

**Lo status giuridico del personale ricercatore nella ricerca scientifica extrauniversitaria:
tendenze di evoluzione di sistema**
di Elena di Carpegna Brivio

SOMMARIO: 1. L'incidenza dell'evoluzione del sistema della ricerca scientifica sulla posizione giuridica del personale ricercatore in ambito extrauniversitario. Il mutamento del contesto economico-sociale in cui si realizza il progresso scientifico ed il superamento della figura del ricercatore come dipendente. – 2. Il rimodellamento della figura del ricercatore per effetto dell'apertura dell'ordinamento statale all'ordinamento comunitario. La creazione dello Spazio europeo della ricerca e la necessità di qualificare in modo unitario la condizione giuridica del ricercatore. – 3. La configurazione normativa dello *status* del ricercatore extrauniversitario nell'ordinamento italiano. La frammentazione di discipline ed il tentativo di creare omogeneità attraverso l'attribuzione della condizione di dipendente pubblico. La prima privatizzazione del pubblico impiego come occasione per l'emersione delle specificità delle professioni scientifiche. – 4. Il processo di riforma della ricerca scientifica avviatosi alla fine degli anni Novanta. Il ridimensionamento della centralità dell'apparato statale ed i tentativi di ammodernare il sistema della ricerca. Il parziale rinnovamento prodotto dall'utilizzo di forme di lavoro flessibili. – 5. Le misure a favore della mobilità dei ricercatori italiani: le difficoltà di aumentare le opportunità complessive del sistema senza un unitario *status* del personale ricercatore. Il recente intervento di riordino degli Enti pubblici di ricerca ed il mantenimento della frammentazione di discipline giuridiche. – 6. Qualche breve conclusione.

1. L'incidenza dell'evoluzione del sistema della ricerca scientifica sulla posizione giuridica del personale ricercatore in ambito extrauniversitario. Il mutamento del contesto economico-sociale in cui si realizza il progresso scientifico ed il superamento della figura del ricercatore come dipendente.

In una prospettiva di diritto pubblico affrontare il problema del ruolo delle risorse umane nell'ambito della ricerca scientifica richiede di prendere in considerazione il rilievo che, all'interno dei principi normativi di rango costituzionale, assume la connessione tra il pieno sviluppo della persona umana ed il progresso materiale e spirituale della società¹.

¹ Cfr. in proposito A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 1990, pp. 89 e ss.; M. NIGRO, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica (profili organizzativi)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, pp. 740 e ss.: in particolare l'a. pone in evidenza (*Ivi*, p. 753) la rilevanza, per l'inquadramento giuridico del problema della ricerca scientifica, degli artt. 3 e 4 Cost. come norme che presuppongono «una società alla quale il progresso della scienza assicura uno sviluppo continuo, progresso quindi di cui non solo l'apparato politico-amministrativo non si può disinteressare, ma che, per la stessa natura delle cose, intreccia i suoi fili con la vita della comunità e con tutte le strutture organizzative che da essa sono espresse»; cfr. anche F. MERLONI, *Ricerca scientifica (organizzazione e attività)*, in *Enciclopedia del diritto*, XL, pp. 393 e ss.

Che la composizione di questi due aspetti o, se vogliamo, di questi due valori, sia particolarmente rilevante per la comprensione della forma giuspubblicistica del settore della ricerca scientifica è circostanza più che testimoniata dal complesso degli studi che, quantomeno dal secondo dopoguerra in poi, hanno cercato di porre in evidenza l'evoluzione dell'intervento pubblico nella programmazione e nell'organizzazione della scienza². Il sistema della ricerca, come ambito fondamentale di determinazione della misura del progresso collettivo di una comunità politica, è divenuto uno degli strumenti di realizzazione delle finalità degli ordinamenti costituzionali contemporanei e come tale è stato oggetto di un processo di attrazione nell'orbita dell'interesse statale³.

Tuttavia, per un'efficace comprensione dei nodi giuridici che connotano il sistema pubblico della ricerca scientifica nella sua attualità, appare necessario andare oltre il tema del rapporto tra progresso scientifico e Stato⁴. Una piena centralità dell'elemento umano e della sua capacità di realizzare le potenzialità di una società richiede infatti che vengano effettivamente stimulate le condizioni che spontaneamente favoriscono il pieno svolgimento delle attività di ricerca. In questo senso, allora, la centralità dello Stato inteso come decisore della direzione da imprimere al progresso delle conoscenze scientifiche risulta essere posta inevitabilmente in crisi. Se è chiaro che la partecipazione statale all'impulso del settore è in sé implicita nel dettato costituzionale⁵ e che la connessione con i poteri pubblici rimane un fattore relevantissimo nello sviluppo del sapere scientifico⁶, profondamente mutato è il quadro complessivo in cui tale connessione si inserisce

² Cfr. M. S. GIANNINI, *L'organizzazione della ricerca scientifica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1966, pp. 1 e ss.; G. DE CESARE, *La ricerca scientifica pubblica: aspetti problematici ed organizzativi*, cit., pp. 1 e ss.; S. LABRIOLA, *Libertà di scienza e promozione della ricerca*, Padova, 1979; F. MERUSI, Art. 9, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, artt. 1 – 12, pp. 434 e ss.; M. NIGRO, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica (profili organizzativi)*, cit., pp. 755 e ss.; F. MERLONI, *L'organizzazione pubblica della ricerca scientifica tra processi reali e ipotesi di riforma*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, pp. 808 e ss.; ID., *Ricerca scientifica*, in *Enciclopedia del diritto*, XL, pp. 393 e ss.; A.A. V.V., *Lineamenti della organizzazione pubblica della ricerca scientifica in Italia*, a cura dell'ISLE, Milano, 1967.

³ A riguardo cfr. in particolare M. NIGRO, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica (profili organizzativi)*, cit., p. 760; F. MERLONI, *L'organizzazione pubblica della ricerca scientifica tra processi reali e ipotesi di riforma*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, pp. 808 e ss.; E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961, pp. 14 e ss.; G. DE CESARE, *La ricerca scientifica pubblica: aspetti problematici ed organizzativi*, cit., p. 10

⁴ Per un inquadramento teorico del problema cfr., sotto un profilo sociologico generale, A. TOURAINE, *Production de la société*, 1973, trad. it. Bologna, 1975; per un profilo più strettamente legato all'evoluzione della scienza cfr. invece I. PRIGOGINE, I. STENGERS, *La nouvelle alliance. Métamorphose de la science*, 1979, trad. it. Torino, 1981; cfr. anche F. MERLONI, *L'organizzazione pubblica della ricerca scientifica tra processi reali e ipotesi di riforma*, cit.. Il tema è anche chiaramente affrontato da F. CAPRIGLIONE, *Contesto e ragioni della ricerca*, in *Finanza, ricerca, sviluppo*, a cura di F. Capriglione, Padova, 2006, pp. 3 e ss.

⁵ Sul punto cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, cit., p. 77: l'a., nel commentare l'art. 9 Cost. afferma: «La formulazione del principio in esame, con il richiedere un'azione statale di impulso, finisce tuttavia implicitamente con l'ammettere un interesse dello Stato nei confronti della cultura che si atteggia finalisticamente come interesse allo sviluppo. Ciò legittima una regolazione dei fenomeni socio-culturali che preveda una partecipazione statale nelle forme dell'intervento diretto o di controllo e la subordini alla predetta finalità di sviluppo».

⁶ M. S. GIANNINI (*L'organizzazione della ricerca scientifica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1966, pp. 1 e ss.) rileva che «lo Stato si occupa di ricerca scientifica da quando esiste; da quando esso è apparso come struttura politico-giuridica definita, ossia dal XVI secolo, lo Stato si occupa della scienza, ha una sua attività di ricerca diretta, di promozione, di incoraggiamento della ricerca. Ciò che varia lungo il corso dei secoli è il modo con cui svolge le sue attività: la dimensione, il fine, la strumentazione tecnico-giuridica»; sull'evoluzione del rapporto tra ricerca scientifica e

oggi⁷. Chiaramente questo è un tema che, come tale, non può essere esaurito nell'ambito di queste brevi considerazioni. Tuttavia, è opportuno quantomeno sottolineare come i profili giuspubblicistici del settore della ricerca scientifica risentano delle trasformazioni di un contesto economico-sociale ormai poco identificabile con l'ambito di validità dell'ordinamento statale⁸ ed in cui la scienza assume un ruolo fondamentale di produzione dell'innovazione e di traduzione dell'innovazione in realizzazioni sociali che si diffondono con una circolarità potenzialmente planetaria⁹.

Di notevole portata appare allora la modificazione dell'intero tema della connessione tra la libertà della scienza, la promozione della ricerca scientifica e la possibilità di impiegare entrambe per il raggiungimento di un rapido e positivo sviluppo economico-sociale.

Considerato da quest'angolo di visuale anche il ricercatore di professione assume un ruolo in buona parte diverso non solo dalla figura tradizionale dello studioso che autodetermina l'oggetto del proprio studio, ponendosi in una relazione esclusiva e solitaria con esso¹⁰, ma anche dallo scienziato inteso come semplice dipendente intento a realizzare finalità che vengono stabilite istituzionalmente¹¹.

Il problema di garantire l'elemento personale coinvolto nella ricerca scientifica diviene allora un problema di costruzione dell'organizzazione del sistema della ricerca in modo che ne risulti intrinsecamente garantita l'autonomia del personale addetto: perché lo scienziato di professione contribuisca effettivamente al progresso collettivo non sembra affatto sufficiente che l'ordinamento si limiti a garantire la posizione individuale del ricercatore attraverso forme contrattuali particolarmente stabili, ma diviene necessario dare vita ad un apparato di struttura formato da una

poteri pubblici cfr. anche S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico. Problematiche attuali e prospettive future*, Padova, 2007, pp. 67 e ss.

⁷ Cfr. in proposito G. COCCO, *Biotechnologie: vietato vietare. Almeno senza sapere*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 2004, 2, pp. 3 e ss.

⁸ G. ANTONELLI, *Problemi e strumenti di analisi del cambiamento tecnologico*, in *Innovazioni tecnologiche e struttura produttiva*, cit., pp. 16 e ss.; J. M. ZIMAN, *L'individuo in una professione collettivizzata*, in *Sociologia e ricerca sociale*, 1987, pp. 9 e ss.; L. CANNAVÒ, *La scienza tra collettivizzazione e privatizzazione*, in *Sociologia e ricerca sociale*, 1987, pp. 31 e ss.; A. PICCALUGA, *La valorizzazione della ricerca scientifica. Come cambia la ricerca pubblica e quella industriale*, Milano, 2001; M. NIGRO, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica (profili organizzativi)*, cit., p. 745.

⁹ Sul punto cfr. Z. HÉGEDUS, *Scienza e scienziati nella società programmata*, in *Sociologia e ricerca sociale*, 1987, pp. 68 e ss.; B. P. LÉCUYER, *Società post-industriale e professionalizzazione degli scienziati*, in *Sociologia e ricerca sociale*, 1987, pp. 51 e ss.; A. QUADRIO CURZIO, *Ricerca scientifica e sviluppo economico-sociale*, Bologna, 1988, pp. 305 e ss.; E. RULLANI, *Economia della conoscenza. Creatività e valore nel capitalismo delle reti*, Roma, 2004. Cfr. anche i contributi contenuti in *Innovazioni tecnologiche e struttura produttiva: la posizione dell'Italia*, a cura di G. Antonelli, Bologna, 1984; G. PETRONI, C. VERBANO, *L'evoluzione della ricerca industriale in Italia. Caratteri peculiari e prospettive*, Milano, 2000, pp. 11 e ss.; A. BONACCORSI, *La scienza come impresa. Contributi alla analisi economica della scienza e dei sistemi nazionali di ricerca*, Milano, 2000; M. NIGRO, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica (profili organizzativi)*, cit., p. 746.

¹⁰ Le evoluzioni delle professioni scientifiche erano già state descritte, attraverso un confronto tra il sistema tedesco ed il sistema americano della ricerca, da M. WEBER, *Wissenschaft als Beruf*, 1917, trad. it. Torino, 2004; cfr. anche in proposito M. S. GIANNINI, *L'organizzazione della ricerca scientifica*, cit., pp. 4 e ss.

¹¹ Cfr. G. SIRILLI, *La professionalità dei ricercatori italiani: problemi di politica sociale*, in *Sociologia e ricerca sociale*, 1987, pp. 193 e ss.

fitta rete di soggetti e di componenti economico-sociali che risultano essere trasversali agli ordinamenti statali¹².

Allo stesso modo diviene un elemento centrale la capacità del sistema pubblico della ricerca scientifica di garantire un positivo accesso alle odierne possibilità della scienza, secondo quelle caratteristiche di elasticità e di mobilità che la dottrina giuspubblicistica italiana ha riconosciuto, già in tempi risalenti, come requisiti necessari per uno sviluppo dell'attività professionale in ambito scientifico¹³.

Ora, la ricerca scientifica extrauniversitaria si trova in una fase di superamento delle caratteristiche che storicamente ne hanno connotato la nascita in favore di un'evoluzione non ancora compiuta ed in cui svolge un ruolo fondamentale l'apertura dell'ordinamento statale ad altri ordinamenti. In questo contesto la configurazione giuridica del capitale umano dedito alla scienza consente di porre in evidenza alcuni tratti caratteristici assunti dal settore della ricerca nel corso della vigenza dell'ordinamento repubblicano.

Nel prosieguo di questo lavoro si analizzeranno dapprima le indicazioni fornite in ambito comunitario in merito all'innovazione del sistema scientifico europeo con specifico riferimento alla condizione professionale dei ricercatori, per poi ripercorrere brevemente l'evoluzione normativa che in Italia ha caratterizzato lo *status* giuridico del personale ricercatore impiegato nella «seconda rete scientifica pubblica»¹⁴ che si colloca al di fuori delle università.

Si vedrà come, a fronte delle scelte compiute degli ultimi decenni dal nostro legislatore nazionale, l'attuale condizione professionale del ricercatore extrauniversitario risulti poco idonea ad inserirsi nelle tendenze di evoluzione del settore.

2. Il rimodellamento della figura del ricercatore per effetto dell'apertura dell'ordinamento statale all'ordinamento comunitario. La creazione dello Spazio europeo della ricerca e la necessità di qualificare in modo unitario la condizione giuridica del ricercatore.

Ricerca scientifica e sviluppo tecnologico costituiscono un settore in cui l'Unione europea ha cercato di esercitare un'importante attività di indirizzo, occupandosi di rendere coerenti tra di loro

¹² F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., p. 407: «Il riconoscimento di posizioni giuridiche soggettive, siano esse posizioni particolari di status o veri e propri diritti di libertà, avviene quasi sempre nel quadro di uno schema logico che vede la libertà di scienza come una delle prime libertà di manifestazione del pensiero. Si ipotizza una "scienza" già formata che deve essere liberamente manifestata. Meno attenzione è prestata alle garanzie concrete di sviluppo della attività di ricerca scientifica, di indagine e di avanzamento delle conoscenze. Si ha più attenzione al singolo ricercatore libero che non alle condizioni per assicurare la libertà della ricerca»; G. MARTINOLI, *L'attuazione del diritto e la ricerca scientifica in Italia - Risultati di un'indagine*, cit., p. 47: «In effetti come più volte ripetuto, le autorità di governo hanno un compito diverso e forse più difficile: creare le condizioni favorevoli a che il sistema o i sistemi che esse controllano o dovrebbero controllare, possano svilupparsi favorevolmente; il che comporta di adoprarsi a che le forze vive che esistono allo stato latente nel sistema e più in genere nel paese, possano sbocciare e fiorire».

