

## **Maria Dolores Ferrara**

### **La ricerca a termine: problemi e prospettive del reclutamento dei ricercatori universitari**

**Sommario:** **1.** Il reclutamento dei ricercatori universitari a tempo determinato: premesse. **2.** Il finanziamento e la programmazione dei ricercatori universitari: limiti finanziari e stratificazione delle procedure. **3.** La ricerca a termine tra vincoli pubblicistici, assenza delle garanzie privatistiche e soluzioni *ad hoc*: cercando un paradigma. **3.1.** I concorsi e l'accesso alla posizione di ricercatore. **3.2.** Disciplina e fonti del rapporto di lavoro dei ricercatori a termine. **3.3.** Il termine e la compatibilità con il quadro normativo europeo: spunti di riflessione. **4.** Alla ricerca dello Spazio Europeo della Ricerca: prime riflessioni conclusive.

#### *1. Il reclutamento dei ricercatori universitari a tempo determinato: premesse*

L'analisi che segue verte sulla figura dei ricercatori universitari a tempo determinato regolata dalla c.d. riforma Gelmini (legge 30 dicembre 2010, n. 240)<sup>1</sup> allo scopo di approfondire i meccanismi di flessibilizzazione dei relativi rapporti di lavoro e le esigenze di stabilizzazione dei medesimi<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> La letteratura sugli aspetti ordinamentali della riforma Gelmini è significativa. Si vedano, in particolare, BROLLO, DE LUCA TAMAJO (a cura di), *La riforma dell'Università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Giuffrè, 2011; BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, in *RTDP*, 2, 2014, p. 337; PICOZZA, POLICE (a cura di), *Competizione e governance del sistema universitario*, Giappichelli, 2013; ARCARI, GRASSO (a cura di), *Ripensare l'università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Giuffrè, 2011; DELLA CANANEA, FRANCHINI (a cura di), *Concorrenza e merito nelle università: problemi, prospettive e proposte*, Giappichelli, 2009.

<sup>2</sup> Non sono oggetto di questo studio le norme sui ricercatori a tempo indeterminato, contenute nel D.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, categoria per cui è stata sancita la messa in esauri-

Nel tentativo di fissare le coordinate teoriche di questo studio si ritiene utile, sin dalle prime pagine, porre in evidenza alcune considerazioni preliminari ricavabili da una sommaria disamina delle fonti, ossia l'assoluta peculiarità dello *status* del ricercatore universitario a termine e, quindi, la difficoltà di collocare questa tipologia contrattuale nel quadro delle categorie in cui si è soliti classificare i lavoratori alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

Le specificità sono rinvenibili sin dalla fase della programmazione e del reclutamento, caratterizzata da un'intrinseca conflittualità non solo generazionale, ma anche di fascia, di ruolo, di tipologia di contratto a termine, di tipo di assegno di ricerca e così via discorrendo. La contrapposizione nasce, infatti, da una sovrapposizione di regole che introducono distinzioni, oppure che sono apparentemente neutre ma che in realtà hanno ricadute sul reclutamento poiché vincolano le modalità di finanziamento e di ripartizione delle risorse e, quindi, del *budget* per le nuove assunzioni e per le progressioni di carriera<sup>3</sup>.

In coerenza con l'impianto sistematico generale, anche sul piano delle assunzioni la grande riforma del 2010 pare caratterizzarsi da marcati dualismi: non solo autonomia e responsabilità delle università, differenziazione tra obiettivi e semplificazione, competitività e qualità dei risultati, programmazione scientifica (senato accademico) e gestione amministrativa (consiglio di amministrativo), rettore e direttore generale<sup>4</sup>, ma anche abilitazione scientifica nazionale e reclutamento locale, e ancora ricercatori a tempo indeterminato e a termine, ricercatori a tempo determinato di tipo a) e di tipo b) (art. 24, co. 3, l. 240/10), ricercatori e assegnisti di ricerca e così via dicendo. Questo elenco è solo un breve riepilogo della moltiplicazione delle procedure e della possibile conseguente frantumazione tipologica della figura del ricercatore.

mento del ruolo dal 2013 ai sensi della legge 4 novembre 2005, n. 230, ma anticipata al 2011 dalla l. 240/10. Si veda, tra gli altri, DE ANGELIS, MARTIGNONI, *Principi generali del reclutamento del personale docente e ricercatore nelle università: analisi della giurisprudenza*, CLUEB, 2005; DE ANGELIS, *Il reclutamento del personale docente e ricercatore nelle Università: DPR 117/2000: novità e profili applicativi*, CLUEB, 2001; CAPOGROSSI COLOGNESI, CERULLI IRELLI (a cura di), *La riforma universitaria: d.P.R. n. 382 dell'11 luglio 1980*, Giuffrè, 1981.

<sup>3</sup> Sul punto cfr. anche BELLAVISTA, *Abilitazione scientifica nazionale e reclutamento dei professori delle Università dopo la legge n. 240/2010*, in *LPA*, 2, 2012, p. 312.

<sup>4</sup> Cfr. MARENGHI, *L'organizzazione delle università tra riforma e controriforma*, in ROVERSI-MONACO (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, Bonomia University Press, 2013, p. 16.

Il reclutamento universitario dopo la rivoluzione del 2010 pare fondarsi, infatti, su due pilastri: da un lato, le procedure di immissione nei ruoli di professore associato e professore ordinario (art. 16 e 18, l. 240/10) e, dall'altro, le assunzioni di ricercatori a termine attraverso contratti di lavoro triennali prorogabili per due anni (art. 24, co. 3, lett. a), l. 240/10) oppure attraverso contratti triennali originariamente non rinnovabili (art. 24, co. 3, lett. b), l. 240/10)<sup>5</sup>. La regolamentazione dettagliata anche delle altre figure investite di funzioni didattiche e di ricerca, come assegnisti di ricerca (art. 22, l. 240/10), professori a contratto (art. 23, l. 240/10), testimonia che esiste un pilastro implicito nella riforma a cui spesso è legata la sopravvivenza dei corsi di laurea a causa dell'insufficiente finanziamento degli altri due pilastri.

Il primo pilastro consta di una procedura a più stadi che, come è noto, consiste nella fase dell'abilitazione scientifica nazionale per le funzioni di professore di prima e seconda fascia (d'ora in poi ASN), in cui il candidato è giudicato da un'unica commissione a livello nazionale per settore concorsuale (art. 16, l. 240/10), a cui segue una seconda fase (art. 18, l. 240/10) che si svolge presso le singole università dove i candidati in possesso dell'ASN possono partecipare con riferimento ai posti da ricoprire<sup>6</sup>.

Pur se storicamente il reclutamento universitario ha conosciuto meccanismi selettivi caratterizzati da pluralità di regimi, in passato si è cercato di

<sup>5</sup> I ritocchi del 2016 alla legge Gelmini hanno interessato vari profili del contratto di cui all'art. 24, co. 3, lett. b), l. 240/10 e, in particolare, il profilo dei requisiti di ammissione al concorso e la proroga. Sul punto si rinvia ai successivi paragrafi 2 e 3.3.

<sup>6</sup> In tema di reclutamento universitario e abilitazione scientifica nazionale la bibliografia è cospicua. Si vedano, tra gli altri, MAINARDI, CASALE, *I concorsi e le conferme dei professori di prima fascia, tra passato e futuro*, in *Percorsi di carriera: i convegni, i concorsi e le conferme*, in *QADL*, 10, 2011, p. 31 ss. ed ivi anche OLIVELLI, *Concorsi universitari*, p. 115 ss. e PASCUCCI, *Alla ricerca delle regole dei concorsi universitari*, p. 121 ss.; MARZUOLI, *Lo stato giuridico e il reclutamento: innovazioni necessarie, ma sufficienti?*, in *GDA*, 4, 2011, p. 360 ss.; BELLAVISTA, *op. cit.*, p. 308; RICCI, *Il reclutamento dei professori universitari a livello locale: vincoli finanziari e riparto di competenze tra gli organi collegiali*, in *ADL*, 2, 2012, p. 261; il volume curato da CARINCI E, BROLLO, *Abilitazione scientifica nazionale. Legge n. 240/2010 e decretazione attuativa*, Ipsoa, 2013; BORZAGA, *Reclutamento e rapporto di lavoro del personale docente e ricercatore nelle più recenti riforme dell'università italiana: vero una reale ed efficace valorizzazione del merito?*, in PIPERATA (a cura di), *L'Università e la sua organizzazione. Questioni ricorrenti e profili evolutivi*, Editoriale Scientifica, 2014, p. 139 ss.; MONZANI, *L'evoluzione dell'ordinamento e la "riforma Gelmini"*, in PALEARI (a cura di), *Il futuro dell'università italiana dopo la riforma*, Giappichelli, 2014, p. 66 ss. Per i primi commenti sul contenzioso relativo alle prime due tornate dell'abilitazione scientifica nazionale si vedano, tra gli altri, CARLONI, *Le procedure di abilitazione di fronte al giudice amministrativo*, in *GDA*, 7, 2013, p. 778 ss.; BANFI, *L'abilitazione scientifica nazionale: un edificio fragile, alla prova del giudice*, in *GDA*, 5, 2015, p. 605 ss.

mantenere una certa uniformità nelle procedure, in un'alternanza tra sistemi di selezione decentrati<sup>7</sup> e sistemi di reclutamento centralistici<sup>8</sup>. L'oscillazione del pendolo è stata per lo più dettata dalla convinzione che il passaggio da modelli centralistici a quelli decentrati e, viceversa, poteva essere utile a eliminare le disfunzioni: disomogeneità delle commissioni, tempi lunghi, logiche patologiche della cooptazione endogamica nel caso dei sistemi centralistici, pressioni delle corporazioni accademiche e localismi nel caso delle procedure decentralizzate. Di fronte a questa situazione già nel 2005, con la c.d. riforma Moratti<sup>9</sup>, si insinua la convinzione che il modello misto poteva essere una soluzione ai problemi dei precedenti meccanismi di reclutamento. La successiva riforma Gelmini del 2010 è andata ben oltre questi propositi, poiché il sistema misto a due fasi è in realtà un modello a strati, in cui alle procedure principali si aggiungono e si sovrappongono correttivi vari, sicché, nell'impossibilità di capire se le disposizioni vigenti hanno corretto i problemi dei precedenti modelli, si ha l'evidenza di un'avvenuta moltiplicazione procedurale.

