

Memoria per la Commissione VII del Senato su reclutamento università ed enti di ricerca (disegno di legge AS-2285)

Premessa

Il disegno di legge su “Disposizioni in materia di attività di ricerca e di reclutamento dei ricercatori nelle università e negli enti pubblici di ricerca”, approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati nel giugno del 2021 e ora in discussione presso la VII Commissione del Senato, prende le mosse da una serie di disegni di legge di iniziativa parlamentare, riuniti in un unico testo base da parte di un Comitato ristretto della VII Commissione della Camera.

La prima notazione che può essere fatta dal punto di vista degli enti pubblici di ricerca (EPR) è sul fuoco di questo provvedimento, prevalentemente dedicato alla revisione del percorso di accesso ai ruoli universitari, tanto che inizialmente nessuna norma era espressamente dedicata agli EPR. Questa lacuna è stata successivamente colmata, anche grazie all’iniziativa del Governo, e in particolare del Ministero dell’università e ricerca. Giova tuttavia ricordare come nelle prime fasi della carriera accademica e di ricerca i giovani passano attraverso le diverse fasi, dalla laurea al dottorato di ricerca, dall’assegno di ricerca ai contratti pre-ruolo a tempo determinato (TD), muovendosi liberamente tra università ed enti di ricerca, tra laboratori di ricerca e aule, e anche – in molti casi – tra istituzioni italiane e straniere. Una qualsiasi revisione in materia di reclutamento, quindi, anche quando formalmente interessi solo l’università, non può non riflettersi sull’intero sistema della ricerca.

Questo è precisamente quello che è avvenuto in quest’ultimo decennio: la cancellazione della terza fascia universitaria e il conseguente accesso a tempo indeterminato (TI) nel ruolo di professore associato, introdotta dall’ultima riforma universitaria (Legge 240/2010, cosiddetta “Gelmini”), ha reso la carriera accademica più attrattiva rispetto a quella negli enti di ricerca, dove i ruoli sono ancora articolati su tre anziché due livelli e il reclutamento a tempo indeterminato avviene, nella stragrande maggioranza dei casi, al III (più basso) livello. Ancora, le norme sugli assegni di ricerca trovano applicazione direttamente anche agli EPR, per i quali questo è uno strumento imprescindibile nel percorso di formazione di ricercatori e tecnologi. In estrema sintesi, se in generale sarebbe opportuno ed utile ragionare in termini di sistema integrato della formazione universitaria e della ricerca, in questo caso diventa imprescindibile.

Del resto, l’attuale assetto degli EPR (a partire dall’articolazione su tre livelli, riportato in Fig. 1) fu progettato proprio in un contesto di parallelismo e sinergia con la realtà universitaria, dalla cosiddetta riforma “Ruberti”, tenendo tuttavia conto delle differenti missioni, introducendo – per esempio – in modo innovativo la figura del tecnologo degli EPR. Nei tre decenni trascorsi dall’inizio degli anni ’90, come già sottolineato, le due realtà hanno seguito percorsi diversi, attraverso le riforme “Moratti” e “Gelmini” da una parte e i due riordini – tramite i decreti delegati D.lgs. 213/2009 e D.lgs. 218/2016 – dall’altra.

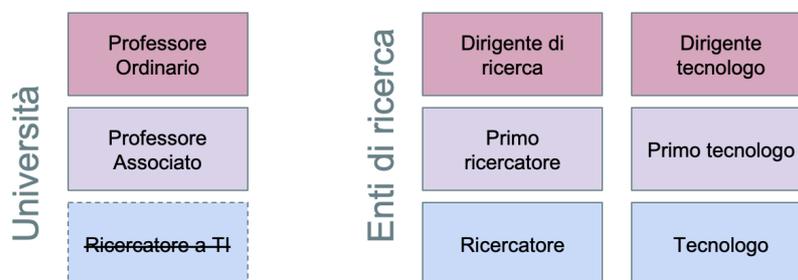


Figura 1: Ruoli di università ed enti pubblici di ricerca

La norma che è stata introdotta in modo specifico per gli enti ricerca (tramite l’art. 6, comma 1 del DdL che va ad aggiungere l’articolo 12-ter nel testo fondamentale che regola gli EPR, il D.lgs. 218/2016) risponde, infatti, proprio al principio di ridurre le differenze con l’università, prevedendo un accesso al II livello al termine di un percorso di tipo *tenure-track*, modellato in perfetta analogia con quanto previsto per l’accesso al ruolo di professore associato.

