N. 2 /SSRRCO/CCN/2025

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Presiedute dal Presidente Giudo Carlino
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione:
Carlo Chiappinelli, Ermanno Granelli, Enrico Flaccadoro, Maria Annunziata Rucireta, Antonio Mezzera, Vincenzo Palomba, Maria Teresa Polverino, Massimiliano Minerva;

Consiglieri:
Luigi Caso, Giancarlo Astegiano, Vincenzo Chiorazzo, Daniele Bertuzzi, Valeria Franchi, Maria Rita Micci, Sergio Gasparrini, Angelo Maria Quaglini, Marco Randolfi, Vanessa Pinto, Michela Muti;

Primi Referendari:
Laura Alesiani, Patrizia Esposito;

Referendari:
Lucia Marra.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in particolare, l'art. 6, comma 1, lett. *b*);

VISTO l'art. 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

VISTA l'Ipotesi di CCNL relativo alla Sequenza contrattuale sul contratto di ricerca ex art. 22 legge n. 240/2010 (art. 178, comma 1, lett. g del CCNL 18/01/2024), acquisita dalle Sezioni riunite in sede di controllo in data 11 febbraio 2025;

CORTE DEI CONTI - SSRR_CON - DEL-SSRRCO - 0000002 - 13/03/2025 - 18:13

SENTITI, nell'ambito dell'istruttoria, gli esperti designati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 47, c. 6, del citato d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;

TENUTO CONTO delle valutazioni del Nucleo tecnico "Costo del lavoro" contenute nel rapporto n. 4/2025 del 28 febbraio 2025;

VISTA la comunicazione con la quale, in data 25 febbraio 2025, sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 3 marzo 2025;

UDITO, nella Camera di consiglio del 3 marzo 2025, il relatore Cons. Sergio Gasparrini;

DELIBERA

di prendere atto dell'ipotesi in epigrafe con le considerazioni formulate nel rapporto allegato.

ORDINA

alla Segreteria di provvedere alla trasmissione della presente delibera all'Aran - Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni, alla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio per le relazioni sindacali; al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – IGOP, Al Ministero dell'istruzione e del merito e al Ministero dell'università e della ricerca.

IL RELATORE	IL PRESIDENTE
Sergio Gasparrini F.to digitalmente	Guido Carlino F.to digitalmente

Depositato in segreteria in data 13 marzo 2025.

IL DIRIGENTE

Antonio Franco
F.to digitalmente

Ipotesi di CCNL relativo alla Sequenza contrattuale sul contratto di ricerca ex art. 22 legge n. 240/2010 (art. 178, comma 1, lett. g del CCNL 18/01/2024)

1. L'Ipotesi di contratto in esame, siglata il 9 ottobre 2024, è pervenuta alle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte in data 12 febbraio 2025 - dopo aver acquisito il parere positivo del Governo nella seduta del 7 febbraio u.s. del Consiglio dei Ministri - per l'esercizio del controllo previsto dall'art. 47, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001; tale norma assegna alla Corte dei conti la funzione di certificare l'attendibilità della quantificazione dei costi dei contratti collettivi nazionali, nonché la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

2. L'accordo è stato sottoscritto nell'ambito di una specifica sequenza contrattuale prevista dall'art. 178 del CCNL del personale del Comparto Istruzione e ricerca del 18 gennaio 2024, relativo al triennio 2019-2021, e riguarda il "contratto di ricerca", vale a dire una nuova tipologia di contratto che sostituisce l'assegno di ricerca, disciplinato dal precedente art. 22 della legge n. 240 del 2010. La nuova tipologia contrattuale è stata introdotta dall'art. 14, comma 6-*septies* del d.l. 30/04/2022 n. 36 (legge n. 79/2022), cd. PNRR 2, che ha modificato il citato art. 22.

