 7/4/2006, costituisce certamente uno degli istituti contrattuali oggetto di maggiore scontro con le amministrazioni dei vari enti di ricerca per come va correttamente interpretato e, quindi, applicato.

Ciò accade non solo per motivi tecnici, che andremo ad illustrare nel seguito, ma anche perché la flessibilità dell'orario di lavoro, inteso in senso lato, di una categoria professionale dà la misura dell'autonomia e del livello di non subordinazione alla dirigenza scientifica ed amministrativa che vengono riconosciute a quella categoria professionale. In altre parole, riconoscere ampia flessibilità dell'orario di lavoro dei Ricercatori e Tecnologi significa per un ente di ricerca ammettere che, nella gestione dell'attività di ricerca e nella tecnologia, chi "comanda" sono ricercatori e

tecnologi e non i dirigenti (scientifici e amministrativi) dell'ente. Cosa che ben pochi enti sono disposti ad accettare.

Nel seguito illustreremo gli elementi caratterizzanti la gestione dell'orario di lavoro di ricercatori e tecnologi, dando la corretta interpretazione delle norme contrattuali, fino a concludere che solo una norma di stato giuridico, che superi l'orario di lavoro e lo sostituisca con un più appropriato "impegno di lavoro" forfettario, può fornire una valida soluzione alle erronee applicazioni da parte di molti enti e a talune contraddizioni offerte dal contratto stesso.

2. Utilizzo del cartellino: quando una chiara norma contrattuale è violata dagli enti.

L'obbligo di accertare l'orario di lavoro di tutti i dipendenti pubblici mediante controlli automatici fu introdotto dalla legge 724/1994 che, al comma 3 dell'art. 22 (Orario di servizio nelle amministrazioni

pubbliche), stabiliva: *“L'orario di lavoro, comunque articolato, è accertato mediante forme di controllo obiettive e di tipo automatizzato”*.

Tale obbligo era stato già introdotto per tutto il personale degli enti di ricerca dal comma 7 dell'art. 9 (Programmazione dell'orario di servizio ed articolazione dell'orario di lavoro) del CCNL del 1987 (il D.P.R. n.568/1987) dove si stabiliva che *“L'orario di lavoro è documentato per tutto il personale dipendente attraverso sistemi meccanici od elettronici di rilevazione, che assicurino una piena ed oggettiva conformità fra i dati rilevati e l'effettiva ed integrale prestazione dell'attività lavorativa per il tempo prescritto”*. Obbligo confermato nella successiva tornata contrattuale del 1991 dal comma 2 dell'art. 39 (Durata e rilevazione dell'orario di lavoro) del D.P.R. n. 171/1991 che affermava: *“L'osservanza dell'orario di lavoro è documentata per tutto il personale attraverso sistemi automatici di rilevazione che assicurino una piena ed oggettiva conformità fra i dati rilevati e l'effettiva ed integrale prestazione dell'attività lavorativa per il tempo prescritto”*.

A seguito della tornata contrattuale del 1998, che vide il contratto dei Ricercatori e Tecnologi degli EPR stipulato nell'area della dirigenza insieme ai dirigenti amministrativi degli enti, i criteri di osservanza dell'orario di lavoro degli stessi si differenziarono decisamente da quelli del personale tecnico ed amministrativo, differenza confermata sin dalla successiva tornata contrattuale del 2002 (che vide i Ricercatori e Tecnologi degli EPR uscire dall'area della dirigenza e tornare nel comparto ricerca).

Nel CCNL stipulato il 21/2/2002, infatti, l'utilizzo di sistemi di controllo automatico fu formalmente confermato per il solo personale tecnico ed amministrativo dal comma 4 del vigente art. 48 (Orario di lavoro del personale tecnico/amministrativo) che stabiliva per tale personale: *“L'osservanza dell'orario di lavoro da parte dei dipendenti è accertata mediante controlli di tipo automatico”*. Al contrario, invece, nel vigente art. 58 di quel contratto, che tuttora norma l'orario di lavoro dei Ricercatori e Tecnologi, non c'è riferimento alcuno a controlli automatizzati dell'orario di lavoro, né al comma 1, che stabilisce: *“I ricercatori e tecnologi hanno l'autonoma determinazione del proprio tempo di lavoro. La presenza in servizio è assicurata correlandola in modo flessibile alle esigenze della propria attività scientifica e tecnologica, agli incarichi loro affidati, all'orario di servizio della struttura in cui operano, tenendo conto dei criteri organizzativi dell'ente”*, né altrove.