¹³ M. NIGRO, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica (profili organizzativi)*, cit., p. 750; G. SIRILLI, *La professionalità dei ricercatori italiani: problemi di politica sociale*, cit., p. 240.

¹⁴ L'espressione è ripresa da F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit.

le politiche degli Stati membri al fine di valorizzare il potenziale economico del progresso scientifico¹⁵.

La via intrapresa a livello comunitario è consistita soprattutto nell'adozione di atti dal carattere non vincolante, capaci di indicare tendenze di sviluppo complessivo senza intaccare il ruolo di programmazione dei singoli Stati¹⁶.

Nell'ultimo decennio, la rivalutazione della ricerca scientifica nel complesso del sistema produttivo è stata al centro dell'attività del Consiglio e della Commissione¹⁷: a partire dalla comunicazione n. 6 del 18 gennaio 2000, *Verso uno spazio europeo della ricerca*¹⁸, i due organi si sono occupati di indicare le condizioni per la creazione di uno Spazio europeo della ricerca (SER) interrelato e dinamico¹⁹.

Gli obiettivi contenuti nella comunicazione sono poi stati tradotti nella cosiddetta "strategia di Lisbona"²⁰, orientata a realizzare in Europa un mercato della conoscenza di rilievo internazionale in cui le professioni scientifiche assumono grandissimo rilievo.

¹⁵ Sul coordinamento delle competenze in materia di ricerca scientifica e tecnologica cfr. L. DEGRASSI, *Promozione della 'ricerca scientifica' tra autonomie sub e sovrastatali*, in *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Milano, 2011, pp. 245 e ss.

¹⁶ Cfr. in proposito L. DEGRASSI, *Promozione della 'ricerca scientifica' tra autonomie sub e sovrastatali*, cit., p. 251.

¹⁷ Cfr. in proposito A. QUADRIO CURZIO, *Ricerca e sviluppo: riflessioni sui nuovi paradigmi economici per l'Unione europea*, cit.; M. BORZAGA, *Il rapporto di lavoro dei ricercatori pubblici in Europa*, cit.; S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., p. 49, nota 167; G. SIRILLI, *Ricerca & Sviluppo. Il futuro del nostro Paese: numeri, sfide, politiche*, Bologna, 2005, pp. 126 e ss.

¹⁸ Solo per citare alcune delle Comunicazioni successive che hanno specificato ed articolato l'idea iniziale: COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo n. 331 del 20 giugno 2001, *Una strategia di mobilità per lo Spazio europeo della ricerca*; COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione al Consiglio ed al Parlamento europeo n. 567 del 20 settembre 2000, *L'innovazione in un'economia fondata sulla conoscenza*; COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione n. 499 del 11 settembre 2002, *Più ricerca per l'Europa. Obiettivo: 3% del PIL*; COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione della Commissione n. 226 del 4 giugno 2003, *Investire nella ricerca: un piano d'azione per l'Europa*; COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni n. 112 del 11 marzo 2003, *Politica dell'innovazione: aggiornare l'approccio dell'Unione europea nel contesto della strategia di Lisbona*; COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo n. 436 del 18 luglio 2003, *I ricercatori nello Spazio Europeo della Ricerca: una professione, molteplici carriere*; COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Relazione al Consiglio europeo di primavera n. 29 del 20 febbraio 2004, *Promuovere le riforme di Lisbona nell'Unione allargata*; COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione al Consiglio europeo di primavera n. 24 del 2 febbraio 2005, *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio per la strategia di Lisbona*; COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo n. 317 del 23 maggio 2008, *Migliori carriere e maggiore mobilità: una partnership europea per i ricercatori*; COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni n. 808 del 30 novembre 2011, *Programma quadro di ricerca e innovazione "Orizzonte 2020"*.

¹⁹ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni n. 6 del 18 gennaio 2000, *Verso uno spazio europeo della ricerca*, pp. 8 e 10 e ss.

²⁰ La strategia prende il nome dal vertice dei capi di Stato e di governo tenutosi a Lisbona nel marzo 2000. In quell'occasione sono stati definiti gli obiettivi essenziali per la costruzione di uno spazio europeo della ricerca poi ribaditi dai successivi consigli di primavera. Cfr. *Conclusioni della Presidenza* del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, n. I; *Conclusioni della Presidenza* del Consiglio europeo di Stoccolma del 23 e 24 marzo 2001, n. III della parte I; *Conclusioni della Presidenza* del Consiglio europeo di Barcellona del 15 e 16 marzo 2002, parte I, punti 28 e ss.; *Conclusioni della Presidenza* del Consiglio europeo di Bruxelles del 20 e 21 marzo 2003, parte I, punti 32 e ss.

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 tecnologico²¹.

In questo contesto, il tema della mobilità dei ricercatori europei è divenuto un obiettivo primario, considerato di fondamentale importanza per avvicinare l'Europa ad altre realtà scientificamente avanzate quali gli Stati Uniti e il Giappone²².

Nell'impostazione comunitaria è da considerare superata una visione della ricerca scientifica come un sistema nazionale dipendente dall'impostazione data, in modo centralizzato, dai singoli ordinamenti statali. Il ruolo degli ordinamenti riguarda sempre meno la fissazione degli obiettivi che la ricerca deve perseguire e deve invece occuparsi della rimozione di tutti gli ostacoli che concretamente impediscono la realizzazione di molteplici percorsi di ricerca.

Ciò significa che gli Stati membri devono concretamente favorire l'autonomia e la libertà del ricercatore, 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 di *soft law* 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 parità di genere, 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 terzi²³.

In particolare alla Comunicazione *I ricercatori nello Spazio Europeo della Ricerca: una professione, molteplici carriere* ed alla Raccomandazione contenente la *Carta europea dei ricercatori* e il *Codice di condotta per l'assunzione dei ricercatori*²⁴ è stato affidato il ruolo di definire i tratti comuni delle professioni scientifiche cui ricollegare uno status giuridico ed economico il più possibile omogeneo in tutta l'Unione.

Nella comunicazione della Commissione, risalente al 2003, è contenuta un'analisi delle caratteristiche oggettive della professione del ricercatore²⁵.

Sulle attività intraprese dal Consiglio in materia di ricerca scientifica cfr. A. QUADRIO CURZIO, *Ricerca e sviluppo: riflessioni sui nuovi paradigmi economici per l'Unione europea*, cit., pp. 525, 526.

²¹ Cfr. *Conclusioni della Presidenza* del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, n. I; cfr. anche COM (2003) 112, pp. 13 e ss.

²² COM (2000) 6, p. 4 e pp. 16 e ss.; cfr. anche COM (2001) 331, pp. 3 e ss.

²³ COM (2000) 6, pp. 17 e 18; COM (2001) 331, pp. 3 e 4; COM (2000) 567, p. 24. Con riferimento alla necessità di rendere attraente il Sistema europeo della ricerca per ricercatori provenienti da Paesi terzi, la direttiva 2005/71/CE ha previsto una disciplina in materia di visto scientifico, volta ad agevolare l'ammissione dei ricercatori attraverso una procedura indipendente dallo stato giuridico che il lavoratore ha rispetto alla ricerca.

²⁴ Cfr. COM (2003) 436; COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Raccomandazione n. 2005/251/CE dell'11 marzo 2005, *Carta europea dei ricercatori* e *Codice di condotta per l'assunzione dei ricercatori*.

²⁵ Cfr. COM (2003) 436, pp. 4 e ss. Le nozioni impiegate dalla comunicazione della Commissione si rifanno a quanto stabilito in sede OCSE con il Manuale di Frascati: cfr. *Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development*, Manuale di Frascati OCSE, 2002.

Le tradizionali differenziazioni tra “ricerca di base”, “ricerca applicata”, “ricerca strategica” e “trasferimento delle conoscenze” sono state superate a favore della descrizione di un’unitaria attività professionale che coinvolge tutti i «professionisti impegnati nella concezione o nella creazione di nuove conoscenze, prodotti, processi, metodi e sistemi nuovi e nella gestione dei progetti interessati»²⁶.

La trasversalità dell’attività di ricerca a tutti i settori in cui essa concretamente si svolge presuppone però l’eliminazione di ogni incomunicabilità tra università, enti di ricerca ed imprese²⁷, nonché la realizzazione di una serie di condizioni di stimolo individuale all’attività di ricerca²⁸.

Il ricercatore deve poter spendere le proprie competenze in un’unitaria progressione di carriera che non deve essere legata esclusivamente al proprio ente di appartenenza, ma che deve anzi comprendere esperienze diversificate, senza che si producano per questo conseguenze negative in materia di previdenza sociale o di proprietà intellettuale²⁹.

Le procedure di selezione, poi, devono essere rese omogenee tra Paesi e tra settori della ricerca, eliminando le difficoltà di accesso cui vanno incontro ricercatori provenienti da altri sistemi nazionali o da percorsi lavorativi non lineari e favorendo invece la mobilità e l’integrazione tra contesti differenti³⁰.

La Raccomandazione 2005/251/CE, contenente la *Carta europea dei ricercatori* e il *Codice di condotta per l’assunzione dei ricercatori* contiene importanti forme di attuazione in proposito³¹.

La Raccomandazione mira 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»³². Le differenze presenti nei diversi contesti nazionali vengono fortemente attenuate a favore dell’omogeneità dettata dall’attività svolta³³, mentre la distinzione tra la natura

²⁶ COM (2003) 436, p. 6. La comunicazione aggiunge che «Questa definizione copre le attività professionali nel campo della “ricerca di base”, della “ricerca strategica”, della “ricerca applicata” e del “trasferimento delle conoscenze” e comprende anche l’innovazione e le attività di consulenza, a seconda che le conoscenze scoperte o acquisite siano destinate ad un’applicazione particolare (o nell’industria o a fini sociali) o no» (p. 6).

²⁷ COM (2003) 436, p. 7: «Si rileva che la condizione di ricercatore è valutata diversamente dalla comunità scientifica in funzione del settore, del contesto della ricerca o della tipologia di ricerca intrapresa. Dato, tuttavia, che tutti i contributi sono fondamentali per lo sviluppo della società della conoscenza è necessario tenere conto di tutte le attività legate direttamente o indirettamente alla R&S, ivi compresa la gestione delle conoscenze e i diritti di proprietà intellettuale, la valorizzazione dei risultati della ricerca o il giornalismo scientifico in quanto parti integranti di una carriera nella R&S. L’insegnamento che bisogna trarne a livello strategico è che tutte queste carriere devono essere trattate e valutate nello stesso modo senza considerare la carriera di ricercatore in ambiente universitario come il solo riferimento per attirare i giovani verso questa professione».

²⁸ COM (2003) 436, p. 10.

²⁹ Cfr. COM (2003) 436, pp. 11 e ss.

³⁰ Cfr. COM (2003) 436, pp. 17 e ss.

³¹ COM (2003) 436, p. 24.

³² Cfr. Raccomandazione 2005/251/CE, p. 30.

³³ Cfr. Raccomandazione 2005/251/CE, p. 31: per «ricercatore nella fase iniziale di carriera» la Raccomandazione intende «i ricercatori nei primi quattro anni (equivalente a tempo pieno) di attività di ricerca, inclusi i periodi di formazione alla ricerca», mentre i «ricercatori di comprovata esperienza» sono coloro che «vantano almeno quattro anni di esperienza nel campo della ricerca (equivalente a tempo pieno) a decorrere dal momento in cui hanno ottenuto il diploma che dà accesso diretto agli studi di dottorato, nel paese in cui hanno ottenuto la laurea/il diploma, o che sono già titolari di un diploma di dottorato, indipendentemente dal tempo impiegato per ottenerlo».

pubblica o privata del datore di lavoro viene sostituita dal dato oggettivo di ospitare personale che svolge attività di ricerca, anche senza un rapporto economico diretto³⁴.

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 conoscenze³⁵.

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 carriere³⁶.

Il *Codice di condotta per l'assunzione dei ricercatori* risulta essere complementare a quanto indicato dalla Carta. Nel fissare una disciplina uniforme in materia di reclutamento del personale, esso mira a favorire la creazione di un mercato della scienza a carattere effettivamente europeo puntando su meccanismi di selezione trasparenti e su valutazioni che tengano conto dei meriti sia quantitativi che qualitativi, nonché della molteplicità di esperienze svolte, anche in termini di cambiamenti geografici, di settore o di disciplina, valorizzando in concreto l'arricchimento di competenze che il ricercatore ha perseguito nel suo percorso di sviluppo³⁷.

Le indicazioni fornite da Commissione e Consiglio hanno trovato un importante strumento di realizzazione nella connessione con i Programmi quadro comunitari per la Ricerca & Sviluppo³⁸.

Il VII Programma Quadro, relativo agli anni 2007-2013 contiene un intero capitolo dedicato alle "Persone" e, rispetto al Programma precedente³⁹, realizza un sistema di finanziamento dell'attività dei ricercatori capace di accompagnarli lungo tutta la loro carriera. Le azioni del Programma, infatti, si presentano raggruppate in cinque diversi temi che, oltre alla formazione iniziale, riguardano la formazione continua, l'integrazione tra università e industria, l'internazionalizzazione e il contatto con il grande pubblico⁴⁰.

³⁴ Cfr. Raccomandazione 2005/251/CE, p. 31: «Nell'ambito della presente Raccomandazione, «datori di lavoro» sono tutti gli enti pubblici o privati che impiegano ricercatori in base a un contratto o che li ospitano nell'ambito di altri tipi di contratti o accordi, ivi compresi quelli che non prevedono rapporti economici diretti».

³⁵ Cfr. Raccomandazione 2005/251/CE, p. 12.

³⁶ Cfr. Raccomandazione 2005/251/CE, pp. 18 e ss.

³⁷ Cfr. Raccomandazione 2005/251/CE, pp. 25 e ss.

³⁸ Sulla rilevanza del VI programma quadro per il periodo 2002-2006 cfr. COM (2002) 499, p. 11; COM (2003) 226, pp. 15 e ss.; cfr. anche A. QUADRIO CURZIO, *Ricerca e sviluppo: riflessioni sui nuovi paradigmi economici per l'Unione europea*, cit., pp. 529 e ss.; ID., *Alcune riflessioni sul posizionamento italiano nella ricerca tecnologica e nella innovazione*, cit., pp. 29 e ss.

³⁹ Il VI Programma quadro conteneva un capitolo dedicato al problema delle risorse umane impiegate nella ricerca scientifica ed alla loro mobilità e prevedeva azioni precise volte a favorire la formazione transnazionale dei ricercatori e l'integrazione tra le diverse realtà della ricerca con specifica attenzione alla relazione tra università, centri di ricerca ed imprese, soprattutto a carattere medio-piccolo. In particolare venivano introdotte borse di studio da assegnare a singoli ricercatori al fine della mobilità verso Paesi dell'Unione (Azioni Marie Curie). Cfr. Decisione n. 1513/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2002, Allegato I, *Sesto Programma Quadro di azioni comunitarie di Ricerca, Sviluppo Tecnologico e Dimostrazione volto a contribuire alla realizzazione dello Spazio Europeo della Ricerca e all'Innovazione. Azione 2: Strutturare lo Spazio Europeo della Ricerca*, par. 2.2.

⁴⁰ Cfr. Decisione n. 1982/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006, Allegato I, *Obiettivi scientifici e tecnologici, grandi linee dei temi e delle attività*, III. *Persone*.