Nonostante il forte parallelismo che questa norma prefigura resta, tra i due sistemi, una differenza fondamentale che incide molto significativamente, che è lo stato giuridico e il conseguente diverso complesso di norme e grado di autonomia. Se, infatti, i professori universitari sono rimasti in regime di diritto pubblico, il personale degli enti pubblici di ricerca è invece integralmente ricompreso nell'ambito della cosiddetta privatizzazione del rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione (PA). Questo ha conseguenze importanti, tra le quali ne vanno sottolineate almeno due: agli enti di ricerca si applicano le norme generali in materia di reclutamento della PA; e diversi aspetti, come l'ordinamento professionale, sono demandati alla contrattazione collettiva.

Analisi delle criticità

Con queste premesse, il giudizio sull'introduzione di un percorso di accesso di tipo *tenure-track* anche per gli enti di ricerca è certamente positivo, per una serie di motivazioni. La possibilità di selezionare i migliori ricercatori tramite un periodo che consenta di verificarne l'effettiva crescita professionale è infatti una buona pratica, largamente utilizzata a livello internazionale. Occorre infatti tenere presente come il sistema della ricerca sia in competizione con le equivalenti istituzioni scientifiche a livello europeo e, in molti contesti, mondiale. Introdurre uno stesso meccanismo di selezione per le università e gli EPR va nella direzione di recuperare la divergenza che si è sviluppata in questi anni, come richiamato in precedenza. Un periodo a tempo determinato che dia esito all'accesso al ruolo in modo trasparente e con tempi certi, è un elemento decisivo per risolvere il problema del precariato nella ricerca. Rispetto ad altri strumenti che sono stati utilizzati, che certamente hanno avuto il merito di sanare in modo contingente il precariato, come la stabilizzazione prevista dal D.lgs. 75/2017 o norme come l'art. 12-bis del D.lgs. 218/2016, un percorso strutturato di tipo *tenure* ha il pregio della chiarezza e della non occasionalità. L'accesso al livello intermedio e non a quello iniziale, infine, consente di velocizzare la carriera, stimolando l'autonomia e l'indipendenza dei giovani ricercatori e tecnologi.

Con queste premesse, va tuttavia notato come la disciplina che si verrebbe a configurare presenta alcune criticità.

Innanzitutto, mentre per l'università il contratto di ricercatore a tempo determinato (RTD) *tenure* va a sostituire l'attuale sistema, ovvero gli RTD di tipo a) e b) previsti dall'art. 24, comma 3 della legge 240/2010 (come illustrato in Fig. 2), per gli EPR il nuovo canale di reclutamento, introdotto con l'aggiunta dell'articolo 12-ter al D.lgs. 218/2016, andrebbe ad affiancare, senza sostituirle, le varie possibilità di accesso ai ruoli a tempo indeterminato attualmente previste.