L'assoluta mancanza, nel CCNL del 2002 e in quelli successivi, di alcun riferimento all'obbligo di accertare l'orario di lavoro dei Ricercatori e Tecnologi

mediante controlli di tipo automatico, assieme al fatto che il CCNL del 1998, all'art. 80, formalmente disapplicò tutte le precedenti norme contrattuali (art. 9 del D.P.R. n. 568/1987 e art. 39 del D.P.R. n. 171/1991) che imponevano il suddetto obbligo per tutto il personale degli EPR, implica, così come più volte sentenziato dalla Corte di Cassazione, che i Ricercatori e Tecnologi degli EPR non sono soggetti ad alcuna forma di controllo dell'orario di lavoro.

In particolare, la Cassazione Civile, con le sentenze n. 3298/1994 e n. 11025/2006, ha *“stabilito il principio che per i dipendenti pubblici l'obbligo di adempiere alle formalità prescritte per il controllo dell'orario di lavoro deve discendere da apposita fonte normativa legale o contrattuale”* e che quindi per introdurre tale obbligo non è sufficiente una norma di tipo generale, quale è il suddetto art. 22 della legge 724/1994. Peraltro, tutte le precedenti norme contrattuali che prevedevano tale vincolo anche per i Ricercatori e Tecnologi sono state formalmente disapplicate, come già detto, dal CCNL del 5/3/1998.

Il principio stabilito dalla Corte di Cassazione è stato in seguito confermato anche dal Tribunale del Lavoro di Bologna, prima, e dalla Corte di Appello di Bologna, poi, con la sentenza n. 435/2015 (diventa definitiva non avendo il CNR presentato ricorso), che nell'annullare il licenziamento di un Ricercatore del CNR, ha così affermato: *“deve ritenersi non solo che i ricercatori e tecnologi abbiano l'autonoma determinazione del proprio tempo di lavoro ma che sia, correlativamente, esclusa l'introduzione di forme di disciplina dell'orario di lavoro e di controllo sull'osservanza dello stesso, salve le eventuali determinazioni di una costituenda commissione paritetica”*. Di conseguenza, ribadisce la Corte di Appello, *“il sistema di rilevazione a badge previsto [...] per verificare i tempi di presenza in sede è palesemente in contrasto con la disciplina contrattuale”*.

Quanto qui esposto ed analizzato non può che portare alla conclusione che i Ricercatori e Tecnologi degli EPR non sono soggetti al cartellino e ad alcuna forma di controllo automatico dell'orario di lavoro, quale è ad esempio il software ePas utilizzato dal CNR in quasi tutte le sue sedi.

3. Articolazione settimanale dell'orario di lavoro: quando le norme contrattuali sono tra loro contraddittorie

Le norme contrattuali riguardanti l'eventuale articolazione dell'orario di lavoro su un prefissato numero di giorni settimanali seguono lo stesso iter descritto per il controllo dell'orario di lavoro.

Anche in questo caso, infatti, c'è una norma di legge di tipo generale, in particolare la succitata Legge n. 724/1994, che al comma 1 dell'art. 22 (Orario di servizio nelle amministrazioni pubbliche) stabilisce: *“L'orario di servizio nelle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, si articola su cinque giorni settimanali, anche nelle ore pomeridiane”*.

Anche in questo caso, ci sono precedenti norme contrattuali: il comma 1 dell'art. 10 del D.P.R. n. 568/1987 (*“L'orario di lavoro ordinario può essere articolato su sei o cinque giorni alla settimana con inizio non anteriore alle ore 7,30, salvo anticipazioni giustificate dalla particolare natura del servizio”*) e il comma 1 dell'art. 39 del D.P.R. n. 171/1991 (*“L'orario di lavoro del personale degli enti ed istituzioni di cui all'articolo 9 della legge 9 maggio 1989, n. 168, è fissato in 36 ore settimanali, distribuito di norma su cinque giorni”*) che impongono un'articolazione settimanale dell'orario di lavoro per tutto il personale degli EPR, norme contrattuali però formalmente disapplicate per i Ricercatori e Tecnologi dall'art. 80 del CCNL del 1998.

