



II INCONTRO DI STUDI ANNUALE DEL COMITATO DEI GIOVANI COSTITUZIONALISTI
«LA RIFORMA DEL PRECARIATO UNIVERSITARIO:
SPUNTI DI RIFLESSIONE DI DIRITTO COSTITUZIONALE»
BENEVENTO – 20 OTTOBRE 2023

LA VOCE DEI GIOVANI STUDIOSI SULLA RIFORMA DEL PRECARIATO
UNIVERSITARIO. NOTE METODOLOGICHE PER IL DIBATTITO

GIAMMARIA GOTTI*

In Assemblea costituente, il deputato democristiano Antonio Pignedoli dichiarava che «la Repubblica difenderà e proteggerà i ricercatori e gli studiosi e avvierà i giovani migliori alle altissime posizioni, da cui poi, brillerà il loro genio, perché se si spegnesse la civiltà scientifica italiana, ne avrebbe grave pregiudizio la civiltà del mondo»¹. Questa “promessa” si tradusse poi nel compito che l’art. 9 della Costituzione oggi assegna alla Repubblica, ossia quello di promuovere lo «sviluppo della ricerca scientifica», garantendone al contempo la libertà (art. 33 Cost.)². Una promessa che sembra essere stata tradita, almeno con riferimento a quei “giovani migliori” che negli ultimi anni si sono trovati a vivere e praticare la ricerca in una condizione alquanto “precaria”. Si fa riferimento - per riprendere il titolo del presente Convegno - al “precariato universitario”, condizione che interessa da vicino i giovani che dedicano tempo e risorse alla carriera accademica. Ed è anche a questi ultimi che il Convegno ha deciso di dare voce, riservando un ampio spazio per il dibattito che fosse alimentato da loro interventi programmati.

Nel presente contributo si sintetizzeranno alcune brevi note di metodo condivise da questo Autore per coordinare il dibattito stesso, animato dagli interventi programmati di Federico Barbagallo, Domenico Bruno, Evelina Sansotta e Nicoletta Pica e dagli interventi liberi di Carmine Maiorano e Giovanni Piccirilli.

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa.

¹ Assemblea costituente, 22 aprile 1947, seduta pomeridiana, in occasione della discussione generale del Titolo secondo della Parte prima del progetto di Costituzione: «Rapporti etico-sociali», in particolare dell’art. 34.

² Secondo la Corte costituzionale, la ricerca scientifica deve essere considerata un «‘valore’ costituzionalmente protetto» (v. sent. n. 423/2004).

La prima nota metodologica riguarda proprio la considerazione da assegnare alla voce dei giovani studiosi. Essi sono i primi interessati dagli effetti della riforma recata dalla legge 29 giugno 2022 n. 79³ (di seguito anche “la riforma”) e dunque il loro punto di vista merita di essere tenuto in primaria considerazione. Con un’importante avvertenza.

È indubbio che, almeno a partire dal 2010, il giovane studioso si trovi in una condizione di precarietà lavorativa persistente. La riforma apportata dalla legge n. 240 del 2010⁴, con l’abolizione della figura del ricercatore a tempo indeterminato e l’introduzione di quelle di ricercatore a tempo determinato di tipo A e B e dell’assegnista di ricerca, ha infatti costretto il giovane studioso ad affrontare un lungo periodo di incertezza prima di poter eventualmente ottenere una stabilizzazione professionale. Come precisato dall’art. 22, comma 9, della stessa legge (nella versione precedente alle modifiche apportate dalla legge 79/2022), peraltro, “la durata complessiva dei rapporti instaurati con i titolari degli assegni di cui al presente articolo e dei contratti di cui all’art. 24 ... non può in ogni caso superare i dodici anni”. Come è stato efficacemente osservato, il legislatore del 2010 ha immaginato dunque che un giovane studioso (conseguita la laurea e svolto il dottorato di ricerca), nel corso di questi dodici anni, abbia abbastanza tempo – nel susseguirsi di una serie di rapporti precari – per consolidare la propria posizione all’interno della comunità scientifica di riferimento, ottenendo l’abilitazione scientifica nazionale e puntando così al ruolo definitivo di professore. «E se ciò non dovesse accadere, sarebbe il sintomo dell’immeritevolezza del soggetto»⁵.