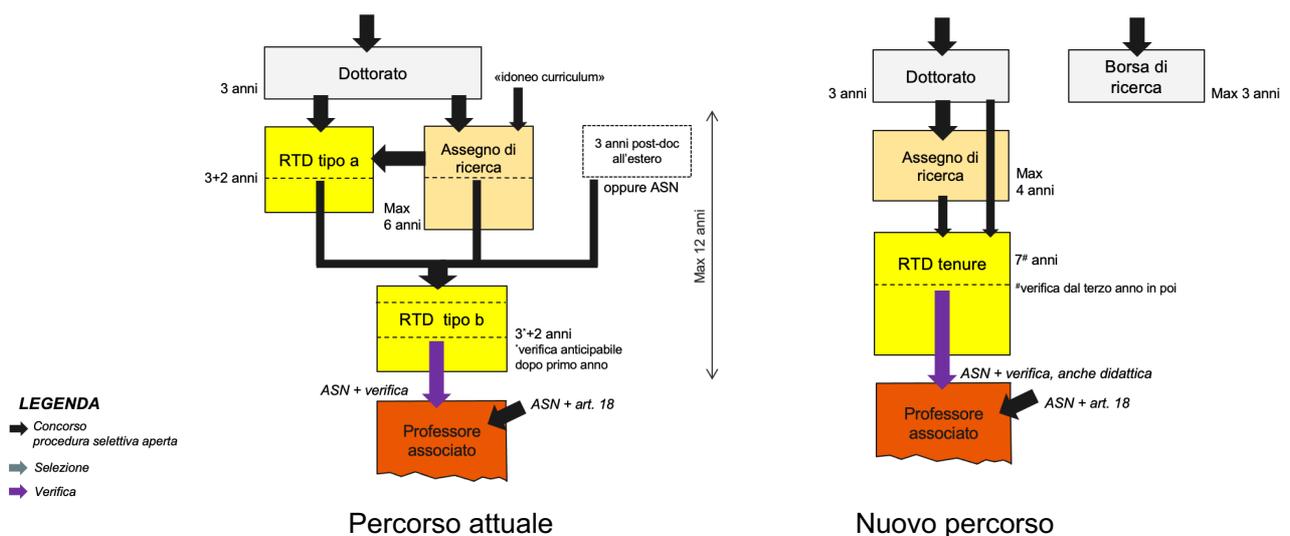


Figura 2: Accesso al ruolo universitario previgente e così come verrebbe modificato dall'attuale testo.

Si genererebbe, in definitiva, un sistema piuttosto complesso, come illustrato graficamente dallo schema in Fig. 3.

Non solo il reclutamento negli enti sarebbe articolato tramite modalità molto diversificate, ma – soprattutto – il nuovo canale tramite contratto TD *tenure* costituirebbe una vera e propria “corsia di sorpasso”, che consentirebbe di arrivare nel livello intermedio della carriera molto più velocemente rispetto ai percorsi che invece passano dall’accesso al III livello a tempo indeterminato, tramite concorso oppure conversione del TD o assegno di ricerca ai sensi del già citato art. 12-bis, e successivamente per un’ulteriore procedura concorsuale per il passaggio al II livello. In questo secondo caso il numero di posizioni a concorso è generalmente limitato dalle risorse disponibili nella programmazione degli enti.