3. L'Ipotesi all'esame reca la disciplina dei contratti di lavoro a tempo determinato finalizzati all'esclusivo svolgimento di specifici progetti di ricerca (cd. "contratti di ricerca"), come previsto dalla citata normativa. Tale nuova figura contrattuale è nata anche a seguito alle risultanze dell'"Indagine conoscitiva sulla condizione studentesca nelle università e il precariato nella ricerca universitaria", svolta dalla 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica, Beni culturali) del Senato e conclusa in data 3 agosto 2021, che ha evidenziato come gli assegni di ricerca abbiano rappresentato una figura "non strutturata" e assistita da scarse garanzie sotto i profili del diritto del lavoro. Sulla figura dell'assegnista di ricerca e, più in generale, dell'attuale percorso che

precede l'immissione in ruolo, si era espressa anche la Conferenza dei rettori delle università italiane CRUI, che sollecitava "una semplificazione delle forme contrattuali pre-ruolo" alla luce di "pratiche poco virtuose" che tendono ad allungare in modo consistente i tempi di accesso alla docenza. Peraltro, la stessa Corte, in sede di Referto sul sistema universitario (pubblicato a maggio 2021), aveva osservato che "*la riforma introdotta dalla legge n. 240 del 2010 avrebbe dovuto aumentare competitività e selezione basata sul merito, portando i ricercatori più meritevoli a transitare in poco tempo nel ruolo degli associati (tenure track). Tuttavia, il percorso per approdare a professore associato è costellato da una serie di posizioni a tempo determinato, partendo dall'assegno di ricerca (che deve essere preceduto da tre anni di dottorato), per una durata massima pari a quattro anni, cui segue un concorso per ricercatore a tempo determinato di tipo A (la cui durata massima è di cinque anni), per poi giungere al posto di ricercatore di tipo B, della durata di un triennio e suscettibile di conversione in professore associato, nel caso in cui sia stata conseguita l'Abilitazione Scientifica Nazionale*".

4. L'Accordo all'esame si compone di due soli articoli. L'art. 1 dell'Ipotesi definisce il campo di applicazione del contratto di ricerca, chiarendo che si applica al personale individuato dal vigente art. 22. Tale norma ha stabilito che le università, gli enti pubblici di ricerca e le altre istituzioni possono stipulare contratti di lavoro a tempo determinato, denominati "contratti di ricerca", finanziati in tutto o in parte con fondi interni ovvero finanziati da soggetti terzi, sia pubblici che privati, sulla base di specifiche convenzioni o accordi. I contratti di ricerca hanno durata biennale e possono essere rinnovati una sola volta per ulteriori due anni. La durata complessiva dei contratti di ricerca non può, in ogni caso, oltrepassare i cinque anni. Le istituzioni disciplinano con apposito regolamento le modalità di selezione per il conferimento dei contratti di ricerca attraverso bandi che contengono informazioni dettagliate sulle specifiche funzioni, sui diritti e i doveri relativi alla posizione e al trattamento economico e previdenziale. I contratti di ricerca sono destinati esclusivamente a studiosi in possesso di un titolo di dottorato di ricerca (o titolo equivalente conseguito

all'estero) ovvero titolo di specializzazione di area medica nonché a coloro che sono iscritti al terzo anno del corso di dottorato ovvero all'ultimo anno del corso di specializzazione di area medica, a condizione che conseguano il titolo entro i sei mesi successivi alla data di pubblicazione del bando di selezione. Tali specificazioni tracciano un distinguo netto rispetto agli assegni di ricerca, i quali, invece, erano destinati a tutti gli "studiosi in possesso di curriculum scientifico professionale idoneo allo svolgimento di attività di ricerca", e il possesso del titolo di dottorato, se non richiesto come requisito, costituiva un mero titolo preferenziale per l'attribuzione degli assegni. L'art. 1, comma 3 dell'Ipotesi chiarisce che alla contrattazione collettiva spetta esclusivamente l'individuazione dell'"importo del contratto di ricerca", come, d'altra parte, stabilito dall'art. 22, comma 6 ultimo periodo della legge n. 240/2010, specificando che al personale in parola non si estendono automaticamente tutte le altre norme contrattuali previste dal CCNL 18 gennaio 2024 nonché dagli altri CCNL del comparto o dell'area Istruzione e ricerca o di altri comparti o aree in essi confluite. L'Aran nella relazione tecnica precisa comunque che, essendo tale contratto di natura privatistica, "*saranno le stesse Istituzioni a decidere, indicandoli nel bando, diritti e i doveri relativi alla posizione da ricoprire, ferma restando la possibilità di scegliere di applicare anche le disposizioni previste dai CCNL stipulati dall'Aran*".