In particolare, le borse di studio Marie Curie per la mobilità verso Paesi dell'Unione consentono di valorizzare la componente umana della ricerca attribuendo risorse finanziarie direttamente al ricercatore ed attenuando, di conseguenza, il vincolo di dipendenza nei confronti delle strutture di appartenenza.

La tradizionale organizzazione gerarchica della ricerca risulta essere superata a favore di una costante circolarità di personale e di conoscenze nell'intero contesto europeo, contribuendo a fare in modo che la volontà dei ricercatori di svolgere esperienze professionali a livello internazionale non risulti in concreto frustrata dall'autoreferenzialità dei singoli sistemi nazionali⁴¹.

Ciò ha portato gli organi comunitari ad adottare 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 ricercatori⁴².

Obiettivo principale è divenuto la realizzazione di una stretta cooperazione tra Commissione e Stati membri per consentire una celere ed efficace attuazione dei principi affermati a livello comunitario. Si è evidenziata 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, favorendo la circolazione delle informazioni sulle procedure di reclutamento aperte e concludendo accordi bilaterali tra gli Stati per aumentare il livello di obbligatorietà delle norme in materia Spazio europeo della ricerca⁴³.

Speciale attenzione è stata poi dedicata al problema della connessione tra ricerca e imprese e all'importanza di consentire la circolazione del personale tra i diversi settori, abbandonando una formazione tradizionalmente universitaria a vantaggio di un forte orientamento alla trasformazione della ricerca in innovazione tecnologica⁴⁴.

Allo scadere del primo decennio della strategia di Lisbona, il nuovo scenario di crisi economica ha mutato le prospettive di crescita del sistema europeo ed ha reso più serrata la competizione internazionale. Tuttavia non è comunque venuta meno la centralità dell'elemento umano nell'attuazione delle politiche comunitarie per lo sviluppo della scienza. L'economia della conoscenza ha continuato ad essere sviluppata ed anzi il settore della ricerca e sviluppo è stato considerato un importante fattore di sostegno all'occupazione per una ristrutturazione socio-economica dell'Europa⁴⁵.

⁴¹ COM (2000) 6, p. 17; COM (2001) 331, p. 7 e ss.: in particolare, a p. 8, la Comunicazione indica come principali ostacoli normativi alla mobilità le disposizioni in materia di restrizioni all'immigrazione, previdenza sociale, proprietà intellettuale, reclutamento del personale.

⁴² Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo n. 317 del 23 maggio 2008, *Migliori carriere e maggiore mobilità: una partnership europea per i ricercatori*, p. 2. Le altre azioni che, nel corso del 2008, dovevano contribuire al consolidamento della partnership europea per la ricerca erano in materia di gestione della proprietà intellettuale da parte delle organizzazioni pubbliche di ricerca, programmazione congiunta, infrastrutture di ricerca paneuropee, cooperazione internazionale su scienza e tecnologia.

⁴³ Cfr. COM (2008) 317, pp. 5 e ss.

⁴⁴ Cfr. COM (2008) 317, pp. 11 e 12.

⁴⁵ Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione n. 2020 del 3 marzo 2010, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*. La Comunicazione (p. 12) individuava tre priorità per Europa 2020: una crescita intelligente basata sulla conoscenza e sull'innovazione, una crescita sostenibile data dall'uso efficiente delle risorse naturali, una crescita inclusiva fondata sulla coesione sociale e su un alto livello di occupazione.

La Comunicazione della Commissione n. 808 del 30 novembre 2011, *Programma quadro di ricerca e innovazione "Orizzonte 2020"*, ha precisamente analizzato il ruolo della ricerca scientifica nell'economia europea: attraverso lo sviluppo scientifico l'Europa può divenire un mercato altamente avanzato capace di inserirsi integralmente nel più ampio contesto internazionale per continuare ad avere un ruolo nella società globalizzata del domani⁴⁶.

Di conseguenza, per quanto vi siano state dai tempi di Lisbona ad oggi alcune trasformazioni di rilievo e il quadro economico complessivo sia profondamente mutato, l'approccio comunitario al problema del personale addetto alla ricerca scientifica offre, in ultima analisi, un orientamento costante e, in fin dei conti, 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 fondamentalmente 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.

A questo si accompagna la tendenza a strutturare in modo unitario la carriera del ricercatore, consentendo di spendere esperienze molto diversificate per un'unitaria progressione professionale, connotata da unici criteri di valutazione, portabilità degli aspetti previdenziali, tutela della proprietà intellettuale e piena valorizzazione del merito tecnico del ricercatore.

La modalità di finanziamento diretto del singolo ricercatore o gruppo di ricercatori offre in tal senso la dimostrazione forse più avanzata delle innovazioni che le politiche comunitarie possono apportare ai singoli sistemi nazionali della ricerca, riconoscendo, anche da un punto di vista economico, la centralità dell'elemento personale nel concreto svolgimento delle attività scientifiche. Ai fini del presente lavoro il complesso delle tendenze di sistema elaborate in sede comunitaria implica la difficoltà anche solo di conservare la categoria concettuale del ricercatore extrauniversitario, poiché in realtà le indicazioni comunitarie attenuano notevolmente il valore giuridico da attribuire all'ente di appartenenza presso cui il ricercatore svolge la propria attività.

Il riferimento alla categoria del personale extrauniversitario rimane però fondamentale per capire l'attuale configurazione del sistema italiano della ricerca e per valutare l'effettiva adeguatezza dello *status* del ricercatore nel nostro ordinamento.

Ripercorrendo brevemente la particolare evoluzione normativa che la condizione giuridica del ricercatore extrauniversitario ha subito nell'ordinamento italiano si metteranno in evidenza le 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.

⁴⁶ Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo, al Consiglio economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni n. 808 del 30 novembre 2011, *Programma quadro di ricerca e innovazione "Orizzonte 2020"*, p. 2.

3. La configurazione normativa dello *status* del ricercatore extrauniversitario nell'ordinamento italiano. La frammentazione di discipline ed il tentativo di creare omogeneità attraverso l'attribuzione della condizione di dipendente pubblico. La prima privatizzazione del pubblico impiego come occasione per l'emersione delle specificità delle professioni scientifiche.

La fase costituente ha certamente portato con sé una visione complessiva del ruolo della ricerca scientifica nell'ordinamento repubblicano. Il combinato disposto delle norme contenute negli artt. 9, 21 e 33 Cost. disegna un quadro unitario di composizione di elementi umani ed organizzativi in funzione della piena affermazione di un'effettiva redditività sociale dell'attività scientifica⁴⁷, fornendo già di per sé una disciplina normativa idonea ad accompagnare il sistema della ricerca italiana attraverso le sue possibili evoluzioni.

È più che noto come l'art. 9 insciva la promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica tra i compiti fondamentali della Repubblica, e come pertanto si individui in uno Stato-ordinamento, comprensivo tanto dello Stato-apparato come dello Stato-comunità, il soggetto che si pone in diretta relazione con la cultura e la scienza intese come strumento di realizzazione di una delle finalità connesse alla forma di Stato⁴⁸. In questo senso anche le disposizioni costituzionali relative alla libertà della scienza e alla libertà di manifestazione del pensiero appaiono volte a favorire il positivo inserimento dell'elemento umano nel sistema di fini indicato dalla Costituzione⁴⁹. Tuttavia, l'impostazione concretamente ricevuta dal settore nell'ordinamento italiano ha anche comportato, in una certa misura, un radicamento della mediazione dello Stato-apparato nella predisposizione delle strutture, dei programmi e degli obiettivi della ricerca pubblica, determinando un particolare assetto dell'integrazione tra apparati ed energie spontanee del mondo della ricerca che ha a lungo caratterizzato la forma effettiva del sistema italiano⁵⁰.

⁴⁷ Cfr. F. MERUSI, *Art. 9*, cit.; S. LABRIOLA, *Libertà di scienza e promozione della ricerca*, cit., pp. 19 e ss.; M. NIGRO, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica (profili organizzativi)*, cit., pp. 743 e ss.; G. DE CESARE, *La ricerca scientifica pubblica: aspetti problematici ed organizzativi*, cit., pp. 11 e ss.; I. SABBATELLI, *Ricostruzione storica e politico-istituzionale della ricerca scientifica applicata in Italia dagli anni '60 in avanti*, in *Finanza, ricerca e sviluppo*, cit., pp. 61 e ss.. Sull'evoluzione del concetto di libertà in un contesto di positiva integrazione tra istituzioni pubbliche e forze autonome della società per il perseguimento del bene comune e sul superamento del concetto di libertà tipico dello Stato liberale cfr., per i profili di teoria generale, F. PIZZOLATO, *Sussidiarietà, autonomia e federalismo: prime riflessioni*, in *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, a cura di G. Duso e A. Scalone, Monza, 2010, pp. 187 e ss.

⁴⁸ In questo senso F. MERUSI, *Art. 9*, cit., pp. 438 e ss.; A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, cit., p. 99.

⁴⁹ Cfr. S. LABRIOLA, *Libertà di scienza e promozione della ricerca*, cit., pp. 11 e ss.; F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, 1990, pp. 362 e ss.; S. CASSESE, *Artt. 33 e 34*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, artt. 29-34, pp. 227 e ss.; A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, cit., p. 90; A. CERRI, *Arte e scienza (libertà di)*, in *Enciclopedia giuridica*, III, pp. 1 e ss.

⁵⁰ G. MARTINOLI (*L'attuazione del diritto e la ricerca scientifica in Italia - Risultati di un'indagine*, in *Attuazione del diritto e ricerca scientifica in Italia*, a cura di G.M. Bertin e G. Martinoli, Milano, 1981, p. 28) afferma, a proposito della nascita di enti e centri di ricerca nel nostro Paese: «Questi centri e questi enti sono stati o si sono sviluppati in modo, diremo così forzato, quasi cerebrale, secondo un processo di pura logica, per imitazione di quanto era dato constatare altrove, non per convinzione intima, profondamente sentita dei diretti interessati, degli imprenditori e degli industriali. Questa mancanza di spontaneità è stata forse la causa della rigidità, dell'arretratezza formale, del distacco

Ciò appare essere rilevante soprattutto per la ricerca scientifica extrauniversitaria⁵¹: mentre infatti le università hanno sviluppato il proprio ruolo a partire dalla loro natura di tradizionali sedi della cultura e dello studio⁵², un autentico ed articolato sistema della ricerca scientifica è stato creato, al di fuori di esse, attraverso le attività amministrative ed imprenditoriali dello Stato⁵³. L'origine storica di questo particolare fenomeno è più che nota⁵⁴: alla creazione di istituti ed organismi tecnici interni alle diverse amministrazioni⁵⁵, si è affiancata l'istituzione degli Enti pubblici di ricerca, dapprima come organi di consulenza dello Stato⁵⁶, e successivamente come strutture organizzative

dalla realtà, che rendono lento, poco efficiente, poco rispondente alle esigenze, il funzionamento di questi enti, minandone alla base la stessa impostazione iniziale. La premessa che queste attività costituissero servizio fornito dallo Stato, di cui tutte le industrie interessate potessero avvalersi, ha imposto loro il peso soffocante del controllo del potere pubblico e dei suoi gravosi formalismi, condannandoli se non alla stasi, all'isolamento e, nella migliore delle ipotesi, ad uno sviluppo autonomo indipendente, se non divergente rispetto alla domanda dell'industria che, da parte sua, ripetiamo, non riusciva e non sapeva esprimersi in modo esplicito, e che d'altra parte nutriva sospetto e diffidenza verso quanto nasceva nel settore pubblico».

⁵¹ Cfr. in proposito i rilievi critici avanzati da S. LABRIOLA (*Libertà di scienza e promozione della ricerca*, cit., pp. 24, 25): «Quando infatti la rilevanza costituzionale dell'attività scientifica viene qualificata pressoché esclusivamente nella disciplina della funzione dello Stato, sotto il profilo della contribuzione finanziaria, della direzione e del coordinamento della ricerca pubblica, viene a retrocedere il profilo specifico della libertà del ricercatore, e non solo quello. [...] Il soggetto privato, la cui attività scientifica viene tutelata nell'ordinamento, per effetto delle norme costituzionali, pienamente, nel duplice profilo della qualificazione della libertà individuale e del godimento dei vantaggi derivanti dall'attività di promozione dello Stato, non sembra al contrario essere garantito alla luce di tale concezione interpretativa».

⁵² Sulla centralità dell'istituzione universitaria cfr. A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, cit., p. 91; cfr. anche M. CARABBA, *Programmazione e gestione dell'attività di ricerca dei pubblici poteri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1969, p. 1006

⁵³ Cfr. in proposito S. LABRIOLA, *Libertà di scienza e promozione della ricerca*, cit., pp. 59 e ss.; M. NIGRO, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica (profili organizzativi)*, cit., p. 762; S. CASSESE, *Le vicende normative della ricerca scientifica dal 1950 al 1989*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1990, I, pp. 575 e ss.; I. SABBATELLI, *Ricostruzione storica e politico-istituzionale della ricerca scientifica applicata in Italia dagli anni '60 in avanti*, cit., pp. 64 e ss. Sull'attività di ricerca svolta direttamente dalle amministrazioni dello Stato e dalle imprese caratterizzate dalla partecipazione statale cfr. A.A. V.V., *Lineamenti della organizzazione pubblica della ricerca scientifica in Italia*, cit., pp. 2 e ss. e pp. 26 e ss.; cfr. anche, per una compiuta individuazione degli organismi legati alle amministrazioni e alle imprese a partecipazione statale che, negli anni Sessanta, erano coinvolte in attività di ricerca cfr. anche G. DE CESARE, *La ricerca scientifica pubblica: aspetti problematici ed organizzativi*, cit., pp. 19 e ss. Per un confronto con altre esperienze nazionali F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., pp. 66 e ss.

⁵⁴ Sull'evoluzione storica della ricerca scientifica cfr. M. S. GIANNINI, *L'organizzazione della ricerca scientifica*, cit., pp. 7 e ss.; G. DE CESARE, *La ricerca scientifica pubblica: aspetti problematici ed organizzativi*, cit., pp. 13 e ss.

⁵⁵ Per una mappatura degli apparati interni alle amministrazioni dello Stato nati per svolgere attività scientifica cfr. G. DE CESARE, *La ricerca scientifica pubblica: aspetti problematici ed organizzativi*, cit., pp. 21 e ss.; A.A. V.V., *Lineamenti della organizzazione pubblica della ricerca scientifica in Italia*, cit., pp. 2 e ss. Cfr. anche F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., pp. 27 e ss. e pp. 236 e ss.; ID., *Le strutture organizzative della ricerca in Italia*, in AA. V.V., *Gli aspetti istituzionali della ricerca scientifica in Italia e in Francia*, Milano, 1987, p. 200; S. LABRIOLA, *Libertà di scienza e promozione della ricerca*, cit., pp. 161 e ss.

⁵⁶ Questa risultava essere la funzione inizialmente attribuita ad esempio al CNR, cui il d. lgs. lt. 1 marzo 1945, n. 82, art. 1 conferiva la natura di «organo dello Stato, dotato di personalità giuridica e gestione autonoma e posto alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri». Sull'interpretazione della norma cfr. A.A. V.V., *Lineamenti della organizzazione pubblica della ricerca scientifica in Italia*, cit., p. 17: «con questa formula alquanto ibrida probabilmente vuole dirsi che il Consiglio delle Ricerche è organo dello Stato, nel senso che esso deve operare in conformità alle direttive degli organi di Governo per quanto attiene alle linee della sua azione, essendo la ricerca scientifica assunta fra i compiti dello Stato, ma altresì che, nel concreto svolgimento della sua attività e per quanto attiene la gestione, esso gode di una certa autonomia ed è centro autonomo di diritti e di doveri». cfr. in proposito F. MERLONI, *Ricerca scientifica (organizzazione e attività)*, cit., p. 400; M. S. GIANNINI, *L'organizzazione della ricerca*

di ricerca diretta⁵⁷, mentre il sistema delle partecipazioni pubbliche è stato anche uno strumento per la realizzazione di una rete di ricerca più specificamente orientata ad accrescere le conoscenze utili per alcuni settori industriali⁵⁸.