Come nota molto bene Barbagallo nel suo intervento, il giovane studioso, però, «condivide ... la vulnerabilità associata alla condizione precaria e, di conseguenza, partecipa dell’interesse – ancora di mero fatto e non giuridicizzato – al superamento di tale vulnerabilità e al raggiungimento della condizione di stabilità lavorativa». Pertanto, si palesa il rischio per lo stesso di «trasformare lo studio dei profili costituzionali sul precariato universitario nel tentativo (strumentale) di affermare un sedicente diritto costituzionale al superamento di tale precariato, giuridificando in questo modo il bisogno di fatto di sottrarsi alla vulnerabilità connessa alla propria condizione di precarie e precari»⁶. Tale avvertenza assume particolare rilievo in quanto la condizione di vulnerabilità di un soggetto, di per sé, non attribuisce a quest’ultimo un diritto a che quella condizione venga superata. Come è stato autorevolmente notato, «si può invece escludere che la vulnerabilità designi, in quanto tale, un diritto, qualificando questa piuttosto una posizione soggettiva, particolare o universale, cui l’ordinamento può bensì ricollegare diritti, in corrispondenza a specifici rapporti o situazioni»⁷. È bene dunque che le

³ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

⁴ Legge 30 dicembre 2010, n. 240, recante Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l’efficienza del sistema universitario.

⁵ Così A. BELLAVISTA, *Il reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari dopo la legge “Gelmini”*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, 9-10.

⁶ F. BARBAGALLO, *Riflessioni sulla tutela costituzionale del precariato universitario nella prospettiva integrata europea*, in questo stesso fascicolo della *Rivista*.

⁷ F. PIZZOLATO, *Gli argini costituzionali alla delimitazione della vulnerabilità*, in *Ars interpretandi*, n. 2/2019, 25. Sul tema, si segnalano anche le recenti riflessioni di E. ROSSI, *Bisogni, diritti e Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2024, 305 e ss., spec. 309, ove si rileva che «non tutti i bisogni, ancorché

riflessioni del giovane studioso non sfocino in rivendicazioni politiche o sindacali che rischierrebbero di minare la loro stessa scientificità.

La seconda nota di metodo è relativa all'esigenza di individuare dei "punti fermi" del dibattito. Punti fermi che si rinvencono, ovviamente, nella Costituzione. Oltre agli articoli espressamente dedicati al tema (artt. 9 e 33⁸), va menzionato l'art. 3, secondo comma, della Costituzione⁹. Questo perché, come è stato osservato, «è imprescindibile, nell'attuale contesto costituzionale, l'iniziativa e l'attività dei poteri statali per creare le condizioni più favorevoli per lo svolgimento della ricerca scientifica, per la predisposizione delle condizioni, mezzi e strumenti per una più compiuta esplicazione e sviluppo dell'attività di ricerca»¹⁰. Nonostante si sia affermato che per promuovere la ricerca e garantire la sua libertà «le istituzioni pubbliche debbono fornire soltanto le condizioni, i presupposti, per il libero sviluppo della cultura»¹¹, pare imprescindibile che, in una logica di uguaglianza sostanziale, le istituzioni predispongano anche misure finalizzate a rendere la ricerca libera da condizionamenti materiali¹². Addirittura, si è arrivati a sostenere che «l'effettiva realizzazione di un clima favorevole alla ricerca scientifica dovrebbe comprendere anche adeguati riconoscimenti economici e di carriera a quanti hanno deciso di intraprendere una carriera così importante per lo sviluppo, l'innovazione e la competitività dell'intero sistema economico-produttivo nazionale»¹³. Peraltro, come nota Carmine Maiorano nel suo intervento¹⁴, centrale risulta anche il principio di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost.¹⁵, in quanto «la precarietà nel lavoro accademico non è soltanto un problema individuale, ma una questione collettiva che chiama in causa la responsabilità delle istituzioni e della comunità». La promozione di una ricerca libera sarebbe dunque frustrata dal fatto che lo studioso precario deve dedicare

percepiti e positivamente valutati dall'ordinamento, devono per tale ragione essere attribuiti alla cura dello Stato o di altri soggetti pubblici».

