

WorkingPaper

**ADAPT**  
www.adapt.it

UNIVERSITY PRESS

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

# Il lavoro negli Enti Pubblici di Ricerca: un primo sguardo di insieme

*Gruppo di ricerca:*

**Federico Troilo.** "ADAPT Junior Research Fellow

*Responsabile scientifico:*

**Michele Tiraboschi,**

Ordinario di diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia

**Working Paper n. 5/2016**

## ABSTRACT

La ricerca pubblica promossa dagli Enti Pubblici di Ricerca (EPR) ha avuto una battuta di arresto negli ultimi anni a causa della crisi della finanza pubblica, che ha costretto l'amministrazione a razionalizzare le scarse risorse economiche di cui disponeva.

Il contesto normativo e regolamentare per quanto riguarda i ricercatori è ancora regolato dal Testo Unico sul Pubblico Impiego per ciò che riguarda il rapporto di lavoro e dalla contrattazione collettiva, che negli anni ha avuto un ruolo prettamente costitutivo della figura, per quello che concerne l'integrazione economica e regolamentare alla legge.

La crisi della ricerca pubblica, escludendo il panorama accademico ed universitario, ha costretto le istituzioni a cercare delle soluzioni in merito. Gli EPR e il personale ricercatore ad oggi possono affidarsi a una inversione di tendenza portata avanti dalla Riforma della PA con la l. n. 124/2015 che permette loro una rimodulazione delle competenze e dei ruoli tramite una correzione e riorganizzazione degli aspetti legislativi che li disciplinano.

L'intento della Delega, oltre ad attuare la Carta europea dei ricercatori, infatti, è quello di dare una nuova struttura agli EPR ed ai ricercatori impiegati, così dal renderli più autonomi e liberi nell'utilizzo degli strumenti essenziali che la ricerca necessita

## I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- ❖ La ricerca pubblica deve ripartire da un sistema più consono agli scopi che l'innovazione scientifica impone
- ❖ Si dovrebbe scommettere su un nuovo paradigma di regolamentazione ed organizzazione degli EPR tramite la concessione di maggiore terzietà e libertà agli stessi
- ❖ Definire un nuovo ruolo per i ricercatori specifico agli impieghi degli EPR, o escludendoli dal Testo Unico sul Pubblico Impiego tramite una norma *ad hoc* che ne regoli il loro impiego avrebbe una maggiore incentivazione allo sviluppo delle competenze e innalzerebbe la qualità della ricerca
- ❖ Recepire la Carta europea dei ricercatori potrebbe essere l'occasione di un maggiore impegno tra datore di lavoro e ricercatori per l'aumento della qualità della ricerca e dei risultati ottenuti
- ❖ Adeguare gli standard retributivi e rimodulare la valutazione dei ricercatori tramite sistemi di performance differenziati in relazione all'ambito di ricerca porterebbe a maggiori risultati

## IL MESSAGGIO

Ad oggi il quadro normativo di riferimento dei ricercatori impiegati in strutture pubbliche è ancora regolato dal d.lgs. n. 165/2001. Con la l. n. 124/2015 si consentirebbe un forte cambiamento in ragione di una maggiore autonomia degli EPR, semplificando l'attività amministrativa degli enti, anche tramite l'utilizzo di strumenti più adeguati.

Il personale ricercatore, in virtù di un'applicazione della Carta europea dei ricercatori ed un nuovo sistema contrattuale più adeguato, sarebbe maggiormente incentivato, mediante una maggiore remunerazione economica che ad oggi rimane al livello del 2009 da contratti collettivi, a sviluppare risultato e ricerca "competitiva e concorrente" agli altri enti italiani, europei ed internazionali.

## Indice

|  |   |
|--|---|
| 1. La ricerca scientifica pubblica in Italia: posizione del problema .....                             | 4 |
| 1.1. Qual è lo <i>status</i> giuridico dei ricercatori pubblici non universitari oggi in Italia? ..... | 4 |
| 1.1.1. Il ruolo della legge .....  | 4 |
| 1.1.2. Il ruolo della contrattazione collettiva .....  | 5 |
| 1.2. Quali sono i limiti e le difficoltà della situazione attuale? .....                               | 5 |
| 2. Quali sono le indicazioni comunitarie nel merito? .....   | 6 |
| 3. Quali sono le soluzioni proposte dalla riforma Madia? .....   | 6 |
| 4. Conclusioni .....   | 8 |

