

Enti Pubblici di Ricerca ed Università: le persistenti ragioni di una differenziazione e le indifferibili esigenze di uno sforzo comune

di Aristide Police

SOMMARIO: 1. Alle radici della differenziazione: miseri(e) e nobiltà di una (e mille) scelte. – 2. L'indifferenza apparente del Costituente e la forza (ancora) inespressa dei principi. – 3. La crisi del modello nella stagione repubblicana. – 3.1. Il peso inutile (anzi dannoso) della burocratizzazione. – 3.2. Le riforme (e la semplificazione) dell'organizzazione degli Enti di ricerca come volano al coordinamento di uno sforzo comune. – 4. La leale cooperazione fra Università ed Enti di ricerca come unico rimedio alla decadenza. – 5. La ricerca in comune al servizio esclusivo della Nazione. Brevi conclusioni.

1. *Alle radici della differenziazione: miseri(e) e nobiltà di una (e mille) scelte*

In questo tempo così complesso si rende ancor più evidente la particolare importanza della ricerca applicata per dare risposte (e strumenti) ai complessi rischi cui la Società odierna ci espone¹. In questo contesto, uno strumento importante per rafforzare la ricerca e per dare significativo alimento e nuova linfa al raggiungimento di concreti e fondamentali risultati è il rafforzamento della cooperazione tra le Università e gli Enti di ricerca. Un rapporto fragile (e labile), sempre troppo poco indagato dagli studiosi delle Istituzioni pubbliche e ancor meno considerato dalle Istanze politiche e dal legislatore italiano.

La prima impressione che si è avuta nel dedicarsi a questo breve approfondimento è stata anzi quella di un rapporto del tutto occasionale, sporadico, a tratti conflittuale, in ogni caso mai governato in modo unitario, né oggetto di indirizzi politici e sforzi di coordinamento o di collaborazione. Le pagine che seguiranno se da un lato confermano questa prima superficiale percezione, dall'altro sono animate dall'intento di giustificare e (ove possibile) nobilitare le ragioni della differenziazione senza rinunciare all'ineludibile esigenza di contribuire ad una lettura unificante della missione ultima sia delle Istituzioni universitarie, sia degli Enti di ricerca.

Quanto alle origini, la recente dottrina amministrativistica² ha messo molto bene in evidenza il carattere occasionale (ed alluvionale) degli interventi legi-

¹ Lo evidenzia molto bene G. PIPERATA, *Sanità pubblica e vaccini. Il dilemma del diritto: obbligo o raccomandazione*, in *Diritto amministrativo e società civile*, vol. I, Bologna, 2018, 63 ss., spec. 655. Ma già F.A. ROVERSI MONACO, *L'età della medicina*, in *Sanità pubbl.*, 2016, 5 ss.

² Si pensa in particolare alla preziosa monografia di G. MODAFFERI, *Enti pubblici di ricerca. Storia, regime giuridico e prospettive*, Torino, 2019.

slativi che hanno popolato dopo l'unità d'Italia e soprattutto nel secolo appena trascorso la grande famiglia degli Enti di ricerca.

Gli enti di ricerca hanno avuto origini diverse, legate in alcuni casi a iniziative personali, in altri a ben precisi progetti politici. Se si vuol fare una breve cronaca si parte dal 1872, anno di fondazione della Stazione zoologica Anton Dohrn a Napoli da Anton Dohrn, zoologo tedesco, su un terreno ceduto gratuitamente dalle autorità comunali³, per passare nel 1916 alla fondazione, in ragione delle esigenze belliche connesse all'erompere del primo conflitto mondiale, dell'Istituto Vallauri (poi "Mariteleradar"). Nel 1920 viene fondato con sede a Milano l'Istituto Sperimentale di Meccanica Agraria (ISMA), che diventerà poi il CRA, quindi il CREA. L'Istituto Italiano di Medicina Sociale (IIMS) nasce nel 1922, con sede a Roma.

Il grande sviluppo di tali istituzioni si registra però nel ventennio fascista, che diede grande impulso all'attività di ricerca concentrata in Enti pubblici nazionali (ed accentrati)⁴. Nel 1923 viene costituito il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR). Nel 1925 è fondato l'Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa (INDIRE). Il 1926 è l'anno di fondazione dell'Istituto centrale di statistica (ISTAT), poi Istituto nazionale di statistica. Nel 1931 viene fondato l'Istituto Italiano di Studi Germanici. Nel 1934 nasce l'Istituto Superiore di Sanità (ISS). Nello stesso anno nasce l'Istituto elettrotecnico nazionale Galileo Ferraris (IEN). L'Istituto Nazionale di Alta Matematica (INDAM) nasce nel 1939 su iniziativa di Francesco Severi, a Roma.

Come si mette ben in evidenza in dottrina, se è vero che le prime iniziative istitutive furono occasionali, il disegno dello Stato fascista – soprattutto con riguardo al Consiglio nazionale delle Ricerche – era caratterizzato da una precisa e ben definita progettualità politica, «il principale mandato attribuito sul piano nazionale al CNR era la creazione di un grande laboratorio nazionale capace di attrarre le principali attività dei ricercatori, superando la cronica penuria dei laboratori universitari e la loro mancanza di coordinamento»⁵.

E del resto che questo fosse il disegno politico era testimoniato in modo monumentale dalla stessa sede del CNR⁶ e dagli affreschi che ancora ne ornano

³ Sia consentito il commosso ricordo personale di mio nonno Vincenzo, che nei primissimi anni Settanta dello scorso secolo mi portava spesso in visita al meraviglioso acquario di questa gloriosa Istituzione.

⁴ Sul punto ampiamente G. MODAFFERI, *Enti pubblici di ricerca*, cit., 10 ss.