Per quello che interessa l'oggetto di questo studio, il reclutamento universitario deve essere analizzato unitamente alle norme che introducono i ricercatori a tempo determinato, che costituiscono il secondo pilastro del sistema, generando la destinazione ad esaurimento del ruolo dei ricercatori a tempo indeterminato. In favore dei ricercatori a termine c.d. di tipo b) (art. 24, co. 3, lett. b), l. 240/10), che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica nazionale alle funzioni di professore associato, è sancita una procedura "agevolata" di accesso al ruolo di professore di seconda fascia, poiché le università, previa valutazione positiva del ricercatore e senza alcuna procedura comparativa, possono inquadrare questi ricercatori nel ruolo dei professori associati (art. 24, co. 5, l. 240/10)<sup>10</sup>. Questo meccanismo rappresenta la caratteristica

<sup>7</sup> Un'utile sintesi di questa evoluzione è fatta da FRANCHINI, *La disciplina dei concorsi per professore universitario*, in ROVERSI-MONACO (a cura di), *op. cit.*, p. 139 ss.

<sup>8</sup> Sul punto si veda anche CARINCI F., BROLLO, *La legge n. 240/2010 alla prova dei fatti: le procedure di valutazione*, in Carinci F., BROLLO (a cura di), *Abilitazione scientifica nazionale. Legge n. 240/2010 e decretazione attuativa*, Ipsoa, 2013, p. 2.

<sup>9</sup> Cfr. l. n. 230/2005.

<sup>10</sup> Si tratta della c.d. *tenure track* all'italiana; così BELLAVISTA, *Abilitazione scientifica nazionale e reclutamento dei professori delle Università dopo la legge n. 240/2010*, cit., p. 310. Secondo l'A. questo sistema presenta molteplici rischi, tra cui il possibile incapiente stanziamento di risorse per la chiamata a professore associato e il rischio di una non positiva valutazione da parte dell'ateneo che può vanificare i lunghi anni di apprendistato precario.

principale che distingue le due tipologie di contratto a termine nel sistema della ricerca universitaria italiana, poiché solo il ricercatore di tipo b) può fruire di un regime di *tenure track*, ossia di stabile immissione nei ruoli del personale docente universitario alla presenza delle condizioni prescritte dalla legge.

Parallelamente, la procedura sancita per i ricercatori a termine di tipo b) è stata estesa anche ai ricercatori a tempo indeterminato e professori di seconda fascia per la chiamata nei ruoli di professore di prima e seconda fascia, previo conseguimento dell'ASN (art. 24, co. 6, l. 240/10), nei limiti delle risorse disponibili e fino al 31 dicembre dell'ottavo anno successivo alla data di entrata in vigore della legge n. 240/10 (nella formulazione originaria il termine era fino al sesto anno, previsione modificata dal decreto mille-proghe del 2017<sup>11</sup>), con la possibilità di utilizzare fino alla metà delle risorse equivalenti a quelle necessarie per coprire i posti disponibili di professore di ruolo. Ferma restando la disponibilità finanziaria e l'arco temporale di otto anni (fino al 31 dicembre 2019), il personale docente sopra indicato, che abbia conseguito l'ASN, è assunto in deroga alla regola generale che limita la presa di servizio alla metà del personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente. Dopo tale data viene meno il regime privilegiato del finanziamento, poiché la chiamata dei ricercatori a tempo indeterminato e dei professori di seconda fascia abilitati deve essere ponderata con le esigenze di immissione in ruolo dei ricercatori di tipo b) (art. 24, co. 6, ultimo periodo, l. 240/10)<sup>12</sup>. Va detto che in numerosi regolamenti universitari questa procedura valutativa è recepita come possibile sistema di reclutamento senza indicazione di una specifica scadenza temporale<sup>13</sup> a differenza di altri regolamenti dove viene

<sup>11</sup> Cfr. l'art. 4, co. 3-*bis*, del d.l. 30 dicembre 2016, n. 244, convertito con modificazioni, dalla l. 27 febbraio 2017, n. 19.

<sup>12</sup> Cfr. RICCI, *op. cit.*, p. 273.

<sup>13</sup> Si vedano, tra gli altri, i regolamenti per le chiamate dei professori di prima e seconda fascia ai sensi degli articoli 18 e 24 della l. 240/10 dell'Università Politecnica delle Marche (art. 9), Università di Udine (art. 9), Università di Urbino (art. 10), Università "Magna Graecia" di Catanzaro (art. 9), Università di Palermo (art. 10ter), Università di Catania (art. 14), Università di Roma Tor Vergata (art. 9), Università di Napoli "Federico II" (art. 14), Università di Foggia (art. 12), Università di Bari "Aldo Moro" (art. 9), Università di Siena (art. 18), Università dell'Aquila (art. 9), Università di Firenze (art. 13), Università di Modena e Reggio Emilia (art. 9), Università di Bologna (art. 15), Università di Milano Bicocca (art. 11), Università di Brescia (art. 9), Università di Milano (art. 16).

espressemente stabilita la possibilità di utilizzare questa procedura fino al 31 dicembre 2017<sup>14</sup>.

I correttivi appena descritti confermano la logica multistrato del reclutamento universitario, logica tanto più evidente se si passa a esaminare i singoli regolamenti di ateneo, dove viene esplicitamente disciplinato e avallato il doppio canale della chiamata dei professori di prima e seconda fascia secondo le procedure comparative (art. 18, l. 240/10) oppure per mezzo di mere procedure valutative (art. 24, co. 6, l. 240/10). Questa ideologia della frammentazione trova conferma anche se si considerano le altre varianti di reclutamento del personale docente in presenza di determinate specificità soggettive, quali, ad esempio, il reclutamento del personale docente esterno<sup>15</sup> e dei lettori di lingua straniera<sup>16</sup>, la chiamata di studiosi di chiara fama<sup>17</sup>, la chiamata diretta dei *principal investigator* di progetti di ricerca finanziati nell'ambito dei programmi dell'*Euroepan Research Council* (*ERC Starting Grant*, *ERC Consolidator Grant*, *ERC Advanced Grant*<sup>18</sup>), il programma di reclutamento di ricercatori "Rita Levi Montalcini"<sup>19</sup>.

Il sistema sembra caratterizzato da una contraddizione di fondo, poiché si registra un'implicita transizione da meccanismi di reclutamento dualistici a modelli polverizzati sia sul piano formale delle fonti regolative sia sul piano sostanziale delle procedure di assunzione.

Da un lato, aspetti importanti del rapporto di lavoro vengono devoluti a fonti regolamentari a livello di singolo ateneo, come nel caso degli aumenti periodici stipendiali<sup>20</sup> e dei procedimenti disciplinari. Questa ultima materia è stata profondamente innovata dalla riforma del 2010 che ha attribuito tutte le competenze prima distribuite tra rettore e Consiglio Universitario Na-

<sup>14</sup> Cfr. Regolamenti per la chiamata dei professori di I e II fascia delle Università di Roma "La Sapienza" (art. 12), di Torino (art. 23), di Trento (art. 33), di Padova (art. 12), di Venezia (art. 11), di Trieste (art. 15).

<sup>15</sup> Cfr. art. 18, co. 4, l. 240/10. A questo tipo di chiamata, come è noto, le università devono riservare almeno un quinto dei posti fissati dalla programmazione triennale.

<sup>16</sup> Cfr. art. 26, l. 240/10.

<sup>17</sup> Cfr. il comma 9 dell'articolo 1 della l. 4 novembre 2005, n. 230, come sostituito dall'art. 1-bis, d.l. 10 novembre 2008, n. 180, conv. in l. 9 gennaio 2009, n. 1.

<sup>18</sup> Cfr. art. 7, d.m. 8 agosto 2016, n. 635.

<sup>19</sup> Cfr. per il 2015 il decreto ministeriale 28 dicembre 2015 n. 962; per il 2014 si veda il decreto ministeriale del 29 dicembre 2014, n. 975. Il programma è attivo dal 2010.

<sup>20</sup> Ad esempio in tema di aumenti periodici stipendiali; cfr. RICCI, *op. cit.*, p. 266 ss.

zionale tra soggetti interni alla struttura del singolo Ateneo (rettore; collegio di disciplina; consiglio di amministrazione; art. 10, l. 240/10)<sup>21</sup>.

Dall'altro lato, fonti regolamentari statali stabiliscono una disciplina detagliata dei sistemi di reclutamento e programmazione delle risorse, creando una spirale di condizionamenti centrali e di frammentazione locale dello *status* del personale docente universitario.

A complicare il quadro delle fonti del reclutamento universitario non sono solo le numerose incursioni nel testo dell'originaria riforma del 2010, ma la tecnica complessiva degli interventi che, come è risaputo, si fonda su regole sparse in provvedimenti generali di natura economico-finanziaria<sup>22</sup> e settoriali (ad esempio in tema di alto apprendistato e ricerca, dottorati di ricerca, diffusione della ricerca scientifica, prevenzione della corruzione)<sup>23</sup>, e in fonti amministrative più o meno vincolanti.

## 2. *Il finanziamento e la programmazione dei ricercatori universitari: limiti finanziari e stratificazione delle procedure*

Questo mosaico è evidente in relazione alle nuove regole per la programmazione e il finanziamento dei ricercatori universitari.

Si tratta di modifiche che, tuttavia, impattano anche sulle modalità del reclutamento e che pongono problemi di compatibilità con l'impianto complessivo della legge n. 240 del 2010. Pare, infatti, urgente un intervento complessivo per riformare la figura del ricercatore universitario al fine di evitare che le continue e frammentate novità legislative, pur se fondate sulla necessità di sanare le disfunzioni presenti, possano creare nuove crepe di tutela.