## 1. La ricerca scientifica pubblica in Italia: posizione del problema

La ricerca scientifica pubblica portata avanti dagli EPR ha avuto una battuta di arresto negli ultimi anni causata dall'avvento della crisi economica che ha costretto a razionalizzare la spesa corrente, a discapito degli investimenti economici. Il taglio dei fondi destinati alla ricerca ha prodotto l'abbassamento delle spese per investimento dei progetti già in corso d'opera e di quelle da finanziare, così di risvolto il trend dei risultati della ricerca ha avuto negli ultimi anni una flessione pressoché negativa.

Bisogna premettere, però, che la loro istituzione storica nasce dalla necessità da parte delle strutture amministrative statali di avere enti ad esse subordinati, che svolgessero attività specificatamente rivolte all'accrescimento dell'innovazione di determinati settori industriali. Per tale ragione gli EPR sono sempre rimasti, per così dire, esclusi dalle riforme che hanno coinvolto gli altri istituti di ricerca, quali le università.

Con il tempo il mutamento delle esigenze dello Stato ha lasciato sostanzialmente ristretto l'ambito delle loro funzioni, relegandoli quindi a enti strumentali. Sembra che ad oggi però con la Riforma della PA, l. n. 124/2015, si voglia metter mano al riordino e alla regolamentazione della disciplina, per render gli EPR nuovamente strutture di ricerca a tutti gli effetti.

### 1.1. Qual è lo status giuridico dei ricercatori pubblici non universitari oggi in Italia?

La subordinazione delle strutture di ricerca pubblica alle amministrazioni statali ha “prodotto rilevanti conseguenze sulla definizione di una configurazione giuridica dello status del ricercatore nell'ordinamento italiano” <sup>(1)</sup>, mantenendolo sotto un profilo di rapporto di lavoro pubblico e non riconoscendolo pienamente come figura professionale.

Rispetto alle altre strutture, l'assenza di una norma di riferimento ha così prodotto un rallentamento per ciò che riguarda il progresso scientifico e la ricerca oltre che un'incertezza per la valorizzazione del personale impiegato, perché legato ancor oggi al d.lgs. n. 29/1993, modificato ed integrato prima dal d.lgs. n. 165/2001 e poi dal d.lgs. n. 150/2009.

#### 1.1.1. Il ruolo della legge

I ricercatori degli EPR sono ricompresi nel d.lgs. n. 165/2001 non in ragione del loro ruolo professionale, bensì perché assoggettati alla disciplina del rapporto di lavoro “pubblico”, che li inquadra nel paradigma precettistico di tutti i vincoli legali che ne derivano.

L'accesso agli impieghi e la progressione di carriera per i ricercatori, al pari degli altri dipendenti pubblici, avviene ancor oggi tramite una procedura concorsuale ad evidenza pubblica, così come l'organizzazione della prestazione avviene tramite atti

---

<sup>(1)</sup> E. di Carpegna Brivio, *Lo status giuridico del personale ricercatore nella ricerca scientifica extrauniversitaria: tendenze di evoluzione di sistema*, in *Amministrazione in cammino*, 1-31

amministrativi esercitabili dagli organi di governo dell'ente. È difficile infatti capire quale possa essere la definizione di ricercatore negli enti pubblici, perché la legge non offre esplicita enunciazione. Il rapporto di lavoro è definito solo in termini generali dalle fonti di cui all'art. 97 Cost., comma 2 <sup>(2)</sup> e all'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001, il quale ne indica in larga misura le modalità di svolgimento della prestazione lavorativa.

### **1.1.2. Il ruolo della contrattazione collettiva**

La contrattazione collettiva, separata dal comparto universitario, ha dotato di una definizione, seppur non esauriente, di ricercatore configurandolo come autonomo e indipendente dal livello amministrativo, per la peculiarità della sua professione <sup>(3)</sup>. È, tuttavia, poi da verificare che tale asserzione dei contratti collettivi sia reale.

La fonte collettiva, che ha lo scopo di derogare ed integrare *in melius* la legge, si trova a regolamentare *tout court* la figura da un punto di vista giuridico.

