



Il Centro di ricerca interdipartimentale per gli Studi politico-costituzionali e di legislazione comparata (CRISPEL), ora intitolato al suo fondatore Giorgio Recchia, è stato costituito nel 2003 presso l'Università degli Studi Roma Tre su iniziativa degli attuali Dipartimenti di Giurisprudenza e Scienze Politiche, al fine di promuovere studi e ricerche nel campo politico-costituzionale e della legislazione comparata.

Dal 2011 il CRISPEL cura la pubblicazione di una Collana composta da due Sezioni autonome: Sezione di Diritto pubblico italiano ed europeo, diretta da Franco Modugno, e Sezione di Scienza politica e Politica comparata, diretta da Pietro Grilli di Cortona.

Antonio Iannuzzi è ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi "Roma Tre", dove è titolare dei corsi di Istituzioni di diritto pubblico e di Diritto regionale.

Per la stessa casa editrice ha pubblicato il volume *Regolamenti delle regioni. Questioni teoriche e aspetti problematici* (2012). È autore di numerose altre pubblicazioni in tema di fonti del diritto, di rapporti fra diritto e tecnica e di *judicial dialogue* fra Corti nazionali e internazionali.

È esperto giuridico presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio per il programma di governo.

5 LA RICERCA SCIENTIFICA FRA POSSIBILITÀ E LIMITI



CRISPEL
CENTRO DI RICERCA INTERDIPARTIMENTALE PER GLI STUDI
POLITICO-COSTITUZIONALI E DI LEGISLAZIONE COMPARATA
"GIORGIO RECCHIA"

LA RICERCA SCIENTIFICA FRA POSSIBILITÀ E LIMITI

prefazione di PAOLO CARNEVALE

postfazione di CESARE PINELLI

a cura di
Antonio Iannuzzi

euro 14,00

ISBN 978-88-6342-759-2



EDITORIALE SCIENTIFICA



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE
COLLANA CRISPEL
SEZIONE DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO ED EUROPEO

diretta da Franco Modugno

Collettanee

5

COLLANA CRISPEL

SEZIONE DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO ED EUROPEO

Direzione scientifica

Franco Modugno (Università Sapienza di Roma)

Comitato di direzione

Augusto Cerri (Università Sapienza di Roma), Stefano Maria Cicconetti (Università Roma Tre), Margherita Raveraira (Università di Perugia)

Comitato scientifico

Pierre Avril (Université de Paris II), Paolo Carnevale (Università Roma Tre), Alfonso Celotto (Università Roma Tre), Augusto Cerri (Università Sapienza di Roma), Carlo Chimenti (Università Roma Tre), Stefano Maria Cicconetti (Università Roma Tre), Carlo Colapietro (Università Roma Tre), Teresa Freixes (Universidad Autònoma de Barcelona), Walter Leisner (Erlangen University – Norimberga), Franco Modugno (Università Sapienza di Roma), Margherita Raveraira (Università di Perugia), Marco Ruotolo (Università Roma Tre), Giovanni Serges (Università Roma Tre), Massimo Siclari (Università Roma Tre)

SEZIONE DI SCIENZA POLITICA E POLITICA COMPARATA

Direzione scientifica

Pietro Grilli di Cortona (Università Roma Tre)

Comitato di Direzione

Antonio Agosta (Università Roma Tre), Giampiero Cama (Università di Genova), Orazio Lanza (Università di Catania), Barbara Pisciotta (Università Roma Tre)

Comitato Scientifico

Antonio Agosta (Università Roma Tre), Giampiero Cama (Università di Genova), Pietro Grilli di Cortona (Università Roma Tre), Orazio Lanza (Università di Catania), Luca Lanzalaco (Università di Macerata), Oreste Massari (Università Sapienza di Roma), Liborio Mattina (Università di Trieste), Gianfranco Pasquino (Università di Bologna), Barbara Pisciotta (Università Roma Tre), Francesco Raniolo (Università della Calabria), Francisco José Vanaclocha Bellver (Universidad Carlos III de Madrid)

LA RICERCA SCIENTIFICA FRA POSSIBILITÀ E LIMITI

a cura di

Antonio Iannuzzi

Editoriale Scientifica

NAPOLI

Il presente volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi "Roma Tre".

