

IL PERSONALE DEGLI ISTITUTI DI RICERCA NELLA LEGGE QUADRO SUL PUBBLICO IMPIEGO

A. QUARANTA

Presidente di Sezione del Consiglio di Stato; Capo di Gabinetto del Ministro per la Funzione Pubblica

Questa mia breve relazione, sulle problematiche concernenti il personale dipendente dagli istituti di ricerca, ha carattere strettamente personale, e vuole rappresentare un modesto contributo per onorare un organismo prestigioso quale l'Istituto Superiore di Sanità, nel cinquantesimo anniversario della sua costituzione.

Mi preme precisare che non prendo la parola come rappresentante ufficiale del Dipartimento della Funzione Pubblica, nel quale mi trovo ad operare in questo periodo; quanto dirò, pertanto, non può essere interpretato come posizione ufficiale del Dipartimento stesso. Si tratta esclusivamente di mie considerazioni di carattere del tutto personale.

Le problematiche connesse al personale degli istituti di ricerca, lo ha ricordato poco fa l'amico Sepe, si presentano oggi molto complesse. Per dare un quadro molto approssimativo della situazione, occorre partire dalla considerazione che attualmente questo personale è disciplinato, sia sul piano dello stato giuridico, che su quello del trattamento retributivo, in modo estremamente differenziato. A mero titolo esemplificativo si può procedere ad una indicazione di enti, istituti ed organismi di vario genere e diversa natura giuridica, dai quali dipendono categorie di persone suscettibili di essere qualificate come addette alla ricerca.

Si può partire dalla prima categoria che è prevista dalla legge n. 70 del 1975 del parastato, che, come ben sapete, ha individuato, al punto 6 del Capo II della tabella allegata alla stessa legge, gli enti scientifici di ricerca e sperimentazione. Si tratta di personale disciplinato per la parte giuridica, dalla citata legge n. 70 del 1975 e per quanto attiene al trattamento economico, dagli accordi collettivi previsti dall'art. 28 della stessa legge.

Per questo personale, allo stato, si applica il contratto che è stato approvato con il Decreto Presidenziale del giugno 1983, n. 346, il cosiddetto accordo per il parastato.

Un secondo organismo che ha alle dipendenze personale addetto alla ricerca in senso lato, è il Comitato Nazionale per la Ricerca e lo Sviluppo dell'Energia Nucleare e per le Energie Alternative, l'ENEA, che ha

preso il posto del CNEN e che è stato istituito con la legge del 5 marzo 1982, n. 84.

L'art. 8 della legge in questione, ha previsto la stipulazione di appositi contratti di lavoro per il personale dipendente. Si tratta però di una previsione normativa che precede l'entrata in vigore della legge quadro sul pubblico impiego, in ordine alla quale in seguito svolgerò alcune considerazioni.

Allo stato attuale la delibera recettiva del contratto che è stato stipulato per questo personale, risulta approvata nel dicembre del 1982 dal Ministro dell'Industria, sentito il Ministro del Tesoro. La durata del contratto va dal 1° gennaio 1983 al 30 dicembre del 1985. Esamineremo, successivamente, quali problemi in particolare determina questo tipo di ente.

Venendo all'Istituto Superiore di Sanità mi limito a ricordare che per il personale da esso dipendente, che è personale statale a tutti gli effetti, si applicano varie fonti normative, fra cui particolare importanza assume il DPR n. 344 del 1983, che ha approvato il contratto concernente i dipendenti dei Ministeri.

E' in proposito opportuno evidenziare l'estrema disomogeneità che caratterizza l'attuale situazione giuridica e in special modo retributiva del personale dell'Istituto; in relazione, infatti, alle singole carriere di appartenenza vigono diversi sistemi di regolamentazione dei relativi trattamenti economici.

In breve si può dire che gran parte del personale dell'Istituto, risultando inquadrato — ai sensi dell'art. 1 della legge n. 312 del 1980 — nelle qualifiche funzionali, segue la sorte contrattuale del personale ministeriale.

Le carriere direttive tecniche dei ricercatori e dei dirigenti di ricerca hanno goduto, fin dalla citata legge n. 312, di una regolamentazione specifica e per certi versi peculiare. L'art. 1, difatti, ha rinviato al trattamento economico dei docenti universitari, nelle more di un assetto e definitivo assetto giuridico.