Ora, quest'impostazione organizzativa ha prodotto rilevanti conseguenze sulla definizione di una configurazione giuridica dello *status* del ricercatore nell'ordinamento italiano in quanto non è possibile descrivere una figura professionale del ricercatore in sé, essendosi invece realizzata una profonda differenziazione tra il personale addetto alla ricerca nelle università, nelle amministrazioni statali, negli enti pubblici di ricerca e nelle imprese⁵⁹.

In particolare interessa in questa sede sottolineare la distanza che si è creata tra la posizione dei ricercatori universitari e la condizione di chi svolge la propria attività scientifica negli altri comparti del settore: mentre i primi trovano la garanzia del proprio stato giuridico nelle legge⁶⁰, i secondi sono soggetti ad una disciplina solo parzialmente legislativa⁶¹, ed hanno ricevuto nel tempo una pluralità di configurazioni giuridiche che ha portato ad equipararli a varie altre categorie professionali⁶².

Ciò appare essere il prodotto di una serie di scelte normative prive di un approccio al problema della ricerca scientifica come unitario settore produttivo e volte invece a privilegiare una progressiva qualificazione della posizione soggettiva del ricercatore extrauniversitario all'interno delle diverse organizzazioni di appartenenza⁶³. Tale qualificazione, se certamente ha consentito di stabilizzare la condizione esistenziale degli addetti alla ricerca portando all'adozione di forme contrattuali stabili e garantite, non ha però avuto tra i suoi obiettivi la valorizzazione dell'omogeneità impressa alla categoria dei ricercatori dalle specificità dell'attività di ricerca⁶⁴,

scientifica, cit., p. 13: «Gli organi del tipo dei consigli nazionali delle ricerche hanno realizzato delle strutture organizzative che solo col tempo si sono andate precisando. L'iniziale costituzione fu mossa, come si è detto, dall'esigenza di dotare lo Stato di uno strumento di conoscenza nel settore delle scienze esatte e applicate che integrasse e completasse quegli altri strumenti che lo Stato già aveva, nella specie di organi tecnici delle amministrazioni militari e tecniche»; S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., pp. 98 e ss. e pp. 137 e ss. Con riferimento al Comitato Nazionale per l'Energia Nucleare (C.N.E.N.) cfr. l. 11 agosto 1960, n. 933, art. 1

⁵⁷ Per un inquadramento complessivo dello sviluppo storico del settore della ricerca scientifica cfr. S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., pp. 86 e ss.

⁵⁸ Cfr. in proposito A.A. V.V., *Lineamenti della organizzazione pubblica della ricerca scientifica in Italia*, cit., pp. 26 e ss.; G. ENDRICI, *Il sostegno pubblico alla ricerca industriale*, in AA. VV., *Gli aspetti istituzionali della ricerca scientifica in Italia e in Francia*, Milano, 1987, p. 256; F. CAPRIGLIONE, *Contesto e ragioni della ricerca*, cit., pp. 7 e ss.

⁵⁹ F. MERLONI, *Ricerca scientifica (organizzazione e attività)*, cit., pp. 398 e ss.; ID., *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., pp. 371 e ss.; ID., *La condizione professionale dei ricercatori pubblici in Italia*, in AA. VV., *Gli aspetti istituzionali della ricerca scientifica in Italia e in Francia*, cit., pp. 259 e ss.; G. SIRILLI, *La professionalità dei ricercatori italiani: problemi di politica sociale*, cit., pp. 195 e ss.; S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit.; A.A. V.V., *Lineamenti della organizzazione pubblica della ricerca scientifica in Italia*, cit.

⁶⁰ Cfr. in proposito F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., p. 385.

⁶¹ Cfr. M. GIGANTE, *La contrattazione collettiva e gli enti di ricerca*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, p. 142, nota 6.

⁶² Cfr. F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., pp. 389 e ss.

⁶³ Cfr. quanto rilevato da A. BIFFI, *Human resource management per la valorizzazione del capitale umano nelle università: re-inventing il personale per la ricerca, la didattica, la gestione*, in *Ripensare l'università*, cit., pp. 191 e ss.

⁶⁴ Sul punto G. DE CESARE (*La ricerca scientifica pubblica: aspetti problematici ed organizzativi*, cit., p. 101), commentando le rivendicazioni avanzate dal personale addetto alla ricerca alla fine degli anni Sessanta, rileva che «per una naturale trasformazione della classe dei ricercatori, da classe omogenea, ma non qualificata giuridicamente, siamo

trascurando in particolare quelle forme di elasticità e mobilità che invece risultano essere particolarmente funzionali all'avanzamento delle conoscenze.

Con riferimento agli interventi di regolazione in materia di regime giuridico del personale ricercatore, occorre porre in evidenza come l'attività di ricerca svolta nelle amministrazioni dello Stato e nelle imprese non sia stata fatta oggetto di disciplina giuridica in quanto tale, sicché lo *status* dei ricercatori ivi impiegati è stato per lo più determinato dalle singole organizzazioni di appartenenza sulla base delle proprie finalità istituzionali o produttive, attribuendo ad essi le qualificazioni più rispondenti ai propri interessi⁶⁵.

Un discorso decisamente diverso deve essere condotto con riguardo agli Enti pubblici di ricerca che invece sono stati fatti oggetto di numerosi interventi di riordino.

Fino agli anni Settanta il trattamento giuridico ed economico degli addetti alla ricerca negli EPR era caratterizzato da una notevole frammentazione⁶⁶. I ricercatori di professione venivano in alcuni casi

giunti ad una classe qualificata giuridicamente, ma che evidentemente tenderà a diventare classe non qualificata scientificamente»; F. MERLONI (*Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., p. 391) rileva come progressiva qualificazione giuridica del ricercatore pubblico abbia comportato anche «una minore tutela della figura del ricercatore (sempre sotto il duplice profilo che qui studiamo, del riconoscimento di specifici diritti di libertà o di particolari situazioni di status, giuridico ed economico) ed una accentuazione proprio del tratto della sua "dipendenza"»; cfr. anche in proposito M. GIGANTE, *La contrattazione collettiva e gli enti di ricerca*, cit., pp. 148 e 149.

⁶⁵ Cfr. in proposito S. LABRIOLA, *Libertà di scienza e promozione della ricerca*. In particolare, a p. 27, l'a. rileva, con riguardo al personale che svolge attività di ricerca nelle amministrazioni dello Stato, che «il ricercatore che pone in essere la sua attività, in tale ambito, presta la sua opera al pari di qualsiasi altro soggetto prestatore d'opera in favore del committente, e su questo piano non viene in rilievo alcuno dei principi costituzionali relativi all'attività scientifica, per ciò che concerne le posizioni soggettive, le quali in questa fattispecie sono tutelate sotto altri profili sia costituzionali, sia dell'ordinamento in generale»; il punto è poi ripreso *Ivi*, pp. 153 e ss.. Cfr. anche F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., p. 30; ID., *La condizione professionale dei ricercatori pubblici in Italia*, cit., pp. 263 e ss. Cfr. poi P. FAZIO, *I ricercatori degli enti pubblici in Italia*, in *Attuazione del diritto e ricerca scientifica in Italia*, cit., pp. 115, 116, laddove si considera il caso particolare dell'Istituto Superiore di Sanità, collocato dalla l. 7 agosto 1973, n. 519 nell'amministrazione dello Stato (art. 1) ed al cui personale ricercatore viene attribuita la natura di impiegati statali (artt. 27 e ss.).

In relazione invece al tema del ruolo del ricercatore nella ricerca industriale cfr. F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., pp. 24 e ss.. In particolare a p. 27 l'a. sottolinea che, in ragione della «forte "strumentalità"» della ricerca industriale «esiste una forte resistenza a considerare i ricercatori operanti nei centri privati di ricerca come membri a pieno titolo della comunità scientifica»; cfr. anche P. FAZIO, *I ricercatori degli enti pubblici in Italia*, cit., pp. 117 e 118: viene posto in evidenza come i contratti collettivi di aziende pubbliche come I.R.I., E.N.I., E.F.I.M non facessero alcun riferimento alla figura del ricercatore e come chi svolgeva di fatto attività di ricerca dovesse necessariamente essere inquadrato nelle categorie o di operaio, o di impiegato o di dirigente. L'a. sottolinea poi, però, come nelle aziende statali ci fossero elementi di flessibilità idonei a valorizzare in concreto il ruolo del ricercatore.

⁶⁶ Cfr. in proposito M. GIGANTE, *La contrattazione collettiva e gli enti di ricerca*, cit., pp. 147 e ss.; F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., pp. 388 e ss.; E. CASOLINO, *Lo stato giuridico del ricercatore: ipotesi di riforma*, in *Il ricercatore oggi in Italia*, a cura di P. Bisogno, Milano, 1978, pp. 277 e ss.; L. CIAMPI, *I ricercatori pubblici in Italia: l'assetto normativo*, in *Sociologia e ricerca sociale*, 1987, pp. 210 e ss.; per una ricostruzione del ruolo svolto, durante gli anni Sessanta, dalla Sezione Enti della Corte dei conti nel porre in rilievo la necessità di uniformare la gestione degli enti parastatali cfr. E. COLASANTI, *I precedenti della legge n. 70 del 1975: osservazioni sul ruolo della Sezione Enti della Corte dei conti*, in *Queste istituzioni*, 1979, n. 23, pp. 16 e ss.; Cfr. S. RISTUCCIA, *Vicende e problemi della contrattazione collettiva nel parastato dopo la legge n. 70 del 1975 (sul «riordinamento degli enti pubblici non economici»)*, in ID., *Amministrare e governare*, Roma, 1980, pp. 432 e ss.

assimilati al personale universitario o delle scuole medie di secondo grado⁶⁷, mentre in altri godevano di un regime contrattuale di tipo privatistico⁶⁸. In ogni caso risultava essere diffuso, nei diversi enti, l'impiego di contratti a termine rinnovabili⁶⁹.

Un'effettiva disciplina dello *status* economico e giuridico dei ricercatori degli EPR è stata introdotta soltanto con la l. 20 marzo 1975, n. 70, legge volta a riordinare il complesso degli enti pubblici ed in cui venivano ricompresi anche alcuni Enti pubblici di ricerca⁷⁰.

Se la legge aveva certamente il merito di dettare una disciplina uniforme per il personale impiegato in numerosi enti⁷¹, tuttavia, occorre mettere in evidenza come rimanessero esclusi dal suo ambito di applicazione molte istituzioni volte all'attività di ricerca, quali soprattutto le università, operando così, all'interno del settore, un ritaglio che manteneva la differenziazione del personale ricercatore a seconda dell'ente di appartenenza⁷².

La scelta legislativa di attribuire ad alcuni enti di ricerca una natura parastatale, poi, produceva un'assimilazione tra la posizione contrattuale degli addetti all'attività scientifica e quella del personale professionale, tecnico e amministrativo⁷³, assimilazione certamente inidonea a valorizzare le caratteristiche peculiari dell'attività di ricerca.

⁶⁷ Questo il modello individuato per il CNR dal d.l. 7 maggio 1948, n. 1167, art. 3, primo comma.

⁶⁸ L'uso di contratti a carattere privatistico era invece comune nel CNEN e negli altri enti che si rifacevano al suo modello istituzionale. Cfr. in proposito M. GIGANTE, *La contrattazione collettiva e gli enti di ricerca*, cit., pp. 151, 152; L. CIAMPI, *I ricercatori pubblici in Italia: l'assetto normativo*, cit., p. 211.

⁶⁹ In proposito d. lgs. lt. 1 marzo 1945, n. 82, artt. 16 e 17; l. 11 agosto 1960, n. 933, art. 11. Sull'impiego di contratti a termine cfr. F. MERLONI, *Ricerca scientifica (organizzazione e attività)*, cit., p. 403; M. GIGANTE, *La contrattazione collettiva e gli enti di ricerca*, cit., pp. 149, 150; S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., p. 140.

⁷⁰ La tabella VI, allegata alla l. 20 marzo 1975, n. 70, ricomprendeva nel «parastato»: l'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (IS.CO), l'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE), l'Istituto nazionale di geofisica, l'Istituto nazionale di fisica nucleare, l'Istituto elettrotecnico nazionale «Galileo Ferraris» - Torino, l'Istituto nazionale di studi ed esperienze di architettura navale (vasca navale), il Comitato nazionale per l'energia nucleare (CNEN), l'Istituto nazionale della nutrizione, l'Istituto nazionale economia agraria (INEA), il Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) e l'Istituto nazionale di ottica - Firenze. Per un'analisi della legge e della sua rilevanza cfr. V. CERULLI IRELLI, *Problemi dell'individuazione delle persone giuridiche pubbliche (dopo la legge sul «parastato»)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1977, II, pp. 640 e ss.; sull'incidenza di questa legge nel settore della ricerca cfr. G. MARTINOLI, *Influenza della legge del «parastato» sul funzionamento degli enti pubblici di ricerca*, in *Attuazione del diritto e ricerca scientifica in Italia*, cit., pp. 85 e ss.; P. FAZIO, *I ricercatori degli enti pubblici di ricerca in Italia*, cit., pp. 105 e ss.; S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., pp. 142 e ss.; L. CIAMPI, *I ricercatori pubblici in Italia: l'assetto normativo*, cit., pp. 208 e ss.; G. LOI, *Disposizioni per gli enti di ricerca*, in AA. VV., *Il riordinamento degli enti pubblici. La ristrutturazione degli enti non economici e le nuove norme sul rapporto di lavoro*, Milano, 1977, pp. 207 e ss.

⁷¹ L. CIAMPI, *I ricercatori pubblici in Italia: l'assetto normativo*, cit., p. 212.

⁷² L'art. 1 della l. l. 20 marzo 1975, n. 70 escludeva dal proprio ambito di applicazione «le università e gli istituti di istruzione, gli istituti di educazione, le opere universitarie, le scuole di ostetricia autonome, gli osservatori astronomici e vulcanologici, gli istituti geologici, le deputazioni di storia patria e in genere le accademie e gli istituti culturali di cui al decreto legislativo 27 marzo 1948, n. 472». A commento della scelta di includere nella disciplina del parastato solo alcuni enti di ricerca cfr. F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., p. 250.

⁷³ L. 20 marzo 1975, n. 70, art. 15; cfr. in proposito G. MARTINOLI, *L'attuazione del diritto e la ricerca scientifica in Italia - Risultati di un'indagine*, cit., p. 14; ID., *Influenza della legge del «parastato» sul funzionamento degli enti pubblici di ricerca*, cit., pp. 85 e ss.; L. CIAMPI, *I ricercatori pubblici in Italia: l'assetto normativo*, cit., p. 209; S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., pp. 146 e ss.

Includendo gli EPR nel *parastato*, infatti, il legislatore sembrava delineare i tratti di un'unica figura di dipendente pubblico tenuto a «prestare la propria opera con diligenza e zelo»⁷⁴, senza che alcun rilievo specifico fosse attribuito ad una professione che difficilmente presenta i caratteri propri della burocrazia amministrativa⁷⁵.