5. Preliminarmente, si ritiene utile evidenziare alcune criticità di ordine sistematico collegate alla richiamata disposizione di legge - peraltro riferita all'attuazione di una delle missioni del PNRR - da cui trae origine la presente sequenza contrattuale a confronto delle più generali regole e principi in materia di lavoro alle dipendenze di pubbliche amministrazioni contenute nel decreto legislativo n. 165/2001. Ci si può interrogare, in particolare, sulla coerenza del rinvio alla contrattazione collettiva, operato dal comma 6 dell'art. 22 (peraltro non meglio specificata), per l'esercizio della funzione regolativa in materia di rapporto di lavoro limitatamente alla quantificazione dell'importo del contratto di ricerca, rinviando, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 22, ogni altro

aspetto inerente al rapporto di lavoro, al contenuto di ogni singolo bando di selezione.

6. Fa da corollario, inoltre, l'esplicita volontà manifestata dalle parti negoziali le quali, nell'art. 1, comma 3, hanno inteso chiarire che "… *al personale di cui al comma 2 non si estendono automaticamente tutte le altre norme contrattuali previste dal CCNL 18 gennaio 2024 nonché dagli altri CCNL del comparto o dell'area Istruzione e ricerca o di altri comparti o aree in essi confluite*". L'atipicità della fattispecie all'esame emerge anche a fronte della previsione contenuta nell'art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, secondo cui le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti parità di trattamento contrattuale. L'art. 2 dell'Ipotesi, in particolare, rimanda la definizione dell'importo del contratto di ricerca al singolo ente in ragione dell'impegno richiesto, salvo stabilire che non può essere inferiore al trattamento iniziale spettante al ricercatore confermato a tempo definito e non può essere superiore al trattamento iniziale spettante al ricercatore confermato a tempo pieno. Il comma 3 del medesimo articolo 2 replica il contenuto dell'art. 22, comma 6 della legge n. 240/2010, vale a dire che la spesa complessiva per l'attribuzione dei contratti di ricerca non può essere superiore alla spesa media sostenuta nell'ultimo triennio per l'erogazione degli assegni di ricerca, come risultante dai bilanci approvati.

7. Per ciò che attiene più specificamente la sostenibilità finanziaria dell'Ipotesi in esame – oggetto precipuo della certificazione da parte della Corte – va osservato che basandosi sul rinvio al tetto della spesa complessiva già sostenuta nel triennio precedente, in puntuale aderenza alla richiamata disposizione di legge, l'Aran non fornisce elementi ulteriori sia sull'importo medio del triennio ne sugli assegni di ricerca, limitandosi a dichiarare che l'Ipotesi in esame non comporta nuovi o maggiori oneri diretti o indiretti a carico dei bilanci delle amministrazioni interessate e della finanza pubblica. Peraltro, il dato di spesa complessiva sostenuta in media nel passato triennio e l'importo minimo previsto per ciascun contratto avrebbe, comunque, consentito di

apprezzare, anche se solo in via teorica, l'estensione massima della nuova fattispecie contrattuale.

8. Alla luce delle considerazioni sopra richiamate, ed in particolare della peculiarità del rapporto di lavoro del personale destinatario dell'Accordo in questione che lo differenzia sensibilmente dal restante personale disciplinato mediante i contratti collettivi nazionali di lavoro - oltreché della atipicità degli aspetti procedimentali richiamati dall'art. 22 della legge n. 240/2010 - appare imprescindibile che le verifiche in fase applicativa dei limiti di spesa siano rimesse a ciascuna amministrazione ed ente. Ed invero, il rispetto di tale condizione, anche in via dinamica ed attuativa, coinvolge direttamente la responsabilità delle singole amministrazioni e dei relativi organi di controllo interno e di revisione contabile.

9. In tal senso, la Corte nel prendere atto di quanto dichiarato dall'Aran in merito all'invarianza di spesa dell'Ipotesi all'esame rispetto a quella derivante dalla disposizione normativa, da cui trae origine e pedissequamente riproduce, si riserva di monitorarne successivamente, anche con specifici programmi di controllo, le concrete ricadute sul piano più generale degli equilibri complessivi.