⁸ Sui quali si v. F. MERUSI, *Principi fondamentali, sub art. 9*, in G. BRANCA, (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 437; M. CECCHETTI, *Commento all'art. 9*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, 223. Sul significato dell'art. 9, primo comma, e sul collegamento con gli artt. 33 e 34 Cost. si v. G. BIANCO, *Ricerca scientifica (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIII, Torino, 1997, 360 ss.; G. GRASSO, *Ricerca (valutazione della)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI aggiornamento, Torino, 2014, 414 ss. e ID., *Università e ricerca scientifica*, in F. ANGELINI – M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Napoli, 2014, 551 ss.

⁹ Sul punto, v. A. LABRIOLA, *Libertà di scienza e promozione della cultura*, Padova, 1979, 40.

¹⁰ G. BIANCO, *Ricerca scientifica*, cit., 356 ss.

¹¹ Così F. MERUSI, *Principi fondamentali, sub art. 9*, cit., 435.

¹² Cfr. sul punto M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, 21 ss.

¹³ G. FONTANA, *Commento all'art. 33*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 694.

¹⁴ C. MAIORANO, *Il precariato quale distorsione cognitiva e paradigma anti-funzionale nel percorso di alfabetizzazione e conoscenza giuridica e nei processi dei saperi generativi*, in questo stesso fascicolo della *Rivista*.

¹⁵ Come noto, alla concezione di solidarietà intesa come espressione libera della socialità umana e spontanea collaborazione per la realizzazione del bene comune (cfr. ad es. Corte cost., sentenza n. 75/1992, *Cons. in dir.* n. 2, che definì la solidarietà sociale come quel principio «per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa»), se ne affianca un'altra più spostata sulla doverosità dell'adempimento da parte del singolo di obblighi finalizzati alla vita e allo sviluppo della società. Per un'analisi di queste due concezioni, si v. E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 55-57.

parte considerevole del proprio tempo alla ricerca di una proroga o di un nuovo contratto. Come è stato osservato, «qualunque lavoratore, senza un rapporto con un orizzonte temporale stabile, non è in grado di progettare il futuro né di dedicarsi compiutamente ai propri compiti»¹⁶.

Un qualche rilievo assume anche il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.. Pica nel suo intervento si interroga sulla possibilità di valutare lo scenario delineato dalla riforma alla luce del principio di efficienza, corollario del buon andamento, «così da verificare se gli effetti del “precariato universitario” implicino una frustrazione della funzione assolta dall'Università»¹⁷. Gli effetti del precariato universitario sarebbero in grado di determinare «una dispersione di “capitale intellettuale” – non solo quantitativa, ma anche qualitativa – contrastante con il principio di efficienza». Dispersione determinata, come messo in rilievo da Bruno¹⁸, anche dalla contrazione delle opportunità occupazionali dovuta ai rischi di sostenibilità economica e finanziaria del nuovo sistema. Peraltro, la scarsa efficienza risulta aggravata anche dall'ingente contenzioso amministrativo che la materia continua a generare. Come mette in rilievo Sansotta nel suo intervento¹⁹, nel corso del 2023 sono state ben 447 le pronunce rese dai giudici amministrativi (in primo e in secondo grado) in tema di chiamata dei professori, reclutamento dei ricercatori universitari e abilitazione scientifica nazionale.

La terza e ultima nota metodologica riguarda la natura – per così dire “tecnica” o politica – della riforma stessa, natura in grado di influenzare notevolmente i “toni” del dibattito. Si è già detto sopra che le riflessioni scientifiche non possono trasformarsi in rivendicazioni politiche. Questo non vuol dire, però, che la riforma stessa – in virtù di un suo presunto carattere “tecnico” – non possa essere criticata politicamente. Anzi, è compito proprio degli studiosi disvelare la natura politica della riforma, in modo che le scelte da essa compiute possano essere - nelle sedi più opportune - sottoposte a valutazione critica e politicamente contestate.