Per ciò che concerne le categorie del personale addetto alla ricerca, il contratto collettivo inserisce in un unico organico suddiviso in tre profili <sup>(4)</sup>, i ricercatori e i tecnologi. Ad ogni profilo professionale di inquadramento corrispondono sette fasce economiche differenti in relazione all'anzianità di servizio e alla progressione orizzontale di carriera. La contrattazione collettiva, nei vari rinnovi biennali economici, ha previsto un impiego di risorse eventualmente derivanti da risparmi di amministrazione per lo sviluppo del personale ricercatore. Tale ripartizione è rimasta ad oggi invariata. Per ciò che riguarda invece la contrattazione integrativa è affidata a ciascun ente di ricerca la potestà di migliorare il contratto nazionale, nelle disponibilità dei vincoli di bilancio e delle risorse economiche.

## **1.2. Quali sono i limiti e le difficoltà della situazione attuale?**

Alla luce della breve analisi sin qui condotta, possono esser rilevate due incertezze dal punto di vista applicativo delle norme nei confronti dei ricercatori.

Il primo aspetto critico rileva sulla natura dell'impiego di tali prestatori di lavoro, in quanto il rapporto di lavoro, sia esso a termine o a tempo indeterminato, è speciale e particolare in ragione della professionalità e delle competenze esclusive di un ricercatore. L'aspetto limitativo secondario riguarda lo scarso rilievo che tali figure hanno all'interno dell'ordinamento giuridico e ciò ha portato anche per i ricercatori l'ulteriore soggezione alla nuova valutazione della Performance, introdotta dal d.lgs. n. 150/2009, la quale dispone che è l'organo di indirizzo amministrativo che valuta il personale. A bene vedere, però, la ricerca non può esser valutata tramite strumenti

---

<sup>(2)</sup> Art. 97, comma 2 Cost.: "Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari"

<sup>(3)</sup> Art. 12, comma 1 c.c.n.l. Ricerca – Normativo 2006-2009: "I ricercatori e i tecnologi costituiscono risorse fondamentali per il perseguimento degli obiettivi degli Enti. In relazione a ciò rappresentano una risorsa professionale dotata di autonomia e responsabilità, nel rispetto della potestà regolamentare degli Enti e vanno pienamente coinvolti in tutte le sedi previste per la definizione degli obiettivi di ricerca"

<sup>(4)</sup> Art. 15, commi 1 e 2 c.c.n.l. Ricerca – Normativo 2002-2005: "1. Il profilo dei ricercatori è caratterizzato da un'omogenea professionalità e quindi da un unico organico, articolato su tre livelli, denominati: 1 – Dirigente di ricerca; 2 – Primo ricercatore; 3 – Ricercatore. 2. Il profilo dei tecnologi è anch'esso caratterizzato da un'omogenea professionalità e da un unico organico, articolato su tre livelli, denominati: 1 – Dirigente tecnologo; 2 – Primo tecnologo; 3- Tecnologo."

amministrativi standard, sia pure essi incentivanti, ma deve essere parametrata a obiettivi di performance individuale e collettiva completamente differenti in riferimento alla natura della ricerca stessa.

## **2. Quali sono le indicazioni comunitarie nel merito?**

L'Unione Europea tramite la Raccomandazione della Commissione Europea 2005/251/CE ha istituito una Carta Europea dei ricercatori con lo scopo di definire tutto il campo di applicazione della ricerca scientifica promossa dagli enti pubblici e da quelli privati.

La Carta europea dei ricercatori ed il documento "European Framework for Research Careers" sono strumenti adottati che consentirebbero un maggiore impegno tra datore di lavoro (in tal caso pubblico) e ricercatori per aumentare la qualità della ricerca, per raggiungere i risultati ottimali <sup>(5)</sup> attraverso un adeguamento delle risorse finanziarie destinate ai progetti di ricerca. La Carta europea dei ricercatori intende uniformare non solo sul piano economico, quindi contrattuale, ma anche sul piano normativo tutti i sistemi di ricerca in Europa.

L'Italia non ha mai attuato concretamente la Raccomandazione dell'UE, innanzitutto perché la sua applicazione giuridica non ha natura vincolante e perché la logica è rimasta ancora quella improntata alla centralizzazione delle decisioni e della definizione degli obiettivi da parte dell'apparato politico-amministrativo, il quale dovrebbe "invece occuparsi della rimozione di tutti gli ostacoli che concretamente impediscono la realizzazione di molteplici percorsi di ricerca" <sup>(6)</sup>.