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2015 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli

www.editorialescientifica.com

ISBN 978-88-6342-759-2

INDICE

- VII *Prefazione*
Paolo CARNEVALE
- 1 *L'UE e la "quinta libertà". Prospettive costituzionali per la ricerca scientifica europea*
Erik LONGO
- 27 *La libertà di ricerca scientifica nei conti pubblici (dopo SEC2010)*
Simone CALZOLAIO
- 61 *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sui limiti alla ricerca scientifica nel contesto del dialogo a distanza fra le Corti nazionali e internazionali. Il caso della ricerca in campo genetico*
Antonio IANNUZZI
- 83 *Libertà di ricerca scientifica e valutazione: limiti e prospettive*
Elena VIVALDI
- 121 *Brevi riflessioni sui problemi della valutazione nelle università da una prospettiva costituzionalistica*
Roberta CALVANO
- 137 *Note intorno a virtù e limiti nella ricerca scientifica*
Maria DE BENEDETTO
- 149 *Negazionismo e ricerca scientifica: spunti per una riflessione*
Cristiano ALIBERTI
- 173 *I limiti alla ricerca scientifica: il "caso Stamina"*
Gianpaolo FONTANA

- 205 *'Artes novit curia'*
Nicola DURANTE
- 213 *Il diritto allo studio universitario fra livelli essenziali e modelli regionali*
Massimo RUBECCHI
- 231 *Modelli regionali di sostegno alla ricerca scientifica*
Marco DI FOLCO
- 249 *La competenza legislativa in materia di ricerca scientifica tra Stato e Regioni*
Giovanni D'ALESSANDRO
- 259 *Postfazione*
Cesare PINELLI

Erik Longo

L'UE e la “quinta libertà”. Prospettive costituzionali per la ricerca scientifica europea

*Si c'était à refaire,
je commencerais par la culture.*

JEAN MONNET

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La sfida dell'integrazione per il settore ricerca. – 2.1. La nascita dello “Spazio europeo della ricerca”. – 2.2. La “quinta libertà”. – 2.3. Il trattato di Lisbona. – 3. La dimensione costituzionale della ricerca europea. – 3.1. Rapporto UE-stati. – 3.2. Efficacia delle politiche europee. – 3.3. La garanzia della libertà di ricerca in Europa: tre miti da sfatare. – 4. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Gli effetti prodotti dall'integrazione europea sulla ricerca sono solo raramente oggetto di indagine da parte della dottrina giuridica¹. Una diversa situazione vivono gli studiosi delle altre scienze sociali e delle discipline umanistiche, i quali già da diversi anni hanno iniziato ad analizzare le conseguenze economiche, sociali e culturali prodotte dalle politiche europee nel settore della ricerca. Esiste, infatti, una vasta letteratura² (anche di tipo interdisciplinare³) che domina sia l'analisi sia la concreta realizza-

¹ Tra gli studi più recenti sul punto v. AA.VV., *La ricerca scientifica tra stato e mercato. Ipotesi di collaborazione*, a cura di L. DEGRASSI, Napoli 2014; AA.VV., *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea*, a cura di M. DECARO, Roma 2011; A. VON BOGDANDY, *Le sfide della scienza giuridica nello spazio giuridico europeo*, in *Il dir. dell'UE* 2012, 225 ss.

² Mi riferisco ai lavori pubblicati nelle riviste “Research Policy”, “Science and Public Policy”, “Higher Education Quarterly”, “Higher Education Policy”, “Innovation: The European Journal of Social Science Research”, “Journal of Common Market Studies”, “Economic Systems Research”. Tali riviste contengono pubblicazioni su molteplici temi. I più importanti sono certamente i seguenti: “rapporto tra crescita economica e processo di Lisbona”, “evoluzione delle strategie di policy”, “metodo di coordinamento aperto”, “mobilità dei ricercatori” (e fenomeni simili come la “creazione di network di ricerca” e la “fuga dei cervelli”), “evoluzione e organizzazione dei sistemi educativi”.

³ Vedi ad esempio i lavori di: T. KARRAN, *Academic Freedom in Europe: Time for a*

zione delle azioni europee nel settore della scienza e dell'innovazione. Nessuna di queste indagini, tuttavia, rileva un dato tanto essenziale quanto invisibile quando si parla della ricerca a livello europeo, e cioè che l'attività di ricerca, per come essa è concepita e realizzata a tale livello, ha una precisa dimensione costituzionale; una dimensione che riguarda anzitutto la libertà dei ricercatori, ma che tocca anche altri aspetti, come l'organizzazione di quelle istituzioni che svolgono attività di ricerca e l'uso delle scoperte scientifiche per fini pubblici (essenzialmente come fattori di sviluppo e di crescita).

Scopo del presente lavoro è provare a individuare le basi per un'indagine della ricerca europea che guardi alle caratteristiche costituzionali del fenomeno. Per fare questo partirò dall'assunto che insieme alla creazione di uno "spazio amministrativo"⁴ della ricerca, negli ultimi anni si è progressivamente formata una dimensione costituzionale di questo fenomeno a livello europeo. Come si vedrà, la mobilità dei ricercatori e l'enfasi sulla cd. "quinta libertà", cioè la libera circolazione della conoscenza, ha giocato un ruolo di primo piano nella costruzione di uno "Spazio europeo della ricerca" (SER) e, perciò, in quel processo di armonizzazione di fatto delle politiche su sviluppo e ricerca⁵.