È vero infatti che, come ricostruisce bene Piccirilli nel suo intervento²⁰, era lo stesso PNRR a richiedere l'integrazione delle due figure di ricercatore a tempo determinato in un unico percorso *tenure-track*, con l'obiettivo di favorire un maggiore impegno nella ricerca e rendere più chiaro il percorso di carriera. Il legislatore, pertanto, avrebbe avuto a disposizione una limitata discrezionalità nel perseguire gli obiettivi prefissati, peraltro da raggiungere per la fine del secondo trimestre del 2022. Nonostante

¹⁶ C. MARZUOLI, *Lo stato giuridico e il reclutamento: innovazioni necessarie, ma sufficienti?*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2011, 365.

¹⁷ N. PICA, *Il “precariato universitario” nel prisma dell'efficienza. Spunti di riflessione alla luce della natura giuridica delle università*, in questo stesso fascicolo della *Rivista*.

¹⁸ D. BRUNO, *La riforma del pre ruolo universitario: rilievi per il dibattito della XIX legislatura*, in questo stesso fascicolo della *Rivista*.

¹⁹ E. SANSOTTA, *Il reclutamento dei ricercatori universitari. Il problema della utilizzabilità delle precedenti graduatorie e della stabilizzazione del “personale” a tempo determinato*, in questo stesso fascicolo della *Rivista*.

²⁰ G. PICCIRILLI, *La riforma del pre-ruolo universitario tra attuazione del PNRR e compromesso parlamentare*, in questo stesso fascicolo della *Rivista*.

ciò, non pare contestabile che l'impianto di fondo della riforma abbia una chiara caratterizzazione politica.

Sempre Piccirilli spiega infatti che «il risultato al quale si è giunti nasce dalla convergenza di specifiche esigenze di attuazione del PNRR ... con le risultanze di due distinti e autonomi filoni di attività parlamentare, portati avanti nella prima parte della legislatura». Si fa riferimento ai risultati di una indagine conoscitiva svolta dalla settima Commissione del Senato sul tema della condizione studentesca nelle università e il precariato nella ricerca universitaria, e di una proposta di legge – derivante da diverse iniziative parlamentari²¹ – in materia di attività di ricerca e di reclutamento dei ricercatori nelle università (approvata dalla Camera nel giugno 2021 e in esame al Senato²² nella primavera 2022). Come noto, la riforma è stata poi introdotta con un emendamento presentato durante l'esame in Commissione del disegno di legge di conversione del decreto n. 36 del 2022²³. Peraltro, può essere utile sottolineare – come ricorda Bruno nel suo intervento²⁴ – che sia al Senato sia alla Camera, sul testo del disegno di legge di conversione, è stata posta la questione di fiducia dal Governo.

Si dovrebbe dunque resistere alla tentazione di riparare dietro il velo della tecnica scelte che sono in realtà politiche. Per apprezzare appieno la natura politica della riforma, può essere allora utile porsi alcune domande: era possibile realizzare una riforma diversa da quella delineata dal legislatore del 2022? Esistevano modi diversi per porre rimedio alla precarietà dei ricercatori italiani e rafforzarne le tutele? Alcune recenti vicende mostrano che la risposta ad entrambi i quesiti è sicuramente positiva.

Si fa riferimento al disegno di legge - rubricato "Disposizioni in materia di valorizzazione e promozione della ricerca" - presentato dal Ministro dell'Università e della Ricerca Anna Maria Bernini e adottato in Consiglio dei ministri il 7 agosto 2024²⁵, che mira a introdurre tre nuove distinte tipologie contrattuali (il contratto post-doc; le borse di assistenti all'attività di ricerca; i contratti di professore aggiunto), ad integrazione di quelle già previste nel 2022. Utile può essere mettere a confronto la filosofia che ispira i due diversi interventi normativi.