Ed anche in questo caso, mentre il vigente art. 48 del CCNL del 21/2/2002 (Orario di lavoro del personale tecnico/amministrativo) al comma 1 stabilisce che per il personale tecnico ed amministrativo *“l'orario ordinario di lavoro è di 36 ore settimanali e può essere articolato su cinque giorni ovvero su sei giorni per i servizi da erogarsi con carattere di continuità e che richiedono orari continuativi o prestazioni per tutti i giorni della settimana”*, il vigente art. 58 (Orario di lavoro dei Ricercatori e Tecnologi) del medesimo CCNL al comma 1 stabilisce che *“L'orario di lavoro di ricercatori e tecnologi è di 36 ore medie settimanali nel quadriestrate”* [così come modificato dal CCNL del 2018], senza contemplare, né qui né altrove, alcuna articolazione settimanale dell'orario di lavoro dei Ricercatori e Tecnologi.

Di conseguenza, nel rispetto dei suddetti principi stabiliti dalla Corte di Cassazione, in mancanza di una *“apposita fonte normativa legale o contrattuale”*, l'orario di lavoro dei Ricercatori e Tecnologi non può essere articolato su un prefissato numero di giorni settimanali.

Ciò significa che un Ricercatore o un Tecnologo potrebbe lavorare, ad esempio, 4 giorni alla settimana per 9 ore al dì e il quinto giorno della settimana essere semplicemente *“assente”* avendo effettuato le sue 36 ore medie settimanali.

La mancata articolazione settimanale dell'orario di lavoro dei Ricercatori e Tecnologi comporta però un vuoto applicativo. Infatti, mentre un giorno di ferie

o di malattia *“vale”* un quinto di 36 ore, ossia 7 ore e 12 minuti, quando l'orario di 36 ore settimanali è articolato su 5 giorni alla settimana, in assenza di una prefissata articolazione settimanale dell'orario di lavoro dei Ricercatori e Tecnologi, non è possibile determinare quante ore *“valga”* un loro giorno di ferie, o di malattia o di assenza compensativa. Eppure, poter determinare tale *“valore”* è indispensabile in quanto ogni giorno di assenza per ferie, malattia, o assenza compensativa, riduce il numero medio di ore da lavorare nel quadriestrate.

È quindi evidente come le norme contrattuali relative ad una eventuale articolazione settimanale dell'orario di lavoro dei Ricercatori e Tecnologi siano tra loro contraddittorie e creino un vuoto applicativo che gli enti, consciamente o no, hanno *“sanato”* imponendo anche ai Ricercatori e Tecnologi una articolazione settimanale (su 5 giorni) del loro orario di lavoro.

4. Quando norme contrattuali trovano la più variegata interpretazione

Sfortunatamente, non sono solo le norme contrattuali riguardanti l'osservanza dell'orario di lavoro dei Ricercatori e Tecnologi, e la sua articolazione settimanale, ad essere soggette ad errate interpretazioni ed applicazione da parte degli enti (e, chissà perché, sempre in maniera penalizzante per i Ricercatori e Tecnologi!). Qui di seguito riportiamo altre norme contrattuali frequentemente soggette ad errate applicazioni da parte degli enti.

4.1. Attività al di fuori della sede di servizio

Lo svolgimento dell'attività al di fuori della sede di lavoro è normato dal comma 3 dell'art. 58 del CCNL del 21/2/2002 che stabilisce: *“Lo svolgimento dell'attività al di fuori della sede di servizio deve essere autocertificato mensilmente”*.

Nessuna limitazione, temporale o geografica, è quindi prevista nella normativa contrattuale, né il CCNL consente agli enti di normare tale istituto contrattuale. Del tutto illegittima è quindi l'esclusione della propria abitazione quale luogo di svolgimento dell'attività fuori sede che tantissimi EPR impongono.