In un *climax* crescente di incursioni legislative, si parte con il decreto mille-proroghe per il 2016<sup>24</sup> con cui sono stati modificati strutturalmente i requisiti per l'accesso ai concorsi di ricercatore ex art. 24, co. 3, lett. b), san-

<sup>21</sup> Cfr., in particolare, MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare dei docenti universitari dopo la legge Gelmini*, in *GDA*, I, 2013, p. 97 ss.

<sup>22</sup> Si vedano le novità introdotte dalla legge di stabilità del 2017 per quanto concerne i ricercatori di tipo b) e i sistemi di finanziamento (art. 1, co. 314 e 338, l. 11 dicembre 2016, n. 232).

<sup>23</sup> Per un quadro degli interventi cfr. BARBATI, *Il governo del sistema universitario: soggetti in cerca di un ruolo*, in *RTDP*, 2, 2014, p. 338 ss.

<sup>24</sup> Art. 1, co. 10-*octies*, d.l. 30 dicembre 2015, n. 210, convertito in l. 25 febbraio 2016, n. 21.

ciendo che ai fini dell'ammissione alle relative procedure di selezione gli assegni di ricerca post Gelmini (art. 22, l. 240/10), sono equipollenti a quelli erogati ai sensi della previgente disciplina (art. 51, co. 6, l. 27 dicembre 1997, n. 449). Si prosegue poi con la legge di stabilità per il 2017<sup>25</sup>, dove nuovamente si interviene sull'art. 24, co. 3 lett. b), stabilendo la possibilità di partecipare ai concorsi per ricercatori di tipo b) anche in favore di candidati che hanno conseguito l'ASN o che sono in possesso del titolo di specializzazione medica, pur se non sono stati titolari di contratti di ricercatore o assegni di ricerca.

Sul piano dell'impatto non può che rilevarsi un cambio delle regole che, se da un lato, allarga la platea dei soggetti che aspirano ai concorsi per ricercatori di tipo b), dando certamente spazio alla platea degli studiosi precari, dall'altro lato aumenta la logica competitiva senza però intervenire sull'adeguatezza delle risorse economiche.

Sul piano sistematico non sfugge che queste rilevanti novità hanno un effetto anche sulla struttura della carriera del ricercatore universitario, poiché l'originaria successione scandita dalla riforma Gelmini tra le due tipologie di contratti di ricercatore, di tipo a) e b), oggi non ha più una giustificazione teorica né una ragione pratica.

Esiste più di un segnale che sono in corso ulteriori trasformazioni che impattano sulla figura del ricercatore universitario.

Sono state cambiate (nel gennaio 2016) le regole del finanziamento dei ricercatori di tipo a) e sono state dettate (nell'agosto 2016) stringenti e vincolanti modalità di programmazione di questa tipologia di ricercatori. A decorrere dall'anno 2016, alle sole università "virtuose", perché le relative spese di personale sono inferiori a una certa soglia dei trasferimenti statali sul Fondo di Finanziamento Ordinario, è consentito procedere alle assunzioni di ricercatori di tipo a), senza che a queste siano applicate le limitazioni da *turn over*<sup>26</sup>. L'introduzione dei controlli e dei tetti nelle politiche di bilancio degli atenei risale alla seconda metà degli Novanta ed è stata una costante anche nei successivi interventi per effetto dell'emergere delle più recenti crisi economiche. Per ragioni di spazio non è possibile trattare approfonditamente le questioni dei vincoli finanziari e delle politiche di finanzia-

<sup>25</sup> Cfr. art. 1, comma 338, lett. b), l. 232/16.

<sup>26</sup> Cfr. art. 1, co. 251, l. 8 dicembre 2015, n. 208; ma anche Decreto MIUR del 5 agosto 2016, n. 619, art. 3.

mento<sup>27</sup>, ma va ricordato che il controllo pubblico e statale sulle politiche di reclutamento delle università si è realizzato attraverso meccanismi burocratici (uniformando tutti gli atenei al valore unico del costo del personale espresso nell'entità del punto organico) e blocchi del *turn over* (imponendo, come in tutte le altre pubbliche amministrazioni, una facoltà assunzionale ridotta rispetto alle unità di personale cessato)<sup>28</sup>.

Oggi è in corso una nuova controriforma per cui dal 2016 la programmazione di ricercatori di tipo a) non è più soggetta a questa regola; la libertà acquistata dall'odiosa unità di misura del punto organico è solo apparente. Nel decreto MIUR contenente le linee generali di indirizzo per la programmazione delle università 2016–2018<sup>29</sup>, infatti, si stabiliscono vincoli che impattano sul reclutamento dei ricercatori di tipo a). Dalle linee guida del decreto e dagli allegati si evince che l'assunzione di ricercatori di tipo a) (nel frattempo, come prima detto, liberati dal punto organico) sarà soggetta a risorse statali solo per la metà del costo lordo di questa tipologia contrattuale (art. 4 del decreto). Ciò significa che, d'ora in poi, anche se non esiste il limite del punto organico, sarà possibile reclutare ricercatori di tipo a) se e nella misura in cui esiste a livello di ateneo la disponibilità di risorse locali (previsioni di bilancio, progetti di ricerca, finanziamenti privati ecc.) per partecipare al cofinanziamento ministeriale. Con il decreto ministeriale di agosto 2016, in definitiva, si vincola il reclutamento di ricercatori di tipo a) ad un cofinanziamento spesso difficile soprattutto per i settori umanistici o di nicchia o con scarse ricadute applicative (ma non per questo meno importanti sul piano della ricerca scientifica), vista la scarsa attrattività di fondi privati e lo storico ruolo ancillare di queste materie nelle competizioni concernenti bandi di ricerca nazionali ed europei.

Più incisivamente nell'allegato 1 al decreto (quello contenente gli indicatori per valutare la coerenza tra obiettivi e azioni e per distribuire le risorse) si precisano le modalità di selezione degli obiettivi a cui ancorare l'allocazione dei finanziamenti<sup>30</sup>. Nel decreto si impone una complessa scelta per

<sup>27</sup> Tra gli altri si veda COLOMBINI, *Il finanziamento delle università statali alla luce della riforma* (l. n. 240/2010), in ROVERSI-MONACO (a cura di), *op. cit.*, p. 69.

<sup>28</sup> Cfr. più ampiamente RICCI, *op. cit.*, p. 269 ss.

<sup>29</sup> Cfr. Decreto MIUR del 8 agosto 2016, n. 635.

<sup>30</sup> Sui problemi della valutazione del sistema universitario e della ricerca si vedano, tra gli altri, i contributi di CASSESE, *L'Anvur ha ucciso la valutazione. Viva la valutazione! Lo stato delle università e la valutazione della ricerca*, BARBATI, *La valutazione in cerca di regole*, DELLA CANANEA,

gli atenei su come e dove ripartire le risorse pubbliche: mobilità del personale, merito/premialità o giovani ricercatori. Soprattutto nell'ambito di questa ultima azione si obbligano le università a programmare l'assunzione di ricercatori "giovani" (perché un indicatore impone di ridurre l'età media) o esterni (perché gli altri indicatori prescrivono che non vi siano collegamenti con l'ateneo che bandisce il concorso). Oltre alle possibili ricadute discriminatorie in relazione al fattore età nelle politiche di reclutamento degli atenei e all'impossibilità di conoscere *ex ante* l'età del vincitore di un concorso pubblico, non si affronta, ignorandolo, il problema dei "vecchi" assegnisti, borsisti, contrattisti che non possono più aspirare a concorrere nel proprio ateneo a causa delle nuove regole del gioco.

### 3. *La ricerca a termine tra vincoli pubblicistici, assenza delle garanzie privatistiche e soluzioni ad hoc: cercando un paradigma*

Come si è anticipato nelle pagine precedenti, il rapporto di lavoro dei ricercatori universitari pare essere connotato da elementi di spiccata specialità nel panorama dei rapporti di lavoro del pubblico impiego. La specialità non è un male in sé, ma in questo caso può diventare la causa di incertezze regolative.

Nel tentativo di procedere con un ragionevole criterio sistematico, si analizzeranno talune questioni problematiche collegate alle regole concorsuali e ad alcuni profili della disciplina del rapporto di lavoro con particolare riferimento alle fonti regolative e alla compatibilità con il quadro europeo in materia di contratti a termine.

#### 3.1. *I concorsi e l'accesso alla posizione di ricercatore*

La complessità dello *status* del ricercatore universitario a termine si evince anche dal quadro applicativo delle regole concorsuali alla luce della recente prassi giurisprudenziale e dei regolamenti universitari.

*Distingue frequenter: le valutazioni della ricerca in ambito giuridico*, ZOPPOLI L., *La valutazione della ricerca giuridica davanti all'alibi delle procedure: tra scetticismo, isteresi e tradimenti dei chierici ("casta" o "mercato")*, tutti in CARINCI F., BROLLO, *Abilitazione scientifica nazionale. Legge n. 240/2010 e decretazione attuativa*, Ipsoa, 2013; GRAGNOLI, *La mancata valutazione della ricerca scientifica dei professori universitari*, in *LG*, 2, 2013, p. 129.

L'art. 24 della l. 240/10 ha un contenuto minimale quanto ai vincoli che deve rispettare la procedura selettiva per il reclutamento dei ricercatori a termine, affidando la compiuta disciplina ai regolamenti medesimi. Le procedure di selezione constano di tre fasi, scandite da pochi principi legislativi: la fase della pubblicità dei bandi<sup>31</sup>, quella dell'ammissione e valutazione dei candidati, quella della proposta di chiamata del vincitore.