Quanto all'intervento del 2022, la sua *ratio* emerge chiaramente dal dibattito parlamentare sulla conversione in legge del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36. In quell'occasione²⁶, il senatore Verducci – padre ispiratore della riforma e primo firmatario dell'emendamento citato – affermava: «vengono finalmente cancellate le figure precarie, sia quella del ricercatore determinato, sia soprattutto quella del cosiddetto assegno di ricerca, figura atipica e intermittente, che in questi anni è stata il grimaldello che ha

²¹ Proposte di legge nn. 208 della deputata Fregolent, 783 dei deputati Torto e altri, 1382 dei deputati Melicchio e altri, 1608 dei deputati Melicchio e altri, 2218 delle deputate Piccoli Nardelli e Ciampi, 2294 del deputato Angiola e 2996, dei deputati Frassinetti ed altri.

²² A.S. 2285, XVIII leg. e assegnato alla settima Commissione, con relatore il sen. Francesco Verducci (PD).

²³ Emendamento 14.7, presentato dai Senatori Verducci, Castellone, De Petris, Gallone, Laniece, Malpezzi, Nencini, Saponara.

²⁴ D. BRUNO, *La riforma del preuolo* universitario, cit., che critica il metodo della riforma in quanto non orientato alla valorizzazione del confronto parlamentare.

²⁵ Il testo del disegno di legge è stato presentato in Parlamento, al Senato della Repubblica, il 20 settembre 2024 (A.S. 1240).

²⁶ Legislatura 18^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 443 del 21/06/2022.

causato un'insostenibile bolla di precariato, con un uso abnorme, surrettizio, che ha mortificato la professionalità e la vita di migliaia di giovani ricercatori, costretti a lavorare senza diritti e poi costretti a gettare la spugna». Aspirazione del provvedimento era dunque, sempre con le parole di Verducci, quella di «contrastare il precariato».

Il disegno di legge presentato da Bernini si pone lo stesso obiettivo: «si è reso necessario predisporre un intervento normativo ad hoc che contrasti ... la dinamica precarizzante indotta dall'attuale sistema, sia in termini di eccessiva lunghezza del percorso ... sia per la previsione di forme di tutela inferiori rispetto a quelle tipiche dei rapporti di lavoro di tipo subordinato». Gli strumenti proposti per raggiungere l'obiettivo, tuttavia, sono radicalmente diversi da quelli delineati dall'intervento del 2022. Si legge nel testo del DDL, infatti, che «lo sforzo, non del tutto riuscito, della riforma approvata nel 2022 era quello di superare l'annoso precariato che ha lungamente afflitto il mondo universitario e della ricerca»; «le criticità che la riforma del cd. pre-ruolo universitario del 2022 intendeva superare sono state, nei fatti, solo parzialmente risolte». Così, per esempio, si critica l'abolizione della possibilità di conferire borse di studio universitarie per lo svolgimento di attività di ricerca dopo il dottorato.

Questo breve confronto dimostra che per perseguire il medesimo obiettivo (contrastare il precariato), gli strumenti potevano essere e sono stati differenti. E la diversità è data proprio dalla diversa valutazione politica del fenomeno. Si ha infatti, da un lato, l'introduzione di un'unica figura di ricercatore, cd. *tenure track*, con garanzia e certezza di progressione, della durata complessiva di sei anni (riforma 2022); dall'altro, una pluralizzazione e diversificazione degli istituti contrattuali e delle figure professionali (proposta di riforma 2024). Si tratta, come evidente, di scelte politiche quasi opposte, imputabili del resto a maggioranze politiche distinte.

In definitiva, le brevi note metodologiche sopra esposte hanno avuto come obiettivo quello di promuovere un dibattito consapevole sulla recente riforma del precariato universitario, evidenziandone limiti e potenzialità alla luce dei principi costituzionali. La Costituzione rimane infatti la cornice entro cui valutare gli effetti della riforma, avendo particolare riguardo all'esigenza di garantire e bilanciare libertà di ricerca, eguaglianza sostanziale e buon andamento della pubblica amministrazione e tenendo sempre a mente – come ci ha ricordato Pignedoli in Assemblea costituente – che «la Repubblica democratica italiana dovrà provvedere ai suoi ricercatori, dovrà provvedere a questi suoi lavoratori della mente; dovrà provvedere a questi suoi figli più eletti».