Emblematica è la situazione al CNR che non vieta espressamente di svolgere presso la propria abitazione l'attività fuori sede, limitandosi ad osservare, nella Circolare n. 32/2017, che svolgere attività presso la propria abitazione *“sarebbe in contrasto con i suddetti principi contrattuali”*, senza peraltro fornire alcun riferimento normativo o contrattuale che avvalorare tale

esclusione. Ma di fatto, in molti istituti dell'ente, i direttori non consentono ai Ricercatori e Tecnologi di svolgere l'attività fuori sede presso la propria abitazione. Eppure, è lo stesso CNR che nel Piano della Performance 2021-2023 (approvato dal CdA con la Delibera n. 5/2021) nell'affermare che *“il contratto collettivo del comparto stabilisce de-facto condizioni di lavoro per ricercatori e tecnologi già equivalenti allo smart working”*, ammette che il contratto riconosce ai R&T il diritto di svolgere l'attività fuori sede ovunque essa sia consentita col lavoro agile, quindi anche presso la propria abitazione.

Precludere la possibilità di svolgere attività fuori sede ovunque un Ricercatore o Tecnologo ritenga sia funzionale alla sua attività (ad esempio: fuori dei limiti comunali della propria sede, o all'università in assenza di apposita convenzione, come al CNR spesso si tenta di fare) è inoltre in palese contrasto con quanto stabilito dal D.Lgs. 218/2016 che, all'art. 1, tra i diritti che gli enti sono tenuti ad assicurare ai propri Ricercatori e Tecnologi in applicazione della Carta Europea dei Ricercatori, include *“la necessaria flessibilità lavorativa funzionale all'adeguato svolgimento delle attività di ricerca”*. Flessibilità lavorativa che si traduce nella piena autonomia sia dell'orario di lavoro che della scelta del luogo ove svolgere la propria attività di ricerca.

Né, infine, la dirigenza scientifica di un ente può assumersi il diritto di stabilire quale luogo sia funzionale alle attività di ricerca e a quelle tecnico-scientifiche di un Ricercatore o Tecnologo, dato che l'art. 80 del CCNL del 19/4/2018, al comma 5, ha stabilito che *“in applicazione del D.Lgs. n. 165/2001, art. 15 comma 2, il personale ricercatore e tecnologo non può essere gerarchicamente subordinato alla dirigenza di cui all'art. 19 del citato decreto legislativo per quanto attiene alla gestione della ricerca o delle attività tecnico-scientifiche”*. Ed il luogo ove svolgere l'attività di ricerca rientra certamente nella gestione della ricerca e delle attività tecnico-scientifiche.

4.2. Assenza compensativa

L'assenza compensativa è un altro istituto contrattuale normato dall'art. 58 del CCNL del 21/2/2002, in particolare dal comma 5 che stabilisce: *“Le eventuali ore in eccesso possono essere recuperate anche attraverso un massimo di 22 giorni di assenza compensativa all'anno”*.

Anche in questo caso il CCNL non pone alcuna limitazione in merito, ad esempio, al numero di giorni consecutivi di assenza compensativa di cui può usufruire un Ricercatore o Tecnologo. In teoria, quindi, un Ricercatore o Tecnologo può usufruire anche di 22

giorni consecutivi di assenza compensativa. Ed invece, alcuni (pochi, per fortuna) istituti del CNR ritengono che non si possa usufruire di due o più giorni di assenza consecutiva, così come vorrebbero imporre un limite anche mensile ai giorni di assenza compensativa!

Sulla questione appare poi assurda l'ignoranza mostrata da alcuni uffici del CNR, ad esempio quello che ha ideato il sistema ePas per il rilevamento dell'orario di lavoro, che, a 20 anni dall'entrata in vigore del CCNL, confonde la *“assenza compensativa”* con il *“riposo compensativo”* (istituto contrattuale normato dall'art. 49 del CCNL del 21/2/2002 per il solo personale tecnico ed amministrativo e ben diverso dall'assenza compensativa) prevedendo come motivazione di assenza il solo *“riposo compensativo”*.

4.3. Programmazione delle ferie

L'art. 59 del CCNL del 21/2/2002, al comma 1, stabilisce che *“costituisce specifica responsabilità del ricercatore e tecnologo programmare e organizzare le proprie ferie in modo da garantire comunque l'assolvimento dei propri compiti e degli incarichi affidati alla sua responsabilità”*.