## **3. Quali sono le soluzioni proposte dalla riforma Madia?**

Il riordino del quadro legale complessivo alle dipendenze degli EPR ed extrauniversitari è all'ordine del giorno della riforma della pubblica amministrazione, avviata dalla l. n. 124/2015. Il cambiamento sembra arrivare da un'inversione di tendenza sugli EPR.

L'art. 13, comma 1 della l. n. 124/2015 <sup>(7)</sup>, alla luce dell'ampia delega di cui il Governo dispone, prefigurerebbe un forte cambiamento in chiave semplificatoria dell'attività

---

<sup>(5)</sup> Carta europea dei ricercatori, Allegato, Sezione 1: "Scopo di tale Carta è garantire che la natura dei rapporti tra ricercatori e datori di lavoro o finanziatori favorisca esiti positivi per quanto riguarda la produzione, il trasferimento, la condivisione e la diffusione delle conoscenze e dello sviluppo tecnologico, e sia propizia allo sviluppo professionale dei ricercatori. La Carta riconosce inoltre il valore di tutte le forme di mobilità come strumento per migliorare lo sviluppo professionale dei ricercatori"

<sup>(6)</sup> E. di Carpegna Brivio, op. cit.

<sup>(7)</sup> Art. 13 L. 124/2015: "1. Al fine di favorire e semplificare le attività degli enti pubblici di ricerca (EPR) e rendere le procedure e le normative più consone alle peculiarità degli scopi istituzionali di tali enti, anche considerando l'autonomia e la terzietà di cui essi godono, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con invarianza delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, uno o più decreti legislativi nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) garantire il recepimento della Carta europea dei ricercatori e del documento "European Framework for Research Careers", con particolare riguardo alla libertà di ricerca e all'autonomia professionale; consentire la portabilità dei progetti di ricerca e la relativa titolarità valorizzando la specificità del modello contrattuale del sistema degli enti di ricerca; b) inquadramento della ricerca pubblica in un sistema di regole più snello e più appropriato a gestirne la peculiarità dei

degli enti stessi, dando loro la possibilità di esser maggiormente “autonomi” nell’utilizzo degli strumenti essenziali di cui la ricerca dovrebbe necessitare. Per attuare tale autonomia, in prima istanza, la riforma dispone con l’art. 13, comma 1, lettera a) della l. n. 124/2015, il recepimento della Carta europea dei ricercatori e il documento “European Framework for Research Careers”. In secondo luogo, tenendo conto del disposto di cui all’art. 13, comma 1, lettera b) della l. n. 124/2015, viene prevista la creazione di un “sistema di regole più snello e più appropriato per gestirne la peculiarità dei tempi e delle esigenze del settore”<sup>(8)</sup>. Questa sarebbe la chiave di volta per poter raggiungere una maggiore competitività in un’ottica di aumento dell’efficienza e dell’efficacia della ricerca, anche garantendo “la libertà di ricerca e l’autonomia professionale dei ricercatori” tramite “la revisione delle disposizioni che oggi limitano la loro autonomia, determinando vincoli rigidi nella gestione.” Infine sarebbe necessario “introdurre soprattutto un modello di gestione per *budget*, responsabilizzando maggiormente i vertici degli enti e prevedendo controlli successivi sulla gestione”<sup>(9)</sup>. Non si può non far a meno però, di fare i conti con le risorse economiche ristrette di cui l’amministrazione dispone. Un sistema per budget che potrebbe risultare rischioso da un punto di vista di aumento delle inefficienze e dell’utilizzo delle risorse. Servirebbe piuttosto un piano di sostegno alla ricerca che dovrebbe partire da un sistema innovativo di erogazione delle risorse.