La legge n. 70 del 1975 stabiliva, sotto il profilo del reclutamento un meccanismo di assunzione che doveva avvenire esclusivamente per concorso pubblico e soltanto per le posizioni iniziali di ciascuna qualifica⁷⁶ e identificava nell'anzianità l'unico criterio di progressione di carriera⁷⁷.

Con riguardo ai problemi dell'elasticità e della mobilità del personale, poi, la legge consentiva soltanto per alcuni enti di ricerca assunzioni temporanee di carattere straordinario: particolari esigenze scientifiche potevano dare luogo o ad assunzioni a contratto di una durata massima di cinque anni oppure a specifici programmi di ricerca per la cui intera durata potevano essere impiegati ricercatori con contratto a termine⁷⁸.

Altro elemento di rilievo, infine, era il sistema delle fonti idonee a disciplinare la posizione giuridica del personale ricercatore. Gli artt. 26 e ss. della legge, infatti, stabilivano che la legge e i regolamenti organici degli enti fossero integrati, con riguardo al trattamento economico e allo stato giuridico del personale dipendente, da accordi sindacali fra le delegazioni degli enti e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale⁷⁹, introducendo così, anche per gli Enti di ricerca, una contrattazione collettiva di tipo formale⁸⁰.

L'impatto complessivo della legge n. 70 del 1975 sul mondo della ricerca extrauniversitaria è stato in più occasioni analizzato⁸¹, in particolare ponendo in evidenza i problemi aperti dalla legge nel considerare in modo unitario enti tra loro anche molto diversi e le cui specificità avrebbero forse meritato maggiore attenzione. Ciò ha inevitabilmente inciso anche sul percorso attuativo della

⁷⁴ L. 20 marzo 1975, n. 70, art. 8.

⁷⁵ Cfr. in proposito G. MARTINOLI, *Influenza della legge del «parastato» sul funzionamento degli enti pubblici di ricerca*, cit., p. 91; G. DE CESARE, *La ricerca scientifica pubblica: aspetti problematici ed organizzativi*, cit., p. 101. Sul carattere «difensivo» della legge sul parastato, carattere che «non lasciava spazio alla considerazione delle specificità, talvolta rilevanti, che caratterizzavano gli enti ricompresi nel suo ambito di applicazione, e che si riconnettevano ai diversi fini istituzionali e alla concreta azione da essi svolta» cfr. M. GIGANTE, *La contrattazione collettiva e gli enti di ricerca*, cit., pp. 142, 143; cfr. anche L. CIAMPI, *I ricercatori pubblici in Italia: l'assetto normativo*, cit., p. 212.

⁷⁶ L. 20 marzo 1975, n. 70, art. 5. Cfr. in proposito S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., p. 149; L. CIAMPI, *I ricercatori pubblici in Italia: l'assetto normativo*, cit., p. 213; M. D'ALBERTI, *La «legge sul parastato»: brevi note di commento*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1975, I, pp. 185 e ss.

⁷⁷ L. 20 marzo 1975, n. 70, art. 17.

⁷⁸ L. 20 marzo 1975, n. 70, art. 36. L'art. 36, così come gli articoli successivi fino al 40, stabilivano una disciplina speciale per il CNR, CNEN, l'Istituto nazionale di geofisica e l'Istituto nazionale di fisica nucleare. Per un commento cfr. M. D'ALBERTI, *La «legge sul parastato»: brevi note di commento*, cit., p. 192; G. LOI, *Disposizioni per gli enti di ricerca*, cit., pp. 210, 211.

⁷⁹ L. 20 marzo 1975, n. 70, artt. 26 e ss. In proposito cfr. M. D'ALBERTI, *La «legge sul parastato»: brevi note di commento*, cit., pp. 191 e ss.; M. GIGANTE, *La contrattazione collettiva e gli enti di ricerca*, cit.

⁸⁰ Cfr. S. RISTUCCIA, *Vicende e problemi della contrattazione collettiva nel parastato dopo la legge n. 70 del 1975 (sul «riordinamento degli enti pubblici non economici»)*, cit., pp. 431 e ss.

⁸¹ G. MARTINOLI, *Influenza della legge del «parastato» sul funzionamento degli enti pubblici di ricerca*, cit.; M. D'ALBERTI, *La «legge sul parastato»: brevi note di commento*, cit.; M. GIGANTE, *La contrattazione collettiva e gli enti di ricerca*, cit.; L. CIAMPI, *I ricercatori pubblici in Italia: l'assetto normativo*, cit.; F. MERLONI, *La condizione professionale dei ricercatori pubblici in Italia*, cit.; ID., *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit.; S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit.

legge⁸², caratterizzato da un progressivo allontanamento tra le posizioni dei singoli enti che è culminato con la definitiva sottrazione del CNEN all'applicazione della legge 20 marzo 1975, n. 70 ad opera della l. 5 marzo 1982, n. 84 che riordinava l'ente trasformandolo nell'ENEA⁸³.

Appare opportuno richiamare brevemente alcuni profili dell'attuazione della legge n. 70 del 1975 che mettono in evidenza le difficoltà di realizzare un omogeneo sistema della ricerca scientifica attraverso la mera estensione della condizione di dipendente pubblico al personale addetto ad attività scientifiche⁸⁴.

Il primo accordo sindacale seguito alla legge 70/1975 denota quanto la valorizzazione delle specificità dell'attività di ricerca non fosse al centro del dibattito sull'attuazione della legge. L'accordo, pur prevedendo, nel Capitolo VI, alcune disposizioni particolari per gli Enti di ricerca, rifletteva, in materia di stato giuridico del personale, l'obiettivo complessivo di una disciplina unitaria dell'intero parastato.

Il personale ricercatore, infatti, veniva ricompreso nel ruolo tecnico-professionale⁸⁵, il meccanismo di progressione economica era basato solamente sull'anzianità e non veniva dato alcun rilievo all'apporto del lavoro del ricercatore all'avanzamento delle conoscenze⁸⁶. Non veniva attribuita particolare rilevanza nemmeno agli istituti del comando o delle assunzioni a contratto quali possibili strumenti di arricchimento dell'esperienza professionale dei ricercatori, in quanto le uniche norme in proposito erano volte a specificare alcuni aspetti procedurali, senza che alcun vantaggio professionale potesse derivare dallo svolgere attività di ricerca in contesti diversi dal proprio ente di appartenenza⁸⁷.

Il secondo ed il terzo accordo sindacale, invece, sono stati certamente caratterizzati da una maggiore attenzione alle caratteristiche specifiche degli enti che componevano il complesso panorama del parastato.

Se nel secondo accordo sindacale si prevedeva un meccanismo di contrattazione collettiva articolata e decentrata⁸⁸, nel terzo, approvato con d.p.r. 25 giugno 1983, n. 346, si consentiva la conclusione di accordi articolati a livello nazionale per singolo ente o gruppo di enti, nonché accordi decentrati per aree territoriali delimitate⁸⁹.

⁸² Cfr. in proposito M. GIGANTE, *La contrattazione collettiva e gli enti di ricerca*, cit., pp. 169 e ss.; L. CIAMPI, *I ricercatori pubblici in Italia: l'assetto normativo*, cit., pp. 216 e ss.; F. MERLONI, *Le strutture organizzative della ricerca in Italia*, in AA. VV., *Gli aspetti istituzionali della ricerca scientifica in Italia*, cit., p. 200.

⁸³ L'esclusione dell'ENEA dal parastato è stata sancita dall'art. 1 della l. 5 marzo 1982, n. 84; sulle difficoltà di applicazione della legge n. 70 del 1975 al CNEN poi divenuto ENEA cfr. F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., pp. 251, 252.

⁸⁴ Gli accordi sindacali che hanno attuato la legge sono stati recepiti nei d.p.r. 26 maggio 1976 n. 411, 16 ottobre 1979 n. 509 e 25 giugno 1983 n. 346. M. GIGANTE, *La contrattazione collettiva e gli enti di ricerca*, cit.; cfr. anche S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., p. 150; L. CIAMPI, *I ricercatori pubblici in Italia: l'assetto normativo*, cit.

⁸⁵ D.p.r. 26 maggio 1976 n. 411, art. 60.

⁸⁶ D.p.r. 26 maggio 1976 n. 411, art. 62; cfr. in proposito G. LOI, *Disposizioni per gli enti di ricerca*, cit., pp. 212, 213.

⁸⁷ D.p.r. 26 maggio 1976 n. 411, artt. 67 e 70; cfr. G. LOI, *Disposizioni per gli enti di ricerca*, cit., pp. 212, 213.

⁸⁸ Sul secondo accordo sindacale cfr. M. GIGANTE, *La contrattazione collettiva e gli enti di ricerca*, cit., pp. 174 e ss.; L. CIAMPI, *I ricercatori pubblici in Italia: l'assetto normativo*, cit., p. 215.

⁸⁹ In particolare, l'art. 2 del d.p.r. 25 giugno 1983, n. 346 consentiva agli Enti di ricerca ricompresi nel parastato di concludere accordi decentrati a livello di unità funzionali costituite da almeno una unità organica complessa, mentre l'art. 3 cercava di favorire un'organizzazione degli enti a vocazione scientifica improntata ad una maggiore dinamicità,

Tuttavia, gli elementi di flessibilità introdotti apparivano essere rivolti più a tutelare l'autonomia organizzativa degli Enti di ricerca che a valorizzare le peculiarità dell'attività scientifica e della professione del ricercatore.

Anzi, l'insieme delle vicende attuative della legge n. 70 del 1975 consente di porre in evidenza come in una fase di sviluppo importantissima per la ricerca scientifica come quella degli anni Settanta le scelte legislative italiane si siano concentrate sul problema di una stabilizzazione del personale attraverso l'attribuzione della qualificazione di impiegato pubblico⁹⁰.

Ciò si è dimostrato essere assai poco funzionale alle esigenze proprie del settore⁹¹: la staticità delle forme di organizzazione, l'impossibilità di valutare e valorizzare il merito tecnico del ricercatore, la netta separazione rispetto agli altri ambiti della ricerca, hanno di fatto impedito un efficace stimolo dell'attività del ricercatore, discostandosi dalle principali indicazioni costituzionali in materia⁹².

Particolare condizione di aggravamento appare essere stata la distanza costantemente affermata tra le sorti della ricerca extrauniversitaria e quelle della ricerca universitaria. Se infatti la ricomprensione degli EPR nel parastato poteva mostrare profili di utilità in un'ottica di transizione verso una riforma complessiva del settore della ricerca⁹³, il successivo ripensamento del ruolo delle università attraverso la legge 21 febbraio 1980, n. 28 e il d.p.r. 11 luglio 1980, n. 382 ha di fatto accentuato l'isolamento delle diverse realtà della ricerca⁹⁴.

Mentre le università venivano dotate di importanti strumenti volti a fare di esse «la sede primaria della ricerca scientifica»⁹⁵, il mondo della ricerca extrauniversitaria restava legato agli schemi

stabilendo, all'ultimo comma, che «gli enti di ricerca, inoltre, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative del personale, privilegiano, in materia di organizzazione del lavoro ai sensi dell'art. 24 della legge 20 marzo 1975, n. 70, sistemi organizzativi di tipo dipartimentale incentivanti il lavoro di gruppo e tali da assicurare dinamicità organizzativa sia a livello delle strutture stesse sia a livello delle connesse responsabilità e definiranno altresì entità, caratteristiche e funzionamento delle unità di progetto aventi per scopo attività scientifico-tecnica di particolare importanza con carattere di temporaneità programmata». A commento di questo accordo cfr. L. CIAMPI, *I ricercatori pubblici in Italia: l'assetto normativo*, cit., p. 216.

⁹⁰ Sull'«occasione perduta» dall'Italia allorquando non si è riusciti ad approfittare della rapida industrializzazione del Paese per creare uno stabile collegamento tra sviluppo socio-economico e ricerca scientifica cfr. G. MARTINOLI, *L'attuazione del diritto e la ricerca scientifica in Italia - Risultati di un'indagine*, cit., pp. 26 e ss.

⁹¹ G. MARTINOLI, *Influenza della legge del «parastato» sul funzionamento degli enti pubblici di ricerca*, cit., pp. 101 e ss.

⁹² G. MARTINOLI, *Influenza della legge del «parastato» sul funzionamento degli enti pubblici di ricerca*, cit., p. 102: «In luogo di imprimere un felice, fecondo, anche se talvolta faticoso, dinamismo alla carriera, il ricercatore, in ossequio alla legge, segue un cammino automatico, inderogabile, legato solo all'anzianità di servizio, in una monotonia che non si differenzia molto da quella lamentata nelle catene di montaggio, con la differenza che essa dura un'intera vita»; P. FAZIO, *I ricercatori degli enti pubblici in Italia*, p. 113: «Se le norme così introdotte possono apparire una novità ed un relativo progresso nei confronti della disciplina tipica del personale delle amministrazioni pubbliche statali, di fatto esse introducono invece elementi di disturbo ed una distorsione corporativa in enti finalizzati alla ricerca scientifica, fonte di disfunzioni, ma soprattutto causa di una mortifera staticità».

⁹³ In questo senso si era espresso il presidente del CNR in occasione della presentazione della relazione sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica per l'anno 1974. In proposito cfr. M. GIGANTE, *La contrattazione collettiva e gli enti di ricerca*, cit., p. 165.

⁹⁴ Sulle trasformazioni operate dalla riforma dell'università del 1980 cfr. S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., pp. 154 e ss.; F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., pp. 156 e ss.; L. CIAMPI, *I ricercatori pubblici in Italia: l'assetto normativo*, cit., pp. 212, 213

⁹⁵ D.p.r. 11 luglio 1980, n. 382, art. 63, comma 1.

propri di altri settori, primo tra tutti quello del parastato⁹⁶. Se nelle università si istituiva il ruolo dei ricercatori universitari, si assicurava un elevato grado di autogoverno nello svolgimento delle attività di ricerca, si garantiva la possibilità di accedere direttamente ai fondi per la ricerca e si strutturava un percorso di formazione per i giovani ad inizio carriera tramite l'attivazione di dottorati di ricerca, al di fuori di esse permanevano la confusione tra attività scientifiche ed attività tecniche o manageriali, l'assenza di valutazioni basate sul merito, l'assoluta incompatibilità con altre attività professionali e la mancanza di strumenti di formazione iniziale⁹⁷.

Problema particolarmente rilevante, poi, appariva essere quello della mobilità del personale tra i diversi ambiti del settore: anche se la legge di riforma dell'università conteneva alcune disposizioni normative in tal senso⁹⁸, seri ostacoli sostanziali, quali le disparità retributive tra ricercatori universitari e non universitari, disincentivavano di fatto una positiva integrazione tra le realtà della ricerca⁹⁹.

In questo quadro un ruolo di parziale unificazione della condizione lavorativa dei ricercatori è stato svolto dalla forza normativa delle disposizioni costituzionali in materia di autonomia e libertà della ricerca scientifica. L'estensione, anche a contesti non universitari, di tali garanzie, infatti, risulta essere un fattore che ha consentito, in una certa misura, di avvicinare le diverse tipologie di ricercatore radicatesi nell'ordinamento¹⁰⁰. Ciò appare essere il portato, in particolare, di alcune disposizioni della legge 9 maggio 1989, n. 168, con cui veniva istituito il Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica¹⁰¹.