È evidente, quindi, che i Ricercatori e Tecnologi non sono tenuti a pianificare preventivamente le proprie ferie, avendo la responsabilità di organizzarle in base alle proprie esigenze, né a farsele autorizzare. Anche in merito a questo istituto contrattuale si assiste troppo frequentemente alla richiesta fatta ai Ricercatori e Tecnologi da molti istituti del CNR di comunicare con largo anticipo la pianificazione delle proprie ferie, se non addirittura, in alcuni casi, di farsele autorizzare. Senza, peraltro, poter accompagnare queste assurde richieste con alcuna circolare dell'ente, dato che l'amministrazione centrale del CNR non ha mai preteso che anche i Ricercatori e Tecnologi pianifichino le proprie ferie.

4.4. Durata minima giornata di lavoro

Il comma 2 dell'art. 58 del CCNL del 21/2/2002 stabilisce che *“i ricercatori e tecnologi hanno l'autonomia determinazione del proprio tempo di lavoro”*. Ne deriva incontestabilmente che ai Ricercatori e Tecnologi non può essere imposto alcun orario massimo di inizio giornata lavorativa, o alcuna durata minima dell'orario di lavoro giornaliero, se non nel rispetto dell'orario di apertura della sede. Un Ricercatore o Tecnologo può, ad esempio, iniziare la sua giornata di lavoro alle 18 e terminarla dopo 30 minuti.

Eppure, anche se con frequenze sempre minori,

non è raro che in alcuni istituti del CNR si pretenda che la giornata lavorativa di un Ricercatore o Tecnologo duri almeno 4 ore. Anche in questo caso, però, nessuna circolare del CNR accompagna tale assurda pretesa.

5. La colpa non è solo degli enti, anche l'ARAN fa la sua parte.

Potrà sembrare assurdo ma l'erronea interpretazione ed applicazione di alcune norme contrattuali da parte degli enti, in particolare di quelle relative all'orario di lavoro dei Ricercatori e Tecnologi, è dovuta anche all'ARAN che spesso mostra ignoranza e incompetenza nel formulare i suoi *“orientamenti applicativi”*, così come nel predisporre la *“Raccolta sistematica delle norme contrattuali”*, una *“collazione delle clausole contrattuali vigenti, raccolte all'interno di uno schema unitario”* proposta, così si legge sul sito dell'ARAN, per *“facilitare la lettura dei diversi contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti, stipulati negli anni, offrendone una visione unitaria e sistematica”*.

In realtà, tale *“Raccolta sistematica delle norme contrattuali”* del comparto ricerca, più che facilitare la lettura dei diversi contratti, ne dà una lettura incompleta e distorta, dato che l'ARAN ha *“dimenticato”* di inserirvi tutte le norme contrattuali contenute nel CCNL del 1998 stipulato nell'area della dirigenza ed ancora vigenti per i R&T, quali, ad esempio:

- l'art. 80, col quale sono state disapplicate precedenti norme contrattuali riguardanti orario di lavoro dei R&T (obbligo del controllo automatico dell'orario di lavoro e articolazione dell'orario di lavoro su 5 o 6 giorni settimanali);
- i commi 5-10 dell'art. 4, con i quali è fissata la modalità di svolgimento delle verifiche della regolarità dell'attività svolta dai R&T per il passaggio di fascia stipendiale, le sue tempistiche (*“sono effettuate entro e non oltre il 30 aprile di ciascun anno”*), la possibilità che la verifica sia ripetuta l'anno successivo in caso di esito negativo;
- i commi 12-14 del medesimo art. 4, che normano il riconoscimento dell'anzianità dei R&T in caso di passaggio di livello sia a quello immediatamente superiore, sia dal III al I livello.

Il fatto quindi che gli enti *“dimentichino”* come siano state disapplicate tutte le precedenti norme contrattuali che imponevano l'obbligo del controllo automatico dell'orario di lavoro anche nei confronti dei Ricercatori e Tecnologi è molto probabilmente facilitato dall'incompleto lavoro svolto dall'ARAN.

Emblematica è, infine, l'ignoranza mostrata dall'ARAN nel formulare, ad ottobre 2020, un suo orientamento applicativo sul presunto obbligo del cartellino anche per i R&T. In particolare, l'ARAN asserisce come anche i Ricercatori e Tecnologi siano soggetti a controlli automatici dell'orario di lavoro in quanto *“la Legge n. 724/1994, che ha introdotto l'utilizzo di sistemi automatizzati di rilevazione della presenza in servizio, all'art. 22, comma 3 stabilisce che «l'orario di lavoro, comunque articolato, è accertato mediante forme di controllo obiettivo e di tipo automatizzato». Tale previsione costituisce quindi un obbligo per tutti i dipendenti pubblici per i quali la normativa contrattuale stabilisce un debito orario ordinario”*.