Infine, a conferma di una situazione di estrema eterogeneità, occorre ancora far menzione della dirigenza amministrativa — che come è noto è disciplinata dal richiamato DPR n. 748 del 1972 —, del personale ad essa collegato e della carriera direttiva appartenente

al ruolo ad esaurimento, per il cui trattamento si rinvia alle specifiche normative succedutesi nell'arco di questi ultimi anni.

Poi c'è l'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro, l'ISPESL, alle dirette dipendenze del Ministro della Sanità, istituito in applicazione dell'art. 23 della legge di riforma sanitaria, con un Decreto del 1980, il n. 619, in sostituzione dell'Ente Nazionale per la Prevenzione Infortuni e dell'Associazione Nazionale per il Controllo della Combustione.

Il decreto in argomento ha attribuito all'Istituto parte delle competenze di pertinenza dei soppressi ENPI ed ANGC, di cui ha assorbito anche contingentati di personale.

L'art. 16 del D P R n. 619 del 1980 prevede che la disciplina del personale dell'ISPESL, che è personale statale, deve essere conforme a quella vigente per l'Istituto Superiore di Sanità.

Tuttavia, tenuto conto che detto ente ha attratto operatori di varia provenienza e, tralasciando le questioni connesse alla non ancora avvenuta confluenza nei nuovi ruoli statali, in esso trova applicazione, in questa fase contingente, anche il D P R n. 346, che recepisce gli accordi che disciplinano il trattamento economico del personale del parastato, per il triennio 1983-85.

Bisogna, inoltre, considerare l'Istituto Italiano di Medicina Sociale, che la legge n. 70 del 1975, invece di collocare tra gli enti di ricerca, ha inserito tra gli enti culturali; sicché per il personale dipendente da questo Istituto, si applica la disciplina vigente nell'ambito del parastato, senza che sussista alcuna correlazione con quella particolare prevista per il personale di ricerca. Eppure è sicuramente un ente che svolge ricerca e che è suscettibile di essere qualificato come ente di ricerca agli effetti della legge quadro sul pubblico impiego.

Vanno poi considerati gli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria e talassografica; si tratta di 22 istituti che sono stati qualificati come enti di diritto pubblico da un decreto presidenziale del 1967. Essi si avvalgono principalmente di personale statale, che proviene per lo più dal Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, anche se una parte dello stesso, specialmente quello operaio, è assunto direttamente con contratti di diritto privato dagli istituti di ricerca in questione e con applicazione del trattamento vigente per il personale statale non di ruolo. Al riguardo successive fonti normative hanno regolamentato più compiutamente la materia.

Vengono ancora in considerazione le Stazioni sperimentali dell'industria, che sono enti di diritto pubblico che si avvalgono di personale in parte di provenienza statale, prevalentemente dal Ministero dell'Industria e in parte non statale; un apposito regolamento del 1972 sostanzialmente richiama la disciplina del personale statale.

Ancora vengono in considerazione gli Osservatori astronomici, astrofisici, vulcanologici e vesuviani, che sono citati dalla legge del 1970, ma soltanto al fine di escluderne l'applicazione.

Infine, l'Istituto Centrale di Statistica, il cui personale è considerato, come quello dell'Istituto Superiore di Sanità, personale statale ed è quindi disciplinato dal DPR n. 344 e per la dirigenza dal decreto n. 748 del 1972. Per questo personale in particolare vi sono state alcune provvidenze contenute in una legge del 1977, la n. 119.

In una situazione differenziata, rispetto a quella fin qui esposta, si trova il personale docente delle Università, il quale è chiamato a svolgere istituzionalmente, accanto alla funzione didattica, anche una funzione di ricerca.

E' nota la caratterizzazione del personale delle Università; si tratta di personale che, almeno per ora, è escluso dalla contrattazione del rapporto per la sua analogia con il personale dirigente dello Stato e, quindi, è disciplinato da apposite fonti normative di carattere primario.