La fase ad alto tasso di problematicità è la seconda, ossia l'ammissione e la valutazione dei candidati, anche perché, nel caso dei ricercatori a termine, la legge del 2010 demanda ai regolamenti universitari la possibilità di prevedere ulteriori requisiti di ammissione alle procedure selettive oltre al possesso del dottorato di ricerca (o titolo equivalente) e del diploma di specializzazione medica (art. 24, co. 2, lett. b), fermo restando che non possono partecipare alla selezione i soggetti già assunti a tempo indeterminato come professori di prima e seconda fascia e come ricercatori, anche se cessati dal servizio<sup>32</sup>. Quanto agli spazi di autonomia, proprio con riferimento ad alcuni regolamenti universitari concernenti questa tipologia concorsuale, la giustizia amministrativa ha chiaramente affermato che lo *spatium deliberandi* riservato alle citate fonti deve tenere conto dei criteri della legge e dei principi generali dell'ordinamento e, pertanto, la valutazione dei candidati non può che essere condotta da una commissione composta da soggetti competenti di un dato settore concorsuale o scientifico disciplinare, pur se il regolamento prevede criteri diversi<sup>33</sup>. Con queste lenti, dunque, devono essere lette le norme

<sup>31</sup> Ai sensi del comma 1 dell'art. 24, co. 2, lett. a), l. 240/10, i bandi devono essere pubblicati in Gazzetta Ufficiale, sul sito dell'Ateneo e su quelli del Ministero e dell'Unione europea, specificando il settore concorsuale e dell'eventuale profilo esclusivamente attraverso l'indicazione di uno o più settori scientifico-disciplinari, fornendo informazioni dettagliate sulle specifiche funzioni, sui diritti e i doveri e sul relativo trattamento economico e previdenziale, e prevedendo modalità di trasmissione telematica delle candidature e, per quanto possibile, dei titoli e delle pubblicazioni.

<sup>32</sup> Transitoriamente, a prescindere dal possesso del dottorato di ricerca o del diploma di specializzazione medica, fino all'anno 2015, anche la laurea magistrale o equivalente, unitamente ad un curriculum scientifico e professionale idoneo allo svolgimento di attività di ricerca, è stato considerato un requisito valido per le procedure selettive di cui all'art. 24 (art. 29, co. 13, l. 240/10).

<sup>33</sup> Cfr. Tar Milano, sez. III, 20 luglio 2015, n. 1749, in *DJ*. Nel caso di specie l'art. 8 del regolamento dell'Università telematica E-campus prevedeva che la Commissione, nominata dal rettore, fosse composta da tre membri, di cui un professore di prima o seconda fascia appartenente al settore concorsuale indicato ai fini del reclutamento, un membro nominato dal consiglio di amministrazione scelto tra docenti o esperti nella disciplina, e infine il direttore generale o da un suo delegato.

degli atenei che si limitano prevalentemente a riprodurre i requisiti di legge, ma che in singole fattispecie arricchiscono il catalogo dei requisiti legislativi, prevedendo, ad esempio, nel caso di procedure per il reclutamento dei ricercatori di tipo a), verosimilmente all'inizio della carriera universitaria, eventuali esperienze maturate nel campo della ricerca e della didattica e comprovanti il possesso di solide competenze di base nei settori indicati nel bando<sup>34</sup>, risultando probabilmente in possibile contrasto con gli orientamenti giurisprudenziali sopra menzionati. Quanto ai requisiti di accesso alle procedure selettive per posti di ricercatori di tipo b), questa tipologia è riservata dalla legge a determinati soggetti (art. 24, co. 3, lett. b), l. 240/10), anche se, come detto nelle pagine precedenti<sup>35</sup>, negli ultimi mesi la platea dei candidati si è notevolmente ampliata (ricercatori di tipo a), assegnisti *pre* e *post* Gelmini, titolari di borse post-dottorato ai sensi dell'articolo 4 della legge 30 novembre 1989, n. 398, ovvero di analoghi contratti, assegni o borse in atenei stranieri, candidati che hanno conseguito l'ASN o il titolo di specializzazione medica). In alcuni atenei l'effetto espansivo sulla potenziale platea interessata viene contenuto dall'operare di disposizioni regolamentari che introducono nel bando ulteriori vincoli di accesso alle selezioni, come ad esempio il conseguimento del titolo di dottore di ricerca o dell'assegno di ricerca o del contratto di ricercatore di tipo a) in un ateneo diverso da quello di conseguimento della laurea, oppure lo svolgimento di un certo e documentato periodo di ricerca post dottorato all'estero<sup>36</sup>.

La fase dell'ammissione e valutazione dei candidati<sup>37</sup> è ricca di profili

<sup>34</sup> Cfr., ad esempio, l'art. 6 del Regolamento per l'assunzione di ricercatori universitari a tempo determinato dell'Università dell'Aquila.

<sup>35</sup> Cfr. par. 2.

<sup>36</sup> Cfr., ad esempio, l'art. 6 del Regolamento per la disciplina di selezioni pubbliche per l'assunzione di ricercatori a tempo determinato ai sensi dell'art. 24 della legge n. 240/2010 dell'Università Ca' Foscari di Venezia.

<sup>37</sup> Ai sensi dell'art. 24, co. 2, lett. c), la fase della valutazione consta di due momenti, la valutazione preliminare dei candidati, con motivato giudizio analitico sui titoli e sulle pubblicazioni, sul curriculum scientifico, ivi compresa la tesi di dottorato, secondo i criteri e i parametri individuati con decreto dal MIUR (decreto ministeriale 25 maggio 2011, n. 243). All'esito di questa fase avviene l'ammissione dei candidati comparativamente più meritevoli (in numero compreso tra il 10 e il 20 per cento del numero degli stessi e comunque non inferiore a sei unità) alla discussione pubblica dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche (entro un numero massimo non inferiore a dodici), con attribuzione di un punteggio a ciascun titolo e pubblicazione all'esito della discussione, escludendo che si possa procedere a prove scritte o orali, ad eccezione della prova orale per l'accertamento della conoscenza di una lingua straniera.

problematici anche in relazione ai più consueti aspetti trattati dalla giustizia amministrativa in tema di concorsi pubblici per quanto concerne la riconosciuta ampia discrezionalità nella valutazione tecnico-scientifica dei candidati<sup>38</sup>, l'applicazione dei criteri di ponderazione dei titoli e delle pubblicazioni scientifiche<sup>39</sup>, fornendo nella maggior parte dei casi un'interpretazione elastica dei criteri di giudizio e dei rispettivi margini di adattamento da parte delle commissioni di concorso<sup>40</sup>. Più severo è il giudizio nelle ipotesi di incompatibilità dei membri della commissione rispetto al candidato, dove si interpretano in modo restrittivo talune ambiguità presenti nelle fonti regolamentari<sup>41</sup>, pur ribadendo il principio, non di secondaria im-

<sup>38</sup> Cfr. Tar Catania, sez. III, 13 gennaio 2016, n. 14, in *DJ*, dove si sostiene che il giudizio tecnico-discrezionale della Commissione può essere censurato nel suo apprezzamento di valore solo se emergono vizi logici, errori di fatto o profili di contraddizione rilevabili *ictu oculi*; Tar Milano, sez. IV, 15 novembre 2013, n. 2539, in *DJ*, ritiene ininfluyente la congruità del tempo impiegato nella valutazione delle pubblicazioni.

<sup>39</sup> In particolare in molte pronunce si chiarisce la portata dei criteri del decreto ministeriale 25 maggio 2011, n. 243 (cfr. Tar Cagliari, sez. I, 10 giugno 2014, n. 425, in *DJ*; Cons. St., 8 agosto 2014, n. 4235, in *DJ*).

<sup>40</sup> Ad esempio, rispetto al criterio della rilevanza scientifica di ciascuna pubblicazione e alla sua diffusione nella comunità scientifica non vi è obbligo da parte della Commissione di effettuare una suddivisione delle case editrici in fasce di importanza (Cons. Giust. Amm. Sicilia, sez. giurisd., 4 maggio 2016, n. 119, in *DJ*). Con riguardo al criterio dell'*impact factor* (ossia degli indici bibliometrici internazionali) si chiarisce che il suo impiego da parte delle commissioni è obbligatorio solo nell'ambito dei settori in cui è consolidato l'uso a livello internazionale (Tar Palermo, sez. II, 12 dicembre 2013, n. 2441, in *DJ*; ancora sull'uso di questo criterio non come criterio unico e prevalente si veda Tar Catania, sez. III, 23 settembre 2015, n. 2256, in *DJ*). In relazione, inoltre, al tempo impiegato per la valutazione delle pubblicazioni si confermano gli orientamenti elastici per cui la congruità del tempo utilizzato dalla commissione per valutare i titoli e le pubblicazioni non va misurata in rapporto al mero calcolo matematico della durata dell'adunanza della commissione in rapporto al numero dei titoli e delle pubblicazioni dei candidati, essendo elementi in gran parte già conosciuti dai docenti che operano in quel settore (Tar Catania, sez. III, 13 gennaio 2016, n. 14, in *DJ*).

<sup>41</sup> Si stabilisce, ad esempio, che le commissioni giudicatrici devono essere nominate dopo la scadenza del bando (Tar Trieste, sez. I, 7 luglio 2015, n. 323, in *FA Tar*, 2015, 7-8, p. 2052); oppure ancora che l'incompatibilità per affinità o parentela sussiste anche nei passaggi dalle ex Facoltà ai Dipartimenti (Cons. Giust. Amm. Sicilia, sez. giurisd., 21 novembre 2016, n. 417, in *DJ*), in caso di legami di parentela (Tar Napoli, sez. II, 24 maggio 2013, n. 2748, in *DJ*) e nel caso di procedure valutative con chiamata diretta (Cons. St., 15 novembre 2016, n. 4704, in *DJ*). In altre pronunce la giustizia amministrativa ha delineato i confini della nozione di incompatibilità quando, ad esempio, vi è l'esistenza di una stretta collaborazione professionale tra candidato e commissario (Tar Trieste, sez. I, 7 luglio 2015, n. 323, *cit.*) oppure se un commissario è coautore di tutte le pubblicazioni presentate dal candidato (Tar Ancona, sez. I, 13 marzo 2013, n. 214, in *FA Tar*, 3, 2013, p. 843).

portanza, secondo cui nell'impianto delle procedure selettive di cui all'art. 24 sussiste esclusivamente la regola della nomina dei commissari con decreto rettorale da parte del consiglio di amministrazione sentito il dipartimento di riferimento, non essendo contemplate altre modalità come il sorteggio o l'elezione<sup>42</sup>.