Nell'esprimere questo orientamento applicativo, l'ARAN dimostra di ignorare le varie sentenze della Corte di Cassazione, in particolare quelle qui già citate, che stabiliscono che l'obbligo di sistemi automatici di rilevazione della presenza non può discendere da una generica fonte normativa, quale è per l'appunto la citata Legge n. 724/1994, ma da una *“apposita fonte normativa legale o contrattuale”*.

Ancora maggior sbigottimento suscitano le ultime argomentazioni addotte dall'ARAN nel tentativo di legittimare la rilevazione automatizzata delle presenze dei Ricercatori e Tecnologi, ossia che *“la rilevazione automatizzata della presenza è finalizzata anche ad altre esigenze come, ad esempio, quella di sicurezza, di copertura assicurativa INAIL e di attribuzione del buono pasto”*.

A tal riguardo, va innanzitutto sottolineato che l'ARAN invoca esigenze legate alla *“sicurezza”* e alla *“copertura assicurativa INAIL”* senza però citare alcuna specifica norma di legge o contrattuale che avvalori tale affermazione. E ciò semplicemente perché non esiste alcuna norma di legge o contrattuale che imponga l'uso del cartellino per il rispetto della sicurezza sul posto di lavoro o per la copertura assicurativa INAIL contro gli infortuni. D'altronde, se così non fosse, tutti i magistrati e i docenti universitari non rispetterebbero la normativa in materia di sicurezza e non sarebbero coperti dall'assicurazione INAIL!

Infine, l'ARAN afferma che l'uso del cartellino è finalizzato anche alla *“attribuzione del buono pasto”*. E dicendo ciò l'ARAN dimentica che il comma 6 dell'art. 5 del CCNL del 21/2/2002 stabilisce che al solo *“personale dei livelli III - I la consegna dei buoni pasto avviene sulla base di apposite dichiarazioni del dipendente di effettuare l'orario di lavoro”* superiore alle sei ore, con la relativa pausa. Dichiarazione non prevista invece per il personale tecnico ed amministrativo per il quale sussiste invece l'obbligo del cartellino.

6. Conclusioni. L'unica soluzione è una norma di stato giuridico

L'insieme delle norme contrattuali riguardanti l'orario di lavoro dei Ricercatori e Tecnologi di fatto stabilisce che gli stessi sono tenuti a lavorare per circa 1500-1600 ore all'anno (tenuto conto dei giorni di ferie spettanti annualmente, delle festività religiose e laiche e dei 4 giorni di festività sopresse), da svolgere in sede o altrove, senza vincoli sulla durata della singola giornata lavorativa, usufruendo in piena autonomia dei giorni di ferie o delle assenze compensative.

L'unico vincolo imposto dalla normativa contrattuale è che si svolgano 36 ore medie settimanali nel quadrimestre. Vincolo, peraltro, neanche così rigoroso dato che il comma 5 dell'art. 58 del CCNL del 21/2/2002 consente ai Ricercatori e Tecnologi di lavorare in un quadrimestre anche per un numero inferiore di ore, imponendo loro solo di recuperare nel quadrimestre successivo le eventuali ore in difetto superiori alle 20.

Tutta la normativa riguardante l'orario di lavoro dei Ricercatori e Tecnologi potrebbe quindi essere sostituita da una norma di stato giuridico che, superando il concetto di *"orario di lavoro"*, lo sostituisca con un più appropriato *"impegno di lavoro"*, ad esempio di 1500-1600 ore annue.

Ciò, da un lato, non modificherebbe in alcun modo la flessibilità sull'orario di lavoro che la normativa contrattuale già adesso riconosce ai Ricercatori e Tecnologi, e dall'altro, consentirebbe di superare tutte quelle errate (e penalizzanti) interpretazioni ed applicazioni della normativa contrattuale da parte di molti enti di cui abbiamo dato ampia descrizione, nonché inaccettabili disomogeneità nell'applicazione del CCNL anche all'interno di uno stesso ente.

