

Roma, 30 agosto 2021

Prot:30/2021

Memoria su

AUDIZIONE (IN VIDEOCONFERENZA) SUI DISEGNI DI LEGGE NN. 2285 E CONNESSI (attività di ricerca e reclutamento di ricercatori) del 4 agosto 2021 della **Federazione Gilda Unams** rappresentata da:

Spiriti Eleuterio segretario nazionale FGU – Dipartimento Ricerca – sez. ANPRI
Bonati Guido vice segretario nazionale FGU – Dipartimento Ricerca – sez. ANPRI

Il ddl n. 2285 al Senato è nei fatti una evoluzione di svariati progetti di legge presentati nelle due Camere nel corso degli ultimi due anni poi confluiti in un unico testo base approvato dalla VII commissione della Camera lo scorso 27 aprile 2021 che raggruppava i disegni di legge: C. 208 Fregolent, C. 783 Torto, C. 1382 Melicchio, C. 1608 Melicchio, C. 2218 Piccoli Nardelli e C. 2294 Angiola (C. 2296 Frassinetti aggiunto in seguito). L'argomento era anche stato introdotto in precedenza nella stessa legislatura con il Disegno di Legge al Senato n. 1336 "Norme in materia di reclutamento, diritti e stato giuridico dei ricercatori universitari e dei dottori di ricerca" l'11 giugno 2019 a primo firmatario il Senatore Verducci.

A seguito della definizione del testo unificato, e probabilmente anche per l'avvio del PNRR che prevede tra le varie riforme anche quella di alcuni aspetti della formazione superiore, la Camera dei Deputati ha approvato il ddl in tempi molto rapidi il 15 giugno 2021 con l'introduzione, particolarmente "rocambolesca", di un aspetto completamente mancante precedentemente quale l'art. 6 che introduce la "tenure track", già prevista per l'Università, anche negli EPR (Enti Pubblici di Ricerca) e una forma di mobilità per i ruoli previsti da questa nuova forma di reclutamento nelle due realtà: Università ed EPR.

Gli articoli previsti nel disegno di legge "Disposizioni in materia di attività di ricerca e di reclutamento dei ricercatori nelle università e negli enti pubblici di ricerca" sono:

1. *Oggetto e ambito di applicazione*
2. *Borse di ricerca*
3. *Dottorato di ricerca*
4. *Assegni di ricerca*
5. *Ricercatori universitari*
6. *Ulteriori misure per il reclutamento del personale presso gli enti pubblici di ricerca*
7. *Portale unico dei concorsi dell'università e della ricerca*
8. *Norme transitorie e finali*

Oltre al già citato art. 6 in realtà anche i precedenti 2,3 e 4 riguardano gli EPR introducendo e riformando le tipologie contrattuali, utilizzate nel così detto pre-ruolo, che vengono usati anche dagli EPR e quindi influenzandone la "carriera" intesa come il periodo dell'evoluzione professionale del singolo ricercatore o tecnologo nelle due fasi principali: la formazione a partire dalla laurea specialistica fino all'assunzione

a tempo indeterminato (che include anche le modalità di reclutamento) e la carriera a tempo indeterminato all'interno dell'ente/i. Ci limiteremo per ragioni istituzionali a focalizzare la nostra attenzione sugli aspetti che più direttamente coinvolgono gli Enti Pubblici di Ricerca.

Prima di passare ad una disamina dei principali vantaggi, criticità e carenze del disegno di legge nella sua formulazione attuale è, a nostro avviso, essenziale una chiarificazione di quelli che sembrano essere i suoi obiettivi. Citiamo un recente intervento della ministra Messa:

“riforma delle carriere dei ricercatori di Università e enti pubblici di ricerca, con l'obiettivo di ridurre il precariato e facilitare la mobilità tra istituti e anche da e verso l'estero”.

Questi due obiettivi generali, che noi condividiamo e a cui si ispira il disegno di legge: 1) riduzione del precariato incidendo nelle forme contrattuali sia per gli aspetti di durata temporale che di tutele previste, 2) mobilità intesa come modalità normale, riconosciuta internazionalmente come essenziale all'attività di ricerca all'interno di un “sistema” composto da due gambe principali (Università e EPR). Andrebbe qui ricordato che il sistema della ricerca non si esaurisce in queste due componenti, ma esistono molte altre istituzioni di tipo privatistico (ad es. fondazioni, IRCCS, consorzi etc.) che richiederebbero comunque di essere considerati, per non parlare del sistema delle imprese private.