⁵ Così G. MODAFFERI, *Enti pubblici di ricerca*, cit., 11.

⁶ Come è forse noto l'imponente palazzo, realizzato per volere di Guglielmo Marconi, tra la Città Universitaria e gli edifici dell'Aeronautica militare, fu edificato tra il 1933 ed il 1937 sotto la direzione di Andrea Carlini. Marconi non visse abbastanza per vedere compiuta la sua opera, e morì quattro mesi prima del taglio del nastro: in quella occasione Mussolini nominò nuovo presidente Pietro Badoglio.

la Sala oggi dedicata a Guglielmo Marconi, suo primo Presidente⁷. Gli enti di ricerca nascevano per sopperire alla esigenza di accentrare gli sforzi di ricerca nei settori tecnico-scientifici nei quali la tradizione universitaria italiana era meno solida e per i quali l'autonomia della ricerca universitaria e la sua dispersione anche geografica nelle diverse sedi portava a risultati ampiamente insoddisfacenti soprattutto in ambito tecnico-applicativo.

Il disegno peraltro rientrava nel più generale progetto che il regime fascista aveva in relazione all'assetto istituzionale della sfera pubblica «quello della cura puntuale degli interessi settoriali e locali attraverso la creazione di appositi enti pubblici. Era questo il riflesso dell'idea *corporativa* posta a base del sistema fascista che si rifletteva nella stessa conformazione dello Stato»⁸.

Questa esigenza, del resto, si consolida anche nel primo periodo repubblicano: l'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN) nasce nel 1951; nel 1952 nasce il CNRN (poi CNEN dal 1960, quindi ENEA dal 1982); nel 1955 vede la luce l'Istituto Nazionale per lo Studio della Congiuntura (ISCO); nel 1961 viene istituito il Centro Studi e Laboratori (rinominato definitivamente Centro Studi E Laboratori Telecomunicazioni CSELT nel 1964). Ed ancora nel 1964 viene fondata l'Agenzia Spaziale Italiana (ASI).

Questa fioritura viene spiegata anche come conseguenza del «subentrare dello Stato pluriclasse allo Stato borghese»⁹, con un «notevole ampliamento» dell'attività di ricerca scientifica dei pubblici poteri; si ritiene cioè che «l'avvento al potere di gruppi di interessi eterogenei fa sì che lo Stato d(ebba) occuparsi di una pluralità di interessi, che in partenza sono interessi settoriali»¹⁰. E se questa è una notazione generale, è pur vero che essa trovi «una delle sue più facili ed evidenti manifestazioni proprio nella materia attinente alla ricerca scientifica, con la costituzione di numerose figure soggettive, addette allo studio di questo o quel settore»¹¹.

Evidentemente, anche in presenza di un disegno politico, l'esito di questa crescita affastellata ed occasionale di tanti Enti di ricerca sollecitava la esigenza di una razionalizzazione e di essa si diede carico il legislatore con la legge n. 70 del 1975¹².

⁷ Gli affreschi realizzati dall'artista Antonio Achilli (1903 – 1993), da poco restaurati della Sala Marconi, che ritraggono i giganti della Scienza: da Archimede a Lucrezio Caro, da Galileo a Leonardo Da Vinci ad Alessandro Volta e Cristoforo Colombo.

⁸ Così G. ROSSI, *Gli enti pubblici*, Bologna, 1991, 48.

⁹ Così M.S. GIANNINI, *L'organizzazione della ricerca scientifica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, ora in *Scritti*, vol. V, Milano, 2004, 507 ss., la citazione è a 513.

¹⁰ Così ancora M.S. GIANNINI, *L'organizzazione della ricerca scientifica*, loc. ult. cit.

¹¹ Così sempre M.S. GIANNINI, op. e loc. ult. cit.

¹² Con il primo “testo unico” sul Pubblico impiego, si definiscono gli enti pubblici di ricerca (“enti scientifici di ricerca e sperimentazione”). Nella tabella allegata, nella categoria VI, sono elencati undici enti: Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (ISCO); Istituto di studi per

Ma questo tentativo non poneva un argine alla fioritura disordinata e occasionale degli Enti -processo che in verità in quegli anni affliggeva non solo il settore della ricerca- ma la intera organizzazione pubblica¹³. Le polemiche di Luigi Sturzo, Ernesto Rossi e Leopoldo Piccardi, contro gli “enti inutili” ebbero effetti assai scarsi¹⁴ e neanche in dottrina i tentativi più autorevoli andarono al di là di una opera di classificazione per tipi, relegando il tema degli “enti superflui” ad uno “pseudo-problema”¹⁵.

Negli anni successivi altri enti si aggiungono all’elenco: l’Istituto Nazionale di Alta Matematica “F. Severi” (INdAM), aggiunto nel 1976; l’Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL), aggiunto nel 1978; la Stazione zoologica Anton Dohrn, aggiunta nel 1982; l’Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (INFS); l’Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica Applicata al Mare (ICRAM).

E il processo non si arresta, il D.P.R. n. 68 del 5 marzo 1986, definendo i comparti di contrattazione del pubblico impiego, elenca ulteriori enti pubblici di ricerca¹⁶. Ed ancora, negli anni Novanta si aggiungono al comparto di contrattazione degli “enti pubblici di ricerca” altri Istituti ed altri ancora, con l’accordo quadro del 2002 sui comparti entrano ufficialmente nel comparto enti nella ricerca¹⁷.

la programmazione economica (ISPE); Istituto nazionale di geofisica (ING); Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN); Istituto elettrotecnico nazionale “Galileo Ferraris” (IEN); Istituto nazionale di studi ed esperienze di architettura navale (INSEAN); Comitato nazionale per l’energia nucleare (CNEN); Istituto nazionale della nutrizione (INN); Istituto nazionale economia agraria (INEA); Consiglio nazionale delle ricerche (CNR); Istituto nazionale di ottica (INO).