L'art. 8 di quella legge riconosceva al CNR, al INFN, agli Osservatori astronomici, astrofisici e vesuviano ed in generale agli enti e istituzioni pubbliche nazionali di ricerca a carattere non strumentale «autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile ai sensi dell'art. 33 della Costituzione», nonché la possibilità di darsi ordinamenti autonomi¹⁰². Le ricadute sulla soggettività giuridica del personale di ricerca risultavano essere di grande rilievo: l'individuazione di una realtà della ricerca scientifica caratterizzata dalle garanzie costituzionali e gestita da un solo ministro, presupponeva la creazione di un'unica comunità scientifica, retta da omogenee regole di

⁹⁶ Sul tema cfr. D. SORACE, *Rapporti tra università ed enti pubblici di ricerca*, in *Gli aspetti istituzionali della ricerca scientifica in Italia e in Francia*, cit., pp. 217 e ss.; F. MERLONI, *Le strutture organizzative della ricerca in Italia*, cit., pp. 195, 196.

⁹⁷ Per una comparazione complessiva tra ricerca universitaria ed extrauniversitaria cfr. F. MERLONI, *La condizione professionale dei ricercatori pubblici in Italia*, cit., pp. 266 e ss.; cfr. anche ID., *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., pp. 371 e ss.

⁹⁸ In questa direzione andavano le previsioni dell'aspettativa (d.p.r. 11 luglio 1980, n. 382, art. 12) e dei congedi per attività scientifiche (d.p.r. 11 luglio 1980, n. 382, art. 17) per il personale universitario e gli istituti, cui si è già accennato, del comando e del distacco per i dipendenti degli EPR. Sulle disposizioni volte ad assicurare la mobilità nelle università cfr. S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., p. 166.

⁹⁹ Cfr. F. MERLONI, *La condizione professionale dei ricercatori pubblici in Italia*, cit., pp. 267 e 271; ID., *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., pp. 398, 399; S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., pp. 148 e ss..

¹⁰⁰ Cfr. in proposito F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., pp. 301 e ss.

¹⁰¹ Sulla rilevanza in tal senso della l. 9 maggio 1989, n. 168 cfr. F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., p. 251, nota 71 e p. 273, nota 49; cfr. anche S. CASSESE, *Le vicende normative della ricerca scientifica dal 1950 al 1989*, cit. pp. 579, 580.

¹⁰² L. 9 maggio 1989, n. 168, art. 8, comma 1.

reclutamento e progressione di carriera, nonché da una decisa mobilità interna¹⁰³. Ma non solo: per la prima volta, con la legge n. 168 del 1989 veniva esplicitamente riconosciuto ai ricercatori dipendenti degli EPR una libertà di ricerca che essi potevano esercitare sia singolarmente che in forma associata, libertà che inoltre costituiva un limite alla stessa autonomia degli enti¹⁰⁴. Questo è risultato essere un primo passo per una configurazione dello *status* del ricercatore in ragione dell'oggetto della sua attività e non dell'appartenenza al settore del pubblico impiego¹⁰⁵, passo ulteriormente rafforzato dal disposto dell'art. 9 della medesima legge, con cui si sottraeva il comparto ricerca alla disciplina della legge quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93¹⁰⁶. Una nuova fase potenzialmente idonea a ridurre le differenze di stato giuridico tra i ricercatori appartenenti agli Enti pubblici di ricerca, alle amministrazioni dello Stato ed alle imprese è stata aperta poi dalla privatizzazione del pubblico impiego avviata dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29¹⁰⁷. Anche se permanevano alcune differenze con il settore privato quali ad esempio il rispetto del principio di legalità, l'impostazione della contrattazione collettiva in termini di vincolo per la pubblica amministrazione e non di libertà negoziale, la selezione mediante pubblico concorso come unica forma di reclutamento del personale¹⁰⁸, tuttavia, il superamento della necessaria sovraordinazione dell'apparato statale a favore dell'accordo contrattuale tra amministrazione e lavoratore dipendente rappresentava un'importantissima occasione per unificare sotto la disciplina privatistica la generalità dei rapporti di lavoro e per ricomporre la frammentazione giuridica ed economica ormai consolidatasi¹⁰⁹.

¹⁰³ Cfr. F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., pp. 326 e ss.; ID., *La ricerca scientifica tra autonomia e indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 798.

¹⁰⁴ L. 9 maggio 1989, n. 168, art. 8, comma 3. Sul punto cfr. F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., pp. 394 e ss.

¹⁰⁵ In proposito cfr. F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., p. 419.

¹⁰⁶ Sulla creazione del comparto ricerca ad opera della legge quadro sul pubblico impiego e del successivo d.p.r. 5 marzo 1986 n. 68 cfr. S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., pp. 150 e ss.; sui problemi aperti dalla individuazione di uno specifico comparto per la ricerca cfr. S. CASSESE, *Le vicende normative della ricerca scientifica dal 1950 al 1989*, cit., p. 579.

¹⁰⁷ F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, cit., p. 420, nota 20 individuava nella privatizzazione del pubblico impiego «la via maestra per la eliminazione delle differenze di stato giuridico»; per un'analisi dell'impatto della privatizzazione del pubblico impiego sul settore della ricerca scientifica cfr. M. BORZAGA, *L'ordinamento italiano*, in *Il rapporto di lavoro dei ricercatori pubblici in Europa. Studio comparato sull'equilibrio tra flessibilità, qualità della ricerca e mobilità transnazionale*, a cura di M. Borzaga, Bologna, 2005, pp. 240 e ss..

¹⁰⁸ Le specificità del rapporto di lavoro con un datore pubblico a seguito della privatizzazione del pubblico impiego sono analizzate da M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro*, cit., pp. L e LII; M. BORZAGA, *L'ordinamento italiano*, cit., pp. 241 e ss. Con riferimento alla relazione tra la riserva di legge disposta dall'art. 97 e la privatizzazione del pubblico impiego occorre far riferimento alla sentenza Corte cost. 24 luglio 1996, n. 313. In particolare la Corte introduceva la distinzione «tra organizzazione della pubblica amministrazione, la cui disciplina viene affidata in primo luogo alla legge, e rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, tendenzialmente demandato allo strumento della contrattazione collettiva» (Corte cost. 24 luglio 1996, n. 313, punto 4.1 del *Considerato in diritto*) ed ammetteva pertanto la compatibilità delle riforme volte a privatizzare il pubblico impiego con il principio di legalità contenuto nell'art. 97 Cost.

¹⁰⁹ Per una ricostruzione del processo storico che ha portato l'ordinamento italiano a disciplinare gli atti di amministrazione del personale delle pubbliche amministrazioni come atti amministrativi cfr. M.S. GIANNINI, *Impiego pubblico (profili storici e teorici)*, in *Enciclopedia del diritto*, XX, pp. 298 e ss. Per un'analisi della «profonda diversità dei codici genetici» del diritto del lavoro e del diritto amministrativo cfr. F. LISO, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, a cura di F. Carnici e M. D'Antona,

Non ha però favorito la realizzazione di un'effettiva omogeneità della figura professionale del ricercatore la decisione di sottrarre i docenti e ricercatori universitari dall'ambito di applicazione della privatizzazione del pubblico impiego. Sebbene la legge delega 23 ottobre 1992, n. 421 non contenesse una volontà in tal senso, l'estensione della privatizzazione al personale delle università, in origine rinviata dal d.lgs. n. 29 del 1993 al 1 giugno 1994¹¹⁰, è stata in seguito chiaramente esclusa dal d.lgs. correttivo 23 dicembre 1993, n. 546¹¹¹.

Di conseguenza, anche a seguito della c.d. «prima privatizzazione», hanno continuato a permanere nell'ordinamento italiano differenze di trattamento del rapporto di lavoro del personale ricercatore: mentre la contrattazione collettiva per il comparto ricerca riguardava i ricercatori pubblici, i ricercatori privati continuavano a rientrare nella contrattazione relativa ai settori produttivi di riferimento ed il personale universitario rimaneva soggetto ad un rapporto di lavoro di natura amministrativa¹¹².

Un'occasione per un significativo ripensamento del problema delle risorse umane in ambito scientifico si è presentata attraverso i processi evolutivi avviatisi a partire dalla legge n. 59 del 1997: la volontà di progressiva riforma dell'apparato statale in essa contenuta, infatti, poteva aprire nuove potenzialità di sviluppo per l'organizzazione dell'intervento pubblico in materia di ricerca scientifica.

4. Il processo di riforma della ricerca scientifica avviatosi alla fine degli anni Novanta. Il ridimensionamento della centralità dell'apparato statale ed i tentativi di ammodernare il sistema della ricerca. Il parziale rinnovamento prodotto dall'utilizzo di forme di lavoro flessibili.

Nella seconda metà degli anni Novanta quel processo di riforma dell'amministrazione statale che aveva preso avvio con la prima privatizzazione del pubblico impiego ha progressivamente assunto i caratteri di un radicale rinnovamento degli apparati pubblici. Il processo di riforme avviatosi con la l. 15 marzo 1997, n. 59, in particolare, nel quadro di numerose misure volte a migliorare il funzionamento del Paese, indicava sia una seconda privatizzazione del pubblico impiego¹¹³, sia i criteri direttivi di un complessivo riordino del settore della ricerca scientifica¹¹⁴.

Milano, 2000, t. I, pp. 189 e ss.. Sulle principali innovazioni apportate dal d.lgs. n. 29 del 1993 in termini di superamento della natura amministrativistica dei rapporti di lavoro cfr. M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle «leggi Bassanini»*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, cit., t. I, pp. XLIX e ss.

¹¹⁰ D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 72, comma 4.

¹¹¹ D.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, art. 2, comma 5. Sulla decisione di escludere il personale universitario dalla privatizzazione del pubblico impiego cfr. M. T. CARNICI, *Docenti e ricercatori universitari*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, cit., t. I, pp. 359 e ss.; M. BORZAGA, *L'ordinamento italiano*, cit., pp. 245 e ss.

¹¹² In proposito M. BORZAGA, *L'ordinamento italiano*, cit., p. 248.

¹¹³ Per un confronto in tal senso tra prima e seconda privatizzazione cfr. M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro*, cit., pp. LIII e ss.

¹¹⁴ I criteri direttivi per la riforma del sistema della ricerca scientifica erano contenuti nell'art. 18 della l. 15 marzo 1997, n. 59. Per un commento complessivo dell'impatto della legge sul settore cfr. quanto rilevato dall'Associazione

I provvedimenti in materia di R&S miravano ad individuare una sede di indirizzo strategico e di coordinamento della politica nazionale della ricerca¹¹⁵, a ripensare il ruolo dei diversi enti pubblici di ricerca¹¹⁶, a ridefinire le politiche di sostegno al settore e a valorizzare la professionalità e l'autonomia dei ricercatori in modo da favorire la mobilità tra tutte le possibili sedi¹¹⁷.

In attuazione della legge sono stati adottati numerosi decreti legislativi¹¹⁸. Il primo ad essere stato approvato è stato il d.lgs. 5 giugno 1998, n. 204, in materia di programmazione, coordinamento e valutazione della ricerca scientifica e tecnologica¹¹⁹. Attraverso il decreto si individuava, come principale strumento di programmazione, l'adozione da parte del Governo di un Programma Nazionale per la Ricerca (PNR) di durata triennale attraverso cui dovevano essere definiti gli obiettivi generali e le modalità di attuazione di interventi da realizzare ad opera delle amministrazioni, delle università e degli enti pubblici di ricerca sulla base di risorse finanziarie prestabilite¹²⁰.

Si prevedeva poi la creazione di nuovi organi, anche di rappresentanza della comunità scientifica¹²¹, con funzioni consultive di supporto alle decisioni governative e di valutazione del sistema nazionale della ricerca¹²².

Successivamente si è avviata un'ampia riforma dei singoli Enti Pubblici di Ricerca¹²³.

Nazionale Professionale Ricercatori – Enti Pubblici di Ricerca in *La riforma del sistema ricerca ex legge 59/97: un'analisi critica*, in *Analysis*, 2001, 2, supplemento; cfr. in proposito anche A. TROISI, *Il lavoro dei docenti universitari*, in *Lavoro e diritto*, 1999, 1, pp. 91 e ss.

¹¹⁵ L. 15 marzo 1997, n. 59, art. 18, primo comma, lettera a). La disposizione fa inoltre espresso riferimento alla necessità di favorire l'integrazione della ricerca italiana con la dimensione europea e internazionale.

¹¹⁶ L. 15 marzo 1997, n. 59, art. 18, primo comma, lettera b).

¹¹⁷ L. 15 marzo 1997, n. 59, art. 18, primo comma, lettere c), d), e), f), g).

¹¹⁸ Cfr. in proposito G. B. NUZZI, *Governance universitaria e trasferimento di tecnologie: note sintetiche sugli spin off accademici*, in *Finanza, ricerca e sviluppo*, cit., pp. 240 e ss.

¹¹⁹ A commento dell'impatto del decreto sul sistema extrauniversitario della ricerca cfr. S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., pp. 183 e ss.

¹²⁰ D.lgs. 5 giugno 1998, n. 204, art. 1.

¹²¹ È ad esempio il caso dei Consigli Scientifici Nazionali (CSN) previsti dall'art. 4 del d.lgs. 5 giugno 1998, n. 204. Su questo tema cfr. S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., pp. 193 e ss.

¹²² Occorre menzionare, oltre ai CSN, anche il Comitato di Esperti per la Politica della Ricerca (CEPR) (art. 3), l'Assemblea della Scienza e della Tecnologia (AST) (art. 4), il Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR) (art. 5).

¹²³ IL CNR è stato riordinato col d.lgs. 30 gennaio 1999, n. 19; l'ENEA col d.lgs. 30 gennaio 1999, n. 36; l'ASI col d.lgs. 30 gennaio 1999, n. 27. Il d.lgs. 29 settembre 1999, n. 381 ha istituito l'Istituto Nazionale di Geofisica e di Vulcanologia (INGV), accorpando l'Istituto Nazionale di Geofisica, l'Osservatorio Vesuviano ed alcuni istituti del CNR. Il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (art. 48), prima, e il d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 419 (art. 9), poi, hanno rivisto il funzionamento dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e dell'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro (ISPESL), affermandone l'autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e contabile e rivedendone l'organizzazione di vertice. Il d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 454 è intervenuto nel settore della ricerca in agricoltura creando il Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRSA), trasformando l'Istituto Nazionale della Nutrizione (INN) in Istituto Nazionale di Ricerca per gli Alimenti e la Nutrizione (INRAN) e riordinando l'Ente Nazionale delle Sementi Elette (ENSE). La fusione dell'Istituto Nazionale per lo Studio della Congiuntura (ISCO) e dell'Istituto di Studi per la Programmazione Economica (ISPE) in un unico ente, l'Istituto di Studi e Analisi Economica (ISAE), è stata disposta col d.p.r. 28 settembre 1998, n. 374. Per una sintesi delle principali modifiche relative a ciascun ente cfr. *La riforma del sistema ricerca ex legge 59/97: un'analisi critica*, cit.; cfr. anche S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., pp. 196 e ss.

Le principali innovazioni hanno riguardato la nomina degli organi di vertice degli enti, mentre la disciplina relativa al personale prevedeva soltanto alcune parziali novità¹²⁴.

Il generale riassetto dell'organizzazione della ricerca pubblica che è seguito alla l. 59 del 1997 non ha però effettivamente raggiunto l'obiettivo di attribuire alla figura del ricercatore un preciso *status* giuridico ed economico. A fronte di interventi mirati per ciascun ente, la condizione professionale del personale di ricerca non ha ricevuto una disciplina unitaria ed ha continuato ad essere legata alle sorti del pubblico impiego, che è sì divenuto sempre più vicino alla disciplina privatistica dei rapporti di lavoro¹²⁵, ma che è comunque rimasto concretamente molto distante dalla posizione dei dipendenti delle università¹²⁶. Di conseguenza la principale fonte normativa in materia di regime giuridico ed economico dei ricercatori non universitari ha continuato ad essere il contratto collettivo nazionale di lavoro che ha mantenuto, per gli enti ricompresi nel comparto ricerca, l'articolazione del personale nei tre livelli di dirigente di ricerca, primo ricercatore e ricercatore, nonché la selezione per pubblico concorso nazionale come forma di reclutamento e l'anzianità come meccanismo di progressione di carriera¹²⁷.

Sin dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto ricerca per gli anni 1998-2001, poi, si è evidenziata una «anomala carenza di opportunità di sviluppo professionale»¹²⁸, che ha portato ad introdurre alcune norme specifiche volte a riequilibrare la condizione lavorativa dei ricercatori degli EPR.

L'art. 64 del contratto, infatti, stabiliva la necessità di bandire concorsi con un 50% dei posti disponibili da riservare a ricercatori e tecnologi dell'Ente qualora ricorresse «l'elemento oggettivo della permanenza diffusa superiore a 12 anni nei livelli III e II»¹²⁹. Norme simili sono state poi riproposte anche nei contratti collettivi successivi¹³⁰, denotando come l'assenza di concrete

¹²⁴ In particolare il d. lgs. 30 gennaio 1999, n. 19 consentiva al CNR di programmare su base triennale il proprio fabbisogno di personale e di svolgere programmi di assegnazione di borse di studio o attività di formazione in corsi universitari di dottorato di ricerca. Si cominciavano inoltre a prevedere forme di integrazione tra le diverse realtà della ricerca consentendo la stipulazione di accordi e convenzioni e la formazione di consorzi, fondazioni e società con soggetti pubblici o privati, italiani o stranieri e prevedendo alcune forme di mobilità nei riguardi di università e di imprese coinvolte nell'innovazione.

Il d.lgs. 30 gennaio 1999, n. 36 conteneva invece, per l'ENEA, un semplice rinvio alle disposizioni in materia di privatizzazione del pubblico impiego, mantenendo inoltre l'esclusione dell'ente dalla contrattazione collettiva prevista per gli altri enti di ricerca.

¹²⁵ A ciò ha chiaramente contribuito anche il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

¹²⁶ Cfr. in proposito A. TROISI, *Il lavoro dei docenti universitari*, cit., pp. 85 e ss.; S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., p. 217.

¹²⁷ Sull'articolazione in tre livelli cfr. Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto delle Istituzioni e degli Enti di Ricerca e Sperimentazione per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003, art. 15; cfr. anche M. BORZAGA, *L'ordinamento italiano*, cit., pp. 294 e ss.

¹²⁸ Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto delle Istituzioni e degli Enti di Ricerca e Sperimentazione per il quadriennio normativo 1998-2001 ed il biennio economico 1998-1999, art. 64.

¹²⁹ Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto delle Istituzioni e degli Enti di Ricerca e Sperimentazione per il quadriennio normativo 1998-2001 ed il biennio economico 1998-1999, art. 64.

¹³⁰ Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto delle Istituzioni e degli Enti di Ricerca e Sperimentazione per il quadriennio normativo 2002-2005 ed il biennio economico 2002-2003, art. 15, comma 4: si prevedeva la possibilità di accedere al III livello del profilo di ricercatore e tecnologo attraverso l'espletamento di un concorso pubblico per cui era richiesto il possesso del titolo di studio che consente l'accesso al dottorato di ricerca, il

opportunità di carriera all'interno degli Enti di ricerca sia stata considerata un fattore costante della condizione di lavoro dei ricercatori: la necessità di prevedere meccanismi correttivi di una staticità per lo più prolungata e in nessun caso legata al merito tecnico del ricercatore, rivela criticità legate alla struttura complessiva del sistema della ricerca extrauniversitaria, inadatto all'attuale richiesta di un continuo dinamismo di risorse ed obiettivi¹³¹.

Alcuni importanti elementi fattuali¹³² quali l'elevata età media dei ricercatori e le difficoltà di accesso per i giovani ad inizio carriera appaiono essere forti indici di come gli elementi critici della condizione del ricercatore siano in realtà il prodotto di un prolungato logoramento di un'organizzazione nata per scopi oramai superati.

In un simile contesto il pensare di ammodernare il sistema della ricerca immettendo personale in una forma organizzativa immutata ha determinato soltanto una parcellizzazione delle risorse e dei diritti e non è riuscito a produrre un rinnovamento positivo¹³³.

A fronte di un'impossibilità di continuare a bandire posti di ricercatore a tempo indeterminato, i contratti a termine hanno consentito di garantire un accesso al mondo della ricerca per i lavoratori più giovani¹³⁴.

possessione del dottorato di ricerca attinente all'attività richiesta dal bando oppure lo svolgimento per almeno tre anni di attività di ricerca a tempo determinato presso l'ente. L'accesso al II livello, invece, era consentito anche attraverso procedure selettive affidate ad apposite Commissioni esaminatrici, finalizzate all'accertamento del merito scientifico, attivate con cadenza biennale all'interno dei profili di ricercatore e di tecnologo con un numero di posti disponibili definito in relazione al numero degli appartenenti al livello inferiore (art. 15, comma 5). I medesimi criteri, poi, venivano riproposti anche per il passaggio al primo livello (art. 15, comma 6). Con il CCNL per il quadriennio normativo 2006-2009, poi, è stata prevista la possibilità, per gli Enti che rilevano al proprio interno «carenti opportunità di sviluppo professionale», di «attivare, per una sola volta e nei limiti del 50% della disponibilità complessiva, procedure concorsuali di selezione interna per l'accesso al terzo livello» cui «possono partecipare propri dipendenti appartenenti ai profili immediatamente inferiori in possesso di tutti i requisiti richiesti per l'accesso dall'esterno» (art. 23).

¹³¹ Cfr. in proposito M. BORZAGA, *L'ordinamento italiano*, cit., pp. 294 e ss.; S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit.. Cfr. anche quanto rilevato, da un punto di vista sociologico da M. C. BRANDI, *Le risorse umane nel settore della ricerca pubblica*, in *Risorse umane: quale futuro nella scienza?*, a cura di S. Avveduto, M.C. Brandi, Milano, 2000, pp. 59 e ss.

¹³² Cfr. in proposito i dati che emergono, per il CNR e per l'ENEA, in M. C. BRANDI, *Le risorse umane nel settore della ricerca pubblica*, cit., pp. 64 e ss.; cfr. anche quanto affermato, in relazione al problema dell'invecchiamento del personale di ricerca e dei relativi costi, da G. SIRILLI, *Ricerca & Sviluppo*, cit., pp. 59 e ss.; E. REALE, *Essere ricercatori in Europa: le particolarità del caso italiano*, in *Analysis*, 2003, 1, pp. 1 e ss.

¹³³ Sul punto confronta quanto rilevato da C.M. BERTONI, *Lo sviluppo della ricerca, la ricerca per lo sviluppo*, in *Democrazie e diritto*, 2005, II, pp. 163 e ss. In particolare a p. 165 l'a. afferma: «Non sarebbe poi possibile iniettare nel sistema risorse più elevate: sarebbe come alimentare eccessivamente un individuo debilitato da una lunga convalescenza. Poiché la parte più critica, il vero collo di bottiglia, è l'arruolamento di personale ad alta qualificazione, occorre evitare arruolamenti indiscriminati, ma potenziare i programmi di ricerca nelle diverse discipline in modo trasparente e competitivo, sia nell'università sia negli enti di ricerca. In questo modo si accresce il numero di ricercatori in formazione e si può programmare il reclutamento futuro».

¹³⁴ Cfr. M. BORZAGA, *L'ordinamento italiano*, cit., pp. 11, 12 e pp. 298 e ss.; S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., p. 172; S. AVVEDUTO, P. E. CIPOLLONE, *Tendenze dell'occupazione scientifica*, in *Risorse umane: quale futuro nella scienza?*, cit., pp. 85 e ss.. In particolare, a p. 86, si pone in evidenza come «un mix costituito dalla necessità di acquisire flessibilità di lavoro e dalla rilevazione degli alti costi del personale a tempo indeterminato, ha spinto le università e gli enti pubblici di ricerca a privilegiare la scelta di offrire occupazione temporanea piuttosto che permanente»; cfr. anche M.C. BRANDI, *Il ricercatore a contratto a termine: costo sociale e costi privati*, in *Risorse umane: quale futuro nella scienza?*, cit., pp. 123 e ss.

Al di là delle conseguenze di precarietà esistenziale che possono essere determinate da simili tipologie contrattuali¹³⁵, occorre porre in evidenza, tuttavia, come esse abbiano rappresentato in larga misura un'opportunità di lavoro altrimenti difficilmente ipotizzabile¹³⁶. Ma non solo, è da notare anche come la possibilità di utilizzare il lavoro flessibile per soddisfare concrete esigenze scientifiche abbia anche realizzato, sebbene in modo limitato, una parziale omogeneità nella condizione dei lavoratori addetti alla ricerca nelle diverse sedi¹³⁷: sia le università, sia gli enti di ricerca, sia le imprese, infatti, hanno iniziato ad usufruire in modo rilevante di lavoratori a termine¹³⁸.

Non è dunque tanto l'introduzione di forme contrattuali a carattere flessibile in sé ad apportare un peggioramento della condizione lavorativa dei ricercatori pubblici, quanto il fatto che a fronte di una progressiva precarizzazione del rapporto di lavoro non aumentino le opportunità di sistema, circostanza che appare essere il vero problema del contesto italiano¹³⁹.

La limitazione dei contratti a termine alle fasi iniziali della carriera senza che vi sia un progressivo orientamento alla trasformazione del rapporto in tipologie contrattuali stabili, non ha in concreto consentito di riformare complessivamente il sistema della ricerca scientifica pubblica.

Si è favorita, invece, l'instaurazione di un regime misto in cui si sommano le criticità storiche del sistema italiano e quelle proprie delle forme di lavoro flessibili, con una gerarchia tra personale di ruolo e non di ruolo che va al di là dell'attività concretamente svolta e limita la libertà e l'autonomia del personale precario, circoscrivendo di fatto il dinamismo alla semplice aspirazione ad un posto stabile oppure al trasferimento in un sistema nazionale di ricerca che offra possibilità e gratificazioni maggiori¹⁴⁰.

La difficoltà di considerare il mondo della ricerca come un unitario settore produttivo ha continuato a permanere anche a seguito degli interventi di riforma più recenti: nella necessità di integrare la ricerca italiana nello Spazio europeo della ricerca, si è cercato di affrontare problemi molto seri

¹³⁵ Cfr. sul punto A. ANTONIUCCI, *Ricerca pura vs. ricerca applicata*, in *Finanza, ricerca, sviluppo*, cit., pp. 296, 297.

¹³⁶ Cfr. C.M. BERTONI, *Lo sviluppo della ricerca, la ricerca per lo sviluppo*, cit., pp. 166, 167; M.C. BRANDI, *Il ricercatore a contratto a termine: costo sociale e costi privati*, cit., pp. 162 e ss.

¹³⁷ Cfr. M. BORZAGA, *L'ordinamento italiano*, cit., pp. 262 e ss.; S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., pp. 229, 230.

¹³⁸ Per quanto riguarda gli enti di ricerca la norma di riferimento è il combinato disposto dell'art. 36 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e dell'art. 1 del d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, in forza del quale si è consentito alle pubbliche amministrazioni di avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale¹³⁸. Sin dall'art. 51, comma 6, della l. n. 449 del 1997, inoltre, è stata introdotta la possibilità sia per le università che per gli enti pubblici di ricerca ed altre istituzioni di ricerca di conferire assegni per la collaborazione ad attività di ricerca a personale non di ruolo, nonché di stipulare contratti ai sensi degli artt. 2222 e ss. del codice civile e di conferire assegni per la collaborazione ad attività di ricerca. In proposito cfr. L. FIORILLO, *Il reclutamento del personale pubblico: forme contrattuali stabili e flessibili*, in *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Commentario*, cit., pp. 1080 e ss. Cfr. anche M. BORZAGA, *L'ordinamento italiano*, cit., pp. 262, 263; A. TROISI, *Il lavoro dei docenti universitari*, cit., p. 117, nota 74.

¹³⁹ Cfr. in proposito S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., pp. 265 e ss.

¹⁴⁰ Le criticità che in questo senso si sono prodotte attraverso l'introduzione in Italia dei contratti di lavoro a termine sono specificamente analizzate da M.C. BRANDI, *Il ricercatore a contratto a termine: costo sociale e costi privati*, cit., in particolare pp. 163 e ss. Sul punto cfr. anche S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., pp. 226 e ss.; M. BORZAGA, *Il rapporto di lavoro dei ricercatori pubblici in Europa*, cit., pp. 12 e ss.; l'a. mette in rilievo come, a fronte della diffusione di forme di lavoro a termine nelle diverse esperienze nazionali, in Italia si siano sviluppate forme di lavoro precario non legate al compimento di prestabiliti progetti di ricerca.

quali la scarsa cooperazione tra ricerca pubblica e industria, il difficile inserimento delle strutture di ricerca italiane nel contesto internazionale e la cosiddetta "fuga dei cervelli", attraverso atti di regolamentazione che si sono rivelati in realtà poco incisivi.

A questi atti appare opportuno dedicare l'ultima parte di questo lavoro, per poi trarre qualche breve conclusione sulle conseguenze che si possono riconnettere all'assenza, in Italia, di un unitario *status* giuridico del personale ricercatore.

5. Le misure a favore della mobilità dei ricercatori italiani: le difficoltà di aumentare le opportunità complessive del sistema senza un unitario *status* del personale ricercatore. Il recente intervento di riordino degli Enti pubblici di ricerca ed il mantenimento della frammentazione di discipline giuridiche.

La mobilità dei ricercatori italiani è sicuramente uno dei principali problemi da affrontare in vista di un ammodernamento del nostro sistema nazionale.

Negli ultimi anni il legislatore ha cercato di introdurre misure volte sia a favorire lo svolgimento di esperienze lavorative in contesti diversi dal proprio ente di appartenenza sia a contrastare il trasferimento di ricercatori italiani in altri Paesi¹⁴¹.

Con riguardo all'integrazione tra ricerca pubblica e mondo industriale, alcuni interventi erano già contenuti nella legge 24 giugno 1997, n. 196, poi modificata dal d. lgs. 27 luglio 1999, n. 297: si trattava di forme di sostegno alla ricerca industriale, da realizzare in collaborazione con università o centri di ricerca.

In particolare si disciplinava l'ipotesi di distaccare personale di ricerca delle università e degli EPR presso imprese, con preferenza per quelle a carattere medio-piccolo, per lo svolgimento di precise attività di ricerca¹⁴². La partecipazione del personale ricercatore veniva subordinata però all'autorizzazione dell'ente di appartenenza e rendeva l'esperienza svolta in ambito industriale un mero titolo valutabile a fini concorsuali.

A queste disposizioni il d.lgs. 297 del 1999 ha poi aggiunto la possibilità di creare società *spin off* formate da personale distaccato dalle università o da Enti pubblici di ricerca per lo sfruttamento industriale di conoscenze acquisite durante le attività di ricerca¹⁴³.

Sul piano della mobilità internazionale, invece, sin dal 2001 si è tentato di introdurre disposizioni volte ad attrarre studiosi provenienti da altri sistemi della ricerca e a contrastare il definitivo trasferimento di scienziati italiani all'estero.

¹⁴¹ Per un'analisi dei dati sulla mobilità dei ricercatori italiani cfr. S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., pp. 262 e ss.