Inoltre, una norma di stato giuridico beneficia di una maggiore stabilità nel tempo, non essendo soggetta ai periodici rinnovi del CCNL e, sottraendo la materia alla contrattazione decentrata di ente e locale, riduce drasticamente le profonde disomogeneità

applicative da parte degli enti e all'interno degli enti.

Ovviamente, una norma di stato giuridico non dovrebbe limitarsi alla gestione dell'orario/impegno di lavoro ma estendere i diritti e doveri dei R&T già normati dal D.Lgs. n. 218/2016 e intervenire, ad esempio, su:

- ordinamento e procedure per reclutamento e progressione di carriera dei R&T;
- non subordinazione dei R&T alla dirigenza per quanto attiene alla gestione e allo svolgimento dell'attività di ricerca e tecnologica;
- forme di autogoverno degli enti da parte dei suoi R&T:
 - nomina dei direttori delle strutture di ricerca da parte dei R&T, ad esempio,
 - parere consultivo su nomina presidente dell'ente;
- riconoscimento anzianità nel passaggio da R a T e viceversa anche attraverso concorsi pubblici;
- riconoscimento anzianità nel passaggio da un ente ad un altro.

GIANPAOLO PULCINI

Entrato nell'ANPRI sin dalla sua fondazione (1986), e dall'ANPRI alla FGU-DR-ANPRI, ha fatto parte del Consiglio Nazionale a partire dal 1991 e della Segreteria Nazionale, in maniera quasi ininterrotta, a partire dal 2003. Attualmente è Responsabile nazionale per il CNR. Si è laureato in Ingegneria Aeronautica nel 1982 presso l'Università Federico II di Napoli e attualmente è Dirigente di Ricerca presso l'Istituto di Scienze e Tecnologie per l'Energia e Mobilità Sostenibile di Napoli del CNR, ove svolge attività di ricerca prevalentemente metodologica nell'ambito dei metodi statistici applicati all'ingegneria, con particolare riferimento all'affidabilità e la manutenibilità di unità tecnologiche. Ha ricoperto numerosi incarichi di docenza presso le Università Federico II e Parthenope di Napoli. È attualmente presente nella World's Top Scientists List, la classifica dei ricercatori più citati a livello internazionale nelle diverse discipline stilata dall'Università di Stanford.

Contatti:

gianpaolo.pulcini@stems.cnr.it

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 della Costituzione 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

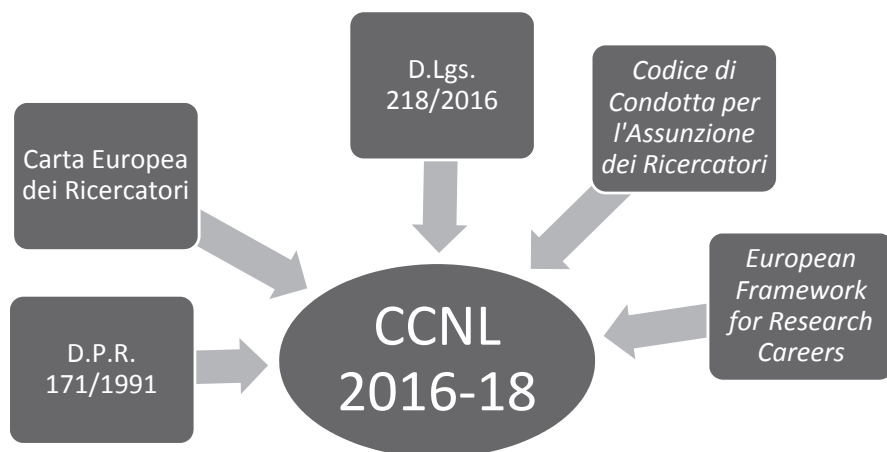
del 2016, il decreto che segna una svolta e che ad oggi rappresenta il tentativo più avanzato volto ad estendere l’autonomia statutaria e regolamentare a tutti gli EPR, rinnovare la governance degli enti e introdurre elementi di stato giuridico per i Ricercatori e Tecnologi. Tra i vari punti che riguardano i R/T, basti qui ricordare l’obbligo per gli enti di recepire nei propri statuti e regolamenti la *Carta Europea dei ricercatori* (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