¹³ Sul punto si veda il capitolo *Dall’amministrazione concentrata alla fuga dello Stato*, nel lavoro di S. CASSESE, *Governare gli Italiani. Storia dello Stato*, Bologna, 2014, 147 ss.

¹⁴ Così D. SERRANI, *Un tentativo di riforma del parastato: la Commissione Sturzo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, 658 ss.

¹⁵ Si ricorderà per tutti il lavoro di M.S. GIANNINI, *Il problema dell’assetto e della tipizzazione degli enti pubblici nell’attuale momento*, in *Riordinamento degli enti e delle loro Avvocature*, Napoli, 1973, poi in *Rass. Giur. Energia elettrica*, 1974, ora in *Scritti*, vol. VI, Milano, 2005, 687 ss., la citazione è a 685.

¹⁶ Così l’articolo 7 del decreto infatti elenca tutti quelli presenti nella tabella allegata alla legge n. 70 del 1975, più i seguenti: l’Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), regolato poi dal D.lgs. n. 322 del 1989; l’Istituto Superiore per la Prevenzione E la Sicurezza del Lavoro (ISPESL); l’Istituto Superiore di Sanità (ISS); l’Istituto Italiano di Medicina Sociale (IIMS); gli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria e talassografici; le Stazioni sperimentali per l’industria.

¹⁷ Negli anni Novanta: il Centro Interforze Studi per le Applicazioni Militari (CISAM); l’Istituto G. Vallauri (Mariteleradar); l’Area ricerca di Trieste – Science Park; l’Istituto Nazionale di Fisica della Materia (INFM); l’Istituto Papirologico “G. Vitelli”; l’Agenzia Nazionale Protezione Ambientale (ANPA). Nel 1996 nasce l’INAF, Istituto Nazionale di Astrofisica.

Nell’accordo del 2002; il Centro per la Ricerca in Agricoltura (CRA); l’Istituto Nazionale di Astrofisica (INAF); l’Agenzia di Protezione Ambiente e Territorio (APAT); l’Istituto Nazionale di Ricerca Montagna (INRM); l’Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale (OGS); il Centro per la formazione economica e politica sviluppo rurale; il Centro Fermi; l’Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa (INDIRE).

A questo punto, le ragioni pur nobili che avevano giustificato la scelta di differenziare gli enti di ricerca dalle Università per favorire un accentramento progettuale e di risorse in vista di concreti e significativi risultati (anche applicativi) si erano totalmente dissolte; la contagiosa malattia della frammentazione della soggettività pubblica aveva irrimediabilmente colpito anche la organizzazione amministrativa degli enti di ricerca. In sostanza, la scelta che in origine aveva giustificato la differenziazione, tutta mirata ad una concentrazione di intelligenze, strutture laboratori e apparati, definizione di grandi progettualità, veniva totalmente tradita da un processo di moltiplicazione di enti e di polverizzazione delle risorse ancor peggiorate di quella esistente nel Sistema universitario Italiano¹⁸.

2. *L'indifferenza apparente del Costituente e la forza (ancora) inespresa dei principi*

La involuzione del modello appena lamentata non ha trovato alcun ostacolo, né alcun correttivo in ragione dell'avvento della Costituzione repubblicana e del nuovo assetto ordinamentale democratico. Come segnalano brevemente le pagine precedenti, infatti, si deve registrare una assoluta continuità tra il periodo corporativo e quello repubblicano nella fioritura disordinata e occasionale dei più disparati Enti pubblici di ricerca.

Ed è per questo che, con un certo disincanto, non si possono condividere le notazioni di quanti hanno inteso attribuire una portata precettiva ed una valenza normativa pregnante alle disposizioni costituzionali in materia, a partire dall'art. 9 Cost.¹⁹.

In realtà, come è ben evidente la previsione in discorso ha carattere meramente programmatico e si limita ad una promozione della ricerca scientifica e tecnica senza offrire alcuna indicazione, né effettuare alcuna opzione di tipo organizzativo o strutturale²⁰. Anzi, senza dubbio in ragione delle tristi esperienze

¹⁸ Su cui si veda, di recente, la lucida analisi di C. BARBATI, *Il sistema delle autonomie universitarie*, Torino, 2019, che esordisce proprio lamentando come si delineano “percorsi di riforme per *aggiunzione e per correttivi*, in esito ai quali l'Università è giunta a connotarsi come uno degli ambiti a più elevata ed instabile regolazione” (così a p. IX).

¹⁹ Con minore *vis polemica* rispetto a chi scrive, questa pare anche la opinione di G. MODAFFERI, *Enti pubblici di ricerca*, cit., 15.

Sul punto in ogni caso si vedano i contributi di F. MERUSI, *Art. 9*, in *Commentario della Costituzione*, vol. I *Rapporti politici*, a cura di A. SCIALOJA e G. BRANCA, Bologna-Roma, 1975, 434 ss. e di M. CECCHETTI, *Art. 9*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI, vol. I, Torino, 2006, 217 ss.

²⁰ Va anzi segnalata la occasionalità della menzione. L'inserimento nel testo costituzionale fu frutto di una proposta, avanzata nella seduta del 30 aprile 1947, su iniziativa dei Costituenti Firrao, Colonnetti e Nobile, e approvato come art. 29 bis: «la Repubblica promuove la ricerca scientifica e la sperimentazione tecnica e ne incoraggia lo sviluppo». Testo poi rivisitato in sede di coordinamento finale e ridotto alla versione dell'art. 9.

vissute nel periodo storico immediatamente antecedente, il Costituente si premurava di riconoscere piena libertà ed autonomia quanto all'oggetto, alle forme e agli strumenti della ricerca scientifica affermando solennemente all'art. 33 Cost. che «l'arte e la scienza sono libere»²¹.

Si potrebbe ipotizzare a ragione che il Costituente sia restato del tutto indifferente al tema, lasciandolo alla discrezionalità del legislatore ordinario e all'autonomia propria degli Enti pubblici di ricerca. Questa ipotesi, visto quanto accaduto tra gli anni Settanta e la fine del secolo appena trascorso, sembrerebbe ampiamente confermata, così come ad essa offrono conferma i tentativi del recente legislatore ordinario di restituire ordine e coerenza nel Sistema degli Enti pubblici di ricerca (di cui si dirà nel paragrafo che segue).

Se tutto ciò è vero, non si può ignorare che la Carta costituzionale è una miniera di principi fondamentali che – pur non declinati specificamente per gli Enti della ricerca – valgono come bussola fondamentale per tutti gli Enti pubblici, sia sul piano funzionale della loro attività, sia su quello strutturale della loro organizzazione e delle loro relazioni intersoggettive.

È con riferimento a tali principi che si crede si possa rinvenire una forza propulsiva ancora inespressa del dettato costituzionale con riguardo al sistema degli Enti pubblici di ricerca. Sul punto si è già cimentata la riflessione della dottrina italiana di diritto amministrativo che, in particolare, ha utilmente contribuito a declinare un “catalogo” di principi utilmente applicabili alla organizzazione degli Enti e delle istituzioni di ricerca nel nostro Paese: dai principi di autonomia e differenziazione²², al principio di sussidiarietà²³.

Ma è proprio dando alimento e vita a tali principi nella ricerca scientifica che si sviluppa e si amplifica la esigenza che trovi giusta attuazione anche un altro importante principio costituzionale quello della “leale cooperazione” fra diversi enti pubblici. Come è noto il principio è stato declinato espressamente dall'art. 120 Cost. con riferimento al rapporto tra gli Enti territoriali, ma esso si estende in virtù delle stesse esigenze a tutte le autonomie nelle quali si esprime la soggettività pubblica, a tutti quegli enti la cui autonomia è garantita dalla Costituzione e che – come per gli enti locali – ne godono nel rispetto della unità ed indivisibilità della Repubblica²⁴.

Del carattere generale, se non generico di queste norme, sono del resto convinti sia M. NIGRO, *Lo Stato Italiano e la ricerca scientifica (Profili organizzativi)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 740 ss., spec. a p. 751; sia F. MERUSI, *Commento*, cit., 436 ss. Anche F. MERLONI, *Ricerca scientifica*, in *Enc. giur.*, vol. XXVII, Roma, 1990, 2.

²¹ Sul punto si vedano, fra gli altri, F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, 1990; e A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, in *Scritti in onore di P. Barile*, Padova, 1990, 46 ss.

²² Sul punto si vedano, fra gli altri, F. MERLONI, *La ricerca scientifica tra autonomia e indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002.

²³ Sul punto ampiamente G. MODAFFERI, *Enti pubblici di ricerca*, cit., 16 ss.

²⁴ Anche se F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 2002,

Sul punto le riflessioni degli studiosi di diritto costituzionale sono numerose e significative esse partono già prima della riforma del titolo V della Costituzione, argomentando dalla Giurisprudenza costituzionale²⁵, e trovano poi alimento significativo e sviluppo maturo nella richiamata nuova formulazione dell'art. 120 Cost., nel contesto della complessiva riforma del Titolo V della carta fondamentale²⁶.

Ma è in realtà negli studi di diritto amministrativo che, negli anni immediatamente successivi alla Costituzione, si è per prima sviluppata la matura consapevolezza dell'esigenza di una precisa relazione organizzativa che faciliti nella quotidianità la leale cooperazione fra i diversi enti.

È in particolare la riflessione di Vittorio Bachelet che per primo si impegna

865, sottolinea la necessità di una disciplina organica del principio di leale collaborazione. Rileva, in particolare, Merloni che «il riferimento dell'art. 120 è specifico e non estensibile, anche perché sembra ipotizzare un dovere di leale collaborazione a senso unico (un dovere delle autonomie di collaborare con lo Stato). E esso, invece, deve valere nelle due direzioni, come vincolo sia per i livelli superiori che per quelli inferiori [nonché] per la cooperazione paritaria».

²⁵ Dopo le iniziali riflessioni di C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, infatti, la Giurisprudenza costituzionale si è dedicata alla ricostruzione di questo principio. Si ricorda, fra le prime, Corte Costituzionale, sent. n. 175 del 1976 (in materia urbanistica), nella quale si affermava che «competenza regionale e competenza statale devono pertanto coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto temperamento delle finalità rispettive». Ed infatti lucidamente parte della dottrina ha rintracciato in questa sentenza il fondamento giurisprudenziale del principio di leale collaborazione (così M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, 1313 ss.). Ma è in realtà solo nel corso degli anni Ottanta che la Corte Costituzionale ha posto le premesse per la definizione del fondamento costituzionale della collaborazione.

Ed infatti in quegli anni si avvia una significativa riflessione sul tema; fra i molti, si ricordano A. ANZON, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo fra competenze statali e competenze regionali*, in *Giur. cost.*, 1986; T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo, un percorso accidentato*, nel volume collettaneo, *Una riforma per le autonomie*, Milano, 1986; S. BARTOLE, *La Corte Costituzionale e la ricerca di un temperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1989; A. ANZON, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1998, 3532; A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1990, 2467 ss.

Non mancava peraltro in dottrina chi restava fortemente critico all'affermazione del «principio di leale collaborazione»: cfr. A. BARDUSCO, *Lo Stato regionale italiano*, Milano, 1980, 217 ss., il quale riteneva che «le idee forza di tale disegno [costituzionale] appaiono chiaramente plasmate su di una visione separatista. Si deve invece a leggi successive alla Costituzione l'aver introdotto i congegni di interconnessione, più o meno automatica, fra l'ordinamento statale ed ordinamento regionale: ma si tratta di *rigonfiamenti* del modello costituzionale che nella sostanza ne distorcono le linee originarie».

²⁶ Sul punto molti sono gli scritti, fra i tanti si vedano A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, 210 ss. ed A. GRAT-TERI, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione nel quadro costituzionale*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, a cura di E. BETTINELLI e F. RIGANO, Torino, 2004, 426.

nell'offrire una definizione compiuta di coordinamento: «figura (almeno tendenzialmente) predisposta per realizzare la unità di indirizzo di uffici od enti dotati di autonomia»²⁷; una figura cioè che «tende a garantire contemporaneamente la autonomia dei singoli organismi coordinati e insieme la possibilità di un loro indirizzo unitario»²⁸. Come è noto, per Bachelet (ma non è il solo) il coordinamento tende, come risultato, ad armonizzare attività amministrative intestate a figure soggettive distinte che curano interessi pubblici diversificati e in qualche misura convergenti. Interviene sia nei rapporti sovraordinati²⁹, sia nei rapporti di equiordinazione.

Anche nelle pagine critiche di Giannini si riconosce che tale relazione organizzativa ha una sua prospettiva, egli ne parla come “problema del futuro”, ma non nega affatto la sua utilità ed anzi la sua necessità in presenza di “istanze indipendenti”³⁰. Era quindi ben avvertita già allora l'esigenza, di parte della dottrina, di occuparsi delle nozioni di coordinamento e di collaborazione: cose diverse ovviamente, ma animate dallo stesso spirito, cioè dall'esigenza di instaurare una relazione costruttiva tra le forze attive di realtà distinte.

Ed è infatti significativo che, quando nel nostro ordinamento quelle “istanze indipendenti” assunsero forma e divennero titolari di proprie autonome (e poi esclusive) competenze, l'attenzione della dottrina italiana tornò sul tema con rinnovato interesse ed autentico slancio³¹.

²⁷ V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enc. Dir.*, vol. X, Milano, 1962, 635.

²⁸ Così V. BACHELET, *Coordinamento*, *cit.*, 635. E poi si precisa che si dovrebbe invece parlare di collaborazione “*tutte le volte che una continuità di collegamenti si realizzi di fatto tra amministrazioni diverse*” (634).

²⁹ In quello di direzione come di lì a poco avrebbe dimostrato G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, Milano, 1969.

³⁰ M.S. GIANNINI, *Intervento*, nel volume degli *Atti del V Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione: Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali (Varenna, Villa Monastero, 17-20 settembre 1959)*, Milano, 1961, ora in *Scritti*, vol. IV, Milano, 2004, 801 ss., in particolare a p. 806, dove con riferimento al coordinamento fra gli enti locali precisa che esso «appare perciò come problema del futuro che si potrà porre quando avremo una legislazione la quale avrà detto quali attività sono di competenza del Comune, quali dello Stato. Un problema di coordinamento esige una ripartizione chiara delle spettanze».

E, per stare all'oggetto di questa riflessione, è proprio quanto accade nel rapporto tra i diversi enti di ricerca (e le diverse Università), sia a livello nazionale, sia a livello europeo. Sul punto ancora G. MODAFFERI, *Enti pubblici di ricerca*, *cit.*, 19, il quale ricorda come vada individuato «nella funzione di coordinamento uno dei maggiori punti di debolezza, in materia, del nostro sistema, sino a che il legislatore nazionale non vi ha posto rimedio con l'istituzione di un Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica (ora Ministero dell'Università e della Ricerca) dotato di compiti generali di governo del settore, nel rispetto del contestuale riconoscimento dell'autonomia delle università e degli enti di ricerca».

³¹ Con l'avvento di una rinnovata riflessione sulle Autonomie, tra la metà degli anni Settanta e per tutto il successivo decennio, si sono poste sulla scia dell'insegnamento di Bachelet sia le riflessioni di L. ORLANDO, *Contributo allo studio del coordinamento amministrativo*, Milano, 1974, sia quelle di F.

In questo percorso si può leggere in controluce una comune filigrana con le risalenti ma sempre vivide intuizioni sviluppate da Santi Romano nella seconda parte del suo «L'ordinamento giuridico», in cui veniva affrontato – com'è noto – il tema della pluralità degli ordinamenti giuridici e dei possibili rapporti intercorrenti tra loro³². Costruzione, quella romaniana, che si rivela fondamentale anche nella definizione dei rapporti fra i diversi livelli di governo nel Sistema istituzionale dell'Unione Europea³³.

3. *La crisi del modello nella stagione repubblicana*

3.1. *Il peso inutile (anzi dannoso) della burocratizzazione*

Nella stagione repubblicana, in realtà, il legislatore lungi dal declinare forme e strumenti efficaci di coordinamento si è dedicata ad una serie di “tormentate” riorganizzazioni³⁴ che si sono concentrate più sui profili ordinamentali propri degli apparati burocratici che sui profili funzionali della *mission* istituzionale degli Enti di ricerca, la ragione stessa della loro autonoma esistenza e del sostegno pubblico alla loro attività d'istituto. Le incrostazioni burocratiche, in parte imputabili anche agli esiti della conflittualità del confronto nelle successive occasioni di (ri)negoziazione contrattuale del personale dipendente, non hanno sicuramente agevolato una prospettiva di apertura verso l'esterno dei singoli enti di ricerca, né hanno incentivato le occasioni di collaborazione e di coordinamento delle attività di ricerca per il raggiungimento e la massimizzazione dei risultati.

In aggiunta a tali generali limiti, pare opportuno rilevare le criticità che anche il Consiglio di Stato ha avuto occasione di segnalare con riguardo alla disciplina vigente prima della più recente riforma (e di cui si darà atto nel paragrafo che segue).

In primo luogo, si è infatti posto in evidenza e si è lamentata la criticità derivante dalla frammentazione del quadro normativo di cui si è dato conto nelle pagine che precedono. A dire del Consiglio di Stato, «è da evidenziare il carattere

MIGLIARESE TAMBURINO, *Il coordinamento nell'evoluzione dell'attività amministrativa*, Padova, 1979, sia gli studi raccolti e curati da G. AMATO e G. MARONGIU, *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982.

³² Il riferimento è S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1918, ristampa, Firenze, 1967 ed oggi in ID., *L'“ultimo” Santi Romano*, Milano, 2013, 5 ss.

Sul punto sia consentito rinviare ad A. POLICE, *Le autonomie pubbliche come ordinamenti giuridici*, in *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano*, a cura di R. CAVALLO PERIN *et al.*, Napoli, 2019, 101 ss.

³³ Sull'attualità di quella riflessione nel contesto del diritto europeo si veda, fra gli ultimi, B. NASCIMBENE, *Unione Europea tra unità e pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano*, cit., 101 ss. e F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, Milano, 201, spec. 107 ss.

³⁴ Così G. MODAFFERI, *Enti pubblici di ricerca*, cit., 39.

estremamente frammentario della disciplina attualmente vigente [...] manca, infatti, un quadro normativo generale di riferimento in materia di Enti pubblici di ricerca»³⁵. E ciò perché – come sopra lamentato – «ogni ente di ricerca trova la propria disciplina nella rispettiva legge istitutiva, con tutto ciò che ne deriva in punto di mancanza di organicità e disomogeneità nella regolamentazione di questa tipologia di enti pubblici»³⁶.

Ma anche le previgenti norme caratterizzate da una più ampia portata applicativa non erano immuni da “forti criticità”. Criticità che il Consiglio di Stato ha rinvenuto proprio in quel tratto marcatamente burocratico della disciplina degli Enti di ricerca, poco attenta al *proprium* dal loro compito, della loro *mission*: la ricerca appunto. Facendo un raffronto con la disciplina delle Università che, come evidente, sono la più prossima figura di enti pubblici con una vocazione e con precisi compiti di ricerca scientifica, il Consiglio di Stato evidenzia, in particolare, «la scarsa autonomia statutaria, regolamentare, finanziaria e contabile attribuita a tali Enti»³⁷.

In ultimo, anche con riguardo al regime dello stato giuridico dei Ricercatori il Consiglio di Stato rileva il difetto di ragionevolezza della previgente disciplina nella disparità profonda che essa conservava rispetto allo stato giuridico dei professori e ricercatori universitari. Si rilevava molto giustamente, infatti, che «a differenza dei ricercatori e dei professori universitari, il cui *status* è definito per legge, lo *status* giuridico dei ricercatori degli Enti pubblici di ricerca viene determinato, fin dal 1989, dalla contrattazione sindacale»³⁸.

In conclusione, il sistema normativo previgente era caratterizzato da un evidente “disallineamento” rispetto al sistema delle autonomie universitarie e tutto sbilanciato verso modelli di disciplina più prossimi agli ordinari enti pubblici, apparati burocratici per vocazione e compiti.

³⁵ Così Cons. Stato, Ad. comm. spec. del 14 settembre 2016, parere n. 02210 del 25 ottobre 2016.

³⁶ Così ancora il Consiglio di Stato, nel parere appena citato.

³⁷ Così sempre il Cons. Stato, parere n. 02210/2016, cit. Ricorda infatti il massimo organo consultivo che «l'art. 8 della legge n. 168/1989 ha previsto che soltanto gli enti e le istituzioni pubbliche nazionali di ricerca “a carattere non strumentale hanno autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile ai sensi dell'articolo 33 della Costituzione e si danno ordinamenti autonomi, nel rispetto delle loro finalità istituzionali, con propri regolamenti”. Di contro, gli artt. 6 e 7 della legge n. 168/1989 riconoscono alle Università completa autonomia statutaria, regolamentare, finanziaria e contabile. Sul piano normativo generale sussiste pertanto una profonda differenza tra Università ed EPR, da un lato, e nell'ambito degli stessi enti pubblici di ricerca, tra gli enti di carattere strumentale e gli enti non strumentali, dall'altro lato. Tale disparità di trattamento impedisce, allo stato, di ritenere completato quel processo di autonomia e di terzietà che il legislatore ha pur ritenuto di avviare con la riforma di cui alla l. n. 168».

³⁸ Così ancora il Consiglio di Stato, nel parere appena citato, dove si lamenta ancora come «la regolamentazione della materia (sia) demandata alla contrattazione sotto vari profili, compreso quello degli accessi e delle progressioni in carriera, e ciò anche per l'assenza di previsioni legislative che riguardino specificamente i ricercatori e i tecnologi».

3.2. *Le riforme (e la semplificazione) dell'organizzazione degli Enti di ricerca come volano al coordinamento di uno sforzo comune*

È quindi da salutare con apprezzamento, nel più complessivo quadro della legge n.124 del 2015 (di riforma della Pubblica amministrazione), la riforma anche degli Enti di ricerca. Il riferimento è, come intuibile, al Decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, recante «Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell'articolo 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124»³⁹.

Come ben noto, con l'art. 13 della Legge n. 124/2015, recante appunto la «Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca», il Governo era stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi al fine di «favorire e semplificare le attività degli enti pubblici di ricerca e rendere le procedure e le normative più consone alle peculiarità degli scopi istituzionali di tali enti, anche considerando l'autonomia e la terzietà di cui essi godono» (comma 1). L'intervento si inseriva nel più generale processo di riordino e di semplificazione della pubblica Amministrazione voluto dalla l. n. 124/2015 e improntato ai principi di efficienza, efficacia, trasparenza dell'attività amministrativa e di accessibilità delle informazioni.

I più significativi principi e criteri direttivi fissati nella delega erano i seguenti: in primo luogo, garantire il recepimento della Carta europea dei ricercatori e del documento *European Framework for Research Careers*, con particolare riguardo alla libertà di ricerca e all'autonomia professionale; in secondo luogo, assicurare l'inquadramento della ricerca pubblica in un sistema di regole più snello e più appropriato a gestirne le peculiarità dei tempi e delle esigenze del settore; in terzo luogo definire regole improntate a principi di responsabilità ed autonomia decisionale, anche attraverso la riduzione dei controlli preventivi ed il rafforzamento

³⁹ Come è noto, il decreto accomuna tutti gli enti di ricerca per la prima volta in una legge dopo il 1975 e ridefinisce quindi all'articolo 1 l'elenco degli istituti: Area di Ricerca Scientifica e Tecnologica di Trieste – Area Science Park, Agenzia Spaziale Italiana – ASI, Consiglio Nazionale delle Ricerche – CNR, Istituto Italiano di Studi Germanici, Istituto Nazionale di Astrofisica – INAF, Istituto Nazionale di Alta Matematica “Francesco Severi” – INDAM, Istituto Nazionale di Fisica Nucleare – INFN, Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia – INGV, Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale – OGS, Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica – INRiM, Museo Storico della Fisica e Centro Studi e Ricerche “Enrico Fermi”, Stazione Zoologica “Anton Dohrn”, Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e di Formazione – INVALSI, Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa – INDIRE, Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria – CREA, Agenzia Nazionale per le Nuove Tecnologie, l'energia e lo Sviluppo Sostenibile – ENEA, Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori – ISFOL (a decorrere dal 1° dicembre 2016 Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche – INAPP), Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT, Istituto Superiore di Sanità – ISS, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale – ISPRA (ferme restando le disposizioni di cui alla legge 28 giugno 2016 n. 132). All'articolo 19 dello stesso Decreto Legislativo si precisa poi che le norme contenute si applicano anche al personale di ricerca confluito.

di quelli successivi; in quarto luogo, razionalizzare e semplificare i vincoli amministrativi, contabili e legislativi; infine, semplificare la normativa e coordinarle con le migliori pratiche internazionali.

In generale, lo scopo della riforma era quello di innovare la disciplina attualmente vigente differenziandola in modo significativo da quella prevista per la maggior parte delle pubbliche Amministrazioni, al fine di allinearla quasi completamente al sistema delle autonomie universitarie.

Di ciò si è reso ben conto il Consiglio di Stato che ha giustamente evidenziato la *ratio legis* nell'intento «di valorizzazione e rivalutazione degli enti pubblici di ricerca, in ragione degli effetti positivi sull'economia del Paese che un siffatto intervento è certamente destinato a produrre». Per tale motivo – sempre a dire del Consiglio di Stato – «pur nell'ambito di un intervento diretto alla semplificazione amministrativa, il legislatore ha ritenuto opportuno includere tra gli obiettivi della riforma il recepimento della Carta europea dei ricercatori e del documento *European Framework for Research Careers*, con particolare riguardo alla libertà di ricerca, all'autonomia professionale»⁴⁰.

Non si può certo dire che la disciplina attuale sia immune da critiche e da limiti, ma non è certo questa la sede per svolgere un approfondimento critico⁴¹. Ciò che si vuole segnalare è che, grazie all'intervento riformatore, sicuramente si è quantomeno avviato un percorso di significativo riavvicinamento tra gli Enti pubblici di ricerca ed il Sistema universitario con ciò superando i profili più deteriori, anacronistici ed ingiustificati della differenziazione dei modelli organizzativi. Quelle che, ricordando una grande opera teatrale napoletana⁴², ci si era permessi di definire come le “miserie” della differenziazione.

Questo processo di graduale convergenza dei modelli organizzativi è particolarmente significativo per il discorso che in questa sede si sta svolgendo, in quanto esso assolve ad una importantissima funzione di stimolo all'applicazione di quei principi di leale cooperazione e efficace coordinamento che -almeno a parere di chi scrive- è se non l'unico certamente il principale motore per una “rinascita”.

4. *La leale cooperazione fra Università ed Enti di ricerca come unico rimedio alla decadenza*

Nel dare forza a questo convincimento, e cioè che la cooperazione ed il coordinamento degli sforzi delle istituzioni della ricerca costituiscano l'unico vero rimedio alla decadenza di queste istituzioni, sovengono le pratiche assai

⁴⁰ Così ancora il Consiglio di Stato, Ad. comm. spec., parere n. 02210/2016, cit.

⁴¹ Approfondimento peraltro già svolto mirabilmente in dottrina da G. MODAFFERI, *Enti pubblici di ricerca*, cit., specialmente nei capitoli 2, 3 e 4.

⁴² Sia consentito il riferimento alla commedia di E. SCARPETTA, *Miseria e nobiltà*, Napoli, 1887.

virtuose proprio di alcuni Enti di ricerca e di alcune Università. Una prospettiva di partenariato pubblico-pubblico che è stata giustamente salutata in dottrina⁴³ come una importante pietra miliare delle future prospettive della ricerca italiana.