¹⁴² Cfr. l. 24 giugno 1997, n. 196, art. 14; d. lgs. 27 luglio 1999, n. 297, art. 3 comma 2. A commento di queste tipologie di collaborazione tra imprese e realtà della ricerca pubblica cfr. S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., pp. 246, 247; G.B. NUZZI, *Governance universitaria e trasferimento di tecnologie: note sintetiche sugli spin off accademici*, cit. pp. 233 e ss.

¹⁴³ Sullo specifico problema delle società *spin off* cfr. G.B. NUZZI, *Governance universitaria e trasferimento di tecnologie: note sintetiche sugli spin off accademici*, cit.

Il decreto ministeriale 26 gennaio 2001, n. 13 conteneva misure volte ad incentivare l'inserimento nel contesto italiano di studiosi stranieri. Venivano stanziati fondi per la stipulazione di contratti tra università e ricercatori provenienti da altri sistemi di ricerca e per la chiamata nel ruolo di prima fascia di docenti stranieri¹⁴⁴. Misure di questo tipo sono poi state rinnovate negli anni successivi¹⁴⁵, prevedendo in taluni casi agevolazioni fiscali per i ricercatori disposti a rientrare in Italia¹⁴⁶, oppure stabilendo la possibilità di chiamare direttamente studiosi stranieri a ricoprire posti vacanti in organico¹⁴⁷.

Più di recente anche gli interventi normativi che hanno riordinato gli enti pubblici di ricerca hanno cercato di favorire la collaborazione tra EPR ed altri comparti del settore e l'inserimento di ricercatori provenienti da altri Paesi.

L'art. 1 della legge 27 settembre 2007, n. 165, contenente la *Delega al Governo per il riordino degli enti di ricerca*, indicava tra i propri criteri direttivi l'agevolazione della professionalità e l'autonomia dei ricercatori in senso conforme alla dimensione europea ed internazionale della ricerca¹⁴⁸.

In quest'ottica, il d.lgs. 31 dicembre 2009, n. 213, in attuazione alla legge 165/2007, ha stabilito che i nuovi statuti degli enti di ricerca prevedessero «forme di sinergia tra gli enti di ricerca, le strutture universitarie ed il mondo dell'impresa»¹⁴⁹ ed ha inoltre previsto che gli EPR potessero, nel limite del 3% dell'organico, assumere per chiamata diretta e con contratto a tempo indeterminato «ricercatori o tecnologi italiani o stranieri dotati di altissima qualificazione scientifica negli ambiti disciplinari di riferimento, che si sono distinti per merito eccezionale ovvero che siano stati insigniti di alti riconoscimenti scientifici in ambito internazionale»¹⁵⁰.

Lo statuto del CNR adottato a seguito del d.lgs. 31 dicembre 2009 n. 213 ed entrato in vigore l'1 maggio 2011 inserisce tra gli obiettivi dell'ente l'internazionalizzazione e la collaborazione con le altre sedi della ricerca e considera principi organizzativi del CNR la valorizzazione del merito scientifico, l'attuazione della Carta europea dei ricercatori, la realizzazione di forme di mobilità e la limitazione dell'uso di contratti di lavoro a tempo determinato¹⁵¹.

¹⁴⁴ Cfr. decreto ministeriale 26 gennaio 2001 n. 13, artt. 1 e 2.

¹⁴⁵ Cfr. decreto ministeriale 20 marzo 2003 n. 501; decreto ministeriale 1 febbraio 2005, n. 18; l. 4 novembre 2003, n. 230, art. 1 comma 9; decreto ministeriale 28 marzo 2006, n. 207, art. 5; decreto ministeriale 8 maggio 2007, n. 246, art. 5; decreto ministeriale 30 aprile 2008, n. 99, art. 5; l. 9 gennaio 2009, n. 1, art. 1 bis; decreto ministeriale 23 settembre 2009, n. 45, art. 6.

¹⁴⁶ È quanto stabilito dal d.l. 30 settembre 2003, n. 269, art. 3. A commento di questa disposizione cfr. N. FORTE, *Incentivi per il rientro in Italia dei ricercatori residenti all'estero. Il commento*, in *Corriere tributario*, 2004, 29, pp. 2325 e ss.; S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., p. 249.

¹⁴⁷ L. 4 novembre 2005, n. 230, art. 1 comma 9.

¹⁴⁸ L. 27 settembre 2007, n. 165, art. 1, lettere i), l).

¹⁴⁹ D.lgs. 31 dicembre 2009, n. 213, *Riordino degli enti di ricerca in attuazione dell'art. 1 della legge 27 settembre 2007, n. 165*, art. 2, comma 1.

¹⁵⁰ D.lgs. 31 dicembre 2009, n. 213, art. 13.

¹⁵¹ Statuto del Consiglio nazionale delle ricerche deliberato dal Consiglio d'amministrazione dell'ente l'8 marzo 2011, art. 3. Per una rilevazione statistica del giudizio della comunità scientifica interna al CNR sul nuovo statuto cfr. G. GULLÀ, A. RIZZO, *Partecipazione e trasparenza nel governo scientifico del Consiglio nazionale delle ricerche: le opportunità offerte dalla stesura dei regolamenti*, in *Analysis*, 2012, 1, pp. 21 e ss. A commento del nuovo statuto del CNR cfr. poi B. BETRÒ, G. PULCINI, *I nuovi statuti degli enti di ricerca MIUR: il caso del CNR*, in *Analysis*, 2010, 3-4, pp. 2 e ss.

Il regolamento del personale, però, traduce queste indicazioni generali semplicemente aggiungendo alle modalità di reclutamento la chiamata diretta per particolari meriti ed inserendo alcune forme di mobilità verso le amministrazioni, le università e le imprese da esercitare previo consenso dell'ente o nell'ambito di specifiche convenzioni stipulate dal CNR¹⁵².

Disposizioni simili sono rinvenibili anche negli statuti e regolamenti di altri enti di ricerca¹⁵³.

Queste misure si inseriscono certamente in una volontà di riforma della ricerca scientifica verso una maggiore flessibilità.

Tuttavia, appare necessario rilevare come continui a mancare un approccio complessivo che permetta di considerare in modo unitario il settore della ricerca scientifica ed in particolare la professione del ricercatore.

Manca la strutturazione di un percorso di carriera unitario capace di dare piena valorizzazione all'approfondimento dell'aspetto applicativo e di sfruttamento economico dei risultati dell'attività di ricerca o allo svolgimento di progetti dal carattere internazionale.

Di conseguenza l'esperienza industriale o internazionale continua ad essere considerata come un semplice titolo valutabile che lascia di fatto immutato il sistema esistente di reclutamento e di progressione di carriera e che non favorisce alcuna integrazione tra i diversi settori della ricerca. I dichiarati intenti di agevolare la cooperazione tra ricerca ed industria e l'integrazione sovranazionale non sembrano a tutt'oggi dotati di concreti strumenti di attuazione che davvero incentivino i ricercatori a spendere il proprio patrimonio di conoscenze in percorsi esterni al proprio ente di appartenenza.

Gli interventi riformatori, anzi, appaiono per lo più mirati a rimodellare le singole organizzazioni e ad incidere sulla condizione giuridica del personale in quanto coinvolta dalla trasformazione dei profili organizzativi degli enti.

Esperienze industriali o di livello internazionale, quindi, si inseriscono nella carriera del ricercatore come una semplice parentesi nell'attività svolta presso il proprio ente di appartenenza, cui è riservato comunque un ruolo organizzativo preminente.

In questo modo, però, viene di fatto perpetrata quella frammentazione di condizioni lavorative dei ricercatori che appare essere il vero tratto caratteristico del sistema italiano.

Ne sono una dimostrazione anche gli interventi di riforma che in tempi più recenti hanno interessato le università¹⁵⁴. Sia la legge 4 novembre 2005, n. 230, né il d.lgs. 6 aprile 2006, n. 164, sia la legge 30 dicembre 2010, n. 240, hanno profondamente rivisto il sistema del reclutamento dei docenti e dei

¹⁵² Decreto del presidente del CNR del 4 maggio 2005, artt. 4, 8, 20, 21, 22, 23.

¹⁵³ Cfr. lo statuto INFN, pubblicato su GU serie generale n. 25 del 1 febbraio 2010; il regolamento recante norme sui concorsi per l'assunzione di personale a tempo indeterminato dell'Istituto nazionale di fisica nucleare del 14 marzo 2006; lo statuto ASI deliberato dal Consiglio di Amministrazione dell'ASI con deliberazioni n. 1, 3 e 5/INT/2010; il regolamento del personale dell'ASI approvato con deliberazione del Consiglio di amministrazione n. CdA20IXII/44/2012 del 13 gennaio 2012.

¹⁵⁴ In relazione alla legge 4 novembre 2005, n. 230 cfr. S. ZANZI, *Il personale addetto alla ricerca scientifica nel settore pubblico*, cit., pp. 249 e ss.; sulla legge 30 dicembre 2010, n. 240 cfr. invece i contributi contenuti in *Ripensare l'università. Un contributo interdisciplinare sulla l. n. 240 del 2010*, a cura di A. Arcari e G. Grasso, Giuffrè, Milano, 2011; A. BELLAVISTA, *Il reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari dopo la legge "Gelmini"*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2012, 3, pp. 1 e ss.

ricercatori universitari, ma in un'ottica di separazione e non di integrazione tra i diversi settori¹⁵⁵, dal momento che l'università ha continuato ad essere considerata come una realtà distinta dagli Enti pubblici di ricerca e dalle imprese.

In un contesto di questo tipo le indicazioni contenute nelle politiche comunitarie non sembrano ricevere attuazione attraverso strumenti davvero efficaci.

Se si guarda agli istituti che dovrebbero consentire lo svolgimento di attività di ricerca in contesti diversi dal propria struttura d'appartenenza non sembra che vi siano state particolari innovazioni rispetto a quelle forme di comando e di distacco che già erano contenute nella legge n. 70 del 1975. Anche l'istituto della chiamata diretta per studiosi che si siano contraddistinti per particolari meriti non sembra capace di rinnovare concretamente la realtà della ricerca se non si rende complessivamente più attraente il sistema scientifico italiano con meccanismi di reclutamento certi e trasparenti, progressioni di carriera basate sul merito, ambienti di lavoro stimolanti e dinamici, strutture efficienti ed avanzate.

Solo con un ripensamento complessivo delle opportunità che il sistema scientifico italiano è in grado di offrire si potrà rendere incisiva la presenza, nella ricerca italiana, di studiosi stranieri o italiani trasferitisi all'estero.

È necessario infatti creare condizioni di accesso ad opportunità formative autentiche idonee a sviluppare le potenzialità dei ricercatori nelle fasi iniziali della carriera e ad impiegare correttamente i ricercatori di esperienza, in modo che entrambi possano raggiungere il riconoscimento e l'apprezzamento della comunità scientifica e possano arrivare ad ottenere quegli «alti riconoscimenti scientifici in ambito internazionale»¹⁵⁶ che invece si pretende siano già acquisiti dagli studiosi stranieri che vogliono venire a lavorare in Italia.

Senza un'innovazione in questo senso sembra improbabile che ricercatori provenienti da altri sistemi scientifici decidano di impiegare le proprie competenze presso le strutture di ricerca italiane, risultando poi del tutto inefficace semplicemente consentire a chi ha inequivocabilmente dimostrato di essere meritevole in ambito internazionale di evitare la selezione per concorso.

Di conseguenza, se si guarda complessivamente agli interventi legislativi che da ultimo hanno cercato di aumentare l'internazionalizzazione e il livello di integrazione tra le diverse realtà della ricerca, sembra possibile affermare che esse si siano limitate ad introdurre norme che solo apparentemente ridisegnano il contesto italiano e che di fatto lasciano sussistere criticità risalenti e in nessun caso adeguate alle attuali esigenze della scienza.

In questo quadro la figura del ricercatore extrauniversitario appare essere particolarmente sfavorita poiché viene conservata una carenza di qualificazione giuridica che non consente di dare pieno riconoscimento alle specificità dell'attività di ricerca e di aumentare le possibilità di impiego professionale di competenze particolarissime che richiederebbero invece un pieno sostegno e stimolo da parte dei pubblici poteri.

¹⁵⁵ Cfr. in proposito M. FOGLIA, *Professori di oggi, professori di domani? Qualche osservazione in tema di status giuridico dei docenti, disciplina del personale e di norme sul reclutamento*, in *Ripensare l'università*, cit., pp. 165 e ss.; A. BIFFI, *Human resource management per la valorizzazione del capitale umano nelle università*, cit., pp. 191 e ss.; A. BELLAVISTA, *Il reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari dopo la legge "Gelmini"*, cit.

¹⁵⁶ Questo è il requisito che giustifica la chiamata diretta ai sensi di molti regolamenti del personale degli EPR.

A conclusione di quest'analisi ricostruttiva appare allora doveroso ridurre a qualche proposizione di sintesi i principali problemi che oggi coinvolgono la professione del ricercatore extrauniversitario nell'ordinamento italiano.

6. Qualche breve conclusione.

Nonostante i frequenti interventi di riforma degli ultimi anni, il regime giuridico dei ricercatori coinvolti nella seconda rete di ricerca appare essere ancora segnato dallo *status* di pubblico dipendente 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, aprendo opportunità di lavoro e di sviluppo economico che non possono essere perseguite da una programmazione centralizzata della scienza, ma che si realizzano soltanto attraverso lo stimolo delle capacità e delle potenzialità dei ricercatori e delle strutture di ricerca.

Il limitato dinamismo che è stato introdotto nelle carriere scientifiche con l'impiego di contratti di lavoro flessibile è ancora legato alla semplice impossibilità di estendere ai lavoratori più giovani le garanzie di chi li ha preceduti e non è stato reso realmente proficuo attraverso l'inserimento dei ricercatori in formazione in un percorso che apra concrete prospettive di progressione professionale. In questo contesto la totale incomunicabilità tra ricerca extrauniversitaria ed universitaria che continua a caratterizzare il sistema italiano appare un serio ostacolo di fatto alla realizzazione di potenzialità positive che invece dovrebbero essere assecondate e sviluppate.

La netta separazione tra i due contesti, sebbene non facesse parte di un chiaro disegno ai tempi della sua introduzione, appare essere ormai un dato consolidato del nostro ordinamento, tanto che nemmeno i più recenti interventi di riforma si sono seriamente preoccupati di correggere questa particolare condizione.

Se, sulla base di quanto analizzato, si cerca allora di valutare l'adeguatezza della condizione giuridica dei ricercatori extrauniversitari rispetto alle indicazioni comunitarie, non si può che giungere ad una conclusione di inevitabile arretratezza degli strumenti dell'ordinamento italiano rispetto agli obiettivi da perseguire.

A fronte di politiche comunitarie volte ad attribuire alle risorse umane un ruolo di primaria importanza nella creazione dell'economia della scienza europea, la condizione giuridica dei ricercatori italiani rimane caratterizzata da una notevole frammentazione di discipline. Ciò comporta uno schiacciamento dell'elemento umano rispetto alle organizzazioni di appartenenza, poiché lo *status* giuridico ed economico di ogni ricercatore extrauniversitario 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 creano per i ricercatori italiani la possibilità di usufruire di nuovi strumenti, quali ad esempio i finanziamenti del Settimo programma quadro o le borse Marie Curie, ma senza che ciò si traduca in titoli pienamente spendibili per una progressione di carriera in Italia e senza che davvero si consenta allo svolgimento di esperienze a carattere europeo di contribuire allo sviluppo della nostra realtà scientifica nazionale.