Incidere efficacemente sui due obiettivi citati comporta inevitabilmente la necessità di operare anche su altri aspetti finora non menzionati nel ddl quali ad esempio quelli ordinamentali negli EPR.

Il precariato è sicuramente una patologia del nostro sistema degli ultimi uno o due decenni che andrebbe eliminata. A questo proposito la Carta Europea dei Ricercatori (1) riporta tra i “PRINCIPI GENERALI E REQUISITI VALIDI PER I DATORI DI LAVORO E I FINANZIATORI” il punto specifico:

Stabilità e continuità dell'impiego

I datori di lavoro e/o i finanziatori dovrebbero garantire che le prestazioni dei ricercatori non risentano dell'instabilità dei contratti di lavoro e dovrebbero pertanto impegnarsi nella misura del possibile a migliorare la stabilità delle condizioni di lavoro dei ricercatori, attuando e rispettando le condizioni stabilite nella direttiva 1999/70/CE del Consiglio(1).

Quindi stabilità, continuità e trasparenza – aggiungiamo noi - delle condizioni di lavoro sono ingredienti essenziali affinché il Ricercatore possa svolgere al meglio e nella maniera più produttiva il suo compito di ricerca. Questo ovviamente è in palese contraddizione con condizioni contrattuali precarie e prive delle tutele principali, in particolare senza alcuna chiarezza riguardo le prospettive future a volte fino alla soglia dei quaranta anni.

Introdurre la “tenure track” per dare stabilità e abolire il precariato

In questa ottica l'introduzione della “tenure track” come forma contrattuale a tempo determinato, ma che si caratterizza per la predisposizione a priori delle risorse finanziarie necessarie alla sua trasformazione in un contratto a tempo indeterminato, è un elemento di potenziale positiva novità che potremmo addirittura definire di “moralizzazione” dei meccanismi di carriera pre-ruolo. La trasformazione della *tenure* poi in contratto a tempo indeterminato al secondo livello previsto dal DPR 171/1991, cioè quello di primo ricercatore o primo tecnologo, individua una ulteriore novità nella riduzione delle durate dei percorsi di carriera e implicitamente costringe ad una revisione dell'ordinamento, almeno per la parte degli EPR, nella direzione prevista in un altro documento dell'UE che noi riteniamo di fondamentale importanza: “TOWARDS A EUROPEAN FRAMEWORK FOR RESEARCH CAREERS” (2) nell'ottica di quella

che noi definiamo “europeizzazione” del nostro sistema della ricerca. I quattro profili che nel documento definiscono le varie fasi della carriera del ricercatore sono:

1. R1 First Stage Researcher (up to the point of PhD)
2. R2 Recognised Researcher (PhD holders or equivalent who are not yet fully independent)
3. R3 Established Researcher (researchers who have developed a level of independence.)
4. R4 Leading Researcher (researchers leading their research area or field)

ed hanno l’obiettivo di individuare uno strumento “.....**intended to make research career structures generally comparable across employment sectors and countries.**” per definire il quadro generale in cui orientarsi per una definizione puntuale delle carriere.

Il “First Stage Researcher” che riguarda il periodo esplicitamente di formazione e il “Recognised Researcher” che si riferisce al ricercatore non ancora in grado di determinare autonomamente avanzamenti nel settore specifico di ricerca. Il “Recognised Researcher” nella fase non più in formazione ma non ancora completamente indipendente che riguarda la fase in cui il ricercatore acquisisce l’esperienza necessaria ad esempio con periodi di attività all’estero, e che si conclude con la assunzione a tempo indeterminato. Infine le due fasi “Established Researcher” e “Leading Researcher” in cui si sviluppa la carriera del ricercatore all’interno della sua istituzione di ricerca di cui è diventato membro stabile.