Il riferimento è in particolare al Consiglio Nazionale delle Ricerche che, in linea con quanto previsto dallo Statuto dell'Ente e nell'ambito delle attività previste dall'art. 26 del proprio Regolamento di Organizzazione e Funzionamento, ha ritenuto opportuno avviare, negli ultimi anni, un processo di razionalizzazione delle collaborazioni con le Università e i Politecnici italiani al fine di definire, in un quadro sistematico ed organico, un sistema che garantisca alla propria rete scientifica una serie di strumenti di cooperazione e interazione con il mondo accademico nei diversi settori della formazione, della ricerca e dell'innovazione tecnologica.

Punto di partenza di tale processo è stato l'Accordo Quadro stipulato, tra il CNR e la Conferenza Nazionale dei Rettori delle Università italiane (CRUI) in base al quale entrambi gli Enti hanno inteso svolgere una funzione di indirizzo e coordinamento per l'attuazione congiunta di programmi di ricerca nazionale ed internazionale e corsi di alta formazione fra le Università e la rete scientifica CNR (anche con il coinvolgimento del mondo industriale), per la promozione delle conoscenze scientifiche e tecnologiche e per la condivisione di infrastrutture.

La CRUI e il CNR hanno voluto inoltre favorire la massima valorizzazione dei risultati scientifici generati dal sistema della ricerca pubblica e la loro trasformazione in innovazioni tecnologiche, e quindi la nascita e la crescita di imprese *high-tech* sull'intero territorio nazionale.

In tale ottica, il CNR ha ritenuto opportuno individuare attraverso le Convenzioni Quadro con le Università e i Politecnici nuove forme di collaborazione per promuovere e favorire l'internazionalizzazione delle attività di ricerca e formazione, anche attraverso la partecipazione a progetti internazionali ed europei, che rappresentano un asset strategico nelle politiche di posizionamento delle due istituzioni.

Particolarmente significativo è lo sviluppo dei rapporti di collaborazione che il CNR ha attivato negli ultimi anni con le Università e i Politecnici che evidenzia la crescita esponenziale delle collaborazioni nate negli ultimi anni. In particolare, alla data del 31 dicembre 2019, sono in vigore n. 76 Convenzioni Quadro che costituiscono il presupposto per nuove collaborazioni di ricerca, formazione e trasferimento tecnologico tra le strutture di ricerca dell'ente e i Dipartimenti Universitari⁴⁴.

È questo il modo migliore per unire gli sforzi, ridurre le inefficienze, massimizzare gli *output*, perseguire cioè la propria missione istituzionale in una logica

⁴³ Sul punto G. MODAFFERI, *Enti pubblici di ricerca*, cit., spec. 185 ss.

⁴⁴ Sul punto si veda il sito istituzionale del CNS, alla pagina *Rapporti con le Università*.

di risultato⁴⁵ che costituisce l'unica vera prospettiva di rinascita non solo del Comparto della Ricerca ma dell'intero Paese.

5. *La ricerca in comune al servizio esclusivo della Nazione. Brevi conclusioni*

«Sono questi nel nostro Paese, giorni di impegno e di riflessione. Nuove idee sono richieste per rispondere a sfide inattese», così in un recente intervento il Presidente della Repubblica, sottolineando come vi sia «un'attesa esigente: ci si interroga su come il Paese possa imboccare, in questa fase di ricostruzione, strade più moderne e insieme più rispettose delle risorse naturali, per modelli di vita che vedano le persone, al centro degli sforzi di crescita della nostra società e di quella che disegneremo»⁴⁶.

Questa attesa esigente di nuove idee per sfide inattese è una domanda che interpella in modo particolare proprio le Istituzioni della ricerca. Enti ed Università devono raccogliere questo monito e lavorare in modo coordinato, condividendo la comune missione. Solo unendo gli sforzi di tali persone giuridiche pubbliche (Enti di ricerca ed Università) e coordinando il lavoro dei loro Ricercatori, si potrà davvero dare senso al dovere di ciascuno di porsi, come la Costituzione ci impone⁴⁷, «al servizio esclusivo della Nazione».

⁴⁵ Sulla cui portata la dottrina amministrativistica da lungo tempo si interroga. Cfr. *Principio di legalità ed amministrazione di risultati, Atti del Convegno dal medesimo titolo (Palermo, febbraio 2003)*, a cura di M. IMMORDINO e A. POLICE, Torino, 2004.

⁴⁶ Il riferimento è all'*Intervento* del Presidente Sergio MATTARELLA in occasione della prima maratona digitale di *Visionary Days* intitolata "*Quale Futuro*" (Roma, palazzo del Quirinale, giugno 2020).

⁴⁷ Sull'art. 98 Cost., primo comma, si rinvia a C. PINELLI, *Il I comma dell'art. 98*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA e poi continuato da A. PIZZORUSSO, 1994, 31 ss., e ad A. SAITTA, *Art. 98*, in *Commentario della Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI, 1909 ss.

Abstract

Il saggio si concentra sulle relazioni tra le Università e gli Enti di ricerca in Italia. L'evoluzione storica dei due modelli di enti pubblici dedicati alla ricerca è esaminata quale punto di partenza per suggerire nuove forme e opportunità di cooperazione per massimizzare gli sforzi di raggiungere gli obiettivi comuni nel generale interesse della comunità.

Research institute system and university system: a complementary model in the
Italian experience
by Aristide Police

The essays is focused on the relationships between the universities and the research institutes in Italy. The historical evolution of the two different models of public bodies devoted to the research activity in Italy is examined as the standpoint to suggest new forms and opportunities of cooperation in order to maximize the efforts to achieve the common goals in the general interest of the community.