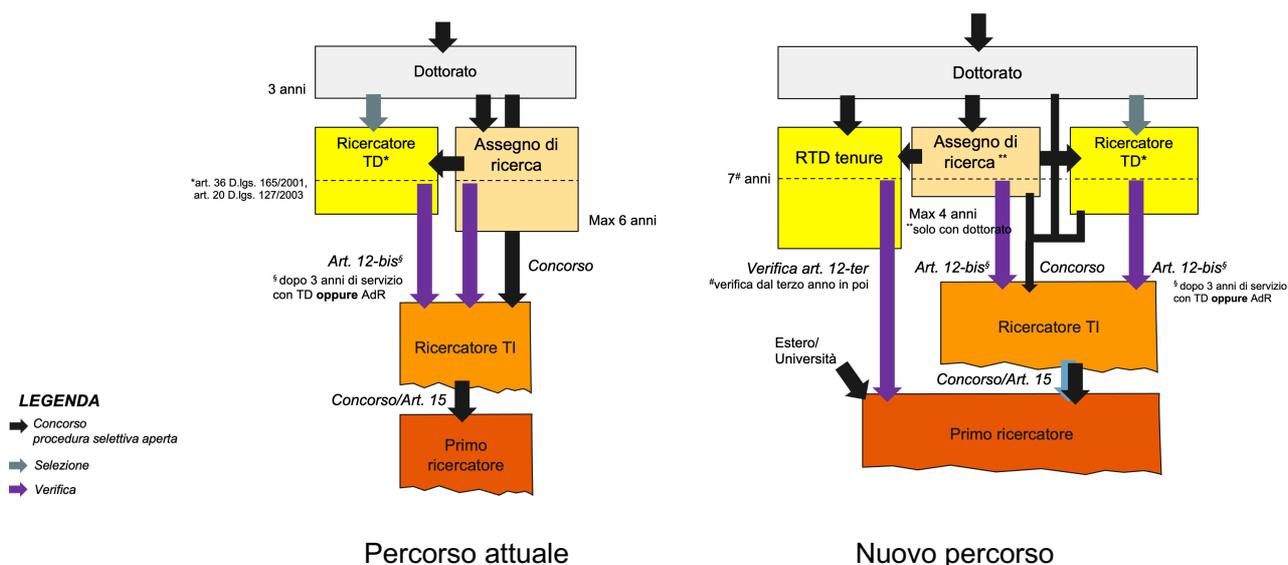


Figura 3: Accesso al ruolo del ricercatore EPR previgente e così come verrebbe modificato dall’attuale testo.

Poiché la maggior parte dei ricercatori e tecnologi in servizio a tempo indeterminato presso gli enti di ricerca è attualmente inquadrata nel III livello, la diretta conseguenza sarebbe che questo personale si troverebbe scavalcato – dopo pochi anni dall’applicazione della nuova norma – da colleghi certamente validi, ma anche notevolmente meno esperti, che al termine della *tenure* si trovano collocati direttamente al II livello.

In termini quantitativi, dei circa diecimila ricercatori e tecnologi in servizio presso gli enti elencati all’art. 1 del D.lgs. 218/2016, le percentuali nei livelli III, II e I sono, con buona approssimazione, rispettivamente del 70%, 20% e 10%. La situazione è simile, come valori medi, tra enti vigilati dal MUR (per i quali la situazione di dettaglio dei tre livelli, alla data del 31/12/2020, è riportata in Fig. 4) e quelli vigilati da altri ministeri (la media per l’occupazione del III livello di ENEA, ISTAT, ISPRA, ISS, CREA e INAPP è approssimativamente del 65%). È molto evidente come numericamente incidano principalmente gli enti più grandi, a partire dal CNR, che ha 4182 unità inquadrato nel III livello, a fronte di un totale, nei tre livelli, di 5524 ricercatori e tecnologi. È chiaro che una situazione di questo tipo sarebbe molto difficilmente gestibile da parte degli EPR.

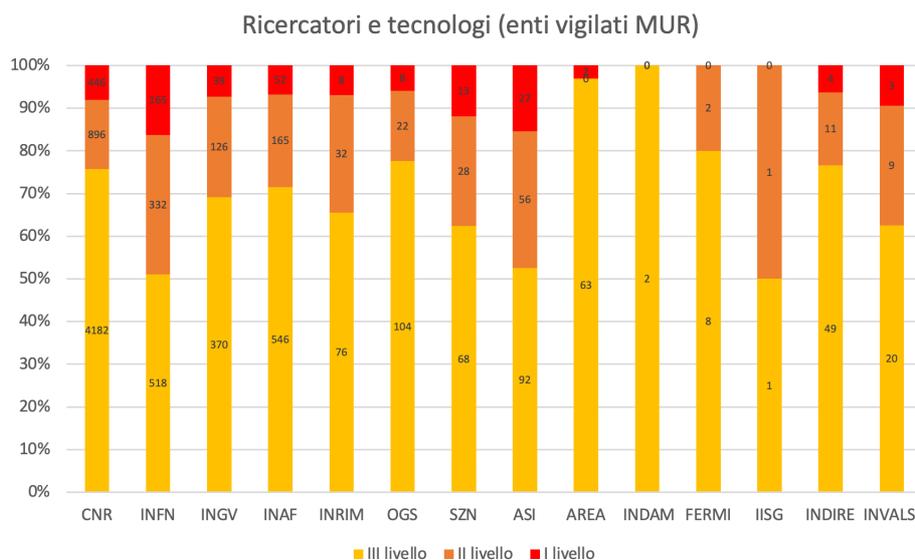


Figura 4: Ripartizione nei tre livelli del personale ricercatore e tecnologo in servizio a tempo indeterminato, alla data del 31/12/2020, negli enti vigilati dal Ministero dell'università e ricerca. L'altezza delle barre indica la percentuale, mentre i numeri corrispondono alle unità di personale.