Per attuare lo sviluppo di una maggiore autonomia sia riguardo all’attività della ricerca, che al sistema di utilizzo dei finanziamenti e delle risorse economiche, garantendo quindi la “tipicità e la particolarità” di tali enti amministrativi di ricerca, bisogna anche agire sui contratti di lavoro. La riforma Madia, seguendo le linee direttive della delega, pone come obiettivo necessario il mutamento della normativa, tornando quasi ad una disciplina regolatoria più flessibile, *ante* d.lgs. n. 29/1993, tramite misure “più consone alle peculiarità degli scopi istituzionali [...], anche considerando l’autonomia e la terzietà di cui essi godono”<sup>(10)</sup>. Autonomia e terzietà che è difficile rilevare ed individuare sul livello normativo applicabile ed esistente, in quanto l’impianto del d.lgs. n. 165/2001 lascia poco spazio all’autodeterminazione degli enti assoggettati allo stesso. Infine, va sottolineato come la riforma Madia ponga come principio il recepimento e la piena applicazione della Carta europea dei ricercatori. Essa, peraltro, dispone un’armonizzazione delle retribuzioni ai ricercatori, di qualsiasi fascia, inquadramento essi appartengano, volte a garantire “condizioni giuste e attrattive in termini di finanziamento e/o salario, comprese misure di previdenza sociale adeguate e giuste”<sup>(11)</sup>. I rinnovi contrattuali nel settore della PA, però, in Italia sono fermi alla tornata

---

tempi e delle esigenze del settore, nel campo degli acquisti, delle partecipazioni internazionali, dell’espletamento e dei rimborsi di missioni fuori sede finalizzate ad attività di ricerca, del reclutamento, delle spese generali e dei consumi, ed in tutte le altre attività proprie degli EPR; c) definizione di regole improntate a principi di responsabilità ed autonomia decisionale, anche attraverso la riduzione dei controlli preventivi ed il rafforzamento di quelli successivi; d) razionalizzazione e semplificazione dei vincoli amministrativi, contabili e legislativi, limitandoli prioritariamente a quelli di tipo «a budget»; e) semplificazione della normativa riguardante gli EPR e suo coordinamento con le migliori pratiche internazionali”

<sup>(8)</sup> Art. 13, comma 1, lettera b) della L. 124/2015

<sup>(9)</sup> L. Fiorentino, *La riforma della pubblica amministrazione – L’organizzazione amministrativa*, in *Giornale di Dir. Amm.*, 2015, 5, 621

<sup>(10)</sup> Art. 13, comma 1, primo periodo L. 124/2015

<sup>(11)</sup> Carta europea dei ricercatori, Allegato, Sezione 1, 18-19

contrattuale 2006-2009. Non per ultimo, l'art. 9, comma 1 della Costituzione <sup>(12)</sup> promuove ogni forma di sviluppo della cultura e della ricerca, inserito come pilastro fondamentale nei diritti costituzionali.

## 4. Conclusioni

Riconoscere maggiore indipendenza e autonomia agli EPR offrirebbe l'opportunità di concepire nuovamente la ricerca come uno strumento di innovazione.

Terzietà che dovrebbe dare lo spunto per la realizzazione di due tratti distintivi per ciò che riguarda la figura del ricercatore. Il primo dovrebbe riguardare un sistema innovativo di definizione degli obiettivi, non più fissati dal livello politico-amministrativo, un'idea forse utopica, ma da una Commissione *ad hoc* con il compito di definire, monitorare e valutare i risultati dell'attività di ricerca *ex post*, cioè un abbandono del sistema di valutazione del d.lgs. n. 150/2009, che sicuramente non è adatto e neppure adattabile al sistema strutturale della ricerca. L'utilizzo di strumenti concreti di merito tramite indicatori eterogenei sul piano nazionale e occorrendo territoriale, o per ambito e settore scientifico semplificherebbe l'applicazione della premialità intesa anche come forma di incentivazione al risultato della ricerca scientifica.

Secondariamente, sarebbe necessario mutare il rapporto di lavoro pubblico in un rapporto di lavoro simile a quello dei ricercatori e professori universitari.

I ricercatori, in un'ottica di riforma degli EPR, dovrebbero secondo la l. n. 124/2015 assumere maggiore autonomia che si concretizzerebbe in un cambiamento delle regole contrattuali; un mutamento del rapporto di lavoro e dei vincoli ad esso connessi, che sarebbe naturale in una genesi di cambiamento degli enti di ricerca. Un contratto per così dire maggiormente "flessibile", anche in ragione delle diverse esigenze che il settore necessita, genererebbe maggiore competitività e concorrenza con gli istituti privati ed universitari. Scommettendo sul cambiamento della figura del ricercatore si potrebbe accrescere un innovativo sistema di raccolta delle risorse non solo nazionali, ma anche europee ed internazionali.

---

<sup>(12)</sup> Art. 9, comma 1 Cost.: "La repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica"