

Audizione VII Commissione del Senato

Aprile 2014, affare n. 235 (Enti di Ricerca)

(a) Coordinamento Nazionale Precari INAF

Relatore: Dott.ssa Giuliana Fiorentino

(b) Assegnista di ricerca CNR

Relatore: Dott. Francesco Maria Vitucci

Si deposita il documento: *Un percorso unico di accesso alla Ricerca*

(c) Rete Ricerca Pubblica

Libera aggregazione di lavoratori della ricerca pubblica per la salvaguardia della libertà e dell'indipendenza della ricerca in Italia.

Relatore: Dott.ssa Federica De Luca

Indirizzo web **Rete Ricerca Pubblica:** <http://retericercapubblica.blogspot.it/>

Enti di appartenenza dei lavoratori della Rete Ricerca Pubblica, in ordine alfabetico:

1. CNR	
2. CRA	
3. ENEA	
4. ENSE	(Soppresso e confluito nell'INRAN, poi nel CRA)
5. IAS	(Soppresso e confluito nell'ISFOL- perse funzioni e linee di ricerca)
6. INAF	
7. INFN	
8. INGV	
9. INRAN	(Soppresso e confluito nel CRA)
10. INSEAN	(Soppresso - confluito nel CNR)
11. INVALSI	
12. ISAE	(Soppresso - confluito in parte all'ISTAT, in parte al MEF)
13. ISFOL	(Attualmente a rischio soppressione/trasformazione in Agenzia)
14. ISPESL	(Soppresso - funzioni e compiti trasferiti all'INAIL)
15. ISPRA	(EPR istituito dalla fusione di 2 EPR -ICRAM e INFS- con un'Agenzia -APAT. Linee di ricerca dei 2 EPR molto ridimensionate a favore di supporto tecnico al Ministero vigilante. In fase di approvazione parlamentare 2 DDL che definiscono, tra le attività dell'Ente, anche quelle scientifiche, ma sempre subordinate a esigenze agenziali.
16. ISS	
17. ISTAT	

Si depositano i seguenti documenti:

1. Documento Breve di Analisi e Proposte (sintesi)
2. Documento di approfondimento e proposta su tutto il sistema degli EPR
3. Documento su "Status giuridico" dei ricercatori
4. Scheda ISS- Istituto Superiore di Sanità
5. Manifesto "Rete Ricerca Pubblica"

AUDIZIONE PRESSO UFFICIO DI PRESIDENZA VII
COMMISSIONE (Istruzione) SULL'AFFARE
ASSEGNATO ENTI PUBBLICI DI RICERCA
(ATTO N. 235)

Un percorso unico di accesso alla Ricerca

Documento condiviso presentato da INAF-CNR

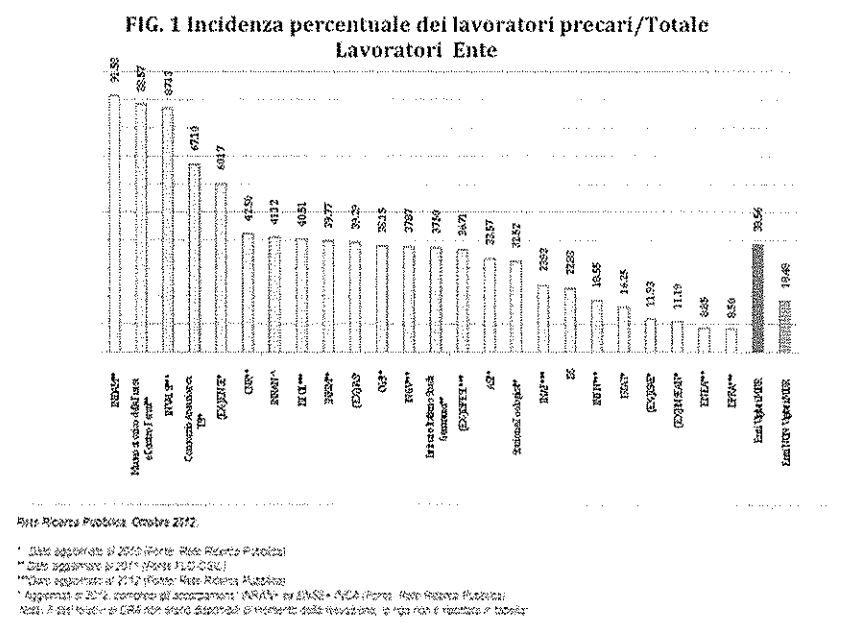
Rete Nazionale dei Precari INAF (RNPI)
relatore Dott.ssa G. Fiorentino

Assegnista di ricerca CNR
relatore Dott. F. M. Vitucci

Citando la Carta Europea dei Ricercatori: *“Tutti i ricercatori che hanno abbracciato la carriera della ricerca devono essere riconosciuti come professionisti ed essere trattati di conseguenza[...].” “[...] I datori di lavoro e/o i finanziatori dovrebbero garantire che le prestazioni dei ricercatori non risentano dell’instabilità dei contratti di lavoro [...]”*

FOTOGRAFIA DEL RICERCATORE PRECARIO NEGLI EPR (ovvero Status giuridico dei ricercatori precari)

Per “ricercatore precario” si intendono tutte le persone fisiche impiegate in attività di ricerca che hanno già terminato il loro percorso di formazione e non sono inquadrati con contratto a tempo indeterminato. Esistono molteplici forme contrattuali possibili: contratti a Tempo Determinato (TD), contratti a progetto (co.co.co, co.co.pro.) ma anche contratti che non sono assimilabili a veri e propri rapporti di lavoro come Assegni di Ricerca (AdR) e borse di studio (BS).



L’incidenza percentuale dei lavoratori precari sui lavoratori effettivi degli EPR è di circa il 30%. In Figura 1 sono mostrate queste incidenze, ottenute da una rilevazione effettuata internamente agli EPR negli ultimi mesi del 2012 da Rete Ricerca Pubblica. Si rileva che negli EPR vigilati dal MIUR un alta percentuale di questo personale precario svolge attività di ricerca (es. INAF).

La situazione oggi non è migliore, l’INAF conta un innalzamento di questa percentuale che è cresciuta dal 24 al 29%. Inoltre in alcuni casi, ad esempio INAF, INFN, CNR, solo una bassissima percentuale di precari è contrattualizzata con un TD (~5%, non finanziati su Fondi di Funzionamento Ordinario, FFO) mentre la maggior parte (~25%) “beneficia” di contratti atipici. La Tabella 1 mostra la varietà di tutele che conseguono alla varietà delle forme contrattuali.

Poiché ogni ente di ricerca ha l’autonomia di scegliere la tipologia di contratto più congeniale, l’incidenza delle diverse forme contrattuali varia da ente a ente. Detto questo, i continui tagli alla ricerca e l’impossibilità di procedere a nuove assunzioni a tempo indeterminato (blocco del *turn-over* al 20% dal 2009) hanno guidato tutti gli EPR nella

direzione di prediligere tipologie contrattuali che comportano costi limitati (un AdR costa in media 25000 euro mentre un TD costa più di 50000 euro) e permettono dunque di mantenere il necessario numero di dipendenti contenendo i costi. È da notare come molte delle forme contrattuali sopra citate siano state introdotte negli anni con finalità molto diverse dal loro reale impiego. Ad esempio, gli AdR sono stati pensati per la collaborazione ad attività di ricerca, mentre le BS sono state concepite come un supporto al percorso formativo di uno studente meritevole. Di fatto, in enti come INAF, esse rappresentano la forma più diffusa di retribuzione di un ricercatore precario.

TABELLA 1 Alcuni esempi di contratti utilizzati per assumere ricercatori.

Diritti	TI	TD	AdR	BS
Anzianità	✓	✗	✗	✗
Passaggi di livello	✓	✗	✗	✗
Buoni pasto	✓	✓	✗	✗
Tredicesima	✓	✓	✗	✗
Maternità	✓	✓	✗ *	✗
Indennità di disoccupazione	✓	✓	✗	✗
INPS (gestione ordinaria)	✓	✓	✗ **	✗ ***

* Maternità retribuita all'80%;

** INPS-gestione separata: 3 anni di contributi corrispondono ad 1 anno di contributi in gestione ordinaria;

*** Versamento dei contributi volontario in gestione separata.

A seguito dell'approvazione della legge n° 240/2010 (Riforma Gelmini) l'utilizzo degli AdR è stato limitato ad un massimo di 4 anni sia nelle Università che negli EPR vigilati dal MIUR¹. La legge d'altro canto non prevede una limitazione dell'utilizzo di BS. La conseguenza più immediata dell'applicazione di tale legge è che nei prossimi due anni quasi il 60% dei lavoratori precari degli EPR si ritroverà di fronte ad una scelta: abbandonare la Ricerca Pubblica, prestare il proprio servizio all'estero o essere re-integrato con forme contrattuali con meno tutele (es. BS).

Questi ricercatori precari costituiscono da soli quasi il 25% della forza lavoro degli EPR e contribuiscono in maniera determinante alla partecipazione degli EPR a progetti europei ed internazionali. Una loro uscita dal mondo della ricerca comporterebbe quindi un collasso degli EPR che vedrà mancare una frazione sostanziale del proprio organico con le seguenti conseguenze:

1) il peggioramento della qualità dell'attività di ricerca degli EPR, con immediata ripercussione negativa sulle valutazioni dell'anvur oggi positive anche grazie alla competenza di tanti ricercatori precari;

¹ nota Gli AdR e BS sono strumenti utilizzabili unicamente negli EPR vigilati dal MIUR, ad eccezione dell'Istituto Superiore di Sanità.

- 2) lo svuotamento degli EPR che farà registrare un invecchiamento del personale degli EPR (l'età media di un ricercatore di ruolo INAF è di circa 48 anni mentre quella di un ricercatore precario è di circa 35 anni);
- 3) lo spreco del capitale enorme investito nella formazione delle competenze di quei ricercatori che lasceranno il paese;
- 4) il peggioramento della qualità della vita di coloro che sceglieranno di restare in Italia, che diventerà priva di tutele che impedirà una sana crescita professionale;
- 5) il calo del livello di competitività in Europa.

ACCESSO AI FONDI NAZIONALI ED EUROPEI PER UN RICERCATORE PRECARIO

(focus sugli EPR vigilati dal MIUR)

Il ricercatore precario svolge attività di ricerca di altissima qualità al pari del suo collega di ruolo. Rappresenta e promuove il suo ente nella comunità internazionale attraverso pubblicazioni su riviste specializzate e partecipazione a convegni internazionali.

La sua attività è però legata a progetti specifici che gli sono affidati dal datore di lavoro, precludendo così la sua autonomia e indipendenza di ricerca. A differenza del suo collega di ruolo, il ricercatore precario NON può essere il responsabile di progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN) finanziati dall'ente stesso. Discorso a parte meriterebbe il divieto d'accesso anche per i ricercatori di ruolo al coordinamento di progetti PRIN MIUR che possono essere guidati solo da dipendenti delle Università.

L'unica e sola opportunità di ricerca indipendente che gli viene offerta consiste nell'accesso a fondi nazionali straordinari dedicati al Futuro in Ricerca di Base (SIR/FIRB). Questi fondi, oltre ad essere irrisori, vengono elargiti attraverso bandi ministeriali i cui criteri di accesso variano di anno in anno, a differenza dell'omogeneità che si riscontra nei bandi dei fondi Europei (ERC starting e consolidator grants). In media sono stati stanziati < 50Meuro e finanziati < 100 progetti per anno. Per dare un'idea, solo due progetti FIRB con PI INAF sono stati finanziati in 4 anni.

Sono proprio questi ricercatori 'di serie B' che per esperienza e figure professionali possono avere accesso ai fondi europei (ERC starting e consolidator grants), dunque è a questi ricercatori che si richiede di rappresentare in Europa l'eccellenza della ricerca italiana. Ma d'altra parte è a queste stesse persone che non si concedono diritti e possibilità di fare ricerca nel proprio paese in modo indipendente. Questo ha ovvie e dirette ripercussioni negative sulla capacità di far rientrare fondi europei in Italia. È in gioco il futuro di una nazione e bisogna prendersi la responsabilità di decidere come e con che forze si intende competere in Europa in vista dei finanziamenti Horizon 2020.

DEROGA DEI CONTRATTI TD (legge 125/2013) E DISPARITÀ

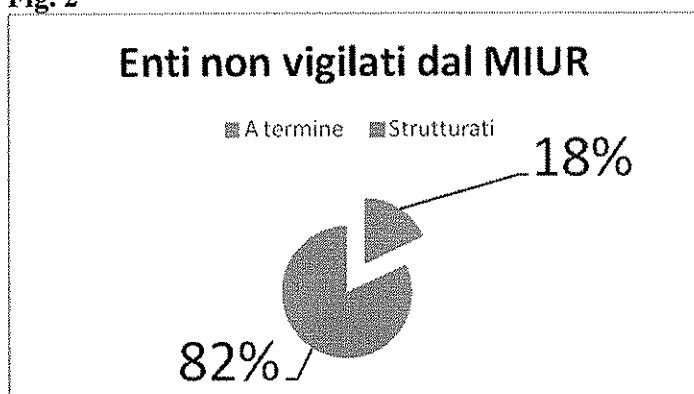
In merito ai contratti TD, la legge 125/2013 rappresenta una possibilità per gli EPR di far fronte alle limitazioni nel numero di assunzioni introdotte dal blocco del *turn-over*, tutelando e valorizzando il lavoro svolto dai ricercatori con contratto a tempo determinato. Questa la motivazione della deroga alla scadenza quinquennale dei contratti TD che viene protratta fino allo sblocco totale del *turn-over*. L'applicazione di tale legge è di fatto lasciata al libero arbitrio degli EPR: mentre è stata ben recepita da enti quali INGV e CNR, non è stata adottata dall'INAF.

Nel caso dell'INAF, da un lato il numero esiguo (circa una decina) di posizioni di ricercatore che saranno banditi nel prossimo triennio lascerà inalterata la situazione attuale del precariato, dall'altro la non applicazione della legge 125/2013 avrà come conseguenza la perdita di competenze all'interno dell'ente.

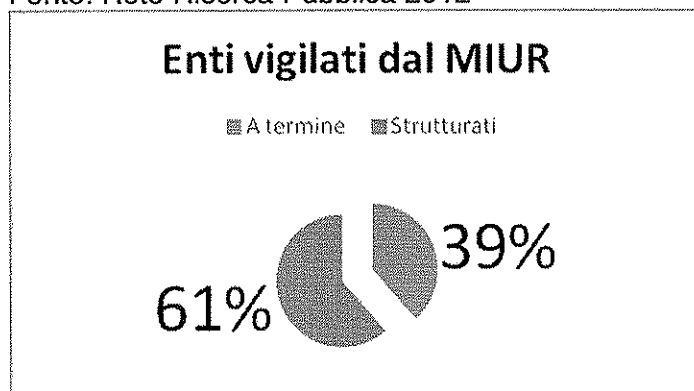
Al fine di evitare ulteriori disparità tra EPR, chiediamo che qualsivoglia legge o decreto che miri alla tutela dei diritti dei ricercatori precari non sia lasciata al libero arbitrio dei vertici degli enti.

IL RECLUTAMENTO E LE LEGGI SUL LAVORO NEGLI EPR E NEI SETTORI PRIVATI

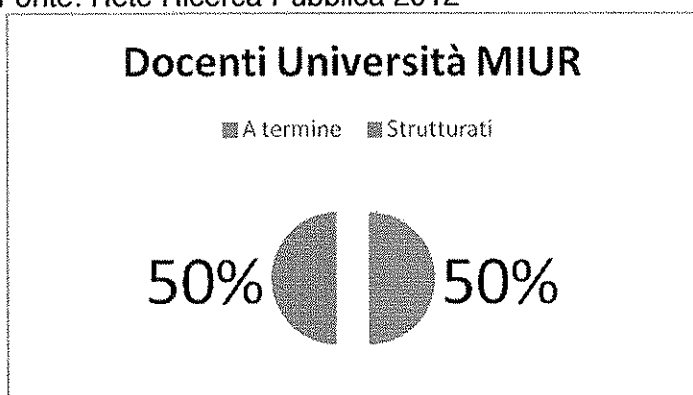
Fig. 2



Fonte: Rete Ricerca Pubblica 2012



Fonte: Rete Ricerca Pubblica 2012



Fonte: Anvur "Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013"

È interessante rilevare che le strutture vigilate e normate dal MIUR riportino degli altissimi, a volte inverosimili, livelli di precariato. Dalle cifre sopra esposte si evince che il Ministero

non abbia alcuna norma sulla composizione del suo organico del personale ricercatore, né nelle università né negli enti. E i dati di tendenza sopra riportati non fanno altro che rafforzare queste constatazioni. L'origine di questa stortura deriva sostanzialmente solo dal blocco del *turn-over*: in assenza di reclutamento ordinario, infatti, l'unica possibilità di mantenere un numero di ricercatori sopra la soglia di minima dignità è la stipula di contratti precari, spesso su fondi esterni al ministero (Progetti nazionali, progetti europei, regionali e locali). Per comprendere la gravità della gestione del reclutamento negli enti di ricerca è utile paragonare l'impianto normativo vigente nei settori privati con quello del MIUR su tre aspetti.

Secondo la Legge 92/2012 (Legge Fornero) nei settori privati non è possibile attivare contratti di collaborazione (parasubordinati) su attività che siano "mera riproposizione dell'oggetto sociale del committente". Lo scopo di questa norma è sancire che la forma ordinaria di impiego è quella del contratto subordinato a tempo indeterminato. Applicata alla ricerca, questa norma impone che in un istituto di ricerca privato non sia possibile assumere un ricercatore con un contratto di collaborazione ma di utilizzare un contratto di tipo subordinato. Come abbiamo già esposto, negli enti di ricerca questo non solo è possibile, ma negli ultimi anni gli AdR e le borse di studio (parasubordinati) sono l'unica forma di reclutamento.

Ma c'è dell'altro. Pur considerando gli AdR e le borse di studio come contratti subordinati ma a termine, vi è da considerare un'altra norma che regola il lavoro nei settori privati. Il decreto lavoro 2014 (anche detto JobsAct) pone infatti un limite del 20% ai contratti a termine (ma in altra forma la norma era presente anche prima): dalle percentuali che compaiono nella tabella iniziale ci si rende conto che, fuori dal pubblico impiego, la quasi totalità degli enti di ricerca risulterebbe fuori legge.

Sempre la legge 92/2012 ha determinato un aggravio di costo dei contratti subordinati a tempo determinato allo scopo di scoraggiarne l'utilizzo. Tale aggravio si è realizzato attraverso l'aumento degli oneri contributivi utili anche a finanziare l'indennità di disoccupazione per coloro cui non fosse rinnovato il contratto. Negli EPR, così come nelle università, si è andati in senso contrario con l'esenzione dall'IRPEF per gli AdR. Inoltre per questi contratti, come già ricordato, non esiste neanche contribuzione INPS per le prestazioni temporanee a sostegno del reddito. Ne deriva che questa tipologia contrattuale possa arrivare a costare anche la metà di un semplice RTD.

Per tirare le somme, si capisce come lo Stato per il suo personale di ricerca non solo non abbia mai attivato dei meccanismi di limite all'abuso di contratti precari ma abbia preso provvedimenti tali da incoraggiare grandemente l'uso di modalità contrattuali che fuori dal pubblico impiego sono già considerate illegittime.

PROPOSTA: IL PERCORSO UNICO

L'unica strada che appare possibile per tenere alta la qualità della Ricerca in Italia e nel rispetto delle raccomandazioni della Carta Europea dei Ricercatori è: 1) l'abolizione di tutti i contratti atipici nella Ricerca; 2) un percorso unico (post-formazione) di accesso alla carriera del ricercatore che agevoli strumenti di valorizzazione del merito già esistenti come la *tenure-track*.

La **tenure-track** deve includere i diritti dei Ricercatori di ruolo. Tale strumento deve intendersi come utilizzato in alcuni paesi europei e negli Stati Uniti e prevedere uno stanziamento di risorse al momento del debutto del ricercatore a tempo determinato, e dunque un'assunzione garantita al termine del contratto qualora il ricercatore sia valutato positivamente. È bene specificare che in nessun modo la **tenure-track** è intesa a sostituire la posizione del ricercatore/tecnologo di III livello a Tempo Indeterminato, come è avvenuto nelle Università.

PROPOSTE DI INTERVENTO IMMEDIATO

Per poter avere una qualche chance di mantenere il passo con l'Europa, di evitare lo svuotamento degli EPR e al contempo di garantire una maggiore dignità al personale di Ricerca in Italia, riteniamo che si debbano attuare con la massima urgenza i seguenti provvedimenti.

1. Piano di assunzioni straordinario. Alla luce delle criticità contingenti è chiaro che un semplice innalzamento al 100% del blocco del **turn-over** non risolverebbe la situazione del precariato cronico e strutturale degli EPR. Riteniamo dunque necessario e urgente un cospicuo stanziamento di fondi straordinari dedicato all'assunzione di tutti quei ricercatori che lavorano da anni in EPR con le più svariate forme contrattuali.