Con riferimento, invece, alla terza e ultima fase della procedura di reclutamento, va detto che l'art. 24, co. 2, lett. d), della legge n. 240/2010, contiene qualche ambiguità, limitandosi a stabilire "la proposta di chiamata" da parte del dipartimento con voto favorevole della maggioranza assoluta dei professori di prima e seconda fascia e approvazione della stessa con delibera del consiglio di amministrazione. Nel testo non si esplicita se vi è un obbligo di chiamata e a chi si riferisce la chiamata; pare logico pensare che la chiamata sia in favore del vincitore della selezione e che la proposta di chiamata consenta un'ulteriore e implicita procedura valutativa di gradimento da parte del dipartimento. Evidentemente questa ambiguità non è sfuggita; in un recente caso la giustizia amministrativa è intervenuta per affermare due importanti principi, ossia che la proposta di chiamata non è discrezionale e, soprattutto, che la procedura dell'art. 24 non è finalizzata a stilare una graduatoria degli idonei, tale per cui il dipartimento può scegliere il più adatto nella rosa individuata, ma serve a individuare il vincitore a cui è riservata la chiamata da parte dell'organo universitario. Si tratta di un concorso pubblico e come tale sottostante ai principi generali di imparzialità, buon andamento (art. 97 Cost.), oggettività, trasparenza nei meccanismi di scelta (art. 35, co. 3, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165); quindi, se il legislatore ha prefigurato un percorso selettivo articolato in fasi successive e progressive, ciascuna di esse deve parimenti concorrere all'esito finale della scelta del più meritevole<sup>43</sup>.

### *3.2. Disciplina e fonti del rapporto di lavoro dei ricercatori a termine*

In linea teorica l'individuazione delle fonti che regolano il rapporto di lavoro dei ricercatori universitari a tempo determinato dovrebbe essere relativamente semplice, poiché si tratta di una figura di nuova istituzione introdotta dalla riforma Gelmini del 2010. Da questa premessa dovrebbe

<sup>42</sup> Cfr. Tar Parma, sez. I, 14 aprile 2015, n. 113, in *DJ*.

<sup>43</sup> Cfr. Tar Trento, sez. I, 13 novembre 2013, n. 373, in *DJ*; ma anche Tar Trento, sez. I, 8 novembre 2013, n. 366, in *DJ*.

discendere la facile identificazione delle norme che regolano questo rapporto, ma alcuni profili sono ancora problematici. Come è noto, il rapporto di impiego dei professori e dei ricercatori universitari rimane soggetto alla normativa per essi vigente in conformità ai principi dell'autonomia universitaria di cui all'articolo 33 della Costituzione, restando esclusa l'applicabilità dei principi di privatizzazione e contrattualizzazione del d.lgs. n. 165/2001 (art. 3, d.lgs. 165/01). Allo stesso tempo, le disposizioni sul contratto a tempo determinato di cui al decreto legislativo n. 81 del 15 giugno 2015 non si applicano, poiché espressamente escluse nel caso di contratti a termine stipulati ai sensi della legge n. 240/10 in quanto già disciplinati da specifiche normative (art. 29, d.lgs. n. 81/2015). Per effetto di questa duplice delimitazione al rapporto di lavoro dei ricercatori a termine non dovrebbero trovare applicazione né il regime restrittivo dei contratti a termine dell'impiego pubblico privatizzato (art. 36, d.lgs. 165/01) né la disciplina e i vincoli sanciti per i contratti a termine nel lavoro privato.

L'autosufficienza del quadro delle fonti si costruisce in definitiva su due presupposti: il regime pubblicistico di questa categoria di lavoratori e l'esistenza di un'autonoma disciplina regolativa.

Senonché proprio questi due profili destano alcune perplessità da cui si possono desumere spazi interpretativi più ampi rispetto a quelli angusti in cui è attualmente confinato il sistema normativo del rapporto di lavoro dei ricercatori a termine.

Il primo presupposto deriva dalla riconduzione del personale ricercatore nella categoria del pubblico impiego non privatizzato dove si collocano tipologie di dipendenti pubblici che, seppure molto diverse tra di loro, sono accomunate dalla peculiarità delle funzioni svolte<sup>44</sup>. Questo filo conduttore è servito a preservare un regime differenziato e pubblicistico. Ma se è questo è il *trait d'union*, non si può fare a meno di notare l'anomalia dei ricercatori universitari della legge n. 240/10, destinatari appunto di una disciplina regolativa basata sul termine del rispettivo rapporto di lavoro: farebbe, infatti, sorridere se si pensasse di introdurre lo *status* di magistrato a termine, come avrebbe suscitato ilarità, non meno di dieci anni fa, se si fosse ipotizzata la figura di un ricercatore a tempo determinato. È evidente che l'art. 3 del de-

<sup>44</sup> Per un inquadramento generale, senza pretesa di esaustività, cfr. CARINCI F., TENORE, *Il pubblico impiego non privatizzato. Vol. 1: Magistrati e avvocati dello Stato*, Giuffrè, 2007. Sui principi generali si veda RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, il Mulino, 1978.

creto n. 165/01 era stato scritto e pensato per categorie di lavoratori pubblici con una caratteristica comune, ossia essere a tempo indeterminato; sicché evaporato dal codice genetico dei ricercatori questo gene primordiale, pare opportuno differenziare lo *status* di questi lavoratori a termine dal rapporto di lavoro dei professori e dei ricercatori in regime di diritto pubblico<sup>45</sup>.

Quanto poi al secondo presupposto, la mancata applicazione delle norme del decreto n. 81/15<sup>46</sup> si fonda sull'assunto che i contratti a termine della legge n. 240/10 hanno una specifica regolamentazione. Allora proprio dalla lettera della norma, ragionando *a contrario*, si potrebbe desumere che, in caso di lacune nella legge n. 240/10, sarebbe non del tutto irragionevole tornare ai principi dell'impiego privato al fine di scongiurare un vuoto di tutele a danno dei lavoratori coinvolti. Questa interpretazione trova conforto nella lettura di numerosi regolamenti universitari regolanti l'assunzione di ricercatori a tempo determinato, in cui si afferma che il rapporto tra il ricercatore a termine e l'università è disciplinato da un contratto di lavoro subordinato di diritto privato stipulato ai sensi delle vigenti disposizioni in materia<sup>47</sup>. In altri regolamenti, pur non essendovi un rinvio generale alla normativa privatistica, si contemplano richiami per specifici profili<sup>48</sup>. Anche da una lettura superficiale di queste fonti si ricava un quadro alquanto diversificato di riferimenti legislativi che le università applicano a questa tipologia contrattuale, non man-

<sup>45</sup> Anche se il T.U. n. 165/2001 contiene già norme che riguardano direttamente il personale docente universitario in tema di incentivazione all'impegno didattico (art. 24, co. 6) e in tema di incompatibilità (art. 53, co. 7). Cfr. GALANTINO, *Diritto del lavoro pubblico*, Giappichelli, 2014, p. 25.

<sup>46</sup> Per una ricostruzione generale delle esclusioni e delle discipline specifiche cfr. PANDOLFO, PASSALACQUA, *Il contratto di lavoro a tempo determinato*, in MAGNANI, PANDOLFO, VARESI (a cura di), *I contratti di lavoro*, Giappichelli, 2016, p. 142 e ZILLI, "Vecchio" e "nuovo" del lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni, in GHERA, GAROFALO (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2015, p. 448.

<sup>47</sup> Cfr., ad esempio, art. 2 del Regolamento dell'Università Ca' Foscari di Venezia; art. 2 del Regolamento dell'Università di Urbino Carlo Bo; art. 2 del Regolamento dell'Università dell'Aquila; art. 1 del Regolamento dell'Università degli Studi di Padova; art. 2 del Regolamento dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II"; art. 2 del Regolamento dell'Università di Milano; art. 2 del Regolamento dell'Università di Modena e Reggio Emilia; art. 19 del Regolamento dell'Università di Trento.

<sup>48</sup> Cfr. art. 12 del Regolamento dell'Università di Trieste in cui si stabilisce che per impedire il prodursi degli effetti dell'art. 5 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, nei trenta giorni antecedenti la scadenza del termine inizialmente fissato o successivamente prorogato, l'Amministrazione universitaria comunica alla controparte la cessazione del rapporto di lavoro.

cando soluzioni originali quanto al contenuto del rinvio (ad esempio, per alcuni profili si rimanda alle norme sui ricercatori a tempo indeterminato in quanto compatibili<sup>49</sup>) oppure in relazione alla tecnica di redazione (ad esempio, si riportano in un apposito articolo le definizioni delle categorie<sup>50</sup>).

La frammentarietà di questo mosaico delle fonti impedisce la definizione dei diritti di questa categoria di dipendenti pubblici. Oltre ai profili di compatibilità con la disciplina europea sui contratti a termine di cui si dirà tra breve, si pone il problema di stabilire un quadro regolativo certo in relazione ad aspetti importanti del rapporto di lavoro del ricercatore a tempo determinato, tra cui, ad esempio, le norme sul procedimento disciplinare. Intervenendo sugli aspetti procedurali della materia (art. 10, l. 240/10), la riforma del 2010 ha previsto la costituzione di un collegio di disciplina che, per le sanzioni più gravi della censura, procede all'istruttoria e formula il parere conclusivo, dopo che il rettore ha avviato la procedura e trasmesso l'istruttoria al collegio stesso, il cui ruolo diviene, quindi, cruciale poiché il consiglio di amministrazione si limita a deliberare conformemente al parere vincolante del collegio. Il collegio, tuttavia, è composto solo da professori e ricercatori a tempo indeterminato e a tempo pieno (art. 10, co. 1, l. 240/10). Questa restrizione ha indotto a ritenere che il nuovo regime in materia di procedimento disciplinare si possa utilizzare solo per il personale docente di ruolo, con esclusione dei ricercatori a tempo determinato<sup>51</sup>. Una simile conclusione appare problematica sul piano sistematico e dell'interpretazione letterale. La mancata applicazione di questo procedimento determinerebbe un vuoto di garanzie procedurali a svantaggio dei ricercatori a termine che non potrebbe essere colmato con la pregressa regolamentazione che affidava al Consiglio Nazionale Universitario queste prerogative (art. 3, l. 16 gennaio 2006, n. 18), poiché oramai abrogata (art. 10, co. 6, l. 240/10). Sempre sul piano sistematico va posto in evidenza che i ricercatori a tempo determinato sono soggetti alle medesime disposizioni sul piano sostanziale vigenti per il personale strutturato, poiché gli obblighi del codice etico di ateneo sono vincolanti per tutta la comunità universitaria (art. 2, co. 4, l. 240/10)<sup>52</sup>. Per

<sup>49</sup> Cfr. art. 14 del Regolamento sul reclutamento dei ricercatori a tempo determinato dell'Università di Padova.