Mobilità fra EPR e Università, prerequisito essenziale per lo sviluppo del sistema della ricerca

Al momento, le due realtà dell’Università e degli EPR dal punto di vista ordinamentale e normativo sono molto lontane dall’avere quell’omogeneità di carriere che è un prerequisito essenziale per la mobilità del personale di ricerca, meglio definita come osmosi tra i due sistemi. L’ordinamento dell’Università è di tipo pubblicistico definito dalla legge 240/2010 e dal DPR 232/2011 per il trattamento economico dei ricercatori e professori universitari, in particolare sempre attraverso la stessa legge l’Università si è maggiormente avvicinata al modello descritto precedentemente riguardo allo sviluppo delle carriere. I ricercatori e i tecnologi degli Enti Pubblici di Ricerca sono al momento regolati in maniera privatistica mista, sono sottoposti come tutti i dipendenti pubblici al D.lgs. 165/2001 (testo unico della PA) mentre l’ordinamento e il trattamento economico vengono entrambi definiti attraverso i CCNL (Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro) del comparto Istruzione e Ricerca. In particolare l’ordinamento attuale è ancora quello definito dal DPR 171/1991, che prevede i tre livelli per i ruoli di Ricercatore e Tecnologo, e che già nel CCNL 2016/2018 si immaginava di aggiornare prevedendo la costituzione presso l’ARAN di una commissione paritetica ARAN/Sindacati in cui discutere i modelli ordinamentali da introdurre nel prossimo CCNL.

Quella della mobilità, intesa come ingrediente essenziale di un sistema integrato che in questo modo può meglio rispondere alle esigenze di ricerca che oggi sono sempre maggiormente di tipo interdisciplinare, è anch’essa (in maniera decisamente analoga a quanto indicato precedentemente per la problematica del lavoro precario) una forma di patologia del sistema che andrebbe eliminata. In effetti si può tranquillamente dire che nel nostro paese il “mercato del lavoro” della ricerca è quasi inesistente. Il sistema è costituito da tante scatole chiuse, con le Università che quasi integralmente hanno personale di ricerca che fa carriera al solo interno dello stesso ateneo o meglio ancora dipartimento e, analogamente, ogni Ente di Ricerca si cura, al più, dei “propri” precari.

Si può aggiungere, per quanto riguarda gli EPR, un esempio che chiarisce in maniera decisamente esplicita quanto quello della mobilità sia un concetto decisamente estraneo al sistema attuale. Negli Enti di Ricerca il passaggio da ricercatore a primo ricercatore, e analogamente per il passaggio da primo

ricercatore a dirigente di ricerca e/o tecnologo, prevede una riduzione della propria anzianità di servizio di un terzo se il passaggio avviene all'interno dello stesso Ente. Nel caso invece in cui si dovesse partecipare ad un concorso bandito da un ente diverso da quello di provenienza l'anzianità verrebbe in quel caso completamente azzerata! Si può quindi dire anche che il "mercato della carriera" è di fatto inesistente (unica eccezione è data dalla Stazione Zoologica Anton Dohrn che da pochi mesi, con apposita delibera del CdA, riconosce i due terzi dell'anzianità maturata presso l'Ente di provenienza.). Tutto ciò nonostante che la Carta Europea dei Ricercatori su questo punto sia particolarmente esplicita lì dove, al punto 11 delle sue premesse, afferma che **"Dovrebbero essere incoraggiate tutte le forme di mobilità nell'ambito di una politica globale delle risorse umane nel campo della R&S a livello nazionale, regionale e istituzionale"**.

Il quadro di riferimento internazionale e le differenze normative ed ordinamentali dei due sistemi precedentemente descritte evidenziano con chiarezza una prima criticità del disegno di legge almeno per quanto riguarda la componente EPR. Introdurre con il primo comma dell'art. 6 la "tenure track" in maniera del tutto analoga a come viene fatto nel precedente art. 5 per l'Università inevitabilmente prefigura una necessaria revisione ordinamentale delle carriere dei ricercatori e tecnologi degli EPR nella direzione definita dal documento "TOWARD A EUROPEAN FRAMEWORK FOR RESEARCH CAREERS" su citato che la renda più omogenea oltre al contesto internazionale a quella dell'Università nei confronti della quale si vuole promuovere una maggiore "osmosi". Questa, a nostro avviso, necessaria operazione dovrebbe definire per via normativa l'ordinamento dei ricercatori e tecnologi degli EPR in maniera del tutto analoga ai ricercatori e docenti universitari, lasciando alla componente contrattuale la definizione della componente economica e dell'organizzazione interna alle aree di omogenea professionalità previste dal d.lgs 165/2001.