Come illustrato nelle premesse, al ruolo dei ricercatori negli EPR si affianca, in modo simmetrico, quello dei tecnologi. Questa figura professionale è di fondamentale importanza per garantire il funzionamento delle infrastrutture che caratterizzano gli enti di ricerca e consentono loro di svolgere la loro missione in modo competitivo ed efficiente. Una sostanziale differenza rispetto ai ricercatori è, per queste figure, quella della spiccata specializzazione che però, di volta in volta, si colloca in uno spettro di campi disciplinari amplissimo: si va, infatti, dall'informatica alla meccanica, dall'elettronica all'impiantistica, dalle sicurezze convenzionali alla radioprotezione, e molto altro, fino a coprire financo gli aspetti gestionali degli enti. Se, da una parte, queste professionalità si possono giovare moltissimo della possibilità di svolgere parte della loro formazione presso un ente di ricerca, dall'altra sono molto appetibili dal mercato del lavoro privato. Inoltre, spesso (prendendo come riferimento l'esperienza specifica dell'INFN, fino al 90% dei casi) la loro formazione post-laurea non passa attraverso il dottorato di ricerca. Questo rappresenta un problema, dal momento che la modifica introdotta dall'art. 4 del presente DdL, che va a modificare l'istituto dell'assegno di ricerca di cui all'art. 22 della L. 240/2010, rende obbligatorio il possesso del titolo di dottore di ricerca. Viceversa, il nuovo contratto a tempo determinato di tipo *tenure* per gli enti di ricerca contempla il requisito cui all'art. 20, comma 4, lettera a) del D.lgs. 127/2003, ovvero di aver maturato un'esperienza significativa triennale in alternativa al dottorato di ricerca.

In definitiva, per un giovane neolaureato interessato a una carriera più orientata agli aspetti tecnologici che di ricerca accademica, e quindi non intraprende un corso di dottorato, non potendo usufruire di un assegno di ricerca, verrebbe a mancare l'opportunità di svolgere il triennio propedeutico a partecipare a un bando per contratto *tenure*. Una possibile alternativa per gli enti che volessero formare un tecnologo, nella prima fase post-laurea, sarebbe unicamente il nuovo istituto della Borsa di ricerca, di cui all'art. 2 del presente DdL. Tuttavia, questo istituto non sembra essere stato concepito per questo scopo: infatti oltre ad essere strettamente limitata a una durata massima triennale, prefigura anche un trattamento economico e delle tutele inferiori rispetto all'assegno di ricerca. I percorsi di accesso possibili, nel regime come configurato dall'attuale testo del DdL, senza conseguire il dottorato di ricerca, sarebbero quindi quelli rappresentati in Fig. 5.

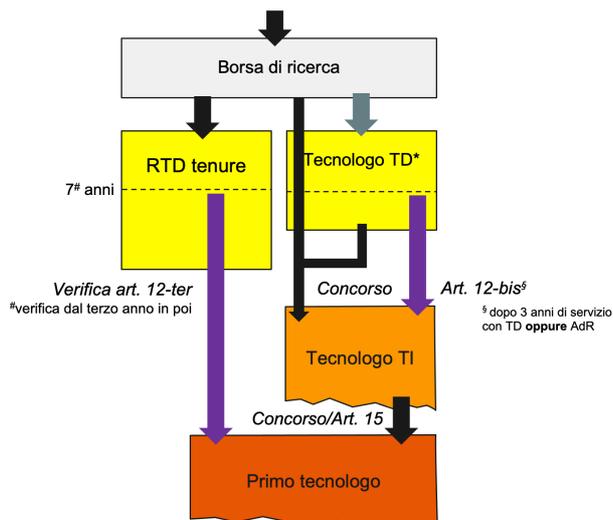


Figura 5: Accesso al ruolo del tecnologo EPR così come modificato dall'attuale testo, per coloro che non siano in possesso del titolo di dottore di ricerca.