L'articolo si divide in due parti. Nella prima si ricostruisce sinteticamente il percorso che ha portato alla individuazione di uno spazio europeo della ricerca partendo dalla Strategia di Lisbona fino ad arrivare all'avvio di Orizzonte 2020. Nella seconda si analizzano le dimensioni costituzionali delle politiche dell'UE in materia di ricerca. Il saggio si chiude con l'individuazione di tre tendenze che a mio avviso dominano lo sviluppo delle *policies* della ricerca a livello europeo.

Magna Charta?, in *Higher Education Policy* 2009, 163 ss.; T. LUUKKONEN, M. NEDEVA, *Towards understanding integration in research and research policy*, in *Research Policy* 2010, 220 ss.; T. WILHOLT, *Scientific freedom: its grounds and their limitations*, in *Studies in History and Philosophy of Science Part A* 2010, 174 ss.; H. RODRÍGUEZ, E. FISHER, D. SCHUURBIERS, *Integrating science and society in European Framework Programmes: Trends in project-level solicitations*, in *Research Policy* 2013, 1126 ss.

⁴ Definizione di A. PILNIOK, *Changing European Governance of Research: A Public Law Perspective*, in AA.VV., *The Changing Governance of Higher Education and Research*, a cura di D. JANSEN, I. PRUISKEN, Heidelberg 2015. Per un approfondimento della prospettiva amministrativa legata alla ricerca sono ancora attuali le considerazioni di J. ZILLER, *Ricerca e innovazione*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M.P. CHITI, G. GRECO, III, Milano 2007, 1655 ss.

⁵ V. sul punto l'incipit del saggio di C. CARROZZA, S. MINUCCI, *Keep on Moovin'? Research Mobility's Meaning for Italian Early-Stage Researchers in Higher Education Policy* 2014, 489 ss.

2. La sfida dell'integrazione per il settore ricerca

Sebbene negli ultimi anni la Commissione europea abbia investito molto nella integrazione della ricerca scientifica a livello europeo, ancora oggi la *governance* di tale settore finisce per essere identificata con quei meccanismi di competizione tra ricercatori, organizzazioni della ricerca e imprese per ottenere i fondi distribuiti mediante l'azione dei Programmi quadro e delle altre poche misure europee rivolte alla ricerca⁶. Più di venti anni marcati dai successi dell'unione economica e monetaria non sono serviti come aiuto per sviluppare una maggiore integrazione anche nei settori della scienza e della tecnologia.

Come spiegare tale *deficit*? Il metodo intergovernativo, con la sua enfasi sulla sovranità nazionale e sui limiti che inducono gli stati a resistere all'integrazione, fornisce gran parte della risposta⁷: la scienza e la tecnologia sono fonte di ricchezza nazionale, di potere e di prestigio; l'organizzazione delle università e dei laboratori di ricerca riflette spesso dinamiche nazionali molto risalenti nel tempo⁸; le politiche nazionali sulla ricerca generano reti di burocrati e di ricercatori legati allo *status quo*⁹.

È evidente che non sta solo qui la ragione del *deficit* di integrazione nelle politiche europee sulla ricerca. Per affrontare tale problema occorre prima ricostruire lo sviluppo di tali politiche a livello europeo attraverso una descrizione puntuale della loro evoluzione.

2.1. La nascita dello "Spazio europeo della ricerca"

Stabilire la data di avvio delle politiche europee sulla ricerca non è semplice. Già dalla fine degli anni cinquanta l'aumento di importanza strategica della scienza e della tecnologia a livello internazionale aveva

⁶ Dati sulle indagini compiute dall'Unione europea a questo proposito si trovano in: T. BANCHOFF, *Institutions, inertia and European Union research policy*, in *JCMS: Journal of Common Market Studies* 2002, 1 ss.; S. LAVENEX, *Switzerland in the European Research Area: Integration without legislation*, in *Swiss Political Science Review* 2009, 629 ss.

⁷ Come mette bene in evidenza Á. DE ELERA, *The European Research Area: on the way towards a European scientific community?*, in *European Law Journal* 2006, 560 s.

⁸ T. BANCHOFF, *Institutions, inertia and European Union research policy*, cit., 2; K. FRENKEN, *Europeanisation of science*, in *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 2002, 563 s.

⁹ Nella letteratura sul tema questo fenomeno viene spiegato sovente con il riferimento al fenomeno della "path dependency". V. sul punto J. PETERSON, *Decision making in the European Union: towards a framework for analysis*, in *Journal of European public policy* 1995, 69 ss.

mostrato i costi generati dalla frammentazione delle politiche sulla scienza a livello europeo e l'inadeguatezza della dimensione statale¹⁰. In quella fase gli stati membri delle Comunità riconobbero ripetutamente un interesse comune a una maggiore cooperazione e coordinamento nel settore della scienza e dello sviluppo¹¹. Malgrado l'elevata consapevolezza raggiunta, le istituzioni comunitarie rimanevano ancora lontane dal raggiungimento di una forma compiuta di integrazione¹².