<sup>50</sup> Cfr. art. 3 del Regolamento dell'Università di Bologna.

<sup>51</sup> Così MARZUOLI, *Lo stato giuridico e il reclutamento: innovazioni necessarie, ma sufficienti?*, in *GDA*, 4, 2011, p. 363.

<sup>52</sup> Potrebbe essere più difficile applicare ai ricercatori a termine le norme del testo unico

quanto concerne l'interpretazione letterale non sfugge che nel menzionato articolo 10, ad eccezione del comma 1 inerente alla formazione del collegio di disciplina, si fa un generico riferimento alla figura del ricercatore, senza ulteriori distinzioni, quando si deve garantire il diritto al contraddittorio (art. 10, co. 3, l. 240/10).

L'esclusione dei ricercatori a termine dal collegio di disciplina conferma la limitata considerazione di questa categoria sul piano della partecipazione alla vita accademica e istituzionale degli atenei, ma non è indice, ad avviso di chi scrive, di possibili lacune sul piano delle garanzie procedurali invocabili da questi lavoratori.

### 3.3. *Il termine e la compatibilità con il quadro normativo europeo: spunti di riflessione*

In questo scenario appare necessario rinvenire i principi e i valori fondamentali e uniformi alla base della disciplina di questi rapporti di lavoro che, quanto ai valori, sono espressi innanzitutto nella Carta europea dei ricercatori con riferimento alle esigenze di stabilità e continuità dell'impiego<sup>53</sup>, mentre, quanto ai principi vincolanti, sono ricavabili dalla stessa direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999. Se non vi sono dubbi sulla portata obbligatoria delle regole europee per il pubblico impiego<sup>54</sup>, per la Corte di Giustizia le garanzie della direttiva trovano applicazione anche nel caso del personale ricercatore e docente universitario<sup>55</sup>, tanto più che l'Accordo quadro recepito nella direttiva del 1999 non esclude settori particolari<sup>56</sup>.

dell'istruzione superiore del 1933 (R.D. 31 agosto 1933, n. 1592), che per la parte relativa alle sanzioni disciplinari sono ancora in vigore (Cass., sez. lav., 25 maggio 2012, n. 8304, in *GC Mass.*, 5, 2012, p. 669), poiché sussiste l'espresso riferimento ai professori di ruolo (art. 87 del citato regio decreto).

<sup>53</sup> Cfr. la Raccomandazione della Commissione Europea n. 2005/251/CE dell'11 marzo 2005. Sulla portata dei principi della Carta si veda anche Tar Bolzano, 17 luglio 2015, n. 231, in *DJ*.

<sup>54</sup> Cfr., tra le tante sentenze, C. Giust., 4 luglio 2006, *Adeneler ed altri*, causa C-212/04, in *Racc.*, 2006, p. 6057; C. Giust., 7 settembre 2006, causa C-180/04, *Vassallo*, in *Racc.*, 2006, p. 7251; C. Giust., 13 settembre 2007, *Del Cerro Alonso*, causa C-307/05, in *Racc.*, 2007.

<sup>55</sup> Cfr. in particolare C. Giust., 18 marzo 2011, causa C-273/10, *Montoya Medina*; C. Giust., 13 marzo 2014, *Marquez Samohano*.

<sup>56</sup> Cfr. C. Giust., 3 luglio 2014, *Fiamingo e a.*, C-362/13, C-363/13 e C-407/13, punto 38; C. Giust., 26 novembre 2014, *Mascolo e a.*, C-22/13, C-61/13, C-63/13 e C-418/13, punto 69.

Il test di compatibilità con i principi e i valori di cui si è detto prima sembra opportuno in relazione all'aspetto della durata di questi rapporti e alla relativa successione.

Come è noto, infatti, formalmente esiste un regime restrittivo della durata dei contratti dei ricercatori a termine che consta di vincoli sanciti per ciascun contratto e di un limite per sommatoria dei diversi possibili rapporti a termine. Si tratta della durata triennale dei singoli contratti (più l'eventuale proroga biennale nel caso dei contratti di ricercatore di tipo a)) e la durata massima di dodici anni, anche non continuativi ed esclusi i periodi di congedo per maternità o per motivi di salute, dei rapporti instaurati con i titolari degli assegni di ricerca e dei contratti di cui all'articolo 24, intercorsi anche con atenei diversi, statali, non statali o telematici, nonché con gli enti pubblici di ricerca e sperimentazione (art. 22, co. 9, l. 240/10).

La durata complessiva di tutti i rapporti a termine (ma anche la combinazione dei soli contratti di ricercatore di tipo a) e b), pari nel massimo a otto anni), così ampio rispetto al termine di trentasei mesi previsto per i contratti a tempo determinato nel lavoro privato e pubblico privatizzato, dovrebbe essere funzionale a garantire l'espletamento delle tappe fisiologiche del percorso di maturazione scientifica dello studioso. È altresì vero che, in assenza di altri contrappesi e garanzie presenti nel quadro normativo (diritti di precedenza, finanziamenti capienti e continui dei rapporti di lavoro, adeguati sistemi di valutazione e premialità in sede di programmazione del personale, cadenza regolare delle procedure di ASN ecc.), questi requisiti di durata possono diventare la causa della precarietà dei rapporti di lavoro dei ricercatori a termine.

In una sorta di eterogenesi dei fini il lungo arco temporale in cui si snodano i rapporti a termine nella ricerca universitaria può essere fonte di abusi a danno dei lavoratori e, pertanto, dovrebbe essere vagliato in ragione della sua possibile incompatibilità con l'Accordo quadro concluso tra CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato recepito dalla direttiva 99/70/CE. Non è possibile, nei limiti di spazio consentiti, analizzare tutti i profili del complesso dibattito sul precariato nel pubblico impiego<sup>57</sup>, soprat-

<sup>57</sup> Le soluzioni giurisprudenziali e le novità legislative, del resto, vivacizzano il dibattito; così recentemente MENGHINI, *Precariato pubblico, soluzioni giurisprudenziali e novità legislative: una vicenda ancora del tutto aperta*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 1, 2016, p. 127; ma anche ALES, *L'utilizzazione temporaneo del lavoro subordinato nelle pubbliche amministrazioni, un'analisi genealogica*, in DEL PUNTA, ROMEO (a cura di), *I rapporti di lavoro a termine*, Giuffrè, 2013, p. 455.

tutto in relazione alla questione del regime sanzionatorio<sup>58</sup>, ma si possono vagliare i principali profili di eventuale incompatibilità delle norme in esame con i principi euro-unitari. Anche se esiste un regime restrittivo di durata in grado, apparentemente, di soddisfare i requisiti della clausola 5 dell'Accordo citato (il ben noto terzetto di garanzie consistenti in ragioni obiettive per il rinnovo; la durata massima totale di contratti o rapporti a termine successivi; il numero dei rinnovi di queste tipologie contrattuali), non si può ignorare che nel caso di specie sussiste una combinazione di due fattori in grado minare i diritti dei lavoratori coinvolti: il limite di durata notevolmente maggiore rispetto ai vincoli imposti per gli altri rapporti a termine e l'assenza di garanzie in sede di finanziamento e programmazione delle posizioni.

È indubbio che la gestione in funzione antielusiva del termine nei contratti dei ricercatori universitari presenta numerose specificità che non consentono una facile assimilazione con la contestata casistica dei precari nel settore della scuola pubblica italiana già sottoposta al vaglio dei giudici europei e nazionali<sup>59</sup>. Questa vicenda, tuttavia, ha posto in luce un aspetto che potrebbe essere importante nella valutazione delle norme italiane sui contratti a termine nella ricerca. Dalla recente interpretazione della Corte Co-

<sup>58</sup> L'alternativa rimediabile tra conversione del rapporto a termine e risarcimento dei danni nelle diverse accezioni è da anni al centro del dibattito giurisprudenziale e dottrinario al fine di vagliare la compatibilità con i parametri della Corte di Giustizia di misure che siano proporzionate, sufficientemente energiche e dissuasive per garantire la piena efficacia delle norme che attuano la Direttiva sui contratti a termine (C. Giust., 4 luglio 2006, C-212/04, *Adeneler*, punto 105; C. Giust. 12 dicembre 2013, C-50/13, *Papalia*, punto 20; C. Giust., 26 novembre 2014, cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13, e C-148/13, *Mascolo*). Sul punto, in generale, ANDREONI, *Il risarcimento del danno da violazione della normativa dell'Unione Europea*, in *ALLAMPRESE, Il danno nel diritto del lavoro*, Roma, 2015, p. 67. Per una rassegna sugli oscillanti orientamenti giurisprudenziali si veda, recentemente, TOMIOLA, *Le sanzioni in tema di contratti di lavoro a termine nel settore della scuola*, in BROLLO, CESTER, MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, Trieste, p. 561; CORDELLA, *L'abusiva reiterazione di contratti temporanei: la non conversione nel regime "generale" del pubblico impiego privatizzato*, in *LPA*, 5, 2015, p. 667; PAOLITTO, *Il precariato scolastico tra la buona scuola e il dialogo "multilevel" delle corti: l'occasione per un bilancio*, in *Giustiziacivile.com*, 8 settembre 2016.

<sup>59</sup> Si fa riferimento al noto caso *Mascolo* (C. Giust., 26 novembre 2014, cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13, e C-148/13, in *ADL*, 1, 2015, p. 167, con nota di G. SANTORO PASSARELLI; ma anche in *RIDL*, 1, 2015, p. 336 e p. 343, con note rispettivamente di MENGHINI e CALAFÀ, e in *LG*, 2, 2015, p. 146 con nota di NUNIN e in *RGL*, II, 2015, p. 177 con nota di AIMO). In tema di impatto della sentenza *Mascolo* sui rapporti dei ricercatori universitari si veda CHIARAMONTE, RUSSO, *Le possibili implicazioni della sentenza Mascolo della Corte di Giustizia UE sulla disciplina dello status dei ricercatori a tempo determinato*, in *www.uniarted.it*.

stituzionale sul precariato scolastico emerge che la funzione antielusiva può essere garantita anche attraverso la valorizzazione delle *chances* di immissione in ruolo<sup>60</sup>; è evidente che nel caso dei contratti a termine nella ricerca universitaria questa prospettiva pare del tutto ancillare, non essendo presente alcun meccanismo normativo e finanziario per soddisfare le aspettative di stabilizzazione dei ricercatori a termine neanche astrattamente<sup>61</sup>. Questo possibile vuoto di tutele sussiste anche in relazione allo scarno regime delle proroghe che nel caso dei contratti di tipo b) non erano originariamente possibili, anche se si è dovuto intervenire per sanare la situazione dei contratti in scadenza in questi anni di blocco delle procedure di ASN<sup>62</sup>. Dopo le recenti modifiche alla disciplina del contratto di ricercatore di tipo b), emergono ulteriori profili di spinosità, poiché nel vigente articolo 24, co. 3, lett. b), scompare qualsiasi riferimento alla non prorogabilità di questa tipologia contrattuale. Questa nuova formulazione, da un lato, consente di prolungare la permanenza dei ricercatori universitari di tipo b) in questo *status* nel caso in cui al termine del triennio gli stessi non abbiano i requisiti per l'immissione nei ruoli di professore associato (perché, ad esempio, non hanno ottenuto l'ASN), ma dall'altro lato estende il limbo del precariato a cui sono destinati i ricercatori.

<sup>60</sup> Cfr. C. Cost., 20 luglio 2016, n. 187, in cui la Corte si è espressa sulla lunga e tormentata vicenda del personale scolastico nel senso dell'incostituzionalità delle norme che autorizzano il rinnovo potenzialmente illimitato di contratti a termine senza che ragioni obiettive lo giustificino in presenza delle cosiddette supplenze scolastiche (art. 4, cc. 1 e 11, l. 3 maggio 1999, n. 124). Sul punto NUNIN, *Precariato scolastico: la Consulta dice basta agli abusi (ma non scioglie tutti i nodi)*, in *LG*, 10, 2016, p. 886; AIMO, *Incossituzionalità (parziale) del sistema delle supplenze e riforma della scuola*, in *RGL*, 1, 2017, in pubblicazione.

<sup>61</sup> La Corte di Cassazione (7 novembre 2016, n. 22552), in risposta alla sentenza della Corte Costituzionale di luglio 2016 in precedenza citata, ha precisato che l'astratta "chance" di stabilizzazione, che può ravvisarsi nei casi in cui il conseguimento del posto di ruolo non è certo ovvero non è conseguibile in tempi ravvicinati, non costituisce, nel diritto interno, misura proporzionata, effettiva, sufficientemente energica, e idonea a sanzionare debitamente l'abuso e a cancellare le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione, in quanto connotata da evidente aleatorietà.

<sup>62</sup> Con l'art. 1, co. 10-*septies* e 10-*octies*, d.l. 30 dicembre 2015, n. 210, convertito in l. 25 febbraio 2016, n. 21, era stato modificato l'art. 24, co. 3, lett. b), sancendo la possibilità di proroga fino al 31 dicembre 2016 in favore dei titolari di contratti di tipo b) che non avessero partecipato all'abilitazione scientifica nazionale nelle tornate 2012 e 2013. Il decreto mille-proroghe del 2017 ha poi autorizzato le università a prorogare fino al 31 dicembre 2017 i contratti di ricercatore a tempo determinato di tipo b), in scadenza prima della medesima data, ai titolari che non hanno partecipato alle procedure di abilitazione scientifica nazionale, sopprimendo il riferimento alle tornate 2012 e 2013 (cfr. art. 4, co. 3, d.l. 30 dicembre 2016, n. 244, convertito con modificazioni, dalla l. 27 febbraio 2017, n. 19).

Anche in relazione al contratto di tipo a) non mancano profili problematici con riferimento alla possibilità di prorogare il rapporto. Se, infatti, l'art. 24, co. 3, lett. a), pare assoggettare la proroga soltanto alla previa valutazione da parte del dipartimento delle attività didattiche e di ricerca svolte, in realtà nei diversi regolamenti universitari la proroga è subordinata alla capienza delle risorse disponibili, criterio comprensibilmente ragionevole per la gestione e il bilancio degli atenei ma che rappresenta un ulteriore elemento di incertezza per i ricercatori coinvolti.

Senza contare che la formale legittimazione legislativa sotto il profilo causale della successione di questi contratti e per questa durata temporale appare poco compatibile con la costante interpretazione dei giudici di Lussemburgo secondo cui una disposizione nazionale che si limita ad autorizzare, in modo generale e astratto, il ricorso a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato non consente di stabilire criteri oggettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di siffatti contratti risponda effettivamente a un'esigenza reale, se esso sia idoneo a conseguire l'obiettivo perseguito e sia necessario a tal fine<sup>63</sup>.

Queste considerazioni rilevano anche se si considera un altro aspetto del contratto valorizzato dalla riforma Gelmini del 2010, ossia l'impegno didattico dei ricercatori a termine per i quali, a differenza dei ricercatori a tempo indeterminato<sup>64</sup> e dei ricercatori a termine della riforma Moratti del 2005, viene espressamente sancito un ampio regime di obblighi didattici (attività didattiche in senso lato, didattica integrativa), nonché di servizio agli studenti, fissando un preciso monte orario complessivo<sup>65</sup>. Si tratta di doveri che stridono sia con gli attuali sistemi di reclutamento sia sulla natura temporanea ed eccezionale delle esigenze che normalmente legittimano la sti-

<sup>63</sup> Cfr. C. Giust., *Mascolo*, punto 88; C. Giust., 26 gennaio 2012, C-586/10, *Kücük*, punti 28 e 29 nonché la giurisprudenza ivi citata.

<sup>64</sup> I ricercatori a tempo indeterminato sono tenuti a svolgere le attività di didattica integrativa, di servizio e tutorato degli studenti, nonché di verifica dell'apprendimento, per non meno di 350 ore in regime di tempo pieno e fino a un massimo di 200 in regime di tempo definito (art. 6, co. 3, l. 240/10). Solo previo loro consenso, possono essere affidati ai ricercatori a tempo indeterminato incarichi di insegnamento curricolari (art. 6, co. 4, l. 240/10).

<sup>65</sup> Cfr. art. 24, co. 4, l. 240/10. I contratti di ricercatore di tipo a) possono prevedere il regime di tempo pieno o di tempo definito. I contratti di tipo b) sono stipulati esclusivamente con regime di tempo pieno. L'impegno annuo complessivo per lo svolgimento delle attività di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti è pari a 350 ore per il regime di tempo pieno e a 200 ore per il regime di tempo definito.

pulazione di contratti a termine nel pubblico impiego (art. 36, co. 2, d.lgs. 165/01). La valorizzazione dell'obbligo didattico dei ricercatori a termine assimila questa categoria al personale docente a tempo indeterminato più di quanto è accaduto in passato per il ruolo dei ricercatori ad esaurimento, ponendo evidenti problemi di funzionalità di questa tipologia contrattuale nel quadro delle attività erogate dalle università<sup>66</sup>. Non vi sono solo problemi di stabilizzazione dei rapporti di lavoro, ma anche profili spinosi di programmazione delle attività didattiche quando ad erogarle sono ricercatori a termine di cui sono incerti i percorsi di reclutamento. L'indicazione di un simile obbligo contrattuale, inoltre, complica il giudizio di compatibilità di questi contratti con le norme europee, essendo l'attività didattica stabilmente rientrando tra quelle che le università erogano.

La mancanza strutturale dei posti di ruolo è diventata il convitato di pietra del dibattito giurisprudenziale e dottrinario<sup>67</sup>, che ha spinto i diversi interpreti e il legislatore<sup>68</sup> a trovare soluzioni estensive dei presupposti di tutela con l'obiettivo di scongiurare l'applicazione dei rimedi sanzionatori sanciti per l'impiego privato, ovvero la conversione in contratti a tempo indeterminato<sup>69</sup>. Si amplia, infatti, la portata degli obblighi degli Stati, ai sensi

<sup>66</sup> Alla stregua della vigente formulazione non esiste un limite alla didattica in corsi curriculari per i ricercatori a termine; in molte università, quindi, si procede al conferimento di incarichi di docenza per insegnamenti curriculari con gli stessi criteri dei professori associati. In alcuni atenei è stato fissato un regime differenziato e più contenuto dei compiti didattici del personale a termine rispetto al personale a tempo indeterminato (cfr., ad esempio, il Regolamento dell'Università di Trieste relativo ai compiti didattici istituzionali di professori e ricercatori, artt. 4, 5 e 6).

<sup>67</sup> Cfr. anche DE LUCA, *Un gran arrê della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sul precariato scolastico statale*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*.IT-237/2015, p. 3.

<sup>68</sup> La legge sulla "Buona scuola" (l. 13 luglio 2015, n. 107) va in questa direzione, prevedendo un piano straordinario di assunzioni stabili e modificando le regole di reclutamento per l'accesso ai ruoli del personale docente ed ATA, con fissazione della regola del concorso pubblico nazionale a cadenza triennale e del limite di trentasei mesi per i contratti a termine stipulati per la sola copertura di posti vacanti e disponibili (organico di diritto). Così AIMO, *Incostituzionalità (parziale) del, cit.*, p. 7 del dattiloscritto.

<sup>69</sup> Il tabù della conversione del rapporto di lavoro nel pubblico impiego (e conseguente applicazione dell'art. 36, d.lgs. 165/01) è stato affrontato da diverse prospettive, ragionando, ad esempio, in termini di applicazione della disciplina generale sui contratti a termine e di divieto di discriminazione dei lavoratori pubblici (sul punto, in particolare, MENGHINI, *La successione dei contratti a termine con la p.a. e le supplenze scolastiche: diritto interno ed europeo*, in *RGL*, 2012, I, p. 715; PINTO, *Lavoro subordinato flessibile e lavoro autonomo nelle amministrazioni pubbliche. Politiche legislative e prassi gestionali*, Cacucci, 2013, p. 97 ss.; SARACINI, *Contratto a termine e stabilità del*

della direttiva europea, sino a ricomprendere il dovere di creare posti strutturali che mettano fine alle assunzioni di personale occasionale<sup>70</sup>; l'abusività nell'uso dei contratti a termine può anche consistere nella mancata programmazione in modo corretto, coerente e adeguato dei fabbisogni di personale<sup>71</sup>. Allo stesso tempo, lo strumento normalmente fisiologico nell'ambito di una corretta politica di programmazione del personale, ossia i piani di assunzione, diventa rimedio sanzionatorio per fronteggiare le carenze patologiche, ossia i diversi piani di stabilizzazione soprattutto nell'ambito della scuola pubblica<sup>72</sup>. Pur se con le debite differenze sul piano dei finanziamenti, della frequenza e delle modalità di accesso, anche per il personale docente universitario sono stati usati, con la stessa logica emergenziale, i piani straordinari di assunzione<sup>73</sup>. Ferme restando le specifiche esigenze di didattica e di

*lavoro*, Editoriale Scientifica, 2013, p. 175). Ma l'alternativa del risarcimento è rimedio più tranquillizzante, anche se, di fatto, l'*endorsement* giurisprudenziale in favore di questa opzione sanzionatoria ha condotto ad un'ulteriore frammentazione dei giudici di merito e della Cassazione, pur dopo gli interventi delle Sezioni Unite in funzione nomofilattica (Cass., sez. un., 15.03.2016, n. 5072, in *RIDL*, 3, 2016, p. 619 con nota di ALLOCCA, ma si vedano anche i commenti di PASSESALACQUA, *Le Sezioni Unite sull'abuso del contratto a termine nella PA optano per la trasposizione dell'indennità prevista per il settore privato: il cerchio si chiude davvero?*, in *DRI*, 3, 2016, pp. 829; TOSI, *Il danno nel rapporto a termine del dipendente pubblico*, in *GI*, 5, 2016, pp. 1177). Eppure proprio la Corte Costituzionale (C. Cost., 20 luglio 2016, n. 187, *cit.*, 18.1) ha richiamato l'attenzione sul fatto che l'accesso al pubblico impiego con concorso *ex art. 97 Cost.* serve a garantire non solo l'imparzialità ma anche l'efficienza dell'amministrazione: questa prospettiva, riferita al meccanismo di stabilizzazione introdotto dalla "Buona scuola", può essere utile anche nel dibattito sulla conversione, poiché questo ultimo è un rimedio che ha l'obiettivo di evitare di lasciare la P.A. nell'incertezza organizzativa.

<sup>70</sup> Così C. Giust., 14 settembre 2016, C-16/15, *Pérez López*.

<sup>71</sup> È questo il caso delle supplenze scolastiche sull'organico di fatto, poiché vi è il rischio di scollamento tra il fabbisogno di cattedre e il fabbisogno di personale se non si tengono nella dovuta considerazione i reali flussi scolastici; sul punto SARACINI, *I precari nella Scuola e il diritto dell'Unione: una decisione della Corte di Giustizia tanto attesa quanto prevedibile*, in *www.federalismi.it*, 11 febbraio 2015, ma anche MENGHINI, *La successione dei*, *cit.*, p. 715.

<sup>72</sup> Per un'analisi dei diversi interventi di stabilizzazione si veda DE MICHELE, GALLEANO, *La sentenza "Mascolo" della Corte Costituzionale sui precari della scuola*, in *www.europeanrights.eu*, 2016; MENGHINI, *Precariato pubblico, soluzioni cit.*, p. 128; VETTOR, *Reclutamento e modernizzazione dell'impiego pubblico*, in *RGL*, 3, 2015, p. 573 ss.; LOZITO, *Nuove regole di reclutamento del personale pubblico*, in *questa Rivista*, 2, 2015, p. 319 ss.; DE MARCO, *Il precariato pubblico tra normativa italiana e bacchettate dall'Europa*, in *DML*, 3, 2014, p. 345 ss.; D'APONTE, *Razionalizzazione della spesa pubblica e stabilizzazione dei precari nella pubblica amministrazione: le ragioni di un equivoco*, in *LPA*, 3-4, 2013, p. 575 ss.

<sup>73</sup> Si tratta dei vari piani straordinari di finanziamento per i professori di seconda fascia (d.i. del 15.12.2011 e del 28.12.2012), per i ricercatori di tipo b) (d.i. del 10 dicembre 2015, n.

ricerca delle università e le peculiarità del reclutamento che non deve rinunciare alla selezione degli studiosi più meritevoli, i possibili abusi nel sistema della ricerca universitaria che in questi anni si sono prodotti nascono dalla medesima combinazione di fattori, ossia la mancanza strutturale di posti di ruolo e un quadro normativo che consente automatismi sulla legittimità del termine a prescindere dalla verifica delle reali esigenze.

#### 4. *Alla ricerca dello Spazio Europeo della Ricerca: prime riflessioni conclusive*

I cambiamenti strutturali nell'ordinamento universitario hanno profondamente trasformato l'università italiana negli ultimi venti anni<sup>74</sup>. Le diverse riforme e le più modeste (almeno in apparenza) operazioni di manutenzione delle medesime hanno avuto e tuttora hanno l'ambizione di soddisfare le necessità di adattamento del quadro regolamentare alle mutate e più complesse funzioni che queste istituzioni sono chiamate a svolgere.

Ma se si guarda al futuro e alle sfide prossime che attendono le università italiane ed europee, non può che ulteriormente accentuarsi questa rincorsa all'adattamento dell'organizzazione amministrativa, della didattica e della ricerca a funzioni sempre più variegate e composite. Se è vero che dal 2000 si parla di Spazio Europeo della ricerca<sup>75</sup> e che nel 2008 è stato nuovamente rinvigorito il dibattito<sup>76</sup>, la ricerca di nuove strategie pare imminente, grazie anche ai recenti impegni dichiarati nella *roadmap* approvata nel maggio 2016 e contenente la strategia italiana per la realizzazione dello Spazio Europeo della Ricerca<sup>77</sup>.

La prassi normativa italiana in relazione allo *status* dei ricercatori uni-

924; d.m. del 18 febbraio 2016, n. 78) e per i professori di prima fascia (d.i. del 8 aprile 2016 prot. n. 242).

<sup>74</sup> Cfr. SALOMONE, *La legge n. 240/2010 e i nuovi statuti: da direttore amministrativo a direttore generale*, in MAINARDI, PICCARDO, PERITI (a cura di), *Il governo manageriale delle università. Dal Direttore amministrativo al Direttore generale*, il Mulino, 2013, p. 61.

<sup>75</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione Europea del 18 gennaio 2000, COM (2000) 6 def., “*Verso uno Spazio Europeo della Ricerca*”.

<sup>76</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione Europea del 4 aprile 2007, Com (2007) 161 def., “*Libro verde. Nuove prospettive per lo Spazio europeo della ricerca*”.

<sup>77</sup> Cfr. MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, *La Strategia Italiana per la Realizzazione dello Spazio Europeo della Ricerca. La Tabella di Marcia Nazionale*, in [http://www.ricercainternazionale.miur.it/media/23111/era\\_roadmap\\_italiana\\_it.pdf](http://www.ricercainternazionale.miur.it/media/23111/era_roadmap_italiana_it.pdf).

versitari, tuttavia, è caratterizzata da un solco che separa l'ideal-tipo prefigurato dall'ordinamento europeo da quello effettivamente operante nelle università italiane. I principi sanciti dalla Carta europea dei ricercatori e tra questi, in particolare, la stabilità e la continuità dell'impiego, l'accesso alla formazione continua, i finanziamenti e i salari adeguati, sono ancora promesse per il futuro, tradite dai dati<sup>78</sup> e dalle norme che sembrano avere tracciato una frattura tra principi e diritti.

<sup>78</sup> Secondo le statistiche Eurostat del 2013, riportate nel report del MIUR di maggio 2016 (si veda nota precedente), i ricercatori italiani, misurati come unità equivalenti a tempo pieno, sono appena 118.000, meno della metà di quelli censiti in Francia (265.000) e Regno Unito (259.000) e meno di un terzo di quelli operanti in Germania (360.000). Questi dati sono confermati anche dal Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca redatto dall'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca per il 2016, in [www.anvur.it](http://www.anvur.it).

## **Abstract**

Il saggio esamina da diverse prospettive lo status del ricercatore universitario a tempo determinato nell'attuale sistema legislativo alla luce anche della prassi giurisprudenziale e delle recenti modifiche apportate alla c.d. legge Gelmini (l. n. 240/2010). L'analisi prende in considerazione i profili del finanziamento e del reclutamento dei ricercatori, nonché gli aspetti più problematici collegati alle regole concorsuali e all'inquadramento del contratto a termine dei ricercatori universitari nell'ambito dei principi nazionali ed europei.

The essay examines the status of university researchers in the current legal system and in light of the recent amendments to the so-called Gelmini law (l. n. 240/2010). The analysis takes into account the profiles of the financing and the recruitment of researchers, as well as the most problematic aspects related to the employment relationship of this category of fixed-term workers in the framework of Italian and European principles.

## **Key words**

Ricercatori universitari, rapporto di lavoro, reclutamento, contratto a termine.

University researchers, employment relationship, recruitment, fixed-term contract.