Come accennato sopra, una delle esigenze che questo provvedimento dovrebbe soddisfare è quella di incentivare la mobilità dei ricercatori, sia tra enti di ricerca ed università, sia tra EPR diversi. Le norme nel testo attuale del DdL consentono tuttavia di scambiare ricercatori a tempo determinato, durante il loro contratto *tenure*, tramite una chiamata diretta da un ente di ricerca verso un'università o viceversa (art. 6, commi 2 e 3 del DdL). Nessuna norma viene invece introdotta per rendere possibile la mobilità, a parità di livello e a parità di condizioni economiche, tra le due realtà, ovvero tra primo ricercatore e professore associato e tra dirigente di ricerca e professore ordinario (evidentemente, nel caso in cui sia in possesso dell'abilitazione scientifica nazionale, la stessa possibilità andrebbe prevista per i tecnologi). Date le differenze sostanziali tra le discipline del personale universitario e degli EPR un intervento normativo in questa materia sarebbe invece indispensabile.

Vale la pena sottolineare in questo contesto come anche la mobilità tra EPR è attualmente resa impraticabile dalla mancanza, sia a livello legislativo che contrattuale, del riconoscimento dell'anzianità già maturata nell'ente di provenienza. Questo non solo è vero nel caso di mobilità orizzontale, a parità di livello, ma addirittura anche nel caso di vincitori di concorso per il livello superiore presso un altro ente, questi vengono inquadrati nella fascia stipendiale iniziale.

Possibili interventi migliorativi: introduzione del contratto RTD tenure

L'analisi delle criticità sopra sinteticamente illustrata mostra come il sistema di reclutamento degli EPR risultante dalla presente versione del provvedimento sia molto variegato e anche sostanzialmente differente da quello universitario, nonostante il lodevole tentativo di riavvicinamento dei due sistemi. In particolare, non si prevede di eliminare la possibilità di ingresso al III livello, ma semplicemente si va ad aggiungere il canale di reclutamento tramite il contratto di tipo *tenure*. Non solo questa costituirebbe una sorta di "corsia di sorpasso", rispetto al percorso "classico" che, dopo l'accesso al III livello a tempo indeterminato (tramite concorso o stabilizzazione), porta al II livello solo tramite un ulteriore concorso, ma anche – a causa del cronico problema di risorse limitate – rischia di collocare su un "binario morto" i tantissimi ricercatori e tecnologi inquadrati nel III livello a tempo indeterminato.

A fronte di questa duplice criticità, il rischio è quindi che tale strumento resti poi inapplicato.

Per poter cogliere e utilizzare al meglio, invece, gli aspetti positivi che l'introduzione di questa modalità innovativa e più conforme al contesto internazionale offre, sarebbe necessario apportare i seguenti interventi migliorativi:

1. Rimuovere ogni altra forma surrogata, come l'art. 12-bis del D.lgs. 218/2016, in favore del nuovo contratto TD *tenure*.
2. In coerenza con il principio di allineare gli enti di ricerca all'università, fare del contratto di tipo *tenure* (art. 12-ter) l'unico canale di accesso al tempo indeterminato, almeno per i ricercatori, collocando coloro che superano la verifica finale nel II livello e cancellando, quindi, la possibilità di reclutare al III livello, ponendo quest'ultimo ad esaurimento.
3. Contestualmente, finanziare – con un apposito provvedimento – un significativo piano straordinario per consentire il passaggio di carriera di una frazione importante di ricercatori e tecnologi inquadrati nel III livello a tempo indeterminato.
4. Al fine di evitare di tornare a costituire un precariato significativo, inserire una norma che impedisca di reiterare i contratti a tempo determinato per ricercatore e tecnologo (ai sensi dell'art. 36 del D.lgs. 165/2001 o dell'art. 20 del D.lgs. 127/2003) per uno stesso soggetto, anche presso enti diversi. Il sistema di reclutamento che ne risulterebbe sarebbe quindi razionalizzato e semplificato, come illustrato nello schema in Fig. 6.

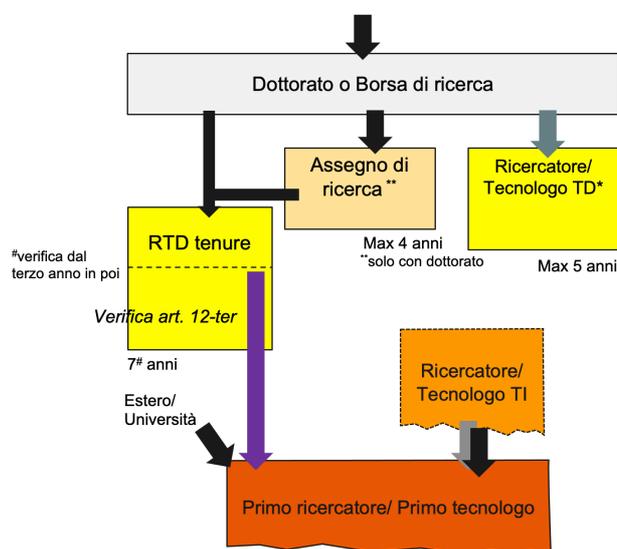


Figura 6: Accesso al ruolo di ricercatore o tecnologo EPR e così come risulterebbe con le modifiche proposte al DdL (tenure al II livello, III livello posto ad esaurimento).

Una possibile alternativa alla riduzione a due livelli dovrebbe, in ogni caso, garantire che la permanenza nel livello iniziale della carriera sia sostanzialmente ridotta. Per cogliere l'opportunità offerta dal meccanismo della *tenure-track* e per uniformare, almeno parzialmente, il sistema di reclutamento degli enti, la durata del contratto TD *tenure* potrebbe essere ridotta rispetto ai 7 anni, per esempio a soli 3 anni (eventualmente con una sola proroga limitata a 1 o 2 anni), come illustrato in Fig. 7.

Al tempo stesso, il passaggio dal III al II livello dovrebbe essere molto semplificato rispetto alle attuali procedure concorsuali (completamente aperte o disciplinate dall'art. 15 del CCNL).

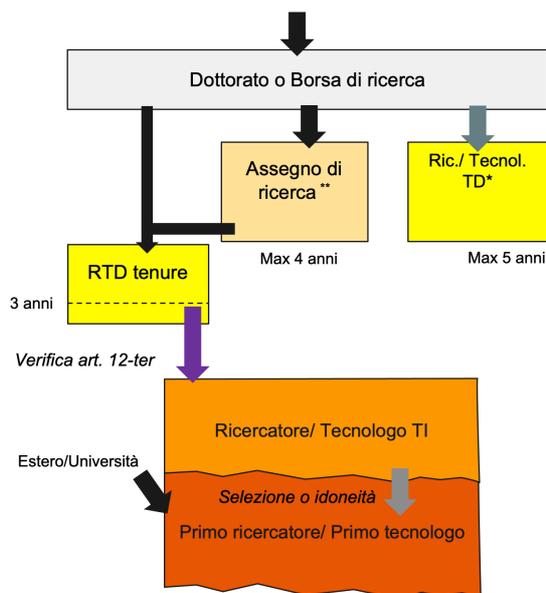


Figura 7: Accesso al ruolo di ricercatore o tecnologo EPR e così come risulterebbe con le modifiche proposte al DdL nel caso di tenute “breve” al III livello.

Per entrambe le soluzioni proposte (III livello ad esaurimento e *tenure* al II livello oppure *tenure* breve), sarebbe fondamentale rendere il passaggio dal III al II livello più veloce e semplice. Nel primo caso, per dare priorità ai più esperti e meritevoli nello svuotamento del ruolo ad esaurimento, nel secondo, per accorciare la permanenza nel livello iniziale per i più brillanti. Una possibilità, almeno per i ricercatori, sarebbe quella di utilizzare come criterio di selezione il conseguimento dell’abilitazione scientifica nazionale nel proprio settore di ricerca. In alternativa, occorrerebbe consentire agli EPR di disciplinare delle procedure di selezione interna agili che, al tempo stesso, tengano conto della specificità del singolo ente.

Possibili interventi migliorativi: assegni di ricerca e borse di ricerca

Per quanto riguarda le criticità connesse al ruolo dei tecnologi, specifico degli EPR e fondamentale per il loro funzionamento, gli interventi correttivi dovrebbero essere da un lato nella direzione di consentire la formazione post-laurea di queste professionalità, dall’altro di tenere conto del possibile minor grado di sovrapposibilità con la realtà universitaria.

In sintesi, il DdL andrebbe modificato nel senso di:

1. Prevedere un assegno di ricerca tecnologico eliminando il requisito del dottorato.
2. Caratterizzare la borsa di ricerca come «Borsa tecnologica» alternativa al dottorato di ricerca. La durata potrebbe di conseguenza essere estesa a 4 o 5 anni per poter proficuamente utilizzare questo strumento per progetti finanziati da fondi europei.
3. Prevedere un reclutamento differenziato per i tecnologi, anche in considerazione dell’attuale mancanza di una controparte nei ruoli universitari, conservando le attuali modalità senza *tenure-track*.

Possibili interventi migliorativi: mobilità

Per quanto riguarda l’auspicata mobilità tra università ed enti di ricerca, resa possibile al termine del contratto RTD *tenure* dai commi 2 e 3 dell’art. 6 del DdL, nonché tra un ente di ricerca e l’altro all’interno del comparto, andrebbero aggiunte delle norme specifiche nel senso di:

1. Consentire alle università la chiamata, come professore associato o professore ordinario, di primi ricercatori (o tecnologi) o dirigenti di ricerca (o tecnologi) rispettivamente, per un periodo

definito, per esempio fino a 5 anni, aventi i requisiti di legge (attualmente, il conseguimento dell'ASN) con delle condizioni incentivanti quali:

- a. non computare, entro una certa percentuale dei docenti dell'ateneo, i corrispondenti punti organico;
 - b. riconoscere un assegno ad personam, che compensi l'eventuale differenza di retribuzione, con contributo ministeriale, per esempio sulla quota premiale del finanziamento ordinario;
 - c. consentire, quando di interesse, il mantenimento – tutto o in parte – del trattamento economico e dell'inquadramento nell'ente di ricerca di provenienza, prevedendo l'istituto della doppia afferenza (double appointment), per tutti gli effetti legati, ad esempio, alla valutazione;
 - d. consentire, al termine dei 5 anni, la chiamata definitiva nel ruolo, con il riconoscimento dell'anzianità pregressa.
2. Consentire agli enti di ricerca la chiamata come primo ricercatore (o tecnologo) o dirigente di ricerca (o tecnologo) di professori associati o professori ordinari rispettivamente, per un periodo definito, per esempio fino a 5 anni, con delle condizioni incentivanti quali:
- a. non computare, entro una certa percentuale dei ricercatori e tecnologi dell'ente di ricerca, il corrispondente costo negli indicatori relativi al fabbisogno e spese di personale;
 - b. riconoscere un assegno ad personam, che compensi l'eventuale differenza di retribuzione, con contributo ministeriale, per esempio su una quota premiale addizionale del FOE;
 - c. consentire, quando di interesse, il mantenimento – tutto o in parte – del trattamento economico e dell'inquadramento nell'università di provenienza, prevedendo l'istituto della doppia afferenza (double appointment), per tutti gli effetti legati, ad esempio, alla valutazione;
 - d. consentire, al termine dei 5 anni, la chiamata definitiva nel ruolo, con il riconoscimento dell'anzianità pregressa.

Ulteriori proposte migliorative

Un aspetto rilevante che accompagna l'introduzione di uno strumento come un percorso di *tenure*, volto quindi a valutare l'effettiva maturazione professionale dei giovani che iniziano a operare nel settore della ricerca per poter selezionare i migliori, è certamente il meccanismo di uscita per coloro che non raggiungessero la soglia per essere confermati a tempo indeterminato, come ricercatori o tecnologi, addirittura nel livello professionale intermedio, nella versione attuale della norma.

Due sono gli strumenti che potrebbero incentivare un proficuo indirizzamento verso altre attività di personale, comunque di alto profilo tecnico-scientifico, in quella frazione di casi in cui la *tenure* non avesse esito positivo:

- Abilitazione e inserimento nei ruoli per insegnamento nella scuola secondaria superiore, nelle classi pertinenti alla disciplina, per esempio, per la quale si è conseguito il dottorato di ricerca, anche con norme accessorie ritenute opportune, quali per esempio il conseguimento di crediti formativi per la didattica e pedagogia;
- Assunzione presso aziende ad alto contenuto tecnologico o innovative, tramite la leva della defiscalizzazione e di incentivi contributivi.