Solo grazie agli sforzi della Commissione Delors, verso la metà degli anni novanta fu possibile immaginare un sistema di cooperazione che consentisse di ammorbidire la spinta "centrifuga" degli stati sovrani¹³.

Tale situazione cambiò all'inizio del 2000, e in gran parte per l'influenza di fattori esterni rispetto al processo di europeizzazione. In quegli anni, infatti, il quadro economico internazionale registrava dinamiche molto diverse tra le diverse aree del mondo: una forte accelerazione dello sviluppo negli Stati Uniti e in Asia, un rallentamento della crescita in Europa¹⁴, dove gli sforzi di aggiustamento fiscale sostenuti dai diversi paesi per accedere all'area euro avevano costretto a trascurare le ragioni dello sviluppo¹⁵.

¹⁰ Come ricorda Á. DE ELERA, *The European Research Area: on the way towards a European scientific community?*, cit., 559, la ricerca era già presente nei documenti iniziali delle Comunità. Fu però solo con lo sviluppo dell'Euratom che azioni più serie vennero intraprese, come la creazione di un Joint Research Centre (JRC) in tema di energia atomica. Su questi aspetti v. A. ELZINGA, *Features of the current science policy regime: Viewed in historical perspective*, in *Science and Public Policy* 2012, 416 s.

¹¹ Sul punto v.: A. STAJANO, *Research, Quality, Competitiveness: European Union Technology Policy for the Knowledge-based Society*, New York 2008; L. SANZ MENÉNDEZ, S. BORRÁS, *Explaining changes and continuity in EU technology policy: The politics of ideas*, in AA.Vv., *Changing European Research System*, a cura di S. DRESNER, N. GILBERT, Aldershot 2000, 28 s.; L.K. MYTELKA, M. DELAPIERRE, *The alliance strategies of European firms in the information technology industry and the role of ESPRIT*, in *JCMS: Journal of Common Market Studies* 1987.

¹² Vedi a tale proposito il volume di L. GUZZETTI, *A brief history of European Union research policy*, Bruxelles 1995.

¹³ K. BARKER, H. CAMERON, *European Union science and technology policy, RJV collaboration and competition policy*, in AA.Vv., *European Collaboration in Research and Development*, a cura di Y. CALOGHIROU, Cheltenham - Northampton 2004.

¹⁴ I dati provenienti dai documenti ufficiali della Commissione (Commissione europea COM(99) 284, *1999 Report annuale sulla ricerca e lo sviluppo tecnologico dell'Unione europea*.) e i principali indicatori economici segnavano un forte ritardo nello sviluppo dell'Europa rispetto agli Stati Uniti, al Giappone e alla Cina. Uno dei fattori che veniva maggiormente portato a esempio del ritardo europeo era proprio la spesa europea per investimenti in ricerca e sviluppo: quasi la metà di quella del Giappone e un punto percentuale sotto quella degli Stati Uniti.

¹⁵ A. CRESCENZI, *Il varo della Strategia nel 2000*, in AA.Vv., *Dalla Strategia di Lisbona*

Fu così che, raccogliendo gli sforzi già indicati nei vari rapporti elaborati dalla Commissione, le istituzioni europee cercarono di porre le premesse per l'evoluzione della strategia europea sullo sviluppo e per introdurre nuovi meccanismi di *governance* per il settore. La risposta unitaria venne elaborata all'inizio del 2000, quando i capi di stato e di governo dei quindici stati membri riuniti a Lisbona approvarono un nuovo e dettagliato programma di azione per la crescita denominato "Strategia di Lisbona"¹⁶.

Fu in quel momento che la Commissione guidata da Romano Prodi considerò le condizioni per la creazione di una reale area comune della ricerca che funzionasse come vero e proprio mercato interno. A questo scopo durante la riunione di Lisbona fu lanciato l'ambizioso programma denominato "Spazio europeo della ricerca" (SER).

L'introduzione del concetto prima politico e poi normativo di SER nel 2000 aprì una nuova fase nell'approccio alla *governance* della ricerca all'interno dell'UE¹⁷. Occorreva dare un nuovo slancio alle politiche dell'Unione dopo l'introduzione della moneta unica e contemporaneamente superare sia la visione meramente distributiva dei fondi europei che aveva dominato fino a quel momento sia la frammentazione delle politiche nazionali sulla ricerca¹⁸.

a Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea, a cura di M. DECARO, Roma 2011, 125 ss.

¹⁶ Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Lisbona, 23-24 marzo 2000, comunicato stampa 100/1/00. La strategia è finalizzata a creare i presupposti affinché l'economia europea possa diventare, entro il 2010, l'area più competitiva del mondo, sostenendo l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale, nel contesto di una "nuova economia" basata sulla conoscenza e sull'investimento in capitale umano.

¹⁷ Definire cosa sia SER non è cosa semplice. Per cercare di rimanere il più vicino possibile ad una definizione normativa di questo fenomeno prendo in prestito la definizione usata dalla stessa Commissione europea nel 2013 allo scopo di far partire l'attuale programma "Orizzonte 2020". Si legge nella comunicazione che «l'Unione ha per obiettivo di rafforzare le proprie basi tecnologiche e scientifiche attraverso il conseguimento di uno Spazio europeo della ricerca ("SER") nel quale possano circolare liberamente ricercatori, conoscenze scientifiche e tecnologie, ed esortando l'Unione a progredire in direzione di una società della conoscenza e a divenire un'economia più competitiva e sostenibile nel suo settore industriale. Al fine di conseguire tale obiettivo è opportuno che l'Unione svolga attività mirate ad attuare la ricerca, lo sviluppo, la dimostrazione e l'innovazione in ambito tecnologico, a promuovere la cooperazione internazionale, a diffondere e a ottimizzare i risultati nonché a stimolare la formazione e la mobilità». Cfr. Regolamento 1291/2013 dell'11 dicembre 2013 che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) - Orizzonte 2020 e abroga la decisione n. 1982/2006/CE.

¹⁸ «L'attività di ricerca europea non è per il momento che la semplice somma delle

Attraverso SER la Commissione europea poneva le basi per la costruzione di un ambito comune della ricerca tra i paesi membri grazie al quale ricercatori, conoscenza scientifica e tecnologica avrebbero potuto circolare più liberamente¹⁹, dando vita a un vero e proprio mercato europeo della ricerca²⁰ in grado di ridurre il divario in competitività con gli Stati Uniti e il Giappone²¹.

Come è stato rilevato, l'idea ambiziosa di costruire SER andava addirittura oltre gli stessi scopi di Lisbona, perché intendeva superare i fini puramente economici e di sviluppo con cui si identificava la ricerca europea²². Obiettivi, questi, che la Commissione cercava di inserire all'interno di un progetto da realizzare velocemente, ma che guardava anche agli effetti di lungo termine che lo sviluppo della ricerca avrebbe avuto per l'intera architettura istituzionale dell'UE²³.

attività dei quindici Stati membri e di quella dell'Unione. Le ripercussioni negative dovute al fatto che tali attività risultano frammentate, all'isolamento e alla segregazione in cui operano i sistemi nazionali di ricerca ed alle differenze nei regimi regolamentari ed amministrativi scoraggiano anche il più piccolo investimento a livello globale nella conoscenza». Cfr. Commissione europea COM(2000) 6, *Verso uno spazio europeo della ricerca*.

¹⁹ R. BOYER, *From the Lisbon Agenda to the Lisbon Treaty: national research systems in the context of European integration and globalization*, in AA.VV., *European science and technology policy. Towards integration or fragmentation*, a cura di H. DELANGHE, U. MULDUR, L. SOETE, Cheltenham 2009, 101. Per la situazione precedente v. L. GUZZETTI, *A brief history of European Union research policy*, cit.; G. CHORAFAKIS, D. PONTIKAKIS, *Theoretical underpinnings and future directions of European Union research policy: a paradigm shift?*, in *Prometheus* 2011.

²⁰ COM(2000) 6. Il concetto di SER comprende tre aspetti fra loro connessi: un «mercato interno» europeo della ricerca in cui i ricercatori, le tecnologie e le conoscenze possono circolare liberamente; un vero coordinamento a livello europeo delle attività, dei programmi e delle politiche di ricerca nazionali e regionali; e delle iniziative attuate e finanziate a livello europeo.

²¹ «In Europa (...) la ricerca versa in una situazione preoccupante. In assenza di interventi correttivi concertati, l'attuale situazione rischia di essere causa di rallentamento della crescita economica e di perdita di competitività in un'economia ormai mondializzata. Anche lo scarto con gli altri paesi tecnologicamente più avanzati continua ad aumentare, mettendo sempre più a rischio la transizione dell'Europa verso l'economia della conoscenza». *Op. cit.*, p. 4.

²² Si discuteva ad esempio della interazione tra scienza e società, delle relazioni tra giovani generazioni e scienza, delle questioni di genere connesse alla scienza e della creazione di valori scientifici condivisi.

²³ Non è irrilevante notare un'altra importante innovazione proveniente dal Consiglio europeo di Nizza, dove si era disegnato un nuovo modello sociale europeo, precisando che la costruzione dell'agenda sociale avrebbe dovuto attingere «a tutti gli strumenti co-

La costruzione di SER avrebbe funzionato, perciò, come meccanismo di coordinamento delle politiche sulla ricerca degli stati membri, di superamento della frammentazione²⁴ e di trasformazione della strategia UE da una meramente redistributiva di risorse a una capace di fissare le linee generali del settore²⁵.