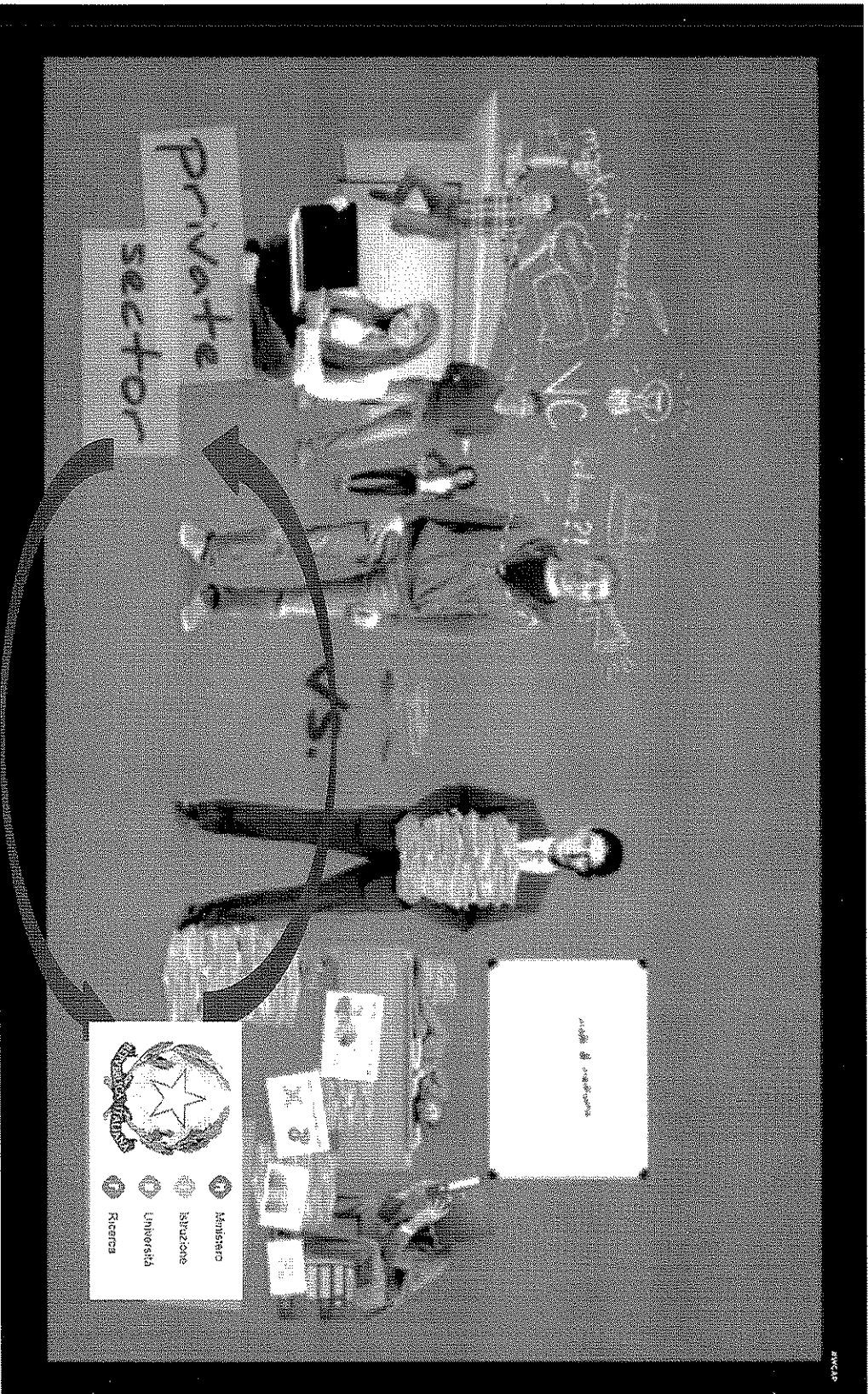
2. Abolizione per gli AdR in scadenza del limite di 4 anni imposto dalla legge n° 240/2010. In mancanza di un piano di assunzione e considerata l'attuale emergenza, si ritiene improcrastinabile un regime transitorio che preveda l'abolizione della normativa vigente che fissa a 4 anni il limite di durata massima degli AdR. Chiediamo questo provvedimento immediato in attesa di una più ampia regolamentazione del percorso del precariato che tenga conto di un processo di riassorbimento e valorizzazione della figura dell'AdR.

IL RECLUTAMENTO NEGLI EPR

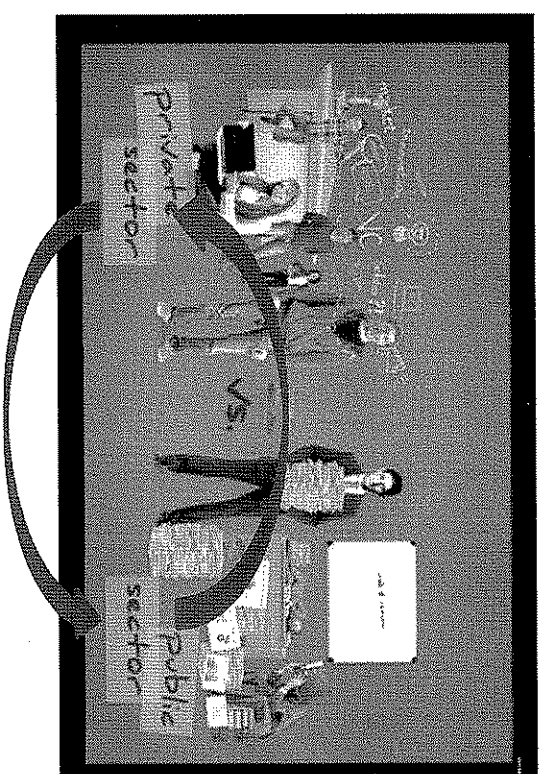
vs

**LE LEGGI SUL LAVORO NEI SETTORI
PRIVATI**

Settore Privato Vs MIUR



Settore Privato Vs MIUR



Settore Privato

- Jobs Act Limite del 20% contratti a termine (non parasubordinati)

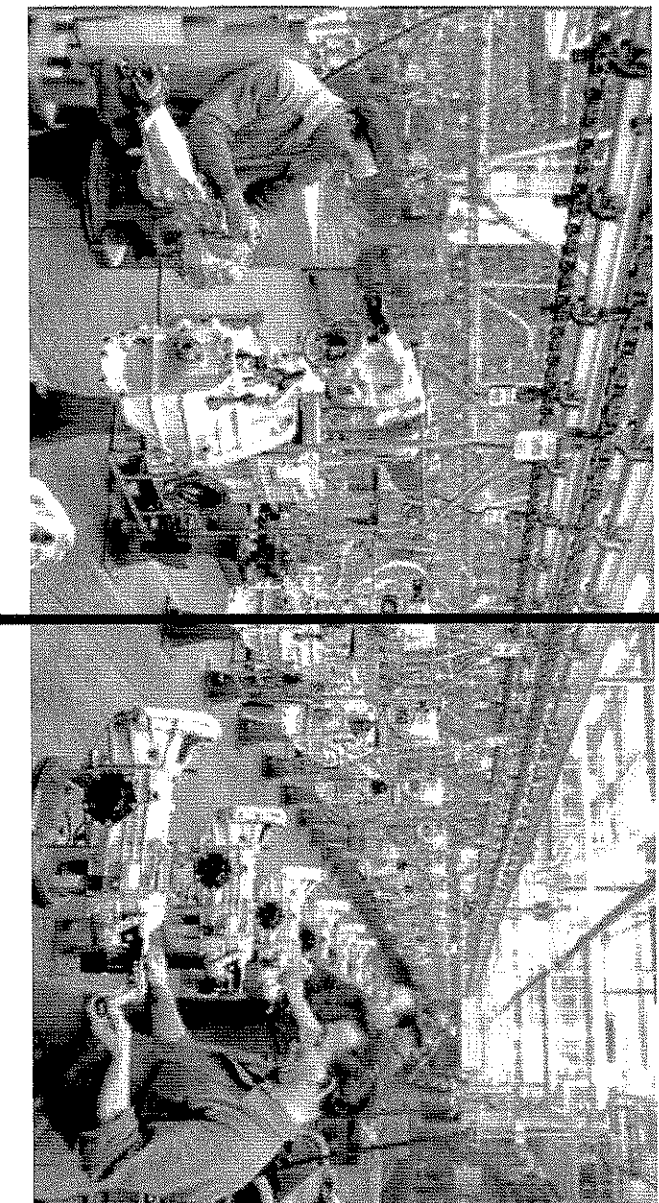
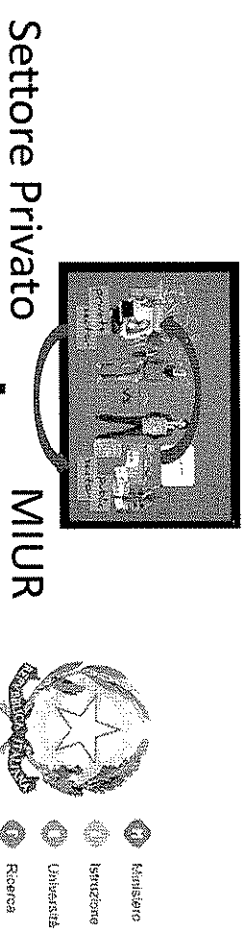
MIUR



- Ministero
- Istruzione
- Università
- Ricerca



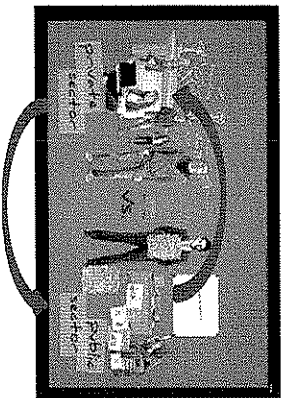
Settore Privato Vs MIUR



- Parasubordinati su obiettivo principale

Non si può creare un rapporto di collaborazione che riproponga l'oggetto sociale (core business) dell'azienda.

Settore Privato Vs MIUR



Settore Privato

- Contratti a tempo determinato sono più costosi

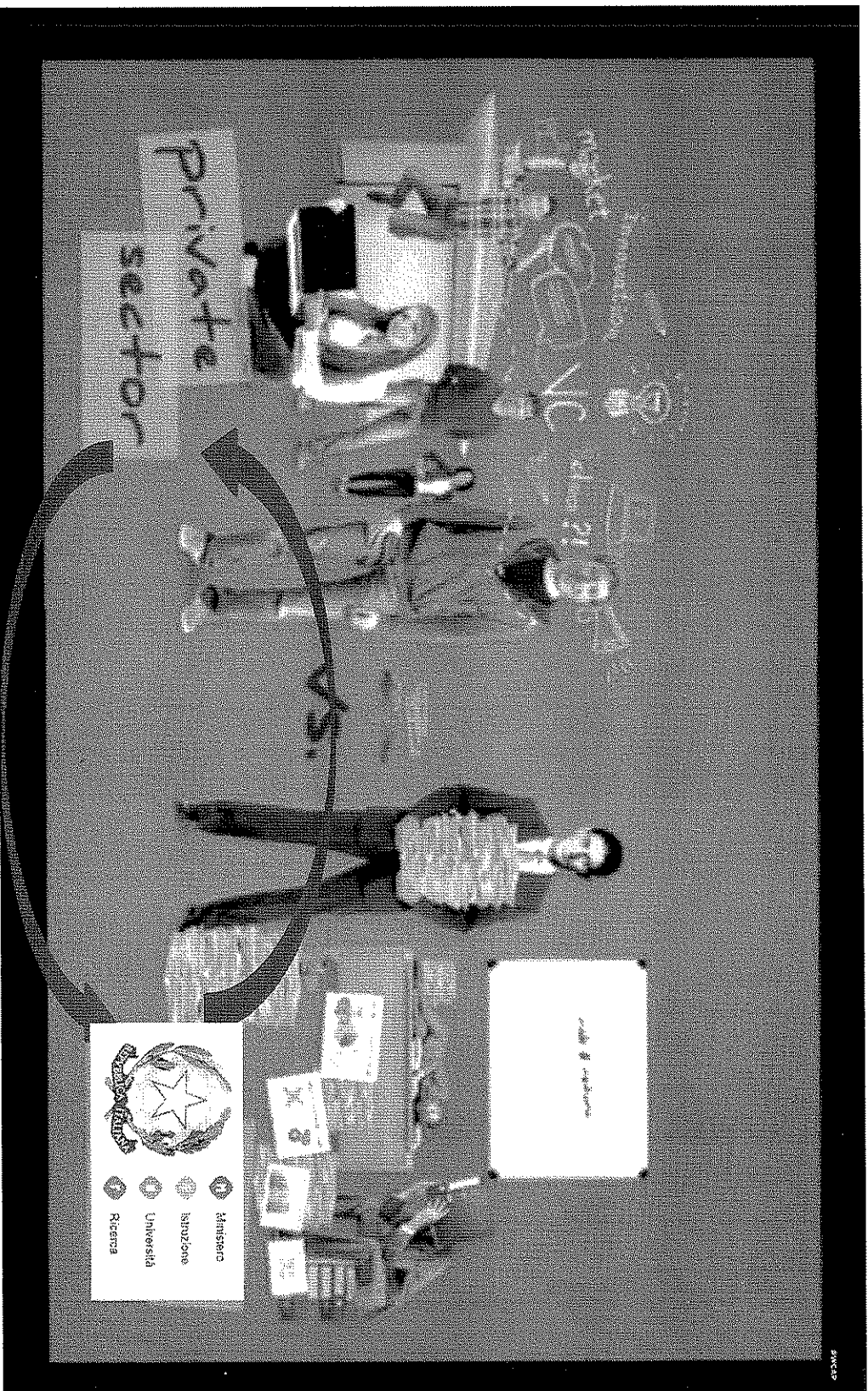
MIUR



Assegno di ricerca non paga IRPEF e costa fino al 50 % in meno di un RTD

GIAKAKAKA!!!

Settore Privato Vs MIUR



Marianna Mazzucato
WCAP 2013

Il Miur ha perso il controllo sul personale della ricerca

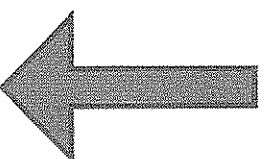
Blocco turn over

+

Possibilità di attivare contratti che costano molto poco su progetti

=

Aumento vertiginoso di contratti precari

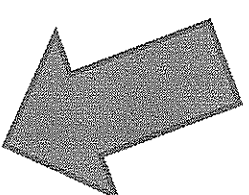
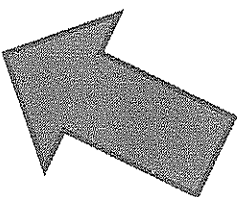


Soluzione Unico contratto di ricerca

Tenure track

Vantaggi del contratto unico

Eliminazione delle forma parasubordinate



Vantaggi economici
per lo stato

Aumenterebbe Diritti
Eliminerebbe le discriminazioni

Non solo a costo zero

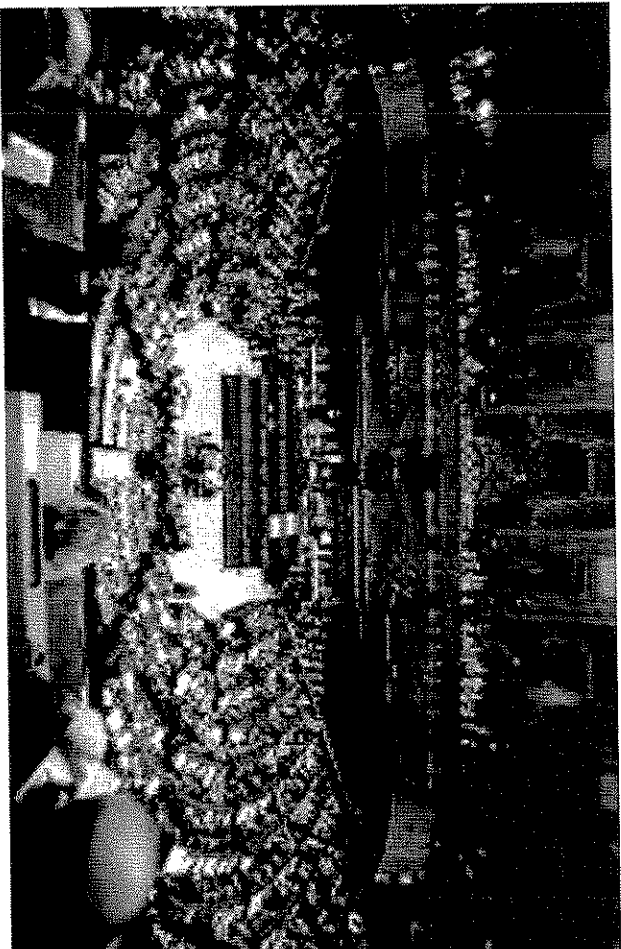
Emergenze

1. Piano di assunzioni straordinario. Alla luce delle criticità contingenti è chiaro che un semplice innalzamento al 100% del blocco del **turn-over** non risolverebbe la situazione del precariato cronico e strutturale degli EPR.

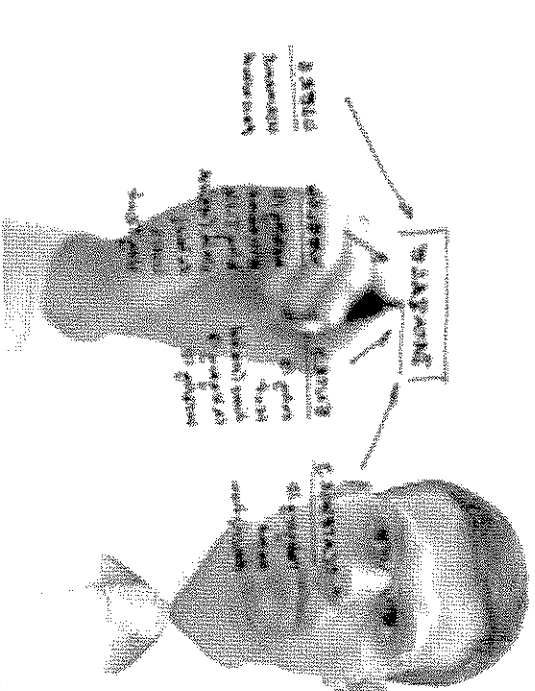
2. Abolizione per gli AdR in scadenza del limite di 4 anni imposto dalla legge n° 240/2010.

Cosa Manca?

Volontà Politica



Pianificazione
delle risorse



SINTESI

Enti Pubblici di Ricerca. Problemi e proposte.

Senato della Repubblica.
Audizione - Commissione VII
Aprile 2014

Rete Ricerca Pubblica

Sintesi

EPR, i problemi e le proposte.

I Problemi

Il Sistema della Ricerca Pubblica in Italia soffre da tempo di una **“grave” frammentazione organizzativa e istituzionale**, che si ripercuote negativamente sulla gestione delle risorse umane, economiche, e finanziarie; sulla tutela dell'autonomia, terzietà e indipendenza dell'attività di ricerca pubblica e sul “trattamento” degli addetti al settore. In questa breve sintesi proviamo ad illustrare le problematiche principali e le possibili soluzioni frutto di un lavoro di analisi, scambio e proposta che dura da anni nell'ambito della **Rete Ricerca Pubblica**.

A) I finanziamenti ordinari a favore di enti (e università) sono fra i più bassi d'Europa. Nel 2011 il rapporto fra PIL e investimento in *ricerca e sviluppo* si attesta in Italia **all'1,26%**, dato lontanissimo dal 3% previsto dal Patto di Lisbona. Nel 2010 l'apporto, a questo 1,26%, del solo **settore pubblico** era stimato intorno allo 0,56% (dato che include gli Epr, ma non solo).

Dal 2010 al 2012, pesanti interventi normativi e di **revisione della spesa** hanno ulteriormente ridotto dotazioni organiche e finanziamenti ordinari per l'intero comparto della Ricerca Pubblica, **soggetta ad un trattamento analogo a tutta la Pubblica Amministrazione di cui è ritenuta un comparto qualsiasi**. Interventi di revisione della spesa caratterizzati da una logica punitiva che hanno ignorato la possibilità di una deroga o distinzione legata alla natura strategica del comparto Ricerca. In altri paesi il finanziamento alla Ricerca è ritenuto un **investimento non una spesa da tagliare** ed è auspicabile che anche nel nostro paese si verifichi un tale cambio di rotta.

Ai tagli dovuti alle varie *Spending Review* degli ultimi anni si deve aggiungere il **perdurante blocco del turn-over imposto a tutta la PA** e che dura da moltissimi anni, **tale blocco** impedisce qualsiasi minimo ricambio generazionale, fondamentale per tutta la PA e per la Ricerca in particolar modo; questa misura, immaginata come limitazione della spesa del Pubblico Impiego in generale, sta comportando, invece, impoverimento delle potenzialità professionali dell'intero comparto Ricerca, aumento delle sacche di precarietà e riduzione della competitività e degli Asset della Ricerca Pubblica, senza generare risparmi reali (*i precari sono sotto-pagati, ma pagati, e la Corte dei Conti non sembra premiare le operazioni di soppressione e accorpamento avvenute finora*).

Nel frattempo si assiste ad alcuni fenomeni tutti italiani che vanno dall'*invecchiamento* dei precari (erroneamente immaginati solo come giovani) che aspettano da anni di poter accedere a stabilizzazioni o concorsi ormai inesistenti, fino all'espulsione di molti precari della Ricerca che, per l'utilizzo distorto delle formule contrattuali atipiche, sono costretti a cambiare lavoro oppure paese (co.co.co. e assegni di ricerca in particolar modo).

B) Il quadro disastroso è completato dai valori dei tassi di precarietà negli EPR (non solo dalla loro presenza che di per sé sarebbe grave nella ricerca pubblica) che sono altissimi e raggiungono anche picchi del 40-50%. Le dotazioni finanziarie ordinarie, infatti, sono talmente ridotte che spesso non bastano neanche allo svolgimento delle attività di ricerca programmate, in alcuni enti non bastano neanche a coprire le spese di gestione spingendoli ad una “corsa” continua verso fondi extra-istituzionali che invece di rappresentare iniezioni ulteriori alla sperimentazione e creazione di spazi per progetti d'eccellenza, diventano “ossigeno” per le attività ordinarie.

Accade, quindi, che le attività ordinarie siano integrate da **fondi extra-istituzionali** e progetti speciali e che il personale precario **venga impiegato su tali fondi (quasi sempre)** innescando un meccanismo di *dipendenza* degli EPR da questi fondi. I fondi extra istituzionali finiscono, dunque, per indebolire il sistema piuttosto che per rafforzarne la competitività e migliorare l'assetto del Sistema-Ricerca Italiano.

C) Negli ultimi anni molti enti di ricerca sono stati soppressi e accorpati, nell'ambito delle cosiddette Spending Review, senza produrre alcun risparmio e procurando una riduzione preoccupante degli spazi di autonomia della Ricerca Pubblica; di alcuni Epr si sono interrotte anche le linee di attività (caso IAS e ISAE) e la stessa appartenenza al comparto di alcuni enti soppressi è sospesa a causa della mancanza di decreti attuativi. In alcuni casi è stata ridotta l'autonomia e la

terzietà delle attività di ricerca rispetto al potere politico e istituzionale (caso Ispesl confluito nell'INAIL come Dipartimento). In altri casi, le soppressioni hanno addirittura provocato l'interruzione dell'erogazione degli stipendi dei lavoratori degli enti e il blocco dei progetti in corso (caso INRAN). L'autonomia degli enti **NON VIGILATI DAL MIUR** (erroneamente definiti strumentali) non è assolutamente tutelata, come prevedrebbe, invece, l'art. 33 della Costituzione. Nessuno riesce, attualmente, ad impedire soppressioni politiche insensate che ledono il diritto dei cittadini ad una ricerca autonoma. Esiste un **evidente processo di "Agenzificazione" degli Enti non vigilati dal Miur che va interpretato, riconosciuto, gestito e impedito, soprattutto quando viene negato il dettato costituzionale** (tab1, pag. 3).

D) La frammentazione del sistema, strettamente legata all'istituto delle vigilanze Ministeriali, ha raggiunto livelli talmente importanti da rendere impossibile una programmazione pluriennale dell'intero Sistema della ricerca pubblica. Non esiste, infatti, un PNR organico di tutti gli EPR, non esistono fondi unici per tutti gli enti, non esiste una lista unica di tutti gli Epr, neanche l'Istat riesce più a studiare il sottoinsieme EPR da 2003. Non esiste alcun luogo Istituzionale in cui tutti gli Epr si riuniscono per programmare le azioni di ricerca, i fondi, le linee guida per la valutazione, né un luogo istituzionale di scambio e confronto con la Politica.

Il Ministero dell'istruzione, Università e Ricerca (MIUR), a cui è affidato il compito di programmazione nazionale della ricerca, è **il ministero vigilante solo del 60% degli EPR Italiani** (compreso il CNR), al quale corrispondono i 2/3 degli addetti del settore (20.000 addetti fra personale precario e di ruolo), mentre **il restante 40% degli EPR è vigilato da altri 6 Ministeri**, oltre all'Istat, attualmente vigilato dalla **Presidenza del Consiglio dei Ministri**. Questa frammentazione si accompagna a quel processo di "agenzificazione" degli Epr non vigilati dal Miur, già citato, e rende necessario un intervento di ridefinizione della Governance del Sistema.

Anche perché gli EPR non vigilati dal Miur esercitano la propria **mission** su temi particolarmente sensibili per i cittadini e per la politica: ambiente, lavoro, salute, sicurezza sul lavoro, energia, territorio; non è possibile immaginare che su questi temi la Vigilanza possa trasformarsi in etro-direzione senza che il Paese sia dotato di anticorpi in grado di fermare processi malsani.

E) Infine, resiste negli EPR, come in tutta la PA, una classe dirigente "anziana" e poco dinamica, i cui percorsi di carriera sono spesso assimilabili a quelli tipici della PA, "scollegati", quindi, dal merito e, piuttosto, determinati dall'anzianità di servizio, quando va bene, o, al peggio, da logiche di cooptazione. Inoltre, l'organizzazione di lavoro segue troppo spesso una logica gerarchica, in base alla quale i collaboratori e dipendenti sono considerati il più delle volte dei sottoposti. A corollario, anzi architrave, di un sistema si **fondato i vertici degli EPR sono ancora di Nomina Politica**, mentre nei consigli di amministrazione, nominati con procedure eterogenee di Ente in Ente, la comunità scientifica non è mai rappresentata (a parte poche e virtuose eccezioni), con conseguente limitazione della "democrazia" interna.

In sintesi, il sistema italiano **degli ENTI PUBBLICI DI RICERCA**:

1. è gravemente **SOTTO-FINANZIATO** rispetto agli altri Sistemi Europei;
2. soffre di un cronico stato di **"frammentazione"** gestionale, organizzativa e di Governance che vede l'insieme degli Epr diviso in due mondi distinti che non si parlano: Enti vigilati dal MIUR ed Enti vigilati da Altri Ministeri;
3. è **privo di sistemi di garanzia e tutela dell'autonomia**, della terzietà e dell'indipendenza delle attività di ricerca;
4. è caratterizzato da un **elevato tasso di precarietà** di ricercatori, tecnici e amministrativi;
5. è **privo di una programmazione di lungo periodo allargata a tutti gli Enti di Ricerca esistenti** in grado di sfruttare economie di scala interne, valorizzare le eccellenze, sviluppare la collaborazione fra enti università e imprese.

6. è privo di **un sistema condiviso di valutazione** interna (l'ANVUR lavora solo per gli enti vigilati dal MIUR, ed è un soggetto al centro di troppe critiche per desiderarne il suo rafforzamento);

7. è caratterizzato da **un'organizzazione gestionale gerarchia e** sostanzialmente verticistica, **priva di ricambio generazionale** e/o legato al merito. Le nomine dei vertici sono "governative", gli incarichi dirigenziali non sono soggetti a valutazione e sono spessissimo "sine die".

Tab. 1 Enti Pubblici di Ricerca: elenco, soppressioni e Vigilanza Ministeriale

MIN. VIGILANTE (prima delle soppressioni)	ISTITUTO	SOPPRESSIONI E ACCORPAMENTI	ENTE E MIN. VIGILANTE ATTUALE (dopo le soppressioni)	
FAMIGLIA EXTRA MIUR	MIPAAF	INRAN	Soppresso nel 2012 Confluito nel CRA (MIPAAF)	
	MIPAAF	ENSE	Soppresso nel 2010 Confluito nell'INRAN (2010), poi nel CRA nel 2012 (MIPAAF)	
	MIN. SALUTE e MIN. LAVORO	ISPESL	Soppresso nel 2010 Confluito nell'INAIL (Lavoro e Salute)	
	MEF	ISAE	Soppresso nel 2010 Confluito presso ISTAT- (Vigilanza Presidenza Del Consiglio)	
	MIN. LAVORO	IAS	Soppresso nel 2010 Confluito nell'ISFOL- (Vigilanza del Ministero del Lavoro)	
	MIT	INSEAN	Soppresso nel 2010 Confluito nel CNR (MIUR)	
	MIN. AMBIENTE	ISPRA	-	MIN. AMBIENTE
	MIN. LAVORO	ISFOL	Assorbiva lo IAS	MIN. LAV.
	MIN. SALUTE	ISS	-	MIN. SALUTE
	MIPAAF	CRA	Assorbe l'INRAN	MIPAAF
	MIPAAF	INEA	-	MIPAAF
	MISE	ENEA	-	MISE
	Presidenza del Consiglio	ISTAT	Assorbiva l'ISAE	Presidenza del Consiglio
	FAMIGLIA MIUR	MIUR	ASI	
MIUR		CNR	Assorbiva l'INSEAN	MIUR
MIUR		Consorzio Area ricerca TS		MIUR
MIUR		INAF		MIUR
MIUR		INDAM		MIUR
MIUR		INFN		MIUR
MIUR		INGV		MIUR
MIUR		INRIM		MIUR
MIUR		INVALSI		MIUR
MIUR		Istituto Italiano Studi Germanici		MIUR
MIUR		Museo storico Centro Fermi		MIUR
MIUR		OGS		MIUR
MIUR		Stazione zoologica di Napoli		MIUR

Fonte: Rete Ricerca Pubblica, 31.08.12

L'elenco più aggiornato che siamo stati in grado di ricostruire contava n. 26 Enti Pubblici di Ricerca nel 2010, ridotti a n. 20 dalla stagione delle soppressioni degli ultimi due anni (dato al 31 Agosto 2012).

A questo elenco vanno ad aggiungersi, L'INDIRE, l'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa, ripristinato dal 1 settembre 2012, quale ente di ricerca con autonomia scientifica, finanziaria, patrimoniale, amministrativa e regolamentare, vigilato dal MIUR e il Consorzio del Parco Geominerario, Storico e Ambientale della Sardegna, ente assimilato agli EPR nel 2001;

Le Proposte

La Ricerca Pubblica italiana ha bisogno di un urgente rilancio complessivo da effettuare nell'ambito di una **grande riforma della Governance del Sistema degli EPR**, da studiare attentamente e in modo partecipato, che vada oltre misure di "Riordino" troppo spesso risultate fallimentari e inapplicate. Nella speranza di poter contribuire a questo processo, si propongono di seguito alcune soluzioni possibili.

"3 per 3"

OBIETTIVO 3% (/PIL)

PREREQUISITO fondamentale del rilancio della ricerca pubblica è l'**aumento del FO (Fondo Ordinario) per tutti gli EPR**: è assolutamente imprescindibile che le Risorse economiche e finanziarie previste per il Sistema della Ricerca siano rese adeguate a coprire i costi e gli investimenti necessari in termini di risorse umane e materiali. Imprescindibile raggiungere il livelli di investimento minimi previsti dall'Europa e superare la diffusa precarietà presente nel comparto.

Insieme all'adeguamento delle risorse, raggiungibile grazia ad un cambio di segno della Spesa in Ricerca, che andrebbe annoverata negli investimenti e non nelle spese della PA, si propongono tre azioni contemporanee e parallele:

1. STATUTO SPECIALE EPR

L'istituzione di uno "statuto speciale" per il comparto della RICERCA PUBBLICA rispetto al resto della PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. Questo permetterebbe di: sbloccare il Turn Over, modificare i meccanismi di finanziamento e di accesso ai progetti speciali, avviare un processo di sburocratizzazione degli enti, puntare su una maggiore flessibilità degli Epr nel rapportarsi a Università e Imprese. Tale statuto speciale dovrebbe essere la cornice all'interno della quale avviare, anche, un processo di democratizzazione della gestione del "potere" nella Ricerca Pubblica, slegando l'individuazione dei vertici, dei CDA e dei dirigenti da meccanismi gerarchici, di anzianità e politici.

Inoltre, lo sblocco del Turn Over consentirebbe ai precari della ricerca di accedere a stabilizzazioni legate al merito, slegando i dipendenti degli EPR dai vincoli di bilancio che oggi tengono precari 10.000 lavoratori degli EPR. Basterebbe applicare anche in Italia, come in Europa e nel Mondo, la *Tenure Track*, già prevista dal nostro ordinamento. Infine questo passaggio dovrebbe prevedere lo sblocco, se non il superamento, del meccanismo delle Piante Organiche, assolutamente inadatto ad una programmazione flessibile e complessa come è quella della Ricerca negli EPR. Le Piante Organiche ingessano gli Enti, riducendone la competitività sul piano internazionale, aprendo spazi per sotto-inquadramenti dei lavoratori e impedendo percorsi di carriera legati al merito.

E' necessario che gli EPR non vengano trattati come Ministeri e venga rispettata la loro natura di produttori di innovazione e ricerca, agevolando l'utilizzo di strumenti di valorizzazione del merito già esistenti come la Tenure-track. E' assolutamente necessario che l'istituzione di uno "statuto speciale" per il comparto permetta alla ricerca di essere un laboratorio di esperienze e procedure innovative unicamente legate al merito e all'efficienza.

2. RIFORMA DELLA GOVERNANCE

E' necessario l'avvio di un ampio processo di riforma della Governance del Sistema degli EPR, condiviso da tutti i soggetti coinvolti (vertici degli enti, parti sociali, comunità scientifica, ministeri vigilanti, associazioni di ricercatori) in grado di superare l'attuale differenza di norme e trattamenti fra enti vigilati dal Miur ed enti vigilati da altri Ministeri.

In questo quadro si ritiene assolutamente necessaria l'Adozione SOSTANZIALE e non formale della Carta Europea dei Ricercatori in tutto il Sistema degli EPR ITALIANI, l'immediata istituzione di un gruppo di lavoro partecipato presso le Commissioni Parlamentari deputate che studi una proposta di riforma della Governance per affrontare il tema della Regia unica senza rischiare ulteriori accentramenti di potere nelle mani del Governo.

E' necessario superare la frammentazione esistente, il sistema delle vigilanze incrociate e multiple e supportare un ampio processo di coordinamento, integrazione e cooperazione fra enti di ricerca, università, imprese e Ministeri vigilanti, individuando la migliore strategia per una *governance* unica e/o trasversale di tutti gli enti di ricerca del paese, dotando il sistema di una programmazione pluriennale in grado di sostenere il rilancio, l'innovazione e la crescita del paese.

Rispetto a questo punto è necessario aprire un dibattito serio, che si sta svolgendo anche in Europa, su come superare la distinzione, ormai datata, fra Ricerca di Base e Ricerca Applicata che vede nel Modello NIS (National Innovation System) la necessità di creare sistemi di innovazione complessi ed integrati in cui Università, Enti di Ricerca e Imprese concorrano all'innovazione e allo Sviluppo del paese.

Il Modello cosiddetto "a tre gobbe" è stato superato dalla Scienza prima di tutto, l'interdisciplinarietà produce innovazione solo se viene garantita l'autonomia della Comunità Scientifica. In Francia, in Germania e in Olanda questi temi sono affrontati da anni, nel nostro Paese siamo ancora arroccati su vecchi modelli che non possono funzionare. Gli EPR come l'ISS, l'ISPRA e l'INGV pur dovendo comunicare costantemente fra di loro per la tutela del nostro territorio sono vigilati da tre Ministeri differenti, solo per fare un esempio.

3. ORGANO DI GARANZIA DELL'AUTONOMIA

L'Istituzione di organi di garanzia e tutela rispetto all'autonomia, la terzietà e l'indipendenza delle attività di ricerca degli EPR. Tale/i soggetto/i dovranno garantire autonomia e indipendenza scientifica dalla Politica, dal Governo e dai Ministeri vigilanti, i quali, al di là della definizione di indirizzi e priorità strategici, legati all'interesse nazionale e di normative di valutazione che rispettino i criteri della comunità scientifica internazionale, non devono condizionarne le metodologie, le procedure e i risultati;

Si ritiene sia assolutamente necessario l'istituzione (magari transitoria) di un soggetto terzo in grado di tutelare l'autonomia della ricerca scientifica anche rispetto a "tagli e soppressioni" di enti, un soggetto istituzionale autonomo e terzo in grado di impedire soppressioni sospette e accorpamenti che potrebbero andare a discapito della società civile, un soggetto terzo rispetto al governo che risponda agli art.9 e 33 della Costituzione.

In sintesi, per il rilancio del Sistema, si propone l'integrazione dei fondi ordinari di tutti gli EPR fino a rendere i bilanci autonomi rispetto a fondi extra-istituzionali, riducendo le aree di precarietà dei collaboratori degli Enti e raggiungendo i parametri europei rispetto all'investimento in Ricerca e Sviluppo.

E parallelamente:

1. **L'istituzione di uno "statuto speciale" per il comparto della Ricerca Pubblica** rispetto al resto della PA (in termini di contrattazione collettiva e percorsi di carriera).
2. **l'implementazione di una riforma della governance di tutti gli EPR** che stabilisca pari trattamento di tutti gli EPR rispetto alle politiche pubbliche per il comparto, agli investimenti nazionali ed europei, alle amministrazioni centrali, all'Europa e alle opportunità per i ricercatori, i tecnici e gli amministrativi. E che consenta una programmazione unitaria del comparto.
3. **L'istituzione di organi di garanzia e tutela rispetto all'autonomia**, la terzietà e l'indipendenza delle attività di ricerca degli EPR.

QUESTIONI URGENTISSIME

PUNTI D'INTERESSE RISPETTO ALLE PRATICHE E ALLE TENTAZIONI CIRCOLANTI

- E' NECESSARIO mantenere e tutelare il forte e necessario **legame fra Ricerca di base, Ricerca applicata e Assistenza Tecnico-scientifica negli EPR**, in quest'ottica la Rete Ricerca Pubblica ritiene assolutamente lesive dell'autonomia scientifica delle attività di ricerca **qualsivoglia ipotesi di trasformazione** in AGENZIE di alcuni enti di ricerca NON vigilati dal MIUR (ISFOL, ISPRA)

- E' NECESSARIO **ridiscutere lo strumento del commissariamento negli EPR**, limitandone la durata ed evitando che si trasformi in uno strumento di immobilismo per le attività degli enti in cui si è resa necessaria per ragioni esterne alla produzione scientifica.

-E' necessario **prevedere urgentissime misure rispetto alla situazione degli ASSEGNISTI DI RICERCA**, che rischiano l'espulsione dopo decenni di lavoro subordinato camuffato a causa della Riforma Gelmini, prevedendo procedure di assorbimento di queste risorse al più presto.

Si segnala l'urgenza massima rispetto a quest'ultimo punto, gli Assegnisti non rientrano nel "bacino" dei Precari degli EPR perché la formula dell'Assegno non corrisponde ad un "contratto di lavoro" ma ad un periodo di formazione. Tale strumento è stato abusato fino a creare eserciti INVISIBILI di precari che rischiano di essere espulsi a breve.

Audizione VII Commissione del Senato

Aprile 2014, affare n. 235 (Enti di Ricerca)

Enti Pubblici di Ricerca, una questione di *Governance*.

*Rete Ricerca Pubblica**

1. Il sistema che non c'è.

Risulta difficile affrontare il tema degli Enti Pubblici di ricerca in Italia senza fare una doverosa premessa metodologica e tecnica che tuteli il lettore rispetto alle analisi e alle valutazioni che seguiranno in questo contributo: il *sistema* degli Enti Pubblici di Ricerca (EPR) in Italia "non esiste". Sembrerà grave e provocatoria questa affermazione ma per molti versi questo è lo stato dell'arte.

Non si vuole certo negare l'esistenza di una fitta e articolata Rete di Enti Pubblici di Ricerca sull'intero territorio nazionale, ma si vuole sostenere l'assenza ingiustificata di una programmazione strategica unitaria e di un assetto istituzionale e organizzativo adeguato a qualificare il mondo degli EPR come "sistema". Tale assenza produce un certo grado di confusione che contraddistingue il mondo degli EPR e dalla quale derivano delle urgenze ormai indifferibili legate alla *Governance* e alla sostenibilità degli stessi così come attualmente regolati.

In sostanza, è possibile sostenere che esiste una rete abbastanza variegata ed eterogenea, mai fotografata nella sua interezza, di Enti Pubblici di Ricerca nel nostro Paese, ma non esiste un **SISTEMA** definito e organizzato a cui fare riferimento, e questo vale anche per il legislatore che, troppo spesso, si trova nella libertà di intervenire in modo *random* su singoli enti di ricerca oppure su sotto-insiemi di essi, negando ormai da anni una cornice giuridica precisa che renda trasversali e omogenei gli interventi normativi strutturali che sarebbero necessari ad un rilancio del comparto, rilancio troppo spesso annunciato e mai avviato davvero.

Uno strumento normativo utile a descrivere i confini dell'insieme degli EPR in Italia è il Contratto Collettivo Quadro di comparto¹ (CCQ) che a sua volta deriva dalla legge n.20 del 1975, con la quale si prevedeva il riordino degli **enti pubblici** e si istituiva il comparto degli *Enti di ricerca e sperimentazione*². Se non esistesse il Contratto Collettivo Quadro di comparto (l'ultimo è quello 2006-2009) che aggrega i **lavoratori** degli EPR, **e non già gli Enti di Ricerca e Sperimentazione**, non avremmo riferimenti normativi chiari rispetto ai confini dell'insieme degli EPR. In sintesi, esiste in Italia un comparto della Pubblica Amministrazione in cui è applicato un determinato CCNL rispetto al personale, ma non esiste un sistema organizzato di Enti Pubblici di Ricerca soggetto a politiche unitarie, omogenee e strategiche. L'elenco di tali EPR, inoltre, è soggetto a continue modifiche e riordini ed è difficilissimo mantenerlo aggiornato nel tempo. Infatti, a quell'elenco del **1975 che individuava undici EPR**, e le cui successive integrazioni e modificazioni sono considerevoli, il CCQ di comparto "aggiunge" ben **diciannove** Enti di Ricerca, per un totale di circa 30 enti in cui applicare il contratto della ricerca; eppure almeno sei sono stati soppressi solo negli ultimi due anni.

* di **Federica De Luca**. Sociologa, esperta di politiche del lavoro e della formazione, lavora in **ISFOL** dal 2004. Nel 2010 ha partecipato alla fondazione della **Rete Ricerca Pubblica**, libera aggregazione di lavoratori della ricerca pubblica per la salvaguardia della libertà e dell'indipendenza della ricerca in Italia, di cui è portavoce ed animatrice. Contributo presente nel *Libro Bianco Università e Ricerca*, in uscita con Edizioni Rubettino.

¹ Contratto Collettivo Quadro per la definizione dei comparti di contrattazione per il quadriennio 2006 – 2009 (art. 6)
<http://www.aranaagenzia.it/index.php/contrattazione/contratti-quadro/relazioni-sindacali/composizione-compartiree/contratti/188-ccnq-definizione-comparti-2006-2009>

² LEGGE 20 marzo 1975, n. 70- Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente. (GU n.87 del 2-4-1975) <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1975;70>

L'assenza di una *Governance* generale è il problema più importante, più difficile e più urgente da affrontare rispetto all'intero comparto. Da questo problema di natura strutturale derivano tutte le criticità ormai croniche della rete degli EPR: scarsità di risorse ordinarie, precarietà diffusa del personale e *soppressioni "ad entem"* che ad ogni finanziaria riducono lo spazio di autonomia dei luoghi della ricerca scientifica nel nostro Paese.

Basti pensare che nel novembre del 2002, **l'ufficio studi del Senato** dovette avviare un'indagine conoscitiva per comprendere i motivi dei forti rallentamenti rispetto all'attuazione del riordino degli Enti di ricerca previsto dal decreto legislativo n. 204 del 1998. L'indagine durò quattro anni. L'incipit del documento conclusivo dell'indagine, pubblicato solo nel 2006, rilevava che, *rispetto alla finalità originaria, l'ambito dell'indagine conoscitiva, attraverso i preziosi spunti emersi nelle audizioni e nel corso dei sopralluoghi, si estese, ricomprendendo le principali criticità del settore della ricerca, non solo pubblica, di cui non si poteva non dar conto*³. Tali criticità erano tutte legate alla *Governance*, alla frammentazione e alla confusione rispetto ad una programmazione strategica e unitaria. Il documento finì per diventare una disamina dello stato di arretratezza del *sistema italiano della ricerca* rispetto ad altri sistemi europei, pur sottolineando il perdurare di altissimi livelli di produzione scientifica dei nostri enti di ricerca, rispetto a tutti gli indicatori di performance internazionali. Varrebbe la pena di sottolineare, a tal proposito, che in termini competitivi la ricerca scientifica italiana si colloca da sempre ai primi posti in Europa e non è mai calato il suo rendimento negli anni, nonostante le difficoltà enormi di contesto⁴.

Per comprendere la frammentazione e le difficoltà anche analitiche quando ci si avvicina al mondo degli Enti Pubblici di Ricerca, può essere utile, infine, evidenziare che dal 2003 la voce EPR (Enti Pubblici di Ricerca) è scomparsa anche dalle rilevazioni dell'Istat. Lo stesso ISTAT (che della famiglia degli EPR è un illustre componente) nel 2003 annunciò l'**assenza di riferimenti normativi chiari utili** a rilevare la quota parte di investimento/spesa per R&S relativa agli EPR in Italia. In una nota metodologica dell'Istat, relativa all'analisi delle serie storiche, è possibile scoprire che, *in assenza di una base legale, la disaggregazione delle istituzioni pubbliche in "enti di ricerca" e "altre istituzioni" non è più disponibile e, pertanto, nelle tavole viene riportato l'ammontare totale rispetto alle Amministrazioni Pubbliche*⁵. Quanto ai dati precedenti al 2003 le tavole dell'Istat sono "tempestate" di note che avvertono il lettore rispetto alle differenti aggregazioni e disaggregazioni effettuate nel corso degli anni rispetto agli EPR.

Ad oggi, dunque, le rilevazioni su **Ricerca e Sviluppo sperimentale** in Italia, condotte annualmente dall'Istat, rilevano dati rispetto a quattro grandi famiglie previste a livello internazionale: (1) istituzioni pubbliche, (2) imprese, (3) Università Pubbliche e Private, (4) Istituzioni private *non profit* che svolgono sistematicamente attività di ricerca⁶; questa classificazione assicura la comparabilità dei risultati a livello internazionale **ma non l'analisi disaggregata rispetto agli Enti Pubblici di Ricerca**.

Nell'ambito del settore pubblico i dati rilevati distinguono, quindi, fra **Università** ed **Amministrazioni pubbliche**, ma non distinguono all'interno di queste due "famiglie istituzionali" fra *Università Pubbliche e Private* da un lato, e fra *Enti Pubblici di Ricerca e altre Amministrazioni dello Stato* che finanziano attività di Ricerca, dall'altro.

³ Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204, recante norme sul coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica approvato dalla commissione (doc. XVII, n. 26)

http://leqxv.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/commissioni/allegati/07/07_all_sen_ricerca.pdf

⁴ Per un approfondimento sulla competitività del settore R&D Italiano a livello internazionale: Eurostat Pocketbooks; **Science, technology and innovation in Europe, 2010** http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-10-225/EN/KS-32-10-225-EN.PDF

⁵ Ricerca e sviluppo. Le rilevazioni sulla R&S nelle istituzioni pubbliche.

http://seriestoriche.istat.it/fileadmin/allegati/Ricerca_e_Sviluppo/Pdf/20_Le_rilevazioni_sulla_R_S_nelle_istituzioni_pubbliche.pdf

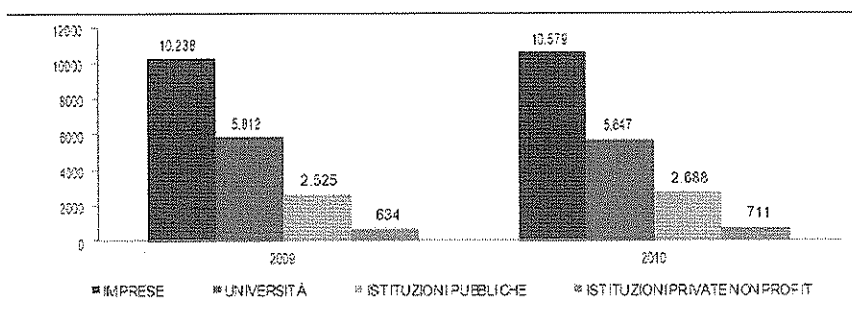
⁶ Le rilevazioni vengono condotte utilizzando le metodologie suggerite dal Manuale Ocse/Eurostat sulla rilevazione statistica delle attività di R&S (Manuale di Frascati)

In sintesi, l'universo della **Ricerca Pubblica** del nostro paese è costituito da 3 attori essenziali: **le Università, gli Enti Pubblici di Ricerca e un terzo, di derivazione pubblica**, rappresentato da una rete di altri soggetti (Parchi Scientifici, Consorzi di Ricerca, Fondazioni, Organismi Istituzionali di vario genere come istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, aziende sanitarie Locali, ecc.) genericamente riconducibili alle Amministrazioni Centrali, alle Regioni e alle Province Autonome. **Il problema è che non siamo in grado di pesare la componente EPR rispetto al resto della PA e che manca qualsiasi strumento normativo e di governance di "messa a sistema" di questi tre attori.** Sarebbe ora che anche in Italia, Università, Enti di Ricerca e varie istituzioni pubbliche dedicate alla ricerca, venissero coordinate e raccordate attraverso un Piano Nazionale della Ricerca Pubblica, connesso alle strategie di sviluppo del paese e garantito nelle risorse e nell'autonomia d'azione.

Tab. 1 - SPESA PER R&S INTRA MUROS (VALORI IN MILIONI DI EURO)	
Spesa per R&S intra- muros (totale)	19.625
Rapporto sul PIL (valore %)	1,26%

Fonte: Istat, 2012

FIG 1 SPESA PER R&S INTRA-MUROS PER SETTORE ISTITUZIONALE. Anni 2009-2010. milioni di euro



Fonte: Istat, 2012

Per fare un esempio chiaro rispetto alla rilevanza di questo tema analizziamo **l'indicatore** di questa rilevazione più citato in Europa: *l'incidenza percentuale della spesa per R&S sul PIL*. Tale indicatore ci colloca agli ultimi posti in Europa ormai da decenni (Tab.2), con valori che variano leggermente dal 2000 ad oggi, attestandosi mediamente attorno all'1%, ben lontano dalla soglia del 3% prevista dal *Patto di Lisbona*. Questo indicatore, come abbiamo visto, pur misurando la spesa complessiva dell'Italia in Ricerca sul PIL (Pubblica e Privata), non propone il dato disaggregato rispetto alla componente pubblica di "Università ed EPR". Sappiamo soltanto che la spesa relativa a **Università e Istituzioni Pubbliche** è inferiore alla metà di quell'esiguo 1,26%.

Ne consegue che qualora si riuscissero ad imporre interventi urgenti rispetto al necessario aumento della spesa in R&S nel nostro Paese, **non saremmo in grado di valutare il peso delle varie componenti "istituzionali" rispetto al totale.** Potremmo, paradossalmente, raggiungere l'obiettivo del 3% incrementando la spesa rispetto alle Università Private e alle Amministrazioni dello Stato che finanziano "genericamente" ricerca, pur senza incrementare di un euro gli investimenti in Università Pubbliche ed Enti di Ricerca e l'evidenza non emergerebbe immediatamente.

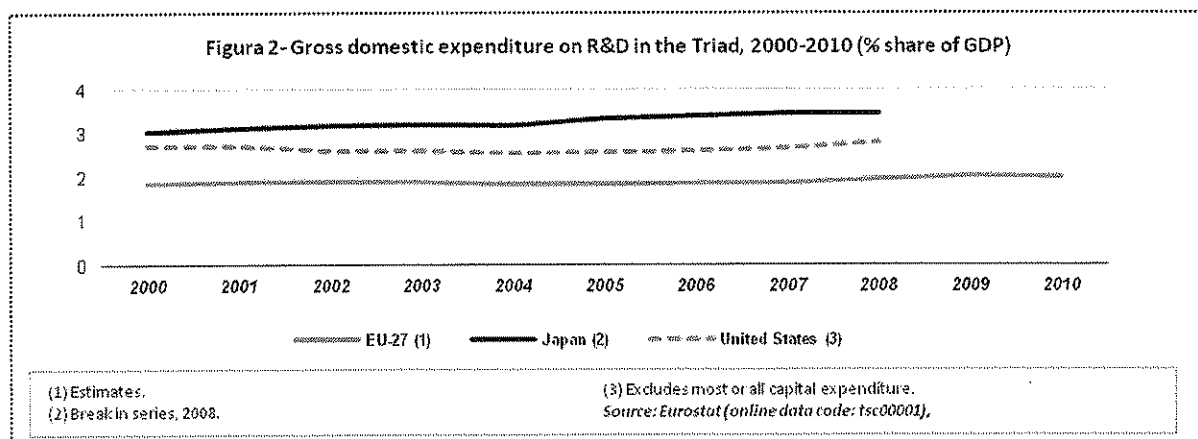
Tab. 2 Gross domestic expenditure on R&D, 2000-2010 (% share of GDP)

Science and technology (R&D expenditure)											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1 Finland	3,35	3,32	3,36	3,44	3,45	3,48	3,48	3,47	3,70	3,92	3,87
2 Sweden (5)	:	4,13	:	3,80	3,58	3,56	3,68	3,40	3,70	3,61	3,42
3 Denmark (1)	2,24	2,39	2,51	2,58	2,48	2,46	2,48	2,58	2,85	3,06	3,06
4 Germany	2,47	2,47	2,50	2,54	2,50	2,51	2,54	2,53	2,69	2,82	2,82
5 Austria	1,93	2,05	2,12	2,24	2,24	2,46	2,44	2,51	2,67	2,72	2,76
6 France (2)	2,15	2,20	2,24	2,18	2,16	2,11	2,11	2,08	2,12	2,26	2,26
7 Slovenia (4)	1,38	1,49	1,47	1,27	1,39	1,44	1,56	1,45	1,65	1,86	2,11
8 Belgium	1,97	2,07	1,94	1,87	1,86	1,83	1,86	1,89	1,97	2,03	1,99
9 Netherlands	1,94	1,93	1,88	1,92	1,93	1,90	1,88	1,81	1,77	1,82	1,83
10 Ireland	1,11	1,09	1,09	1,16	1,22	1,24	1,24	1,28	1,45	1,74	1,79
11 United Kingdom	1,81	1,79	1,79	1,75	1,68	1,73	1,75	1,78	1,79	1,86	1,77
12 Luxembourg	1,65	:	:	1,65	1,63	1,56	1,66	1,58	1,57	1,66	1,63
13 Estonia	0,60	0,70	0,72	0,77	0,85	0,93	1,13	1,08	1,28	1,43	1,62
14 Portugal	0,73	0,77	0,73	0,71	0,75	0,78	0,99	1,17	1,50	1,64	1,59
15 Czech Republic	1,17	1,16	1,15	1,20	1,20	1,35	1,49	1,48	1,41	1,48	1,56
16 Spain	0,91	0,92	0,99	1,05	1,06	1,12	1,20	1,27	1,35	1,39	1,39
17 Italy	1,04	1,08	1,12	1,10	1,09	1,09	1,13	1,17	1,21	1,26	1,26
18 Hungary (3)	0,81	0,93	1,00	0,94	0,88	0,94	1,01	0,98	1,00	1,17	1,16
19 Lithuania	0,59	0,67	0,66	0,67	0,75	0,75	0,79	0,81	0,79	0,83	0,79
20 Poland	0,64	0,62	0,56	0,54	0,56	0,57	0,56	0,57	0,60	0,68	0,74
21 Malta (3)	:	:	0,26	0,25	0,53	0,57	0,62	0,58	0,56	0,54	0,63
22 Slovakia	0,65	0,63	0,57	0,57	0,51	0,51	0,49	0,46	0,47	0,48	0,63
23 Bulgaria	0,51	0,46	0,48	0,48	0,49	0,46	0,46	0,45	0,47	0,53	0,60
24 Latvia	0,45	0,41	0,42	0,38	0,42	0,56	0,70	0,60	0,62	0,46	0,60
25 Cyprus	0,25	0,26	0,30	0,35	0,37	0,41	0,43	0,44	0,43	0,49	0,50
26 Romania	0,37	0,39	0,38	0,39	0,39	0,41	0,45	0,52	0,58	0,47	0,47
27 Greece	:	0,58	:	0,57	0,55	0,60	0,59	0,60	:	:	:
EU-27	1,86	1,87	1,88	1,87	1,83	1,83	1,85	1,85	1,92	2,01	2,00
Euro area	1,84	1,86	1,88	1,87	1,85	1,84	1,87	1,88	1,96	2,06	2,06
Croatia	:	:	0,96	0,96	1,05	0,87	0,75	0,80	0,89	0,83	0,73
Turkey	0,46	0,51	0,51	0,47	0,51	0,58	0,57	0,71	0,73	0,85	:
Japan (4)	3,04	3,12	3,17	3,20	3,17	3,32	3,40	3,44	3,45	:	:
United States	2,69	2,71	2,60	2,60	2,53	2,56	2,60	2,66	2,79	:	:
Iceland	2,67	2,95	2,95	2,82	:	2,77	2,99	2,68	2,64	3,11	:
Norway	:	1,59	1,66	1,71	1,58	1,52	1,49	1,62	1,61	1,80	1,71
Switzerland	2,53	:	:	:	2,90	:	:	:	2,99	:	:

(1) Break in series, 2007. (2) Break in series, 2000 and 2004. (3) Break in series, 2004. (4) Break in series, 2008. (5) Break in series, 2005 OECD Source: Eurostat (online data code: t2020_20), OECD

Nonostante queste difficoltà di ordine analitico, sappiamo che nel 2010 l'indicatore complessivo dell'incidenza percentuale della spesa per R&S sul PIL in Italia rimane invariato rispetto al 2009 in termini percentuali (1,26%)⁷ e che il peso della spesa privata su quella totale è passato dal 56,6% al 57,5%. Questo incremento, però, è il frutto di una relativa crescita della spesa delle imprese e del parallelo calo avvenuto nelle Università (meno 2,8%). Ciò che andrebbe sottolineato, è che in Paesi come gli Usa e il Giappone, che investono più dell'Europa (sia in termini percentuali sia in termini assoluti) il peso della spesa privata arriva a toccare valori intorno al 65-70% rispetto al totale. Questo dato ci racconta molto rispetto al valore strutturale della ricerca Pubblica in Europa e alla necessità che questa componente sia quella da proteggere e valorizzare.

7 La ricerca e sviluppo in Italia, periodo di riferimento 2010. <http://www.istat.it/archivio/77342>



Questa breve nota *tecnica* indica una difficoltà oggettiva di definire il campo d'indagine e di intervento politico, non certo imputabile all'Istat⁸, da cui derivano due ordini di problemi che si vogliono offrire ad una riflessione generale. Il primo, di tipo **analitico**: una difficile analisi della realtà e dello stato dell'arte in termini di dati rende più difficile la diagnosi e l'analisi delle questioni complessive rispetto ai fenomeni, agli andamenti e agli spazi di miglioramento del Sistema; e questo è un problema sia per i ricercatori, sia per la politica. Il secondo ordine di problemi è legato alle **politiche**: diventa difficile programmare e poi monitorare gli effetti delle politiche in assenza di un Sistema osservabile e, dunque, "misurabile".

Queste considerazioni ci aiutano ad anticipare un tema centrale rispetto al quale è necessario avviare una riflessione politica importante: **è ancora utile considerare gli Enti Pubblici di Ricerca un comparto della Pubblica Amministrazione "tout court"?**

I dipendenti degli Enti di Ricerca sono da considerare solo dipendenti pubblici, oppure rispetto a queste risorse umane è necessaria una riflessione sul loro *status*, considerandoli una risorsa irrinunciabile per il Paese, per la crescita e lo sviluppo dell'economia e non una spesa improduttiva della PA soggetta a tagli e soppressioni?

2. Il Non-Sistema degli Epr

La realtà italiana degli EPR si è evoluta insieme al resto del Paese nel secolo scorso; aumentando la complessità della società è andata aumentando anche la complessità dell'impianto organizzativo della ricerca e i campi di indagine si sono moltiplicati nel tempo, votandosi sempre di più all'interdisciplinarietà. Inizialmente confinato al solo CNR, il mondo degli EPR è lentamente cresciuto, si è complicato, in parte frammentato, per varie ragioni di ordine storico e sociale, ma anche per ragioni politiche e di "potere".

⁸ Bisogna riconoscere all'Istat il tentativo, nell'ultima rilevazione "Report Ricerca e Sviluppo" 2010-11, pubblicato a dicembre 2012 di disaggregare il dato delle Istituzioni pubbliche organizzando la famiglia in tre gruppi: nel primo "enti e istituzioni pubbliche di ricerca" sono stati considerati gran parte degli enti di ricerca che già negli anni precedenti erano inclusi nel settore pubblico; da questi sono stati distinti quelli, vigilati dal Ministero della Salute, che svolgono congiuntamente attività di ricerca medica e assistenza sanitaria (in gran parte sono gli IRCCS, Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico). Sono esclusi da questo elenco gli IRCCS privati classificati come istituzioni private non profit. Il terzo gruppo è costituito dagli Istituti Zooprofilattici Sperimentali, dai Consorzi di ricerca, e da altri enti pubblici (prevalentemente enti previdenziali e aziende ospedaliere pubbliche) che non hanno come finalità primaria l'attività di ricerca e sviluppo. Il totale delle unità e su cui è stata fatta la rilevazione ammonta a 556 istituzioni pubbliche, viene utilizzato l'elenco delle unità istituzionali appartenenti alla lista S13 (redatta annualmente dall'Istat nel quadro del Sistema europeo dei conti Sec-95 al fine di individuare le istituzioni pubbliche) selezionando tutte quelle istituzioni pubbliche che hanno potenzialmente svolto attività di R&S nel corso dell'anno di riferimento. Il tasso di risposta per il 2010 è stato pari al 57,6%.

Nel corso dei decenni, intorno ad un nucleo centrale legato al **CNR**, primo grande Ente di Ricerca istituito nel nostro Paese già nel 1923, sono nati e si sono sviluppati una serie di nuovi Enti Pubblici di Ricerca, tutti **vigilati dal MIUR**: INAF, INFN, INGV, INVALSI, INRIM, OGS, Stazione Zoologica, INDAM, Museo storico Centro Fermi, Istituto Italiano Studi Germanici, Consorzio Area ricerca TS, ASI⁹.

Rispetto al Ministero della Ricerca c'è da sottolineare che l'originario MURST (Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e tecnologica) fu istituito in Italia solo nel 1987 e che fino al 1989 fu un Ministero senza portafoglio, solo nel 1989, infatti, assurse ad uno status di "vero Ministero" acquisendo autonomia organizzativa e finanziaria. Nel frattempo tale Ministero è stato soggetto a vari riordini. Le tendenze dei governi che si sono succeduti negli ultimi vent'anni sono state due: la prima è stata quella di accorpare le competenze su **Università e Ricerca** a quelle **dell'Istruzione** nel "gigantesco" MIUR; la seconda aveva optato per una separazione delle competenze e l'istituzione di due Ministeri separati (Governo Prodi del 2006); attualmente, come è noto, esiste di nuovo un unico Ministero: il MIUR, che non vigila però tutto il complesso degli EPR.¹⁰ Già dagli anni 30, infatti, anche altri Ministeri hanno avvertito l'esigenza di investire nello sviluppo di attività di ricerca scientifica rispetto ai propri temi di competenza e sono nati una serie di altri enti di ricerca **non vigilati dal MIUR**, i cosiddetti "enti strumentali". Così la ricerca scientifica in Italia ha perso nel tempo un coordinamento istituzionale unitario. Questa evoluzione è dovuta, soprattutto all'evoluzione di nuove discipline e nuovi campi d'indagine che non trovano più nelle singole facoltà universitarie competenze scientifiche uniche di riferimento.

Primo fra tutti nacque nel 1934 l'**ISS, Istituto Superiore di Sanità**, notoriamente vigilato dal Ministero della Salute; poi è stata la volta dell'**ENEA**, Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (attualmente Vigilato dal Ministero dello Sviluppo economico, la sua storia inizia nel 1952). Ma c'è anche l'**Istat**, vigilato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e appena riordinato dall'ultimo *decreto-stabilità*; l'**ISPRA**, vigilato dal Ministero dell'Ambiente; l'**ISFOL** vigilato dal Ministero del Lavoro; c'era l'**ISAE**, storico Istituto di Analisi Economiche, vigilato dal Ministero dell'Economia, c'era l'**ISPESL**, originariamente vigilato dal Ministero della Salute, oggi dipartimento scientifico dell'Inail; c'era l'**INRAN**, vigilato dal Ministero delle Politiche Agricole, solo per citarne alcuni; resiste ancora il **CRA**, in cui l'INRAN è confluito insieme all'Ense; esistevano lo **IAS** e l'**Insean**, rispettivamente "sciolti" nel 2010 nell'ISFOL e nel CNR¹¹.

Il "sistema" degli EPR che ne deriva è, a dir poco, complesso e frammentato. Ad oggi, infatti, oltre ad essere privo di referenti chiari sul piano Istituzionale, risulta privo di un Piano Nazionale della ricerca valido per tutti gli EPR di soggetti deputati a tutelarne l'autonomia garantita dalla Costituzione (Art. 33).

Tutti gli EPR sono teoricamente dotati di autonomia scientifica e statutaria, sono organizzati in modo molto diverso fra loro e, come si è detto, sono legati ai rispettivi Ministeri da rapporti definiti di Vigilanza. La Vigilanza dovrebbe consistere nell'elaborazione di linee guida di riferimento rispetto ai temi d'indagine, nel rispetto del **principio**

⁹ **CNR**, Consiglio Nazionale delle Ricerche; **INAF**, Istituto Nazionale di Astrofisica; **INFN**, Istituto nazionale di fisica nucleare; **INGV**, Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia; **INVALSI**, Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione. **INRIM**, Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica, **OGS**, Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale; **Stazione Zoologica**, **INDAM**, **Museo storico Centro Fermi**, **Istituto Italiano Studi Germanici**, **Consorzio Area ricerca TS**, **ASI**.

¹⁰ Presente sin dal 1861, col Governo Cavour, e con la denominazione Ministero della Pubblica Istruzione, l'attuale configurazione del Ministero è il risultato della fusione del *Ministero della Pubblica Istruzione* con il *Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica*, quest'ultimo nato nel 1987. Sotto il Governo D'Alema, ad opera della Riforma Bassanini del D. Lgs. n. 300/1999, la struttura organizzativa della ricerca scientifica e dell'istruzione superiore si rinnova e, con il Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300, il Ministero della Pubblica Istruzione (MPI) e il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST) si riunificano nel *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR)*. Riunificazione che entrò in vigore con il Governo Berlusconi II, formatosi nel 2001. Nel 2006, col secondo Governo Prodi, venne deciso di scorporare il Ministero e distinguerlo nelle sue vecchie componenti, il *Ministero della Pubblica Istruzione*, tornato appunto alla dicitura di "pubblica" istruzione, e il *Ministero dell'Università e della Ricerca*. Col Governo Berlusconi IV le competenze vengono nuovamente accorpate in un unico ministero, sotto la responsabilità dell'on. Mariastella Gelmini. Infine, in seguito alla legge 24 dicembre 2007 n. 244 (la legge finanziaria per l'anno 2008) si ritornò alla Riforma Bassanini reistituendo l'attuale denominazione del Ministero, attuata dal Governo Berlusconi IV nel 2008.

¹¹ **ISTAT**, Istituto nazionale di statistica; **ISPRA**, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale; **ISFOL**, Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori; **ISAE**, Istituto di Studi e Analisi Economica; **ISPESL**, Istituto Superiore per la Prevenzione E la Sicurezza del Lavoro; **INRAN**, Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione; **ENSE**, Ente Nazionale Sementi Elette; **CRA**, Consiglio per la Ricerca e la sperimentazione in Agricoltura.

costituzionale dell'autonomia scientifica in relazione a metodi, strumenti e risultati; ma, nel tempo, tale autonomia è stata più volte ridimensionata da varie leggi di riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo. I provvedimenti di maggior rilievo rispetto a questo tema sono due:

- **la legge 69/09**, che stabilì che la competenza sulla formulazione degli statuti venisse **spostata dai consigli scientifici ai consigli di amministrazione** integrati con 5 esperti nominati dal Ministero;
- **e il D. Lgs 213/09** che vincolò il percorso di definizione degli statuti in contrasto con il principio stesso di autonomia esplicitato nell'articolo 8 della Legge 168/89. Basti ricordare che, oltre al nuovo iter per la definizione degli statuti, si introdusse la possibilità per il Ministro di modificare la missione degli Enti non strumentali con un semplice atto di natura esecutiva e non più attraverso un atto legislativo, violando in maniera evidente l'articolo 33, comma 6 della Carta Costituzionale¹².

Esiste, dunque, un temibile filo rosso che lega tutti i processi di riordino che si sono succeduti negli ultimi anni: la **marginalizzazione della comunità scientifica negli organi di autogoverno e la riduzione dell'autonomia**; in molti casi la riduzione dell'autonomia è stata operata anche in modo più "volgare", intervenendo direttamente con decreti di soppressione di alcuni EPR ovvero trasformandone la natura giuridica. Interventi normativi continui, falliti riordini del comparto e soppressioni sono, dunque, all'origine di una **patologia ormai cronica** di cui soffre la rete degli enti pubblici di ricerca: **l'incertezza organizzativa e istituzionale**.

Lo stesso elenco degli EPR, come si è detto, necessita di un aggiornamento costante, quasi mensile, viste le continue soppressioni e trasformazioni operate nell'ambito delle manovre finanziarie degli ultimi anni; soppressioni operate quasi mai per ragioni di risparmio o razionalizzazione del Sistema¹³. **L'elenco più aggiornato che siamo stati in grado di ricostruire contava n. 26 Enti Pubblici di Ricerca nel 2010, ridotti a n. 20 dalla stagione delle soppressioni degli ultimi due anni (dato al 31 Agosto 2012).**

A questo elenco vanno ad aggiungersi:

1. **L'INDIRE**, *l'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa*, **ripristinato dal 1 settembre 2012**, quale ente di ricerca con autonomia scientifica, finanziaria, patrimoniale, amministrativa e regolamentare, vigilato dal MIUR.
2. **Il Consorzio del Parco Geominerario, Storico e Ambientale della Sardegna**, ente assimilato agli EPR nel 2001;

Nell'ambito dell'insieme individuato è possibile operare una prima grande distinzione, in parte già evidenziata, che spesso si traduce in una vera e propria discriminazione non espressa, ma politicamente rilevante, fra gli **Enti vigilati dal MIUR** e **gli enti vigilati dagli altri Ministeri**. Chiunque voglia iniziare a comprendere il mondo degli EPR non potrà prescindere da questo primo dato fondamentale; esiste una grave frammentazione in termini strutturali, con ricadute importanti in termini di programmazione strategica, che ha prodotto una realtà costituita da **due grandi famiglie di enti**: n.13 EPR Vigilati dal MIUR (n. 14, se consideriamo anche l'INDIRE) e n. 7 EPR Vigilati da altri Ministeri (Tab. 3). Per un totale di sette Ministeri vigilanti sul complesso degli Enti Pubblici Di Ricerca. A cui si aggiunge la Presidenza del Consiglio dei Ministri che vigila l'Istat.

¹² Per un approfondimento sul tema: **Dossier sulla ricerca di FLC CGIL, 2012** <http://www.flcgil.it/files/pdf/20120131/ricostruiamo-l-italia-dossier-ricerca-gennaio-2012.pdf>

¹³ Per un approfondimento sulla stagione delle soppressioni si veda **Paragrafo 3 "La Stagione delle soppressioni"**.

Tab. 3 - Enti Pubblici di Ricerca: soppressioni e Vigilanza Ministeriale

MIN. VIGILANTE (prima delle soppressioni)	ISTITUTO	SOPPRESSIONI E ACCORPAMENTI	MIN. VIGILANTE (dopo le soppressioni)	
FAMIGLIA EXTRA MIUR	MIPAAF	INRAN	Soppresso nel 2012	Confluito nel CRA
	MIPAAF	ENSE	Soppresso nel 2010	Confluito nell'INRAN (2010) poi nel CRA (2012)
	MIN. SALUTE e MIN. LAVORO	ISPESL	Soppresso nel 2010	Confluito nell'INAIL (Vigilanza del Ministero del Lavoro)
	MEF	ISAE	Soppresso nel 2010	Confluito presso ISTAT - (Vigilanza Presidenza Del Consiglio)
	MIN. LAVORO	IAS	Soppresso nel 2010	Confluito nell'ISFOL - (Vigilanza del Ministero del Lavoro)
	MIT	INSEAN	Soppresso nel 2010	Confluito nel CNR
	MIN. AMBIENTE	ISPRA	-	MIN. AMBIENTE
	MIN. LAVORO	ISFOL	Assorbiva lo IAS	MIN. LAV.
	MIN. SALUTE	ISS	-	MIN. SALUTE
	MIPAAF	CRA	Assorbe l'INRAN	MIPAAF
	MIPAAF	INEA	-	MIPAAF
	MISE	ENEA	-	MISE
	Presidenza del Consiglio	ISTAT	Assorbiva l'ISAE	Presidenza del Consiglio
	FAMIGLIA MIUR	MIUR	ASI	
MIUR		CNR	Assorbiva l'INSEAN	MIUR
MIUR		Consorzio Area ricerca TS		MIUR
MIUR		INAF		MIUR
MIUR		INDAM		MIUR
MIUR		INFN		MIUR
MIUR		INGV		MIUR
MIUR		INRIM		MIUR
MIUR		INVALSI		MIUR
MIUR		Istituto Italiano Studi Germanici		MIUR
MIUR		Museo storico Centro Fermi		MIUR
MIUR		OGS		MIUR
MIUR		Stazione zoologica di Napoli		MIUR

Fonte: Rete Ricerca Pubblica, 31.08.12

3. Percorsi Precari negli EPR

Gli unici dati disaggregati attualmente disponibili rispetto al personale degli EPR sono pubblicati nell'ambito del Conto Annuale della Ragioneria dello Stato sul personale del pubblico impiego. Grazie a tali elaborazioni emergono evidenze abbastanza chiare relativamente alla *dimensione del comparto* rispetto al resto della PA, ma i dati sono caratterizzati da un'impostazione contabile che rende necessarie delle elaborazioni ulteriori rispetto a determinati temi, come il precariato. Il MEF rileva, infatti, le diverse tipologie di contratto attive nel comparto (tempi indeterminati, tempi determinati, co.co.co., consulenze) ma non interpreta questi dati rispetto alla dimensione precaria dei rapporti, né presenta dati disaggregati rispetto ai singoli EPR.

Grazie a questi dati sappiamo che solo lo **0,94% della spesa** complessiva della PA (dati 2013 su 2012) è dedicata al personale impiegato negli EPR e che il totale delle unità impiegate negli EPR a **tempo indeterminato** si attesta intorno alle **21.000 unità**, lo 0,67% del totale (per avere un'idea della dimensione si pensi che nell'Università risultano impiegate 108.500 unità e nella scuola 882.033 a tempo indeterminato). A queste risorse vanno ad aggiungersi circa **3.100 precari a tempo determinato** e **1.600 collaboratori (co.co.co.)** per un'incidenza percentuale del *personale precario* rispetto al *totale degli addetti* che si attesta attorno al 18% (Tab. 4).

Tab. 4 – Composizione del precariato negli EPR (v.a. e v.%)

Personale Enti Di Ricerca	Numero unità (2011)	% sul tot. degli addetti
TEMPO INDETERMINATO	20.860	82%
PRECARI	4.666	18%
• PRECARI T.D.	• 3.095	• 12%
• PRECARI CO.CO.CO.	• 1.571	• 6%
TOT. ADDETTI EPR	25.526	100%

Ns Elaborazioni su Dati "Conto Annuale" Ragioneria dello Stato, 2012

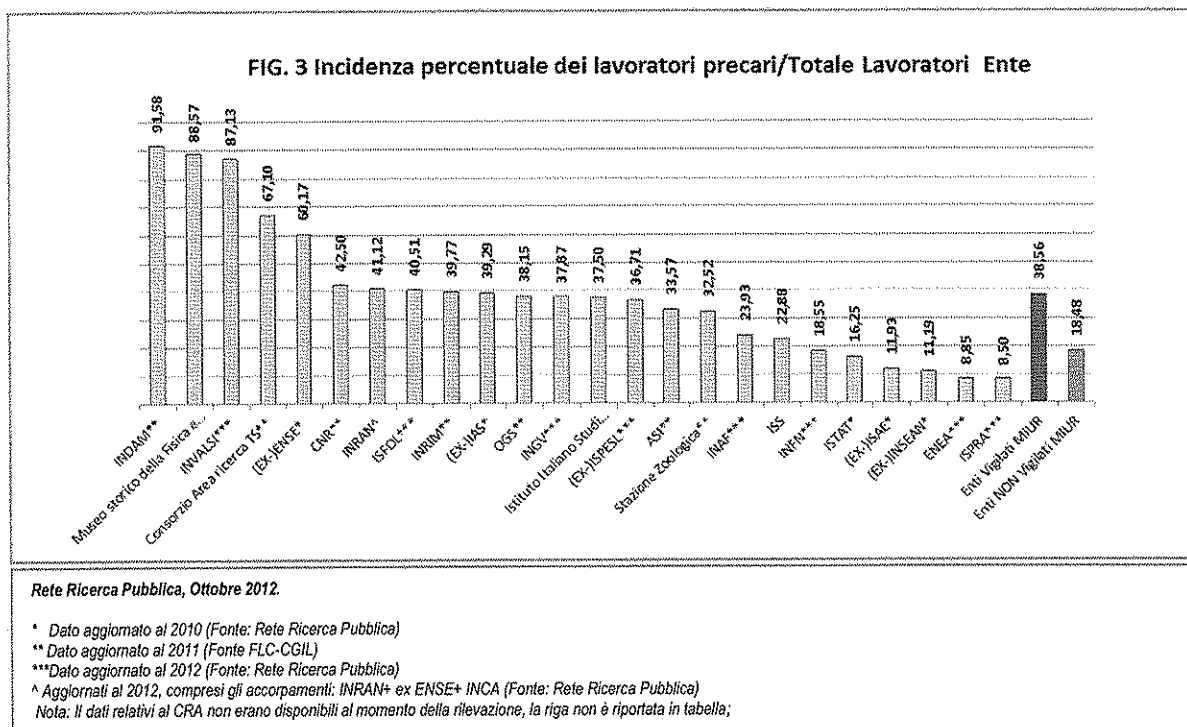
L'incidenza del 18% di personale precario rispetto al totale degli addetti, derivante dalle rilevazioni dalla Ragioneria dello Stato, è un dato già notevole, ma ben lontano dal 32% che risulta attraverso fonti sindacali e interne al comparto. Infatti, mentre sul totale dei dipendenti *a tempo indeterminato (TI)* e *a tempo determinato (TD)* c'è una sostanziale omogeneità di dati, rispetto alle *"altre forme"* di contratto si riscontra una forte differenza.

Tale discrepanza è dovuta alla *definizione della dimensione della precarietà* a cui si fa riferimento. Negli Enti vigilati dal Miur, ma anche nell'Istituto Superiore di Sanità, la legge consente la possibilità di attivare rapporti "precari" attraverso, per esempio, **Assegni di Ricerca e Borse di Studio** che, tecnicamente, non sono assimilabili a rapporti di lavoro e che dunque la Ragioneria dello Stato non poteva rilevare. Purtroppo, però, queste situazioni celano spessissimo veri e propri rapporti di collaborazione e lavoro duraturi nel tempo, configurandosi come rapporti più che precari e sostanzialmente "sommersi", con tutte le virgolette del caso.

In quest'ottica, è possibile, dunque, aggiungere a quei 1.600 contratti co.co.co. individuati dalla Ragioneria dello Stato circa 5.000 unità di lavoratori precari che collaborano con gli EPR attraverso assegni di ricerche e borse di studio. Solo nel CNR risultano essere presenti 1.000 lavoratori TD e 4.200 precari relativi ad "altre forme" di collaborazione. A tal proposito, negli ultimi mesi del 2012 la **Rete Ricerca Pubblica** ha attivato una rilevazione interna agli EPR che, pur con tutte le limitazioni del caso rispetto alle procedure di rilevazione, permette di rappresentare i tassi di precarietà interni ai singoli EPR in modo abbastanza attendibile almeno in termini di tendenza. Tale dato non è confrontabile con il Conto Annuale che presenta solo il dato aggregato. Dalle Rilevazioni condotte dalla **Rete Ricerca Pubblica** emergerebbe un tasso di precarietà medio del **19% rispetto al totale negli Enti non vigilati dal Miur, in linea dunque rispetto ai dati del MEF, ma gli stessi dati indicano un'incidenza media del 40% di precariato negli enti vigilati dal Miur, con picchi dell'80% in alcuni enti come l'INVALSI, per esempio** (fig. 3).

E' evidente che il dato relativo alla dimensione del "precariato" dipende dalla definizione dell'oggetto che si intende utilizzare. Se per *precario* intendiamo solo il rapporto di lavoro a tempo determinato, il dato della Ragioneria dello Stato del 13% di incidenza media negli EPR (rispetto al totale degli addetti) è assolutamente rispondente alla realtà più di qualsiasi altra rilevazione. Ma se si decide che sono da considerarsi *precari* anche i contratti di collaborazione (spesso rinnovati per 5/6 anni) il dato sale al 18%. Se, poi, aggiungiamo anche tutte le **altre forme di rapporto di lavoro e collaborazione** che nel tempo si sono evolute (costringendo migliaia di ricercatori alla precarietà peggiore che si possa vivere, al punto da essere trasparenti nelle rilevazioni ufficiali) allora il dato sulla **precarietà** sale di molto, fino a raggiungere il 32% di incidenza media di precari negli EPR (Fig. 3).

In questo contesto ci sono anche delle situazioni specifiche che esulano dalla tendenza generale e degne di nota. In ISFOL, per esempio, il 40% di precari è costituito interamente da Tempi Determinati, mentre in ISPESL, la totalità dei precari (36,7%) è legata all'Istituto da contratti di collaborazione (co.co.co.) ormai da anni.



Tornando ai dati della Ragioneria dello Stato è interessante notare l'evoluzione della **composizione del precariato** negli EPR e le potenziali **"espulsioni"** avvenute negli ultimi cinque anni nel comparto, limitandosi ai contratti TD e ai co.co.co.

Infatti, rispetto al 2007, pur considerando i processi di stabilizzazione intervenuti, che hanno coinvolto 2.532 unità TD, la variazione del numero totale dei precari supera il totale delle stabilizzazioni, per un totale di **1592 unità in meno (Variazione Netta)**.

Le stabilizzazioni, dunque, non hanno assorbito il complesso dei lavoratori a tempo determinato, che in alcuni anni sono addirittura aumentati (Tab. 6) e la quota complessiva dei precari degli EPR (TD e co.co.co) **si è ridotta negli ultimi 5 anni del 38%**.

Tale tendenza è dovuta a due fenomeni paralleli: i processi di **stabilizzazione**, che hanno inciso per il 23%, e **processi di espulsione** che hanno inciso per il 15%.

In termini assoluti la riduzione è stata di 4.124 unità (**Variazione lorda**) al netto dei processi di stabilizzazione, avvenuti unicamente sulla quota dei TD, sembrerebbe siano state **espulse circa 1.600 unità di precari in pochi anni, praticamente il 7% del totale del personale impiegato nel comparto (Tab 4)**.

Tab. 5- Unità di Precari e Unità di stabilizzati (2007-2011)

NUMERO DI UNITÀ ANNUE	2007	2008	2009	2010	2011	Variazioni Lorda 2011/2007	Variazione Netta 2011/2007
PRECARI TD	4.122	4.778	3.570	2.514	3.095	-1.027	- 4.124 (TOT. PRECARI) +2.532 (STABILIZZATI DA TD) = -1.592
PRECARI CO.CO.CO.	4.668	4.328	4.483	1.393	1.571	-3.097	
TOTALE PRECARI	10.797	11.114	10.062	5.917	4.666	-4.124	
STABILIZZATI DA TD	27	1.015	1.073	417	0	2.532	

Ns Elaborazioni su Dati "Conto Annuale" Ragioneria dello Stato, 2012.

Quanto alla quota di **lavoratori TD** la tabella 6 evidenzia come, nonostante le stabilizzazioni del 2009 e 2010, in quegli stessi anni si sia registrata una diminuzione reale del numero dei **TD**, di **135 unità** nel 2009 e **639 unità** nel 2010, per un totale di **774 unità nette in meno in due anni, potenzialmente espulse**. Nel complesso, al netto delle stabilizzazioni, i lavoratori a TD sono aumentati, e non già diminuiti come sembrerebbe dalle variazioni in termini assoluti. Mentre i processi di stabilizzazione si sono interrotti.

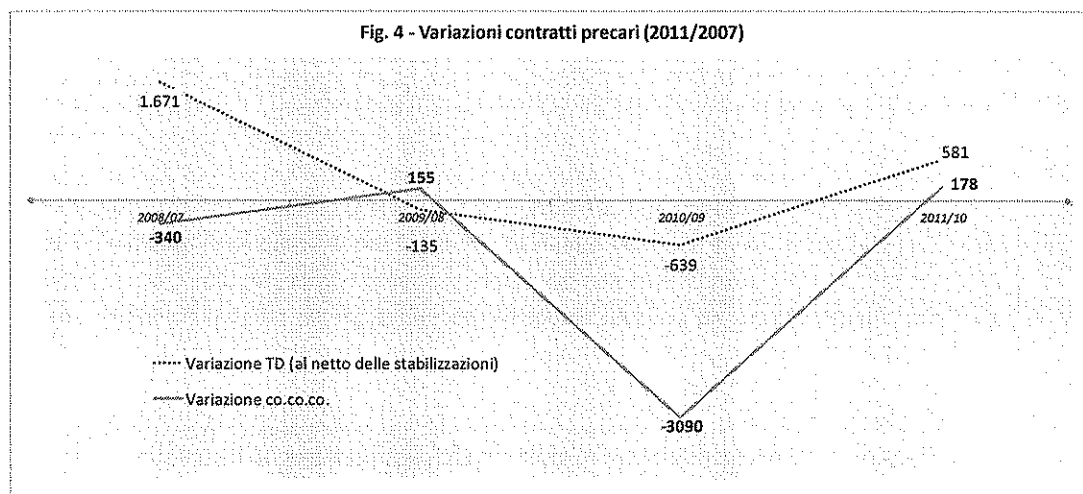
Possiamo, dunque, sostenere che nel comparto della ricerca si siano evolute due tendenze centrifughe:

- un **incremento delle quote di precariato** per la componente TD, dovuta a tagli e ridimensionamenti ai fondi ordinari e al perdurante blocco delle assunzioni e del turn-over (tab. 6)
- Una **parallela tendenza all'espulsione del personale precario più fragile rispetto alle forme di contratto** (fig.4).

Tab. 6 – **Variazioni Assolute e Reali del numero di lav. TD**

NUMERO UNITA' ANNUE	2007	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 / 2010	saldo
	PRECARI TD	4.122	4.778	3.570	2.514	
STABILIZZATI DA TD		1.015	1.073	417	0	
<i>Variazione in termini assoluti</i>		+ 656	-1.208	-1.056	+ 581	-1.027
<i>Variazione (al netto delle stabilizzazioni)</i>		+ 1.671	-135	-639	+ 581	+1.505

Ns Elaborazioni su Dati "Conto Annuale" Ragioneria dello Stato, 2012



4. Prevalenti criticità del sistema

La famiglia degli Enti di ricerca **non vigilati dal Miur** è strana e spesso *bistrattata*. Pur essendo costituita da enti di ricerca autonomi, tali EPR vengono, spesso, addirittura “dimenticati” nei protocolli d’intesa o negli accordi quadro per la “ricerca” (*un esempio fra tutti l’accordo quadro del 27.11.12, firmato dal Ministro Profumo, recante disposizioni in merito alla mobilità di ricercatori fra EPR e Università, che ha valore solo per i lavoratori degli EPR vigilati dal Miur*)¹⁴. Il fenomeno più evidente rispetto a questi enti è la frequenza con cui **sono soggetti a soppressioni e trasformazioni in Agenzie Governative; sono gli enti più fragili rispetto alla propria autonomia scientifica**. Nel frattempo ne sono rimasti solo sei, chissà ancora per quanto.

Una spiegazione di tale “vulnerabilità” è rintracciabile nella loro *doppia funzione rispetto alle proprie missioni*. Molti di questi EPR, infatti, oltre a svolgere attività di ricerca e sperimentazione sono spesso “caricati” del compito di svolgere anche attività di “servizio” e assistenza tecnico-scientifica sul territorio e rispetto ai Ministeri Vigilanti. Per esempio l’ISPRa, oltre ad attività di ricerca, svolge attività di controllo sul territorio rispetto ai temi dell’ambiente, l’ISFOL svolge funzioni di monitoraggio relativamente alle politiche del lavoro e di assistenza tecnico scientifica al Ministero rispetto a specifici dispositivi come l’Apprendistato, solo per fare alcuni esempi. Questa “doppia natura” di Enti di Ricerca autonomi e *agenzie di servizio*, in senso lato, è spesso fonte di problemi gestionali e organizzativi, sia interni, rispetto al personale, sia esterni, soprattutto rispetto ai Ministeri Vigilanti. Fra gli enti vigilati dal MIUR questa doppia natura di *servizio e ricerca* è riscontrabile rispetto a due enti, in modo evidente: l’INVALSI, a cui sono affidati compiti di valutazione del sistema scolastico, e l’INGV a cui, oltre alle attività di ricerca e sperimentazione rispetto ai temi di competenza, è affidata la rete nazionale di monitoraggio sismico e vulcanologico.

Forse non è un caso che proprio in questi due enti ci siano vertenze interne fra personale e vertici molto accese, soprattutto rispetto alle quote di precarietà del personale.

In questa sede si ritiene fondamentale sottolineare che la “doppia funzione” di alcuni EPR è direttamente collegata alla natura dei propri campi d’indagine ed è **da considerare una ricchezza per l’attività scientifica**. Per esempio, i dati raccolti nelle attività di monitoraggio sul territorio, siano essi di natura ambientale o socio-economici, sono fondamentali per le elaborazioni delle attività più propriamente di ricerca e non si ritiene possibile immaginare una separazione organizzativa né istituzionale fra “servizio” e ricerca. Eppure questa peculiarità si traduce, a volte, in una “fragilità” istituzionale non ammissibile per l’autonomia scientifica. Infatti, molti Ministeri Vigilanti tendono a considerare le attività di servizio di questi enti come attività di carattere tecnico, distinte dalle attività di ricerca, addirittura separabili, ignorando le competenze scientifiche necessarie allo svolgimento delle stesse. Questo atteggiamento miope in alcuni casi travalica pericolosamente i confini della vigilanza, rischiando di agevolare la deriva privatistica di alcuni servizi delicatissimi e proponendo trasformazioni degli stessi EPR in Agenzie Governative prive di autonomia scientifica. Risulta evidente che la limitazione dell’autonomia scientifica rischia di tradursi in un problema per la collettività qualora non vengano tutelate la terzietà e l’indipendenza delle alcune attività, sia di servizio e sia di ricerca.

Gli Enti Vigilati dal Miur, pur essendo maggiormente impermeabili alle limitazioni della propria autonomia scientifica, attraverso interventi di soppressione, vivono una condizione caratterizzata da problemi di non poco conto. Come abbiamo visto in questi enti si possono osservare altissimi tassi di precarietà (40% di media), nettamente superiori alla media di altri enti, che vanno ad aggiungersi a continui interventi di riduzione delle risorse ordinarie. Un disinvestimento complessivo sia sul versante delle risorse umane sia sul versante delle risorse finanziarie che limita,

¹⁴ Il Decreto Ministeriale definisce la “*Convenzione quadro tra atenei ed enti pubblici di ricerca per consentire a professori e ricercatori universitari a tempo pieno di svolgere attività di ricerca presso un ente pubblico e ai ricercatori di ruolo degli enti pubblici di ricerca di svolgere attività didattica e di ricerca presso un’università*”. Il Decreto firmato dal Ministro Profumo consente ora a ricercatori e professori universitari di ruolo di svolgere la propria attività anche presso enti di ricerca e ai ricercatori di ruolo in servizio presso enti di ricerca di svolgere la propria attività anche presso un ateneo. <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/cs281112>.

Per il Testo integrale del Decreto Ministeriale: http://web.infn.it/rnric/images/documents/dm_convenzione%20quadro%20universita_epr.pdf.

quando non impedisce, seriamente il buon andamento delle attività di ricerca e sperimentazione. E' noto che la produzione scientifica è direttamente dipendente dal valore dei propri scienziati e dalle risorse messe a disposizione, eppure nel nostro paese gli Enti di ricerca operano da anni in condizioni di privazione estrema. I tassi di precarietà altissimi del personale e l'assenza di prospettive di lunga durata determinano un esodo ormai incontrollabile delle migliori teste del nostro paese, e per chi resta, la condizione di precarietà permanente limita la possibilità di investire in progetti di lunga durata. Spesso il lavoro del ricercatore in Italia si traduce in una vera e propria missione sociale, legata unicamente alla passione, al netto di diritti e prospettive.

Quanto alle risorse economiche, i **finanziamenti ordinari e straordinari a favore di enti** (e università) sono fra i più bassi d'Europa. Nel 2012, pesanti interventi normativi hanno ulteriormente ridotto dotazioni organiche e finanziamenti ordinari per l'intero sistema di Ricerca Pubblica, utilizzando una logica punitiva e di Austerità che ha ignorato quella necessaria deroga, o distinzione, legata alla natura strategica del comparto, distinzione che, invece, viene riconosciuta in tutti i paesi ad economia più avanzata. C'è da dire poi, che le dotazioni finanziarie ordinarie spesso non bastano neanche a coprire le spese ordinarie degli Enti e questo spinge gli enti ad imputare il costo del **personale "extra", necessario allo svolgimento delle attività anche ordinarie (i precari)**, su fondi extra istituzionali derivanti dai programmi internazionali, incrementando, così il livello di precarietà del lavoro e la dipendenza delle organizzazioni da questi fondi. I fondi extra istituzionali finiscono, dunque, per fragilizzare il sistema piuttosto che per rafforzarne la competitività. A questi ultimi tagli si aggiunge, poi, il **perdurante blocco del turn-over** che impedisce anche un minimo di ricambio generazionale con conseguente impoverimento delle potenzialità professionali dell'intero comparto.

Infine, resiste negli EPR, **come in tutta la PA, una classe dirigente "anziana"**, l'età media si attesta intorno ai 55 anni, e poco dinamica, i cui percorsi di carriera sono spesso assimilabili a quelli tipici della PA, "scollegati", quindi, dal merito e, piuttosto, determinati dall'anzianità di servizio, o peggio, da logiche di cooptazione. Inoltre, l'organizzazione del lavoro segue troppo spesso una logica gerarchica. A corollario, anzi, architrave di un sistema sì fondato, il ricambio delle dirigenze diventa chimera quasi mai attuata se non inesistente. Infine, ma non per importanza, i vertici degli EPR sono ancora di Nomina Politica, mentre nei consigli di amministrazione, nominati con procedure eterogenee di Ente in Ente, la comunità scientifica non è mai rappresentata con conseguente azzeramento della "democrazia" interna (a parte poche e virtuose eccezioni come l'INFN).

5. LA STAGIONE DELLE SOPPRESSIONI (e la nascita della Rete Ricerca Pubblica¹⁵)

Nel 2006 Letizia Moratti (allora Ministro dell'Istruzione e della Ricerca) illustrando il piano nazionale della ricerca, parlava di necessaria "forte razionalizzazione del ruolo degli Enti pubblici di ricerca". **Nel 2010** il governo Berlusconi e il suo Ministro dell'Economia Giulio Tremonti hanno dato inizio al processo annunciato con la Legge n.122/10, la cosiddetta Manovra Straordinaria di Luglio. Tale manovra, infatti, sopprimeva ben 5 Enti Pubblici di Ricerca: l'ISAE, l'ISPESL, lo IAS, l'INSEAN e l'ENSE e nel frattempo si inseriva, nella stessa manovra, un articolo "beffa" sul rientro dei cervelli, proponendo sgravi fiscali per chi fosse disposto a rientrare dall'estero per fare ricerca in Italia. **Nel 2012** il Governo Monti, con la sua manovra straordinaria di Luglio, in netta continuità con i suoi predecessori, ha soppresso l'INRAN (Ente Nazionale per la Nutrizione), ha prolungato il commissariamento dell'ISFOL (Istituto per la Formazione e il Lavoro) nonostante fossimo a ridosso di una Riforma del Mercato del Lavoro importantissima per il Paese ed ha "tagliato" tutte le piante organiche e i fondi ordinari degli Enti Pubblici di Ricerca. Il Governo Monti, dunque, privava tutti gli Enti sopravvissuti alle soppressioni degli ultimi anni della possibilità di garantire copertura alle proprie attività. Nel frattempo qualcuno si è accorto che negli Enti di Ricerca c'era, e c'è, una "bomba" che stava per esplodere: IL PRECARIATO, nonostante ci si trovasse a valle di un primo processo di stabilizzazione, evidentemente non adeguato alle esigenze degli Epr.

Ricerca, Sanità e Scuola vengono riconosciuti come i tre comparti in cui la precarietà ha raggiunto livelli allarmanti e si apre un tavolo presso la Funzione Pubblica che a fine 2012 ha annunciato proroghe di sei mesi in vista di un nuovo Accordo Quadro presso l'Aran per rivedere i meccanismi di accesso alla Pubblica Amministrazione e i CCNL. Vista l'evoluzione degli interventi citati, la *Rete Ricerca Pubblica*, nata sull'onda delle infauste soppressioni del 2010, ritiene oggi più che mai necessario ribadire la necessità di salvaguardare e rilanciare il Sistema della Ricerca Pubblica in Italia e l'esigenza ormai irrimandabile di avviare una grande stagione di Riforma dell'intero impianto degli EPR, per garantirne *autonomia scientifica, rilancio delle attività e governance unitaria* di un mondo che non può più essere diviso fra Enti Vigilati dal Miur ed Enti vigilati da altri Ministeri.

Le soppressioni del 2010 mossero i ricercatori degli Enti, che fino ad allora vivevano in mondi paralleli e non comunicanti, a fare rete per condividere le proprie esperienze e ricostruire la logica complessiva che aveva spinto il Governo a sopprimere alcuni Enti di Ricerca piuttosto che altri, in nome di risparmi inconsistenti e mai realizzati. In altre parole, non poteva essere "il risparmio" la vera ragione, c'era qualcosa che sfuggiva ad una prima analisi e nello scambio di esperienze e di opinioni i lavoratori degli enti pubblici di ricerca (ricercatori, tecnici e amministrativi) trovarono la forza e la ragione per denunciare soppressioni *politiche* e tagli lineari insensati.

Nella ricostruzione della logica *soppressiva* si individuano due ragioni principali:

- Il tentativo, riuscito, di limitare (se non sopprimere) l'autonomia di voci scomode alla politica, come nel caso dell'ISAE-Istituto di Studi e Analisi Economica.
- Il tentativo (forse riuscito) di limitare l'azione autonoma di Enti di Ricerca che con le proprie attività incidono fortemente sui *privati*, come nel caso dell'ISPESL (Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro).

Un quadro che potrebbe definirsi medioevale, insomma.

Più difficile da capire fu la soppressione dell'ENSE, nel 2010 accorpato all'INRAN e nel 2012 è confluito nel CRA insieme all'INRAN, a sua volta soppresso. Quanto alla soppressione **dell'Inran nel 2012** e al suo accorpamento al CRA, fermo restando il dissesto economico in cui versava l'ente da anni, procurato da una Dirigenza irresponsabile per un decennio, il dubbio è legato alla sopravvivenza della ricerca sulla Nutrizione e all'incongruente accorpamento al CRA. La ricerca per l'agricoltura e la ricerca in materia di nutrizione sono due ambiti di ricerca molto distanti e il fatto che

¹⁵ **Rete Ricerca Pubblica**, Libera aggregazione di lavoratori della ricerca pubblica per la salvaguardia della libertà e dell'indipendenza della ricerca in Italia <http://retericerca pubblica.blogspot.it/>; (il Blog dedicato alle proposte programmatiche è disponibile al seguente link <http://blogretericerca pubblica.blogspot.it/>)

siano vigilati dallo stesso Ministero non assicura integrazione e continuità. Dalla ricerca dell'Inran derivano le regole per l'alimentazione in Italia e studi importantissimi per la sfera sanitaria. Ad oggi sappiamo soltanto che nessuno vuole i debiti dell'Inran e che i ritardi delle Amministrazioni di turno hanno messo in ginocchio i dipendenti e i precari dell'Inran che da agosto percepiscono lo stipendio a fasi alterne.

Ma partiamo dalle ragioni ufficiali: il risparmio e la razionalizzazione della spesa nella PA.

L'aspetto che dovrebbe far riflettere sulle reali intenzioni celate dietro le soppressioni degli enti di ricerca del 2010 è il **mancato risparmio per lo Stato**. Infatti, se l'intento era quello di risparmiare soldi pubblici, dagli allegati tecnici della manovra si scopriva già nel 2010 che i risparmi effettivi ipotizzati ammontavano a **883.248 mila euro complessivi**, meno dello 0,00005% della manovra, 175.000 euro di media per ogni ente soppresso, il valore di mercato di **4 monolocali a Roma**. Di contro, questi enti riuscivano a sviluppare programmi di ricerca nazionali e internazionali in materia di prevenzione e sicurezza sul lavoro (ISPESL), analisi economica (ISAE), disagio sociale (IAS), idrodinamica navale e marittima (INSEAN), sperimentazione e analisi delle sementi elette (ENSE), gravando ben poco sulla finanza pubblica, ma sostenendo la propria attività con i finanziamenti di milioni di euro derivanti dai bandi di ricerca internazionali.

Tutti questi Enti non esistono più da due anni nella propria originaria conformazione e non esiste alcuna dimostrazione dei risparmi ipotizzati. L'unica buona pratica, rispetto alla filosofia della razionalizzazione sembra essere legata al caso INSEAN, "sfilato" al Ministero dei Trasporti è oggi un Dipartimento dotato di autonomia scientifica del CNR. Per tutti gli altri casi i risparmi non si sono mai realizzati e in alcuni casi, sembra, i Direttori Generali abbiano continuato a percepire il proprio compenso nonostante l'Ente fosse soppresso (vedi ISPESL e INRAN). Esiste anche una Deliberazione della Corte dei Conti del 2012¹⁶ che proprio in relazione ad **accorpamenti e soppressioni** di Enti Pubblici si pronuncia negativamente in merito ai reali risparmi. Secondo la Deliberazione citata, infatti, in tutti i casi analizzati di accorpamenti e soppressioni di Enti pubblici, sono da rilevare difficoltà organizzative, gestionali e aggravio per le casse dello Stato: quindi nessun risparmio. Non è una novità né una sorpresa; era chiaro che la soppressione di certi enti celasse motivazioni di altro genere, ma certi argomenti fanno poca notizia.

La connessione fra soppressione di un Ente di Ricerca e la vita dei cittadini è incomprensibile per il cittadino comune. Così si aspettano i casi clamorosi **per attaccare, in modo populistico le assenze (o le presunte assenze) piuttosto che promuovere le presenze**. Anche per questo riteniamo sia importante che i mezzi di comunicazione diventino attori centrali e "informati" rispetto a certe battaglie, per far comprendere ai cittadini il valore della Ricerca nella vita quotidiana di ognuno, ed evitare che i ricercatori possano essere associati alla cultura della disinformazione sui dipendenti pubblici *fannulloni*. Bisogna aiutare la società civile a comprendere il valore della ricerca scientifica e ma anche supportare la diagnosi di certi interventi politici troppo spesso passati in sordina. *Quale cittadino comune potrebbe comprendere facilmente, sempre qualora si accorgesse della notizia, che dietro la soppressione dell'IspeSL c'è il rischio di abbassare la guardia sulla sicurezza sul lavoro? Quale cittadino comune intuisce che dietro la soppressione dell'Isae c'era un Ministero che non accettava le critiche dell'Ente di Ricerca Autonomo sui temi del federalismo? Quale cittadino comune comprende in modo semplice che dietro la soppressione dell'INRAN c'è il rischio di una caduta della qualità della nutrizione e un rischio enorme per la protezione del cibo made in Italy?*

Salvo poi sentirsi chiedere: dov'erano gli esperti quando si capiva che l'amianto provoca il tumore? Dov'erano gli esperti quando si varava una riforma del Mercato del lavoro che avrebbe procurato maggiore disoccupazione? Dov'erano gli esperti quando si elaboravano le mappature sul dissesto idrogeologico del nostro paese? Dov'erano gli esperti quando si cercavano soluzioni per rendere l'ILVA un'azienda normale? In tutti questi casi, i ricercatori (gli esperti, i tecnici) c'erano e stavano lottando per la propria autonomia per fare in modo che la POLITICA usasse i propri dati per indirizzare le scelte, mentre continuavano a lavorare. Sì, perché il ruolo della Ricerca è anche questo: **individuare evidenze scientifiche a supporto dei decisori politici. Mentre non dovrebbe competere ai ricercatori condurre battaglie politiche da medioevo finalizzate a rivendicare autonomia e risorse.**

¹⁶ Deliberazione della Corte dei Conti, n. 1/2012/G, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, I e II Collegio (n. 3/2012/G-Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, I e II Collegio - adunanza del 24 febbraio 2012)

Ma la verità è che i governi e i loro Ministri non amano essere valutati e monitorati dalla scienza e dagli Enti di Ricerca autonomi per definizione. Preferiscono avere Agenzie Pubbliche al loro servizio, che lungi dall'essere autonome nelle proprie valutazioni, si configurano come bracci operativi delle proprie azioni. Non per questo negative in sé, le Agenzie sono banalmente altro.

Per alcuni degli enti soppressi da Tremonti, come lo IAS, l'INSEAN e l'ENSE, la manovra nella versione definitiva di luglio 2010 ha "corretto il tiro" prevedendone l'accorpamento, o meglio lo scioglimento, in altri enti di ricerca e non presso i rispettivi Ministeri Vigilanti come sembrava dalle prime scritture. Per l'ISAE e l'ISPESL, la soppressione si traduce, invece, in un serio problema di democrazia e autonomia scientifica. Per tutti, anche per l'INRAN, **vale un minimo comun denominatore, che nel tempo abbiamo scoperto essere una chiave di lettura: gli enti soppressi NON SONO MAI Enti vigilati dal MIUR.**

6. Gli ENTI SOPPRESSI

6.1 ISAE - Istituto di Studi e Analisi Economica: un bavaglio evidente.

Nel 2010, il primo della lista degli enti da sopprimere per il Ministro dell'Economia è stato l'ISAE, vigilato proprio dal Dicastero di Tremonti, una storia a tratti perversa e incomprensibile. L'ISAE forniva analisi e dati indispensabili per le attività di programmazione economica: **valutazione economica della manovra finanziaria**, ma anche **indici di fiducia delle imprese e dei consumatori, previsioni di andamento del PIL**, tutti indici che negli ultimi mesi precedenti alla manovra avevano andamenti piuttosto negativi e le cui elaborazioni, con la soppressione dell'Ente, hanno rischiato di essere demandate tutte al **Ministero dell'economia, in barba alla terzietà e all'autonomia scientifica**¹⁷.

La manovra nella sua stesura definitiva ha trovato una soluzione che salva la forma ma non la sostanza: a partire dal 1° gennaio 2011 molte delle funzioni scientifiche ed istituzionali svolte dall'ISAE sono state trasferite all'ISTAT, insieme al personale di ricerca, tutto il resto viene trasferito al MEF. Beato chi riuscirà a capire, leggendo il **primo decreto attuativo del MEF "cosa" è stato trasferito e "a chi"**¹⁸. Certo è che il MEF non vigila più un ente Autonomo di analisi economica, l'ISAE non esiste più e l'ISTAT non è un ente di analisi economica. Il sito dell'EX-ISAE è irraggiungibile da mesi e tutte le attività che seguiva l'ISAE (comprese le previsioni di andamento del PIL) non sono più rintracciabili. In sintesi, chi "valutava" il MEF non esiste più, questo compito sembra scomparso, poi certo, molti ricercatori sono stati trasferiti all'Istat. Il pensiero che il MEF non *avesse voglia* di essere valutato da un ente autonomo e terzo, è davvero così assurdo? Chi ha fatto la valutazione dell'ultima finanziaria? Chi farà la valutazione delle prossime finanziarie? Perché il Presidente dell'ISAE, al Festival mondiale dell'Economia di Trento del 2010, lanciò un appello per l'autonomia scientifica in Italia, rimasto inascoltato? Perché centinaia di economisti di tutto il mondo hanno firmato la petizione contro la soppressione dell'ISAE e nessuno ne ha tenuto conto? **Il risparmio complessivo previsto per lo Stato grazie alla soppressione dell'ISAE, era di 135.000 euro: possibile immaginare che non fosse il risparmio il vero obiettivo?**

¹⁷ Era un ente non governativo dotato di una propria autonomia, riconosciuta da norme costituzionali e leggi inerenti agli enti di analisi e elaborazione di ricerche economiche. L'ISAE forniva **previsioni macroeconomiche annuali e trimestrali, utilizzando indicatori statistici, valutazioni qualitative e modelli econometrici**. Le analisi erano sia di tipo nazionale che di tipo internazionale, di breve, medio e lungo periodo. I campi di studio comprendevano studi di macroeconomia, microeconomia, di finanza pubblica e di politiche per la coesione sociale e territoriale. **Mensilmente pubblicava un indicatore per l'indebitamento e l'erosione dei risparmi delle famiglie**, uno dei principali indici statistici per valutare lo stato di salute dell'economia insieme al tasso d'inflazione, all'IVA sulla importazione e all'indicatore dell'andamento della domanda interna.

¹⁸ TESTO DEL DECRETO DEL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE 23 dicembre 2010 «Trasferimento delle funzioni e delle risorse dell'ISAE, ai sensi dell'articolo 7, comma 18, del decreto-legge n. 78 del 2010» (in Gazzetta Ufficiale n. 23 del 29 gennaio 2011)
<http://www.istat.it/it/files/2010/12/TESTO-DEL-DECRETO-DEL-MINISTRO-DELLECONOMIA-E-DELLE-FINANZE-23-dicembre-2010.pdf>

6.2 ISPEL-Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro: un conflitto d'interessi nella PA.

l'ISPEL era un ente di diritto pubblico, nel settore della ricerca, dotato di autonomia scientifica, organizzativa, patrimoniale, gestionale e tecnica, ed è stato soppresso. Tutte le funzioni, i compiti e le risorse sono trasferite all'INAIL. Nessuno riesce ancora a spiegarsi, dopo due anni, per quale motivo si possa ritenere opportuno sopprimere un ente di ricerca autonomo nel campo della prevenzione sul lavoro, prevedendone l'accorpamento ad un ente previdenziale come Dipartimento interno, senza tener conto del "conflitto" potenziale che ne deriva. I due enti, pur avendo in comune il tema della sicurezza sul lavoro, hanno ruoli ben distinti:

- l'ISPEL era un ente pubblico di ricerca e organo tecnico scientifico del servizio sanitario nazionale per la sperimentazione, il controllo, la consulenza, l'assistenza, l'alta formazione e documentazione in materia di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali;
- l'INAIL riscuote i contributi previdenziali e paga la pensioni di invalidità e inabilità, oltre a risarcire il danno in caso di infortuni sul posto di lavoro.

Ruoli ben distinti, dunque, **uno di carattere strettamente scientifico** che ha investito in ricerca e prevenzione anche d'avanguardia, *basti pensare alle scoperte scientifiche prodotte in materia di esposizione all'amianto*, **l'altro di carattere previdenziale e assicurativo** che di solito applica i dati delle ricerche ISPEL per le proprie valutazioni di merito. Risorse umane e personale con profilo talmente diverso al punto che nessuno è ancora in grado di inserire un ricercatore dell'ISPEL nei ruoli dell'INAIL.

L'Italia ha rinunciato ad un ente di ricerca che investiva in programmi complessi per la riduzione delle malattie, degli infortuni e del numero di morti sul lavoro, trasformandolo in una sorta di dipartimento di ricerca del più grande istituto assicurativo d'Italia. In un paese che conta decine di morti al giorno sui posti di lavoro, la ricerca in materia può essere soppressa e demandata ad un ente previdenziale che è lo stesso chiamato a corrispondere il risarcimento in caso di danno.

E' possibile immaginare che non ci fosse più molto interesse nell'evoluzione di programmi di ricerca che definiscono i danni che poi l'INAIL dovrà che risarcire? Speriamo tutti di no.

La soppressione dell'ISPEL avrebbe prodotto (sempre secondo le stime del 2010) un risparmio di 426 mila euro, a fronte di circa 13 milioni di euro che l'ente si procurava attraverso bandi internazionali. Conclusione dell'**operazione** ISPEL? Risparmio previsto di 426.000 euro (che non sono stati risparmiati ad oggi), rischio di perdere 13 milioni di euro di progetti (questi sì), l'ente che fa ricerca in materia di sicurezza del lavoro non esiste più e circa 500 precari rischiano di rimanere a casa a fine anno. Sì, perché sono tutti co.co.co. e nonostante le ultime notizie su potenziali proroghe per i precari della PA, i co.co.co. non è detto rientrino nella fattispecie. Siamo sicuri che le aziende private non traggano beneficio da un indebolimento dell'IspeL e della sua autonomia scientifica?

6.3 INRAN-Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione: possiamo rinunciare alla ricerca sulla nutrizione?

L'INRAN nasce nel 1936 come Istituto di Biologia all'interno dell'Università La Sapienza di Roma e passa successivamente negli '50 alla vigilanza MiPAAF come Istituto Nazionale della Nutrizione (INN), poi rinominato Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione (INRAN). Negli anni non ha mai perso la sua caratterizzazione come Ente di Ricerca Pubblica *super partes*, riferimento nazionale per le tematiche dell' **alimentazione e nutrizione**. L'identità scientifica dell'INRAN è stata progressivamente snaturata negli ultimi anni, prima con l'accorpamento operato da Tremonti nel 2010 degli enti ENSE (Ente Nazionale Sementi Elette) e INCA (Istituto Nazionale Conserve Alimentari), confluiti nell'INRAN **sulla base di meri criteri contabili**, oggi con la soppressione e **accorpamento al CRA**. Tale accorpamento non tiene conto della forte componente di ricerca nel campo della nutrizione e della salute dell'INRAN e non definisce modalità chiare di trasferimento di funzioni al CRA, notoriamente ente di ricerca in materia di agricoltura e non di nutrizione.

Le funzioni dell'ex INCA sono state addirittura sopresse e il personale messo in mobilità, l'ex ENSE seguirà l'INRAN nell'accorpamento al CRA. In questa situazione di incertezza non ci sono garanzie per il previsto rinnovo dei contratti del personale precario, mettendo così a rischio non solo il posto di lavoro di persone che hanno acquisito competenze e professionalità, ma anche il corretto svolgimento delle attività dei progetti di ricerca.

Si ritiene paradossale che il lavoro di ricerca svolto da più di 50 anni per migliorare la qualità degli alimenti e per tutelare il consumatore sia considerato uno spreco da tagliare. La sana alimentazione è uno degli elementi fondamentali per la salute e qualità della vita del cittadino e in questo contesto l'INRAN lavora da anni in rete con le principali Istituzioni Europee e Internazionali dove ora l'Italia rischia di perdere la sua rappresentatività. La ricerca in nutrizione e alimentazione non può che essere pubblica, perché solo il finanziamento pubblico, nazionale e internazionale, permette di non dover rispondere a logiche produttive o di interesse di parte. Proprio nel Paese della Dieta Mediterranea, che l'Inran ha contribuito a diffondere nel mondo con l'adeguato supporto scientifico, si mette in discussione l'utilità dell'INRAN. Le conoscenze scientifiche in ambito nutrizionale costituiscono una risorsa per l'Italia, un bene comune da proteggere e valorizzare. Risparmiare nell'immediato, rischiando di perdere determinate linee di ricerca nell'accorpamento al CRA, non solo sarebbe eticamente inaccettabile, ma addirittura fallimentare in termini economici generali. La situazione paradossale dell'INRAN dimostra in tutta evidenza che gli interventi del Governo nel settore della ricerca sono stati effettuati senza alcuna analisi delle competenze e funzioni degli enti di ricerca.

7. La Riforma Necessaria (le proposte)

A valle di queste osservazioni, si ritiene necessario, nell'imminente futuro, affrontare il tema dell'autonomia scientifica, delle risorse, della *governance* e della precarietà attraverso una riforma complessiva degli EPR.

E' possibile sostenere che nel nostro Paese si sia strutturato un **vuoto** importante in termini di vigilanza e tutela, non già degli enti, ma **dell'autonomia scientifica** della ricerca e che vada urgentemente colmato. E' assolutamente prioritario evitare che esistano ancora enti "in mano" a singoli Ministri di turno in grado di sopprimerli con una norma nascosta nelle manovre finanziarie. Tutto ciò sarebbe evitabile promuovendo una *governance* unitaria degli EPR e la nascita di un'autorità che abbia il compito di tutelare l'**autonomia** della Ricerca Scientifica Pubblica.

Contemporaneamente si rende necessario **sostenere la continuità e la stabilità dell'attività di ricerca** anche attraverso la promozione di percorsi di carriera chiari, da sottrarre alla precarietà e alla discrezionalità, che diano a ciascuno la possibilità di lavorare con adeguato riconoscimento di retribuzione, diritti e tutele e con l'opportunità di competere in tempi certi e secondo modalità trasparenti ai fini dell'ingresso in ruolo.

Le criticità del sistema a cui dare risposte urgenti sono da considerare superabili, non sono legate alla qualità delle risorse umane né alla qualità del lavoro degli enti, non sono limiti di natura endemica, sono affrontabili dalla politica di concerto con la comunità scientifica e le organizzazioni rappresentative dei lavoratori.

E' necessario costruire un **percorso condiviso e trasversale** rispetto all'utilità per l'Italia di avere un sistema della Ricerca pubblica efficace e connesso al rilancio dell'economia del paese, **superando la logica miope dei tagli e della precarizzazione del lavoro per avviare una stagione lungimirante di investimento in sviluppo e ricerca che avvicini l'Italia al resto d'Europa (per avvicinarci alla media europea del 2% di spesa rispetto al PIL nazionale, sarebbe necessario incrementare la spesa totale in R&S dell'Italia, almeno, di 15 miliardi di euro).**

Le questioni su cui si rende necessario agire, sono:

1. **stimare i finanziamenti agli EPR allineandoli** a quelli degli altri Paesi Europei.
2. **superare la "frammentazione" gestionale e organizzativa** attuale, avviando un percorso di programmazione strategica unitaria e di lungo periodo, in grado di sfruttare economie di scala interne, valorizzare le eccellenze, sviluppare la collaborazione fra enti università e imprese.
3. **tutelare la terzietà e l'indipendenza** delle attività di ricerca pubblica.
4. **rendere gli enti di ricerca Istituzioni innovative e snelle**, puntando su organizzazioni "funzionali" e flessibili e superando il verticalismo piramidale tipico della Pubblica Amministrazione italiana.

5. **rendere stabile il personale di ricerca** all'interno degli EPR, superando le criticità dovute alla diffusa precarietà del personale.
6. Sviluppare un **sistema condiviso di valutazione interna** che rispetti l'eterogeneità dei campi d'indagine e la peculiarità delle differenti comunità scientifiche (l'ANVUR ha competenza solo per gli enti vigilati dal MIUR, ciononostante è un soggetto al centro di troppe critiche condivisibili per desiderarne l'ampliamento dello spettro d'intervento);

Rispetto a questi temi, l'aumento del Fondo Ordinario di tutti gli enti è da ritenersi il prerequisito fondamentale di qualsiasi intervento: è assolutamente imprescindibile recuperare le risorse "perdute" negli ultimi anni. Le Risorse economiche e finanziarie previste per il Sistema della Ricerca devono essere adeguate a coprire le spese ordinarie degli Enti. Imprescindibile raggiungere i livelli di investimento minimi previsti dall'Europa e superare la diffusa precarietà presente nel comparto. Sarebbe ingenuo immaginare che la soluzione dei problemi dipenda solo dalle regole: non è così, la condizione di scarsità delle risorse è ormai tale da rendere difficile addirittura l'approvazione dei bilanci annuali degli enti.

Parallelamente all'adeguamento delle risorse (umane e finanziarie), si ritengono necessarie tre azioni congiunte per il rinnovamento del Sistema:

1. L'istituzione di uno "statuto speciale" per il comparto della RICERCA PUBBLICA rispetto al resto della PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

Questo permetterebbe di sbloccare il Turn Over, modificare i meccanismi di finanziamento e di accesso ai progetti speciali, avviare un processo di sburocrazia degli enti, puntare su una maggiore flessibilità degli Epr nel rapportarsi a Università e Imprese. Tale statuto speciale dovrebbe essere la cornice all'interno della quale avviare, anche, un processo di democratizzazione della gestione del "potere" nella Ricerca Pubblica, slegando l'individuazione dei vertici, dei CDA e dei dirigenti da meccanismi gerarchici, di anzianità e politici.

Inoltre, lo sblocco del Turn Over consentirebbe ai precari della ricerca di accedere a stabilizzazioni legate al merito, slegando i dipendenti degli EPR dai vincoli di bilancio che oggi tengono precari 10.000 lavoratori degli EPR. Basterebbe applicare anche in Italia, come in Europa e nel Mondo, la *Tenure Track*, già prevista dal nostro ordinamento. Infine questo passaggio dovrebbe prevedere lo sblocco, se non il superamento, del meccanismo delle Piantine Organiche, assolutamente inadatto ad una programmazione flessibile e complessa come è quella della Ricerca negli EPR. Le Piantine Organiche ingessano gli Enti, riducendone la competitività sul piano internazionale, aprendo spazi per sotto-inquadramenti dei lavoratori e impedendo percorsi di carriera legati al merito.

*E' necessario che gli EPR non vengano trattati come Ministeri e venga rispettata la loro natura di produttori di innovazione e ricerca, agevolando l'utilizzo di strumenti di valorizzazione del merito già esistenti come la *Tenure-track*. E' assolutamente necessario che l'istituzione di uno "statuto speciale" per il comparto permetta alla ricerca di essere un laboratorio di esperienze e procedure innovative unicamente legate al merito e all'efficienza.*

2. E' necessario l'avvio di un ampio processo di riforma della Governance del Sistema degli EPR, condiviso da tutti i soggetti coinvolti (vertici degli enti, parti sociali, comunità scientifica, ministeri vigilanti, associazioni di ricercatori) in grado di superare l'attuale differenza di norme e trattamenti fra enti vigilati dal Miur ed enti vigilati da altri Ministeri. In questo quadro si ritiene assolutamente necessaria l'adozione SOSTANZIALE e non formale della Carta Europea dei Ricercatori in tutto il Sistema degli EPR ITALIANI e l'immediata istituzione di un gruppo di lavoro partecipato presso le Commissioni Parlamentari deputate che sviluppi una proposta di riforma della Governance per affrontare il tema della Regia unica senza rischiare ulteriori accentramenti di potere nelle mani del Governo.

E' necessario superare la frammentazione esistente, il sistema delle vigilanze incrociate e multiple e supportare un ampio processo di coordinamento, integrazione e cooperazione fra enti di ricerca, università, imprese e Ministeri vigilanti, individuando la migliore strategia per una *governance* unica e/o trasversale di tutti gli enti di ricerca del paese, dotando il sistema di una programmazione pluriennale in grado di sostenere il rilancio, l'innovazione e la crescita del paese. *Rispetto a questo punto è necessario aprire un dibattito serio, che si sta svolgendo anche in Europa,*

su come superare la distinzione, ormai datata, fra Ricerca di Base e Ricerca Applicata che vede nel Modello NIS (National Innovation System) la necessità di creare sistemi di innovazione complessi ed integrati in cui Università, Enti di Ricerca e Imprese concorrano all'innovazione e allo Sviluppo del paese. Il Modello cosiddetto "a tre gobbe" è stato superato dalla Scienza prima di tutto, l'interdisciplinarietà produce innovazione solo se viene garantita l'autonomia della Comunità Scientifica. In Francia, in Germania e in Olanda questi temi sono affrontati da anni, nel nostro Paese siamo ancora arroccati su vecchi modelli che non possono funzionare. Gli EPR come l'ISS, l'ISPRA e l'INGV pur dovendo comunicare costantemente fra di loro per la tutela del nostro territorio sono vigilati da tre Ministeri differenti, solo per fare un esempio.

3. l'Istituzione di organi di garanzia e tutela rispetto all'autonomia, la terzietà e l'indipendenza delle attività di ricerca degli EPR. Tale/i soggetto/i dovranno garantire autonomia e indipendenza scientifica dalla Politica, dal Governo e dai Ministeri vigilanti, i quali, al di là della definizione di indirizzi e priorità strategici, legati all'interesse nazionale e di normative di valutazione che rispettino i criteri della comunità scientifica internazionale, non devono condizionarne le metodologie, le procedure e i risultati;

Si ritiene sia assolutamente necessario l'istituzione (magari transitoria) di un soggetto terzo in grado di tutelare l'autonomia della ricerca scientifica anche rispetto a "tagli e soppressioni" di enti, un soggetto istituzionale autonomo e terzo in grado di impedire soppressioni sospette e accorpamenti che potrebbero andare a discapito della società civile, un soggetto terzo rispetto al governo che risponda agli art.9 e 33 della Costituzione.

Audizione VII Commissione del Senato

Aprile 2014, affare n. 235 (Enti di Ricerca)

Status Giuridico dei Ricercatori: l'Europa lontana.

-Rete Ricerca Pubblica-

Nell'ultimo decennio il rilancio del ruolo della ricerca scientifica nel complesso del sistema produttivo è stata al centro dell'attività del Consiglio e della Commissione Europea. A partire dalla comunicazione n. 6 del 18 gennaio 2000, *Verso uno spazio europeo della ricerca*, i due organi si sono occupati di indicare le condizioni per la creazione di uno Spazio europeo della ricerca connesso e dinamico. Gli obiettivi contenuti nella comunicazione sono poi stati tradotti nella cosiddetta "strategia di Lisbona", orientata a rendere l'Europa **un economia basata sulla conoscenza, in cui le professioni scientifiche assumono grandissimo rilievo**.

Inoltre, con la Raccomandazione 2005/251/CE, contenente la **Carta europea dei ricercatori** e il **Codice di condotta per l'assunzione dei ricercatori**, la Commissione ha puntato ad ottenere una base giuridica comune per la disciplina dello **status dei ricercatori** includendo nel proprio ambito di applicazione tutte *«le persone che svolgono attività professionali nella R&S, in qualsiasi fase della carriera e indipendentemente dalla loro classificazione»*.

Si puntava a ridurre le differenze presenti nei diversi Paesi membri, mentre la distinzione tra la natura pubblica o privata del datore di lavoro veniva sostituita dal dato oggettivo di ospitare personale che svolge attività di ricerca.

La Carta europea dei ricercatori contiene numerosi principi volti sia ad orientare l'attività di ricerca ad un'effettiva redditività sociale sia a garantire la libertà del ricercatore di seguire i percorsi lavorativi più idonei alla sua formazione ed alla progressione delle conoscenze. La flessibilità degli orari di lavoro, la continuità dell'impiego, l'adeguatezza delle retribuzioni e delle misure di previdenza sociale, la mobilità geografica ed intersettoriale, sono tutte condizioni indicate come elementi connaturati all'attività di ricerca e che, come tali, devono essere favorite dai datori di lavoro, nonché ricevere un **adeguato rilievo in sede di valutazione delle carriere**.

Il Codice di condotta per l'assunzione dei ricercatori, complementare alla Carta, fissa una **disciplina uniforme in materia di reclutamento del personale**, per favorire la mobilità dei Ricercatori su base europea puntando su meccanismi di selezione trasparenti e su valutazioni che tengano conto dei meriti, nonché della molteplicità di esperienze svolte, anche in termini di cambiamenti geografici, di settore o di disciplina.

Non a caso nel **VII Programma Quadro**, relativo agli anni 2007-2013, era presente un intero capitolo dedicato alle **"Persone"** che puntava a realizzare un sistema di finanziamento dell'attività dei ricercatori capace di accompagnarli lungo tutto l'arco della loro carriera. Le azioni del Programma, infatti, si presentavano raggruppate in cinque diversi temi che, oltre alla formazione iniziale, riguardavano la formazione continua, l'integrazione tra università e imprese, l'internazionalizzazione e il contatto con il grande pubblico. Pertanto, in quanto motori primi dell'innovazione e ricettori delle tendenze di sviluppo di una nuova dimensione integrata dell'economia e della società i ricercatori risultano essere un fattore centrale di un settore in cui l'Europa può continuare a perseguire politiche di piena occupazione, puntando sulla digitalizzazione e sull'avanzamento tecnologico

Più recentemente, la *Comunicazione della Commissione n. 808 del 30 novembre 2011*, Programma quadro di ricerca e innovazione "HORIZON 2020", ha rilanciato il ruolo della ricerca scientifica nell'economia europea sottolineando come attraverso lo sviluppo scientifico l'Europa possa divenire un mercato altamente avanzato capace di inserirsi integralmente nel più ampio contesto internazionale per continuare ad avere un ruolo nella società globalizzata del domani.

Di conseguenza, per quanto dai tempi di Lisbona ad oggi il quadro economico complessivo sia profondamente mutato, l'approccio comunitario al problema del personale addetto alla ricerca scientifica offre un orientamento costante e chiaro. **La figura di ricercatore che emerge dalle politiche comunitarie è una figura unitaria ed omogenea e ad essa si ricollega uno status giuridico che consiste fundamentalmente nella possibilità di muoversi liberamente nella totalità dello Spazio europeo della ricerca e nei diversi settori che ne fanno parte, siano essi le università, gli enti pubblici di ricerca o le imprese.**

Dunque, nell'impostazione comunitaria, gli Stati membri devono concretamente favorire **l'autonomia e la libertà del ricercatore** attraverso i loro ordinamenti giuridici, ampliando le possibilità di perseguire in modo non programmabile percorsi di formazione che durano per l'intera vita e di cui possono fare parte esperienze molto diversificate sia per settore sia per luogo di svolgimento dell'attività di ricerca.

In quest'ottica il diritto comunitario ha formulato atti contenenti una riscrittura complessiva della fisionomia del ricercatore e volti ad indirizzare gli ordinamenti verso una disciplina uniforme delle carriere scientifiche in cui obiettivi primari sono lo stimolo per l'interesse alla ricerca sin dalla formazione scolastica, la creazione delle condizioni per il rientro in Europa di ricercatori spostatisi in altri sistemi scientifici e l'attrazione di personale di ricerca da Paesi terzi.

In particolare nello Spazio Europeo della Ricerca (SER), nella Carta europea dei ricercatori e nel Codice di condotta per l'assunzione dei ricercatori vengono definiti i tratti comuni delle professioni scientifiche cui ricollegare uno status giuridico ed economico il più possibile omogeneo in tutta l'Unione.

Negli anni è stato adottato un pacchetto di azioni complessivamente dirette a strutturare la «libertà della conoscenza» come la «quinta libertà dell'Unione» e a creare una partnership europea in materia di regolamentazione delle carriere dei ricercatori, evidenziando la necessità di attribuire maggiore efficacia ai temi dell'apertura delle assunzioni, alla portabilità delle sovvenzioni e degli strumenti previdenziali, al miglioramento delle retribuzioni e delle esperienze formative, anche concludendo accordi bilaterali tra gli Stati per aumentare il livello di obbligatorietà delle norme in materia Spazio europeo della ricerca.

Per quanto riguarda il Sistema Italiano che vede la presenza nel settore pubblico dei Ricercatori Universitari e dei Ricercatori degli Epr, questo è particolarmente inadatto all'adeguamento previsto dalla Carta Europea. L'attuale condizione professionale del ricercatore degli Epr risulta poco *idonea* ad inserirsi nelle tendenze di evoluzione del settore in Europa a causa delle scelte compiute dal nostro legislatore negli ultimi decenni. Così, mentre in Europa si tende a strutturare in modo unitario la carriera del ricercatore, in Italia abbiamo almeno tre, se non quattro, figure riconducibili a quella del ricercatore (che non corrispondono a "status giuridici" o altrettanti contratti collettivi): il ricercatore degli Epr, il ricercatore universitario, i ricercatori del settore privato, il ricercatore del Sistema Sanitario (pubblico e privato). L'ordinamento italiano è caratterizzato da separazioni e differenziazioni

che tuttora caratterizzano il sistema scientifico italiano e che, sotto molti aspetti, sembrano costituire un serio ostacolo alla piena realizzazione delle indicazioni comunitarie.

E' necessario, dunque superare almeno il regime giuridico dei ricercatori coinvolti nella seconda rete di ricerca (Gli Enti Pubblici di Ricerca) che appare essere ancora segnato dallo status di *dipendente pubblico* introdotto negli anni Settanta dalla legge sul parastato.

In particolare, non sembrano esser state tradotte in norme di diritto positivo davvero efficaci le specificità della professione del ricercatore che la Costituzione repubblicana ha sempre affermato attraverso il riconoscimento dell'autonomia e della libertà della ricerca indipendentemente dal luogo in cui essa si svolge. La piena attuazione delle prescrizioni costituzionali non solo consentirebbe oggi di riformare significativamente il sistema italiano della ricerca, ma favorirebbe anche la riconnessione tra l'ambito nazionale e lo Spazio europeo della ricerca.

Inoltre, la totale incomunicabilità tra ricerca extra-universitaria degli Epr ed universitaria che continua a caratterizzare il sistema italiano appare un serio ostacolo alla realizzazione di potenzialità positive che invece dovrebbero essere assecondate e sviluppate. La netta separazione tra i due contesti è un dato tanto consolidato del nostro ordinamento da essere stata ignorata anche dai più recenti interventi di riforma.

Pertanto, si può affermare che, a fronte di politiche comunitarie volte ad attribuire alle risorse umane un ruolo di primaria importanza nella creazione dell'economia della conoscenza e della ricerca europea, **la condizione giuridica dei ricercatori italiani rimane caratterizzata da una notevole frammentazione.** Ciò comporta uno schiacciamento dell'elemento umano rispetto alle organizzazioni di appartenenza, poiché lo *status giuridico ed economico* di ogni ricercatore non universitario (o degli Epr) non è determinato dalla qualità del suo lavoro o dalle capacità di innovazione che può apportare, ma è fortemente legato alle scelte organizzative dell'ente a cui fornisce le proprie prestazioni. Di conseguenza l'attuale situazione non consente una piena integrazione tra il sistema scientifico interno e Spazio europeo della ricerca: le politiche comunitarie in materia di valorizzazione delle professioni scientifiche non sono penetrate nel tessuto produttivo italiano, ma appaiono essersi semplicemente sovrapposte alla vecchia impostazione del nostro sistema della ricerca. Ciò significa che le iniziative avviate a livello europeo non consentono, per limiti tutti Italiani, lo sviluppo della nostra realtà scientifica nazionale.

Occorre, dunque procedere rapidamente a:

- 1) **Definire una specificità del comparto Ricerca che consenta un'azione unica di coordinamento e vigilanza per tutti gli EPR, lo distacchi dalla PA tout court e ne sottoponga il personale ad un comune trattamento giuridico, restituendo ai ricercatori degli EPR pari dignità rispetto ai colleghi Universitari.**
- 2) **Definire norme comuni e meccanismi di vera interscambiabilità con l'Università di tutti gli Epr (attualmente solo alcuni EPR hanno rapporti stabili con le Università).**
- 3) **Cambiare radicalmente i meccanismi di progressione di carriera, introducendo meccanismi di tenure-track, rivedendo gli attuali meccanismi di valutazione che si sono mostrati inadeguati.**

Audizione VII Commissione del Senato

Aprile 2014, affare n. 235 (Enti di Ricerca)

Istituto Superiore di Sanità

Ente Pubblico di Ricerca – vigilato dal Ministro della Salute

-Rete Ricerca Pubblica-

In base al D.lgs. 419/1999 ed al DPR n.70 del 20/1/2001 l'Istituto Superiore di Sanità (ISS) è ente pubblico di ricerca con funzioni di organo tecnico-scientifico del sistema sanitario nazionale. Svolge attività di ricerca, sperimentazione, controllo, consulenza, promozione della salute e formazione applicate alla tutela della salute pubblica. L'Iss è sottoposto alla vigilanza del Ministro della Salute. A seguito dell'ultimo decreto di riordino e della conseguente trasformazione in ente è attualmente organizzato in Dipartimenti, Centri Nazionali e Servizi Tecnico-Scientifici. Il precedente riordino ha già in parte ottemperato alla eliminazione di duplicazioni organizzative e funzionali e alla limitazione del numero delle strutture previste dal Disegno di Legge 1441 quater approvato alla Camera il 28.10.2008.

Quali sono oggi i compiti dell'ISS

L'ISS svolge, nell'ambito dei suoi compiti istituzionali, attività di ricerca scientifica per le materie del Piano Sanitario Nazionale. Nell'ambito delle attività per la promozione e la tutela della salute, promuove e conduce programmi di studio e ricerca di base, clinica ed epidemiologica. Promuove sperimentazioni sul versante clinico terapeutico e su quello dello sviluppo tecnologico per la salute. L'ISS, inoltre, svolge controlli, a fronte di specifiche richieste del Ministro della Salute o delle Regioni, su farmaci, vaccini, dispositivi medici, prodotti destinati all'alimentazione e presidi chimici e diagnostici. L'ISS esegue accertamenti ispettivi, controlli di Stato ed analitici, accertamenti e indagini igienico-sanitarie in relazione all'ambiente. Si occupa di misurare e monitorare la prevalenza, l'incidenza delle patologie nella popolazione e la mortalità generale e per causa. Infine, l'ISS collabora con il Ministro della Salute all'elaborazione e attuazione della programmazione sanitaria e scientifica del Paese; fornisce consulenza al Ministro della Salute, al Governo e alle Regioni in materia di tutela della salute pubblica e per la formulazione dei rispettivi piani sanitari. L'ISS progetta e svolge un'importante attività di formazione per le discipline biomediche per gli operatori del Servizio Sanitario Nazionale.

L'ISS ha compiti istituzionali insostituibili in materia di salute pubblica basati su attività di ricerca, valutazione, controllo e consulenza tecnico-scientifica, che si avvalgono della compresenza di competenze multidisciplinari, in cui le componenti di ricerca e di controllo sono in stretta connessione tra loro. In questo contesto, l'ISS svolge un ruolo nazionale di coordinamento e strettamente connesso agli orientamenti sanitari europei.

L'ISS è l'unico ente scientifico italiano specificamente dedito alla ricerca ed all'innovazione nei campi della sanità pubblica e della prevenzione. È questo specifico che ne rende essenziale il ruolo. In un sistema sanitario caratterizzato da un'autonomia regionale crescente è quanto mai necessaria la presenza di un ente in grado di fornire evidenze scientifiche per formulare standard condivisi a livello nazionale su tematiche rilevanti, quali ad esempio alimenti, ambiente, fasce di cittadinanza deboli, ecc.

Evoluzioni degli ultimi anni

Negli ultimi anni la dotazione complessiva assegnata dallo Stato ha subito ripetute decurtazioni (circa 10 milioni di euro). Ciò ha significato un drammatico restringimento dei fondi destinati sia alla ricerca che alle attività di controllo, ed il crescente ricorso a fonti extramurali di finanziamento (da Unione Europea, MIUR, Ministero della Salute, Ministero degli Esteri, Regioni, Fondazioni con finalità scientifiche).

Se da un lato l'accesso a fondi extramurari, nazionali ed internazionali, testimonia l'eccellenza dell'attività di un ente all'avanguardia nella ricerca biomedica, tuttavia lo sbilanciamento eccessivo del finanziamento ISS verso la componente extramuraria pone problemi sostanziali di ruolo e di gestione. Il crescente ricorso a fondi extramurari non garantisce infatti la necessaria terzietà del ruolo dell'ISS.

Lo squilibrio nelle fonti di finanziamento non assicura inoltre continuità ad attività di rilevanza istituzionale. Infine la tipologia e dimensione delle attività dell'ISS richiedono investimenti su una scala incompatibile con i finanziamenti ai singoli progetti di ricerca.

Il blocco reiterato del reclutamento unitamente a quello del "turnover", l'interruzione del processo di stabilizzazione avviato nel 2007 ha determinato la cronicizzazione del fenomeno del precariato che ad oggi comprende centinaia di persone che vanno a colmare le esigenze strutturali di questo istituto, restando marginale il reclutamento temporaneo su uno specifico obiettivo di progetto.

Necessità e urgenze dell'ISS

Affinché l'ISS possa continuare a svolgere in modo autorevole il proprio compito è fondamentale che esso possa disporre di:

- Autonomia dall'autorità governativa (il Ministero della Salute in primis).
- Terzietà rispetto ai vari soggetti che operano nel campo della salute.
- Adeguato finanziamento pubblico per la ricerca
- Dotazione organica adeguata e stabile, basata su un piano di assunzioni straordinario e sulla definizione di un chiaro percorso di accesso al lavoro per il futuro
- Coordinamento adeguato con gli altri enti pubblici di ricerca che svolgono attività nel settore della salute, anche potenziando il ruolo di indirizzo che l'ISS ha su questo tema.

1 aprile 2014

RETE RICERCA PUBBLICA

Libera aggregazione di lavoratori della ricerca pubblica
per la salvaguardia della libertà e dell'indipendenza della ricerca in Italia

Manifesto

La Rete Ricerca Pubblica sostiene la necessità che tutti i soggetti interessati (istituzioni, movimenti e singoli) si adoperino per:

- 1. garantire all'attività di ricerca autonomia e indipendenza scientifica dalla Politica, dal Governo e dai Ministeri vigilanti**, i quali, al di là della definizione di indirizzi e priorità strategici, legati all'interesse nazionale e di normative di valutazione che rispettino i criteri della comunità scientifica internazionale, non devono condizionarne le metodologie, le procedure e i risultati;
- 2. promuovere a tutti i livelli la diffusione del valore della ricerca scientifica** come fonte di benessere collettivo, di crescita della qualità della vita, di miglioramento degli strumenti per le decisioni di vasto impatto sociale;
- 3. sostenere la continuità e la stabilità dell'attività di ricerca** anche attraverso la promozione di percorsi di carriera chiari, da sottrarre alla precarietà e alla discrezionalità, che diano a ciascuno la possibilità di lavorare con adeguato riconoscimento di retribuzione, diritti e tutele e con l'opportunità di competere in tempi certi e secondo modalità trasparenti ai fini dell'ingresso in ruolo.

Tipologie di attività della Rete Ricerca Pubblica

- Lavorare alla *costruzione* di un soggetto "autorevole" e inclusivo che richiami il dibattito pubblico sui temi dell'autonomia e dell'indipendenza della ricerca.
- Difesa, promozione e **diffusione del valore della ricerca scientifica** mediante strumenti di comunicazione di carattere innovativo con vasto impatto mediatico.
- Realizzazione di iniziative di informazione sulla *Mission* e sulle attività della *Rete Ricerca Pubblica* in tutti gli Enti di Ricerca Pubblici (Epr e Università).
- Promozione del confronto e del **dibattito interno alla comunità scientifica** sui temi dell'autonomia, dell'indipendenza e della diffusione della cultura della ricerca scientifica.
- Redazione di **documenti tecnici** utili al dibattito politico in materia di Politiche della Ricerca, compreso il tema della valutazione dei risultati della produzione scientifica dei singoli ricercatori e dei gruppi di ricerca.

Roma, Luglio 2010