



CIDA

Confederazione Italiana Dirigenti e Alte Professionalità

COMMISSIONI RIUNITE VII CAMERA E 7[^] SENATO
AUDIZIONE INFORMALE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 329

MEMORIA SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO
RECANTE SEMPLIFICAZIONE DELLE ATTIVITA' DEGLI ENTI
PUBBLICI DI RICERCA

Roma, 29 settembre 2016

Premessa

La CIDA (Confederazione Italiana Dirigenti e Alte Professionalità) si rivolge alle Commissioni riunite VII Camera (cultura) e 7^a Senato (istruzione), in occasione dell'esame dello Schema di decreto legislativo recante semplificazione delle attività degli Enti Pubblici di Ricerca (A.G. n.329) con lo spirito costruttivo di chi ha fin dall'inizio condiviso gli obiettivi generali definiti nella Risoluzione approvata nel 2014 dalla VII Commissione "Istruzione pubblica, beni culturali, ricerca scientifica, spettacolo e sport" del Senato.

A conclusione di un serio e rigoroso lavoro di analisi, la VII Commissione aveva ben evidenziato le principali problematiche del sistema ricerca, in particolare la frammentarietà e la disomogeneità di trattamento, diritti e doveri dei ricercatori nei comparti dell'università (non contrattualizzati), degli EPR (soggetti al contratto collettivo nazionale della ricerca) e del privato, che rende difficoltosa se non impossibile la mobilità tra i diversi settori. La Risoluzione aveva quindi disegnato un coerente ed incisivo progetto riformatore del Sistema della ricerca pubblica, che indicava chiaramente come la soluzione da dare alle criticità del sistema non potesse essere parziale ma necessariamente complessiva. Si trattava di delineare un percorso di "riforma" che partendo dagli attori principali del sistema (i ricercatori) portasse alla definizione di nuove regole per il governo scientifico e la gestione degli EPR, avvicinando gli Enti alle istituzioni accademiche e definendo una cornice comune volta a favorire la **mobilità** di chi "fa ricerca" (anche in termini di interscambio temporaneo) tra gli enti pubblici, le università e le altre istituzioni di ricerca nazionali e internazionali, sia pubbliche sia private.

Lo Schema di decreto legislativo recante semplificazione delle attività degli Enti Pubblici di Ricerca (329) avrebbe potuto essere il primo atto in grado di tradurre in normative le elaborazioni della VII Commissione del Senato.

Riconosciamo che il testo approvato dal C.d.M. il 25 agosto affronta in maniera positiva alcuni dei punti organicamente individuati nella Risoluzione, ad esempio individuando quale campo di applicazione delle norme tutti gli Enti di ricerca, indipendentemente dal ministero vigilante, ed eliminando alcuni vincoli gestionali previsti per le Pubbliche Amministrazioni che ostacolano la funzionalità degli Enti.

Tuttavia, mancando nel testo deliberato punti importanti e qualificanti sui quali ci si aspettava un intervento incisivo e innovativo, quali ad esempio la definizione di uno stato giuridico dei ricercatori e tecnologi, lo schema di decreto 329 appare debole e complessivamente non rispondente alle necessità, l'ennesima occasione mancata che rischia di rendere vano il lavoro fin qui svolto dal Parlamento.

1) Diritti e doveri di ricercatori e tecnologi. L'art.2 dello schema di d.lgs. 329 è indubbiamente il punto cruciale di tutto il decreto. Nella stessa "Relazione illustrativa" allo "Schema di decreto 329", si riconosce la necessità di un intervento normativo, laddove è scritto: *"... Tuttavia il recepimento dei diritti e doveri di ricercatori e tecnologi deve essere garantito a monte come un corpus di norme generali a cui tutti gli statuti e regolamenti possano fare riferimento. È evidente che tale scopo non possa essere raggiunto con un semplice contratto di lavoro, soggetto alla variabilità della contrattazione ma necessiti di un provvedimento sovraordinato quale il presente schema di decreto"*.

Nella presente formulazione dell'art.2, al contrario, non c'è traccia di quel "corpus di norme generali", valide per tutti gli Enti, che avrebbe dovuto essere "garantito a monte", mentre c'è la scelta di delegare il recepimento della **Carta Europea dei ricercatori** agli Statuti e ai Regolamenti degli Enti di Ricerca, a cui vengono indicate delle linee guida del tutto generali. Si segnala, inoltre, che nello schema di decreto non viene richiamato il documento **European Framework for Research Careers**, volto a stabilire un quadro comune di classificazione delle carriere nell'ambito degli enti pubblici di ricerca per renderle comparabili e favorire in tal modo la mobilità dei ricercatori, il cui recepimento era invece previsto dall'art. 13 c. 1, lettera a) della legge delega 124/2015.