A questo scopo, tutti i summit europei successivi a Lisbona 2000 sottolinearono il contributo della ricerca e della educazione per stabilire in Europa una "società del sapere"²⁶. Nel marzo del 2002, la dichiarazione di Barcellona stabilì che per raggiungere tale obiettivo l'Unione Europea avrebbe dovuto raggiungere quota 3% di PIL investito in ricerca²⁷. Nello stesso anno la Commissione fece partire un nuovo "programma quadro" sulla ricerca²⁸.

munitari esistenti, senza eccezione», ovvero «il metodo di coordinamento aperto, la normativa, il dialogo sociale, i fondi strutturali, i programmi di supporto, l'approccio integrato delle politiche, l'analisi e la ricerca». Cfr. COM(2000) 6, 4 ss. Per la creazione di SER la Commissione aveva individuato un ampio ventaglio di soluzioni giuridiche e politiche rivolte a risolvere i limiti e le divisioni incontrati sulla via della creazione di una reale policy europea nei settori della ricerca e della scienza. Á. DE ELERA, *The European Research Area: on the way towards a European scientific community?*, cit., 559. Criticamente sul punto v. anche S. MORANO FOADI, *The missing piece of the Lisbon jigsaw: is the Open Method of Coordination effective in relation to the European Research Area?*, in *European Law Journal* 2008, 638.

²⁴ La frammentazione dei sistemi e dei programmi di ricerca e la dispersione della spesa, oltre alla sua limitata quota, erano presentate come ragioni principali della bassa competitività della ricerca europea sia sul piano quantitativo sia su quello qualitativo. M.-H. CHOU, *Constructing an internal market for research through sectoral and lateral strategies: layering, the European Commission and the fifth freedom*, in *Journal of European Public Policy* 2012, 1054; P. FARISELLI, *Parte prima: ricerca, scienza e innovazione nell'Unione europea*, in AA.VV., *Fondazioni, enti e reti nello spazio europeo della ricerca*, a cura di P. FARISELLI, M. FORTIS, A.Q. CURZIO, Bologna 2009, 32-33.

²⁵ Effetti che fin da ora potremmo chiamare "costituzionali", poiché implicavano lo sviluppo della forma di "stato" che l'Europa da lì a poco avrebbe inteso darsi. Sul punto v. J. TRONDAL, *Two Worlds of Europeanisation-Unpacking Models of Government Innovation and transgovernmental Imitation*, in *European Integration online Papers (EIoP)*, 2005, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=648607.

²⁶ L. RYAN, *Governance of EU research policy: Charting forms of scientific democracy in the European Research Area*, in *Science and Public Policy* 2014. Sugli sviluppi delle politiche europee successive v. pure A. CRESCENZI, *Il varo della Strategia nel 2000*, cit., 127 ss.

²⁷ Due terzi di questo nuovo investimento dovrebbero provenire dal settore privato. A quel momento il totale della spesa europea in ricerca non arrivava neanche ai 2% di PIL.

²⁸ A seguito della dichiarazione di Barcellona parti grazie all'impegno del Com-

Per superare la distribuzione delle competenze tra gli stati membri e Bruxelles e per promuovere a livello nazionale quelle riforme strutturali necessarie per raggiungere gli obiettivi di Lisbona fu esteso al settore ricerca il “metodo aperto di coordinamento” (MAC)²⁹. Un nuovo modo³⁰ di concepire l’azione delle istituzioni comunitarie e, conseguentemente, un nuovo rapporto interistituzionale fra UE e Stati membri (tenuti a vigilarsi a vicenda)³¹, caratterizzato da una grande flessibilità e dalla necessità di una collaborazione anche nei settori tradizionalmente considerati dagli stati di loro esclusiva competenza³².

Nel contesto della Strategia di Lisbona, il MAC venne pensato come «strumento per diffondere le buone prassi e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell’UE³³». Tale metodo, concepito per assistere gli Stati membri nell’elaborazione progressiva delle loro politiche (come ad esempio quella sull’occupazione), si realizzava attra-

missario Busquin, il VI Programma quadro (2002-2006), il cui obiettivo era proprio quello di mettere l’Europa alla testa dell’eccellenza scientifica contribuendo alla crescita sostenibile dell’economia unica. Il VI PQ costituisce il principale strumento giuridico e finanziario dell’UE per l’attuazione del SER, insieme agli interventi nazionali e alle altre iniziative di cooperazione scientifica da realizzare a livello europeo. Esso è rivolto principalmente a sostenere la cooperazione in materia di ricerca, a promuovere la mobilità e il coordinamento, a mettere la ricerca e l’innovazione al servizio di altre politiche dell’UE. Cfr. S. MORANO FOADI, *The missing piece of the Lisbon jigsaw: is the Open Method of Coordination effective in relation to the European Research Area?*, cit., 638.