Questa elencazione non esaurisce probabilmente il discorso; va difatti considerato che anche altri organismi svolgono funzioni di ricerca. Mi riferisco in particolare agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico — che sono previsti dall'art. 42 della legge di riforma sanitaria, la 833 del 1978 — ed a tutta una miriade di istituti ed enti di ricerca che svolgono la loro attività a livello regionale; per quest'ultimi si pone tutta una serie di problemi strettamente collegati all'appartenenza ad un organismo ad autonomia costituzionalmente garantita, quale quello regionale. Ora, tutta questa elencazione consente di cogliere un primo dato di fondamentale rilievo, che è costituito dalla eccessiva eterogeneità delle fonti normative che disciplinano il rapporto di lavoro, sia sotto il profilo dello stato giuridico, che dal punto di vista del trattamento economico di questa varia gamma di personale. E si tratta di personale che svolge funzioni strutturalmente identiche ancorché con appartenenza ad enti ed istituti diversi e pertanto può rilevarsi la irrazionalità dell'attuale sistema, nel quale, a funzioni pressoché identiche, viene riservata una regolamentazione disomogenea e talora profondamente diversa da caso a caso.

Da qui l'esigenza di procedere ad una razionalizzazione. Occorre, cioè, attribuire, al personale svolgente sostanzialmente le identiche funzioni in organismi diversi, il medesimo stato giuridico ed economico. Ed è in questo contesto che si colloca la legge quadro sul pubblico impiego, la n. 93 del 1983, della quale devono essere richiamati alcuni principi fondamentali. Innanzitutto quello della delegificazione di aspetti particolarmente rilevanti della disciplina normativa del rapporto di impiego. Mi riferisco all'art. 3 della legge che, in corrispondenza con l'art. 2 (che indica le materie coperte da riserva di legge) elenca quelle demandate alla disciplina per accordo. Mi richiamo ancora ai principi della omogeneizzazione delle posizioni giuridiche prese in considerazione dalla legge, della perequazione, della trasparenza dei trattamenti retributivi, della efficienza amministrativa, della produttività e infine della pluralità delle fonti contrattuali

disciplinatrici di questi rapporti; relativamente a quest'ultimo aspetto la legge indica una varia tipologia di accordi, dagli accordi di disciplina specifica, settore per settore, agli accordi cosiddetti di comparto sui quali mi soffermerò in seguito, agli accordi intercompartimentali, agli accordi cosiddetti decentrati. Ora per quanto concerne il personale di ricerca, credo assuma particolare importanza la previsione normativa contenuta nell'art. 5 della legge quadro, la quale prevede che i pubblici dipendenti siano raggruppati in un numero limitato di comparti di contrattazione collettiva; numero limitato di comparti perché il legislatore è partito dalla considerazione che, alla data di entrata in vigore della legge, il numero di comparti era ed è tuttora particolarmente ampio.

A parte le modalità procedurali per giungere all'accordo sul comparto, occorre richiamare l'attenzione su una norma fondamentale contenuta nell'ultimo comma del citato articolo 5, secondo cui ciascun comparto deve comprendere, nel rispetto delle autonomie costituzionalmente garantite, dipendenti di più settori della Pubblica Amministrazione, omogenei o affini.

Tale disposizione consente di rilevare che lo scopo che il legislatore si prefigge, è quello di raggruppare tutta una serie di dipendenti di diversa provenienza, ai fini della omogeneizzazione dei loro trattamenti; fermo restando, tuttavia, il dato fondamentale che l'inserimento in un determinato comparto non sta a significare il venir meno del collegamento con l'ente di appartenenza. Pertanto, il personale che confluisce in uno stesso comparto, non diviene personale dipendente da un unico ente, rimanendo inalterata l'appartenenza ai rispettivi apparati di provenienza.

Cio che costituisce obiettivo da raggiungere è la omogeneizzazione dei trattamenti e delle posizioni giuridiche: pervenire in sostanza ad una disciplina normativa di carattere unitario. Uno scopo analogo perseguì la legge n. 70 del 1975, quando venne a calarsi su una pluralità di enti, oggi comunemente definiti del parastato, che avevano fonti normative profondamente differenziate, talune di carattere primario, altre di carattere secondario e con profonde diversificazioni tra ente e ente, fra settore e settore, pure in presenza di una struttura del rapporto di impiego sostanzialmente identica.

La legge n. 70 del 1975 non mutò l'appartenenza dei singoli dipendenti agli enti di collegamento. La stessa cosa accade ora per i comparti. Ho detto questo perché qualche volta sembra affiorare l'interrogativo del "se il comparto determinerà il venir meno dell'appartenenza all'ente di assegnazione".

La risposta è sicuramente negativa, perché come si evince dalla norma che ho appena richiamato, il comparto comprende i dipendenti di più settori della Pubblica Amministrazione omogenei ed affini, ma non una unificazione in un unico ente di tutto il personale addetto alla ricerca.

Dal punto di vista del procedimento, l'individuazione dei comparti passa attraverso una serie di intese, che

sono tuttora in corso, con le Organizzazioni sindacali. Io non scopro nessun segreto se dico che si è raggiunta in linea di massima una sufficiente concordia in ordine ad alcuni punti fondamentali.

Oggi l'ipotesi più probabile di distribuzione in comparti, (salvo quelle che saranno le definitive determinazioni cui si perverrà in sede di accordo con le Organizzazioni sindacali e nelle altre sedi istituzionali che si dovranno occupare del problema, è quella che prevede l'istituzione di otto comparti.

Il primo è relativo al personale dei ministeri; il secondo dovrebbe comprendere il personale degli enti pubblici non economici, per intenderci il personale del parastato; il terzo il personale delle Regioni e degli enti locali; il quarto il personale delle aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, attualmente caratterizzate da comparti distinti, tanto è vero che sono stati fatti specifici contratti per ogni tipo di amministrazione autonoma; il quinto è il comparto del Servizio Sanitario Nazionale; il sesto è il comparto della scuola; il settimo quello dell'Università e infine l'ottavo, certamente non in ordine di importanza, il comparto del personale delle istituzioni e degli enti di ricerca e sperimentazione, quindi il comparto della ricerca.

Devo dire che l'individuazione di un autonomo comparto della ricerca costituisce, a mio avviso, una grande conquista dovuta alle Organizzazioni sindacali, che rappresentano gli interessi del personale in questione. Si tratta di un'aggregazione, la quale, ferma ovviamente, come ho detto prima, l'appartenenza di ciascun gruppo all'ente proprio, permetterà di procedere alla omogeneizzazione dei trattamenti che oggi sono profondamente diversificati da ente a ente e soprattutto consentirà di dare ordine a tutta la materia. Il comparto unico della ricerca non rappresenta quindi il venir meno dell'individualità delle categorie di personale prese in considerazione, bensì un decisivo primo fondamentale passo per una loro compiuta razionalizzazione sotto il duplice aspetto dello stato giuridico e del trattamento economico.

L'individuazione però del comparto della ricerca postula la soluzione di delicati problemi. Una ipotesi di presumibile aggregazione di questo comparto potrebbe essere comprensiva dei seguenti organismi: gli enti di ricerca indicati nella tabella n. 6 della legge n. 70 del 1975, che costituisce una pietra miliare, direi, come primo punto di aggregazione; il Comitato Nazionale per la Ricerca e lo Sviluppo dell'Energia Nucleare e delle Energie Alternative, ENEA, non foss'altro perché ha preso il posto del CNEN, che era specificatamente indicato nella citata tabella; l'Istituto Superiore di Sanità, l'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro, il cui inserimento nell'ambito del comparto della ricerca mi sembra fuori discussione; l'Istituto Italiano di Medicina Sociale, che nella vecchia normativa era indicato fra gli enti culturali; gli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria e talassografica; le Stazioni sperimentali dell'industria; forse gli Osservatori astronomici, astrofisici, vulcanolo-

gici e vesuviani, ancorché per questi enti vi sia un indirizzo molto penetrante a sostegno della loro appartenenza al comparto dell'Università, piuttosto che a quello della ricerca, e l'Istituto Centrale di Statistica.

Per l'ENEA, come già vi ho accennato, sono emersi dubbi circa un suo eventuale inserimento nel comparto della ricerca; si fa riferimento alla legge del 1982 che, precedente alla legge quadro sul pubblico impiego, ha dato certamente una disciplina di carattere speciale a questo personale. Si tratta, pertanto, di stabilire se la disciplina del 1982 debba essere considerata una disciplina speciale e come tale derogatoria della successiva disciplina generale, ovvero se il rapporto fra queste due fonti normative, come io credo, debba dar luogo ad una successione di leggi, tale che la legge n. 93 del 1983 abbia eliminato quelle parti della legge del 1982, incompatibili con i principi fondamentali che oggi governano l'impiego pubblico. In ordine agli Osservatori astronomici, astrofisici, vulcanologici e vesuviani già ho svolto alcune considerazioni.

Accennerò ora brevemente al problema se debbano far parte del comparto della ricerca gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, previsti dalla legge di riforma sanitaria. A mio avviso, e mi preme precisare che si tratta di considerazioni naturalmente del tutto personali, la risposta non può che essere negativa, perché è vero che questi istituti svolgono anche una funzione di ricerca, ma hanno una rilevante funzione assistenziale e una struttura che non è dissimile dagli altri organismi, soprattutto ospedalieri che operano nel campo della riforma sanitaria; talché mi sembra che la loro collocazione nel Servizio Sanitario Nazionale e strutturalmente e funzionalmente sia indiscutibile. E siccome si tratta di Istituti che svolgono una duplicità di funzioni, occorre fare la scelta fra il comparto del Servizio Sanitario Nazionale e quello della ricerca.

A mio avviso prevalendo gli aspetti assistenziali e di inserimento di questi organismi nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale, dovrebbero essere collocati nell'omonimo comparto e non in quello della ricerca.

Analoga esclusione, sia pure sulla base di altre argomentazioni, vale per gli enti di ricerca a carattere regionale. È evidente che il comparto di cui alla legge n. 93, non può ricomprendere questi organismi, per il rispetto che è dovuto a quelle autonomie costituzionalmente garantite, cui fa riferimento lo stesso art. 5 della citata legge; saranno dunque le Regioni stesse, in sede di legislazione o in sede di contrattazione, a dover disciplinare in qualche modo anche le peculiarità proprie di questo personale addetto alla ricerca, nell'ambito dei rispettivi spazi territoriali.

Tralasciando ora le questioni relative alla individuazione dei comparti, qual è l'attuale situazione del personale della ricerca, che può essere considerato statale?

Mi riferisco al personale collegato ai Ministeri della Sanità, dell'Industria e dell'Agricoltura. Voi siete probabilmente ben al corrente che, proprio in questi giorni, sono state raggiunte, in sede tecnica, intese relative ai contenuti di questo contratto, e si tratta di un'ipotesi di accordo che riguarda il triennio 1982-1984 e che prevede benefici economici dal 1° gennaio 1983, con protrazione fino al 30 giugno 1985, secondo quel metodo che è comune a tutte le contrattazioni di questi ultimi tempi.

La situazione è la seguente: riconoscimento dello stipendio base già previsto per gli assistenti universitari ad esaurimento, tenuto conto del collegamento che il DPR n. 571 del 19 luglio 1984 ha operato; applicazioni di quelle maggiorazioni ben note del 15% nei primi nove anni e del 45% negli anni successivi; scaglionamento dei benefici secondo una cadenza che indica come date il 1° gennaio 1983, il 1° gennaio 1984 e il 1° gennaio 1985; disciplina della corresponsione del compenso per lavoro straordinario, dove è consentito effettuarlo, ovviamente, mediante criteri di rivalutazione analoghi nella misura a quelli adottati per il personale dei ministeri. Sapete bene anche voi, almeno lo sanno quelli che sono addetti specificamente allo studio di queste problematiche, che alcune questioni sono rimaste irrisolte, nel senso che il momento non appare dei più propizi, per la loro soluzione, tenuto conto tra l'altro che il contratto si stipula al momento della sua scadenza e questo per una serie di eventi a tutti ben noti; comunque, mi pare, che il raggiungimento di questa ipotesi di accordo già rappresenti un dato di fondamentale importanza; so che non tutti potranno essere pienamente soddisfatti delle soluzioni raggiunte, ma io credo che il contratto rappresenterà il meglio di quello che si poteva ottenere in questo delicatissimo momento, e mi avvio rapidamente alla conclusione. In questo campo ritengo che molte cose sono state realizzate e si sono raggiunti risultati certamente di valore positivo, molto però deve essere ancora fatto.

Si sono gettate solide fondamenta per costruire un buon edificio, ma a mio avviso, occorrerà attendere tempi più propizi per portare a termine la costruzione. Naturalmente bisognerà avere la pazienza necessaria, perché al momento opportuno, quando si verificheranno tutti i presupposti per farlo, si possa veramente dare al personale addetto alla ricerca, che è realmente personale benemerito per il ruolo che ricopre, le maggiori soddisfazioni possibili, che, forse in questo delicato momento che attraversa il Paese, non ha potuto conseguire.