Rinunciando ad intervenire direttamente con proposte incisive e innovative, (come il MIUR era sembrato inizialmente intenzionato a fare) il complesso del decreto appare debole e inadeguato a dare attuazione al mandato contenuto nella delega.

La scelta di delegare tutto agli Enti, che potranno decidere in totale autonomia quali principi contenuti nella Carta europea adottare e in che modo, potrebbe persino determinare ulteriori difformità fra i diritti e i doveri dei ricercatori e dei tecnologi che lavorano in Enti diversi. In sostanza, l'attuale formulazione dell'art. 2, anziché produrre una crescita omogenea della ricerca in Italia, per una probabile "eterogenesi dei fini" rischia di creare i presupposti per un aumento della frammentarietà del sistema.

Eppure nelle bozze circolate prima dell'attuale decreto approvato dal C.d.M., si potevano riscontrare proposte e prospettive orientate a trovare soluzioni innovative ed equilibrate per il recepimento della Carta europea, come ad esempio quelle predisposte dal COPER – Comitato dei Presidenti degli EPR - nel documento del gennaio 2016, art. 12-bis, che indicavano alcune modalità di partecipazione delle comunità scientifiche interne ai processi decisionali degli Enti.

Nella stesura dell'**art. 3 del decreto n.329**, invece, non si voluto tenere conto di queste proposte, preferendo dare ai vertici degli Enti la facoltà di recepire la Carta europea attraverso gli Statuti e i Regolamenti definiti in totale autonomia, senza prevedere alcuna forma di rappresentanza e di partecipazione delle comunità scientifiche interne negli organi di governo e consultivi degli stessi enti, che rimarrebbero così escluse da ogni processo decisionale, subalterne ai vertici gestionali e amministrativi, in palese

contraddizione con uno degli obiettivi principali della Risoluzione e della delega che auspicava la “valorizzazione dei R&T”.

La Carta Europea, come è noto, prevede diritti e doveri non solo dei ricercatori, ma anche dei loro datori di lavoro. E’ pertanto necessario e non più rinviabile prevedere un bilanciamento dei poteri all’interno degli Enti prevedendo la presenza di R&T eletti negli organi di governo degli Enti e istituendo forme di partecipazione consultiva dei ricercatori e tecnologi (**le Consulte dei ricercatori e tecnologi**) e di rappresentanza ufficiale di tutte le comunità scientifiche degli EPR (**il Consiglio Nazionale dei Ricercatori e Tecnologi**) in analogia con il C.U.N. delle università.

Un paese che intenda fare della ricerca una leva strategica per lo sviluppo non può non dotarsi di una legge che stabilisca in concreto quali figure professionali e quali istituzioni devono uniformarsi ai principi della Carta e in quali termini. Riteniamo dunque di dover responsabilmente rinnovare la proposta di **definire per legge i ruoli dei ricercatori e dei tecnologi degli Enti di ricerca (Allegato 1).**

2) La premialità per gli Enti vigilati dal MIUR.

La previsione di meccanismi di *premierità* per gli Enti vigilati dal MIUR è un obiettivo condivisibile e da perseguire, tenendo però in debito conto sia la previsione di risorse ordinarie adeguate per sostenere le spese correnti e per consentire lo sviluppo di linee di ricerca “di frontiera” sia la necessità di definire in modo trasparente e condiviso criteri di misurazione delle *performance* che consentano una comparazione adeguata dei diversi Enti, in grado di tenere conto delle specifiche caratteristiche delle loro diverse missioni. La volontà di riproporre, in assenza di adeguate risorse e in presenza di un netto vincolo di invarianza di bilancio, anche nello schema di d.lgs. 329 una modalità che ha già mostrato la sua scarsa efficacia non appare come la soluzione più indicata. Inoltre, lo schema del d.lgs. 329, **all’art. 5, comma 3**, prevede l’istituzione di un apposito fondo destinato al finanziamento premiale dei Piani di attività o di specifici programmi e progetti proposti dagli Enti vigilati dal MIUR, ai cui oneri si provvede mediante riduzione del fondo ordinario (**comma 4**). Si ricorda, a tale proposito, quanto in più occasioni affermato dalla VII Commissione della Camera, per cui “la quota premiale dovrebbe essere aggiuntiva e non ritagliata nell’ammontare definito del FOE”.

3) Programmazione e reclutamento del personale.

Su questa importante questione, l’art.8 dello schema del d.lgs. 329 rappresenta un chiaro segnale di rafforzamento dell’autonomia degli Enti, ai quali viene data la possibilità di programmare il reclutamento del personale. In analogia con quanto già previsto per le università (artt. 4 e 5 del d.lgs. 49/12) la programmazione per il reclutamento del personale degli EPR si definisce – comma 1 - nei piani triennali di attività. Questa iniziale apertura viene però in larga parte limitata e, di fatto, “richiusa” dal comma 2 dell’art. 8, che impedirà agli Enti il cui costo del personale supera il limite dell’80% del finanziamento assegnato dallo Stato (vedi CNR, OGS, INDIRE e Area di Trieste) di procedere a nuove assunzioni di personale a tempo

indeterminato per diversi anni a venire, mettendo a serio rischio sia il futuro lavorativo delle migliaia di precari che da anni lavorano negli enti di ricerca sia le aspettative di carriera del personale di ruolo (di cui quasi il 70% è fermo da anni nel livello di ingresso). Si deve per altro rilevare che l'introduzione del limite dell'80% per tutti gli Enti non tiene conto dei diversi e specifici obiettivi strategici che sono assegnati ai vari EPR. In alcuni Enti, infatti, l'incidenza delle spese per il personale è ben al di sotto del limite fissato non tanto perché questi enti siano più "virtuosi" degli altri, quanto perché si tratta di istituzioni con un numero di addetti limitato che agiscono prevalentemente come finanziatori di progetti nazionali di carattere strategico, con molte spese per apparecchiature, gestione di grandi infrastrutture e di laboratori nazionali o extra-nazionali.

Si propone, pertanto, di **riconsiderare l'introduzione di questo limite**, prevedendo che sia almeno **parametrato al finanziamento complessivo di ciascun ente**.

4) La valorizzazione del merito.

Non si può non concordare con l'obiettivo di valorizzare il merito di ricercatori e tecnologi, tuttavia l'**art. 14** dello schema di d.lgs. 329, dovendo anche in questo caso rispettare il vincolo di invarianza di bilancio, prevede di istituire e finanziare "premi" biennali per chi abbia conseguito risultati di eccellenza nelle specifiche discipline di competenza decurtando le risorse destinate alla spesa complessiva per il personale (lo 0,5%) senza, tra l'altro, specificare se ci si riferisce alla spesa relativa al solo personale ricercatore e tecnologo.

Oltre a sottolineare l'assenza di qualsiasi riferimento a procedure e criteri per misurare e valutare il "merito scientifico e tecnologico", riteniamo, anche in questo caso, che la quota premiale dovrebbe essere aggiuntiva e non ritagliata nell'ammontare definito del FOE.

Analoghe considerazioni valgono per la possibilità, prevista dal comma 1 dell'**art. 15**, di assumere per "chiamata diretta", quindi in deroga al principio del concorso pubblico previsto dall'**art.97** della Costituzione, sino al 10% dell'organico dei ricercatori e tecnologi. Per quanto detto prima in merito alle difficoltà che gli Enti avranno, di fatto, ad assumere se non sarà modificato il vincolo dell'80% del budget ordinario, tale percentuale appare eccessiva rispetto alla reale necessità di acquisire particolari professionalità di "eccellenza" (che non deve comunque andare a discapito delle prospettive di carriera per i ricercatori e tecnologi di ruolo).

Per mantenere il meccanismo della "chiamata diretta" nei limiti di una normale e fisiologica possibilità di assumere le "eccellenze", si propone di **estendere a tutti gli Enti di ricerca di cui all'art.1 del decreto 329**, quanto già previsto per gli Enti vigilati dal MIUR **dall'art.13 del d.lgs. 213/2009** che fissa al **3%** la possibilità di assumere per chiamata diretta "ricercatori o tecnologi italiani o stranieri dotati di altissima qualificazione scientifica negli ambiti disciplinari di riferimento, che si sono distinti per merito eccezionale ovvero che siano stati insigniti di alti riconoscimenti scientifici in ambito internazionale."

Nel ribadire la più ampia disponibilità a confrontarsi con spirito costruttivo sulle proposte del Governo, la CIDA non può esimersi dal rilevare che il decreto proposto non sembra in grado di realizzare quello che era il principio ispiratore di tutta la delega, vale a dire “dare attuazione alla Carta Europea dei Ricercatori”.

Il rischio, se non saranno introdotti opportuni correttivi al testo, è quello di avere un sistema ancora più “verticistico”, con regolamenti e statuti potenzialmente molto diversi tra i vari Enti, quindi l’aumento della disomogeneità del sistema e della diversità delle condizioni in cui operano i ricercatori e tecnologi.

Per quanto detto, la CIDA non può esprimere al momento una valutazione positiva dell’impianto complessivo dello “Schema di decreto 329”. Lo scostamento significativo dello schema di d.lgs. 329 rispetto all’impianto organico disegnato dalla Risoluzione della VII Commissione del Senato non migliora significativamente l’efficacia del Sistema degli EPR, e, al contrario, rischia di **produrre nel breve termine ulteriori divisioni nelle comunità scientifiche interne e tra gli stessi Enti.**

Ci auguriamo che le Commissioni si impegnino con tutta la loro autorevolezza per riposizionare le scelte che il **Governo** può ancora compiere per dare corso alla rigenerazione del Sistema degli EPR, in più occasioni annunciata, determinando un primo effettivo impulso al **cambio di marcia di cui il Sistema della ricerca ha urgentemente bisogno per svolgere il ruolo di volano dello sviluppo che gli compete e di cui il Paese ha necessità per uscire dalla crisi.**

L’Italia ha finalmente deciso di investire ingenti risorse pubbliche e private sulla formazione e sulla ricerca, così come sul trasferimento di innovazione, per il rilancio del sistema produttivo. Le imprese, che sono fortemente coinvolte nella realizzazione del “Piano nazionale Industria 4.0”, si sono impegnate ad aumentare la spesa privata in Ricerca, Sviluppo e Innovazione.

La CIDA, consapevole che nell’era della IV Rivoluzione industriale sia necessario “fare sistema” tra enti pubblici, Università, associazioni di categoria e imprese, seguirà con molta attenzione gli sviluppi del processo di riforma del “sistema ricerca” italiano, dando tutto il contributo necessario per creare le condizioni del suo sviluppo e della sua integrazione che non può non passare per il riconoscimento e la valorizzazione delle professionalità che vi operano.

Si propone di definire per via legislativa i ruoli dei ricercatori e dei tecnologi degli Enti di ricerca integrando l'art. 2 dello schema di decreto legislativo n.329 con i seguenti punti:

1. Sono istituiti il ruolo nazionale dei ricercatori degli Enti pubblici di ricerca e il ruolo nazionale dei tecnologi degli Enti pubblici di ricerca, nei quali confluiscono, rispettivamente, i ricercatori e i tecnologi degli Enti pubblici di ricerca. Il ruolo dei ricercatori e dei tecnologi è articolato in tre livelli, come stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 12 febbraio 1991, n. 171.
2. Gli Enti provvedono alla definizione delle aree scientifiche (da correlare ai settori scientifico-disciplinari universitari) e dei settori tecnologici in cui ogni ricercatore e ogni tecnologo dovranno essere inquadrato.
3. Gli statuti e i regolamenti degli Enti pubblici di ricerca (di cui all'art. 3) assicurano un'adeguata rappresentanza elettiva di ricercatori e tecnologi di ciascun ente negli organi collegiali di governo, di programmazione e di consulenza scientifica dell'ente e ne disciplinano il concorso nell'indicazione del presidente dell'Ente.
4. E' istituita in ogni Ente, senza oneri aggiuntivi per i bilanci, su base elettiva all'interno dei Ricercatori e Tecnologi di ruolo e con contratto a tempo determinato dell'Ente medesimo, la Consulta dei Ricercatori e Tecnologi, che concorre alla definizione degli Statuti e dei Regolamenti.
La Consulta dei Ricercatori e Tecnologi sarà composta di un numero di componenti compreso tra 5 e 20 in relazione al numero di Ricercatori e Tecnologi di ruolo in servizio al 1 gennaio 2016, senza alcun onere aggiuntivo per il bilancio degli Enti.
Gli Enti potranno procedere all'approvazione degli Statuti e dei Regolamenti (di cui agli artt. 3 e 4) solo dopo aver espletato le procedure elettive per la costituzione della Consulta dei Ricercatori e Tecnologi.
5. In analogia con quanto previsto per le comunità scientifiche delle università, è istituito il Consiglio Nazionale dei Ricercatori e Tecnologi, organo consultivo e propositivo delle comunità scientifiche degli EPR, che esprime pareri, formula proposte, adotta mozioni, raccomandazioni, svolge attività di studio e analisi su ogni materia di interesse per il sistema della ricerca pubblica e annualmente viene consultato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dai Ministeri vigilanti in merito allo stato di attuazione negli Enti della Carta Europea dei Ricercatori e del Codice di condotta per l'assunzione dei Ricercatori. I membri del Consiglio Nazionale sono eletti dalle Consulte degli Enti, assicurando la rappresentanza di almeno un eletto per ciascun Ente.
6. Per le attività di competenza del ruolo è riconosciuta ai ricercatori e tecnologi, in coerenza con il principio di libertà di ricerca e di insegnamento sanciti all'art. 33 della Carta Costituzionale, l'autonomia professionale nella gestione delle risorse finanziarie, strumentali e di personale a loro assegnate per fini di ricerca, nonché del proprio tempo di lavoro (figurativamente quantificato in 1500 ore) che determinano autonomamente 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.