²⁹ R. BOYER, *From the Lisbon Agenda to the Lisbon Treaty: national research systems in the context of European integration and globalization*, cit., 103

³⁰ Tale sistema, è bene ricordarlo, non deriva da una teoria giuridica ma si ricollega a un metodo usato nella gestione delle imprese al fine di coinvolgere *stakeholders* pubblici e privati, comunque partecipi di poteri di *governance*, nelle decisioni pubbliche.

³¹ A differenza dei più tradizionali strumenti di azione della Comunità, infatti, il MAC richiama maggiormente gli indicatori e gli standard usati a livello OCSE per condividere le migliori pratiche e per l’apprendimento comune e il monitoraggio attraverso sistemi di *peer review* e mutuo condizionamento. N. MCGUINNESS, C. O’CARROLL, *Benchmarking Europe’s lab benches: how successful has the OMC been in research policy?*, in *JCMS: Journal of Common Market Studies* 2010, 297 s.

³² Il MAC, come è noto, ha le sue radici nella tradizione di soft-law dell’UE avviata nei primi anni novanta nel patto di stabilità e crescita e nelle linee guida sulla politica economica. V. sul punto A. SOMMA, *Soft law sed law. Diritto morbido e neocorporativismo nella costruzione dell’Europa dei mercati e nella distruzione dell’Europa dei diritti*, in *Riv. crit. dir. priv.* 2008, 9 ss.

³³ Consiglio Europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, paragrafo 37.

verso procedure³⁴ e iniziative intorno a temi specifici di cui sono responsabili gli stessi stati³⁵.

A causa del ruolo centrale conferito nella strategia di Lisbona, tale metodo attirò parecchio l'attenzione della dottrina giuridica e politologica, la quale vedeva in esso una sorta di "terza via" tra il metodo intergovernativo e il metodo sovranazionale capace, da un lato, di depoliticizzare il dibattito sul *deficit* democratico dell'UE e, dall'altro, di non urtare la suscettibilità degli stati verso il processo di armonizzazione³⁶.

Tuttavia, come è stato messo in luce, i vantaggi postulati erano basati più su una considerazione del MAC "in vitro" e non secondo una reale considerazione delle condizioni politiche capaci di implementare il processo di Lisbona³⁷. Non è dunque un caso se dopo una prima fase di entusiasmo, l'interesse per questo metodo fu sottoposto a una revisione cri-

³⁴ Quattro passaggi: 1) La definizione di orientamenti dell'Unione in combinazione con calendari specifici per il conseguimento degli obiettivi da essi fissati a breve, medio e lungo termine. 2) La determinazione, se del caso, di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento ai massimi livelli mondiali, commisurati alle necessità di diversi Stati membri e settori, intesi come strumenti per confrontare le buone prassi. 3) La trasposizione di detti orientamenti europei nelle politiche nazionali e regionali fissando obiettivi specifici e adottando misure che tengano conto delle diversità nazionali e regionali. 4) Il periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione *inter pares*, organizzate nel quadro di un processo di apprendimento reciproco. Op. cit., par. 37.

³⁵ Il MAC nella politica di ricerca e sviluppo presenta una relativamente complessa rete di iniziative sovrapposte e parallele, rendendo l'identificazione del MAC alquanto difficile. Queste iniziative operano accanto ai tradizionali strumenti di finanziamento del programma quadro e dei fondi strutturali e in parallelo alle iniziative correlate in politica dell'innovazione. Si possono identificare tre processi centrali che usano il MAC: 1) Il raggiungimento del 3% di PIL per promuovere l'investimento nella ricerca. 2) La strategia della mobilità. 3) Lo schema ERA-NET per indurre gli stati a coniugare politiche nazionali e programmi di finanziamento. Sul tema v. Å. GORNITZKA, *Coordinating policies for a "Europe of knowledge". Emerging practices of the 'Open Method of Coordination' in education and research*, Centre for European Studies. University of Oslo, Marzo 2005, www.arena.uio.no; N. MCGUINNESS, C. O'CARROLL, *Benchmarking Europe's lab benches: how successful has the OMC been in research policy?*, cit., 299 s.

³⁶ V. a questo proposito i saggi di J. SCOTT, D.M. TRUBEK, *Mind the gap: law and new approaches to governance in the European Union*, in *European Law Journal* 2002, 1 ss.; J. ZEITLIN, *Introduction: The Open Method of Co-ordination in Question*, in AA.VV., *The open method of co-ordination in action: the European employment and social inclusion strategies*, a cura di J. ZEITLIN, P. POCHET, Bruxelles 2005, 5 ss.