La situazione delle carriere all'interno degli EPR per il personale ricercatore e tecnologo organizzate su tre livelli come previsto dalla riforma Ruberti di inizio anni 90 (DPR 171/1991) prevedeva come ragionevole una distribuzione sui tre livelli intorno alle percentuali del 40 % sul terzo e secondo livello e del 20 % sul primo. Attualmente questa distribuzione si attesta su percentuali del 70 % al terzo livello, circa 20 % nel secondo e solo di circa il 10 % nel primo, con piccole differenze per le percentuali dei tecnologi. Questa condizione definita come **"anomale permanenze"** al livello iniziale riguarda circa 7000 ricercatori e tecnologi di cui circa 4000 nel solo CNR (dati aggiornati a fine 2019). Questa situazione, che produrrebbe evidenti distorsioni con l'applicazione della *tenure track* con persone che al termine della *tenure* sorpasserebbero altri colleghi entrati con il vecchio ordinamento senza avere opportunità di carriera per periodi di anche 15/20 anni, non può che essere affrontata con un **piano straordinario di progressioni di carriera al II livello**, in maniera analoga a quanto venne fatto con la legge 240/2010 che prevedeva dei finanziamenti ad *hoc* sul FFO per l'Università. Dati i numeri l'investimento finanziario, in funzione delle modalità di gestione del transitorio, potrebbe avere un ordine di grandezza di circa 50 milioni di euro. E' quindi, anche considerando l'aspetto finanziario, del tutto ragionevole richiedere la realizzazione del piano straordinario come preconditione per l'applicazione della nuova organizzazione delle carriere.

Semplificare la babele di contratti non "tenure"

Un elemento ulteriore di criticità del pre-ruolo per gli EPR è rappresentato dalle numerose forme contrattuali attualmente possibili che non vengono riorganizzate con l'occasione dell'introduzione della nuova forma contrattuale della *tenure track* introdotta dall'art. 6, comma uno. I contratti possibili per gli EPR derivano da varie norme (D.lgs. 165/2001 art. 36 , D.lgs. 127/2003 art. 20, D.lgs. 218/2016 art. 12bis, D.lgs. 218/2016 art. 16, codice civile,...) mentre sarebbe necessario un "disboscamento" delle varie possibilità identificando una forma contrattuale chiara che individui un percorso parallelo a quello del dottorato e poi della *tenure*. Il principio a cui si dovrebbe ispirare questa riorganizzazione normativa è

la definizione di due percorsi paralleli di carriera. Il primo percorso, quello della *tenure* (sia per i ricercatori che per i tecnologi) che individua fin dall'inizio una carriera nel mondo della ricerca, questo percorso evolve naturalmente, alla fine della fase di acquisizione dell'esperienza necessaria che abbiamo precedentemente definito come "*Recognised Researcher*", nell'assunzione a tempo indeterminato e che quindi va ragionevolmente finanziato su fondi strutturali dell'ente perché dedicati al personale che ne farà parte strutturalmente nel tempo e ne rappresenterà un futuro fondamentale patrimonio a lungo termine. Il secondo percorso, invece, dei così detti contratti "*non tenure*" che per gli EPR corrispondono in larga parte alle professionalità ad alto contenuto tecnologico, organizzativo, professionale, necessarie in molte attività di ricerca e che principalmente andrebbe finanziato su fondi esterni e di progetto. Questa/e tipologia/e contrattuali dovrebbe chiarire in maniera inequivoca, e fin dalla loro costituzione, che non hanno la stessa prospettiva del primo percorso eventualmente con un riconoscimento economico ulteriore, spesso anche necessario per trattenere le alte professionalità coinvolte, che li identifichi ulteriormente

Troppo restrittivo, per gli EPR, il vincolo del dottorato di ricerca per l'accesso alla "tenure"

In relazione al punto precedente è una criticità particolarmente evidente per gli EPR prevedere obbligatoriamente il possesso del dottorato per l'accesso alla *tenure*; ciò sarebbe un vincolo ingiustificato che esclude la possibilità di avere in alternativa una esperienza triennale di lavoro così come è possibile attualmente. In sostanza la problematica dei contratti così detti "*non tenure*", particolarmente sentito per gli EPR specialmente per il profilo dei tecnologi, non viene sostanzialmente affrontato. L'unico elemento presente, per altro pensato solo per l'Università, della borsa di ricerca è del tutto inadeguato ad affrontare il problema.

I commi 2 e 3 dell'art. 6 del ddl n. 2285 introducono una forma di mobilità per le nuove figure di ricercatore in *tenure track* previste "specularmente" per l'università e gli EPR. La mobilità professionale (osmosi) delle professionalità di ricerca tra i due sistemi non può ovviamente limitarsi solo a questa figura contrattuale ma dovrebbe riguardare tutti i livelli della carriera e realizzarsi indispensabilmente in maniera consistente in entrambe le direzioni, Università e EPR. Chiaramente in questa ottica la realizzazione dell'omogeneità delle due carriere, come discusso precedentemente, è una premessa indispensabile e dovrebbe riguardare anche la figura dei tecnologi.

Il problema della chiamata diretta senza vincoli

Un ulteriore punto di criticità di questa forma di mobilità è la forma della "**chiamata diretta**" senza nessun tipo di limite se non quello delle posizioni disponibili ("*Gli enti, nell'ambito del piano di fabbisogno di personale ..., possono assumere, con chiamata diretta.....*"), per quanto riguarda gli enti ed analogamente per l'Università nel comma tre. L'uso indiscriminato della chiamata diretta potrebbe inevitabilmente portare delle distorsioni del meccanismo di mobilità, anche in considerazione della non equilibrata situazione della *governance* degli enti rispetto all'Università. Ad esempio un uso della chiamata diretta è previsto nel D.lgs. 218/2016, art. 16, "Riconoscimento e valorizzazione del merito eccezionale" dove però le si limitano al 5 % massimo dei ricercatori e tecnologi previsti essere assunti nell'anno.

Va ricordato a proposito del problema della *governance*, prima citato, e sempre nell'ottica di una maggiore omogeneità dei due sistemi di ricerca principali, che vi è ad oggi una totale asimmetria fra le Università e gli EPR. A titolo di esempio citiamo che mentre solo due fra tutti gli EPR hanno ad oggi un presidente dipendente dall'ente stesso con tutti gli altri di provenienza universitaria, gli statuti delle Università non consentono al contrario, in larghissima misura, la possibilità di accedere a ruoli di *governance* nelle Università a Ricercatori e/o Tecnologi provenienti dagli EPR.

Un possibile errore interpretativo della norma sulla mobilità

Lo spirito dei comma 2 e 3 dell'art. 6 del ddl è, a nostro avviso, quello di introdurre una mobilità speculare tra le due nuove forme contrattuali in *tenure*. Il comma due prevede che “ *Gli enti, , possono assumere, con chiamata diretta, , i titolari di contratto per ricercatore a tempo determinato di cui all'articolo 24, comma 3, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, purché in servizio presso le università con tale qualifica da almeno tre anni,....*”. Il comma 3 dell'art. 24 della legge 240/2010 istituisce le forme contrattuali a tempo determinato presenti nell'Università (così detti contratti RTDa e RTDb) da oltre dieci anni che continuerebbero, come previsto dal ddl, a coesistere per un lungo periodo transitorio con la nuova figura contrattuale in *tenure*. Andrebbe, a nostro avviso, chiarito esplicitamente che il meccanismo della mobilità dall'Università agli EPR, è previsto solo per la nuova forma contrattuale in *tenure* e non anche per le figure contrattuali introdotte dalla legge n. 240 (RTDa e RTDb) che vengono sostituite dalla *tenure* ma in essere ancora per un potenzialmente lungo transitorio.

1. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2005/251/oj>
2. https://cdn5.euraxess.org/sites/default/files/policy_library/towards_a_european_framework_for_research_careers_final.pdf

FGU – Dipartimento Ricerca – Sezione ANPRI

FGU (Federazione Gilda UNAMS) - Dipartimento Ricerca
Via Tortona 16 - 00183 Roma, tel. 06.7012666
Email: info@fgu-ricerca.it sito: www.anpri.fgu-ricerca.it