³⁷ V. C.M. RADAELLI, *The Open Method of Co-ordination: A New Governance Architecture for the European Union?*, Swedish Institute for European Policy Studies, Marzo 2003, <http://www.sieps.su.se>.

tica, soprattutto a causa del mancato raggiungimento degli obiettivi indicati³⁸.

Malgrado sia complesso valutarne l'efficacia reale, in generale l'esperienza dei primi anni di implementazione del MAC per la costruzione di SER confermava l'idea che l'azione e le misure europee andavano incontro a inevitabili insuccessi quando non adeguatamente coordinate con le "diverse strategie nazionali", soprattutto in tema di crescita e sviluppo³⁹.

2.2. La "quinta libertà"

Nel 2004 il Consiglio e la Commissione decisero di preparare un documento di verifica del processo di Lisbona e diedero mandato a un comitato presieduto dall'ex primo ministro olandese Wim Kok di stilare una relazione che mettesse in evidenza gli aspetti positivi e il cammino ancora da fare nella prospettiva della creazione di SER⁴⁰. Sulla base delle indicazioni del comitato Kok, nel luglio 2005 la Commissione europea tentò di rilanciare la Strategia di Lisbona. Venne presentato un ambizioso programma, rivolto agli stati membri, per indirizzare il completamento dei piani nazionali di riforma. Le parole d'ordine erano "growth" e "jobs"⁴¹.

Il rinnovamento della strategia di Lisbona adottato nel 2005 introduceva pure un sistema semplificato di verifica dei risultati raggiunti nel settore della scienza e della ricerca. Il sistema costringeva gli stati a presentare programmi di riforma nazionale (PRN) che includevano interventi

³⁸ CREST, *On the Application of the Open Method of Co-ordination in Favour of the Barcelona Research Investment Objective*, Bruxelles, Ottobre 2004, 1 ss.

³⁹ M. CITI, M. RHODES, *New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences*, European Governance Papers No N-07-01, 2007, http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2463/pdf/egp_newgov_N_07_01.pdf, 1 ss.

⁴⁰ Il report della Commissione Kok oltre a mettere in evidenza i fattori che avevano frenato la realizzazione della strategia di Lisbona confermava gli obiettivi precedenti (crescita, lavoro, ambiente, ecc.) come gli aspetti da cui l'Europa non poteva prescindere. V. sul punto W. KOK, *Facing the challenge—The Lisbon strategy for growth and employment*, Report from the high level Group chaired by Wim Kok, Marzo 2003, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement_process/past_enlargements/communication_strategy/kok_pr_en.pdf.

⁴¹ Si trattava di una correzione in quanto la Commissione estendeva gli obiettivi, oltre la sfera meramente economica, agli aspetti sociali della integrazione ("a fully fledged EU social model"). Dopo il rilancio del 2005, la nuova programmazione 2007-2013 della politica di coesione prevede che il 60 per cento dei fondi per le Regioni "convergenza" e il 75 per cento per le Regioni "competitività" siano destinati agli obiettivi di Lisbona.

micro-economici, macro-economici e politiche di lavoro al fine di raggiungere gli obiettivi del processo di Lisbona entro il 2008⁴².

Nel report stilato per identificare i progressi realizzati in questo settore durante il 2006, la Commissione sottolineò gli aspetti di merito e i punti di debolezza della strategia intrapresa auspicando la creazione di un "patto per la ricerca e l'innovazione rivolto a guidare l'agenda per un'Europa innovativa"⁴³. Questo report è alla base dell'avvio nel 2007 del VII Programma quadro⁴⁴, rivolto al rilancio della strategia di Lisbona nel settore della crescita⁴⁵.

Malgrado gli sforzi profusi, i progressi realizzati su questo piano dagli stati membri non risultavano in linea con quello che era atteso già dal 2005. I due punti di maggiore difficoltà menzionati riguardavano, da un lato, la *governance* della ricerca a livello europeo e, dall'altro, il rapporto tra gli stati membri e la Commissione nella implementazione della strategia europea⁴⁶. La critica alla mancanza di un effettivo sviluppo della nuova strategia trovava d'accordo molte istituzioni europee⁴⁷.

⁴² L'Italia, sulla base della nuova disciplina comunitaria, in coerenza con gli "Orientamenti strategici della Unione per la coesione" e nel quadro dei grandi orientamenti di politica economica (GOPE) e della strategia europea per l'occupazione (SEO), ha elaborato il "Quadro strategico nazionale 2007-2013" (QSN) e sulla base di questo il programma operativo nazionale (PON) e i programmi regionali POR.

⁴³ Il report faceva proprie le conclusioni della Commissione di quattro esperti presieduta da Esko Aho. E. AHO, *Creating an Innovative Europe*, Report from the High level Group chaired by Aho Esko, 23.

⁴⁴ Il PQ (di durata maggiore dei precedenti) si struttura in modo più coerente con quanto stabilito dalla politica di coesione (che va dal 2007 al 2013) e dalla decisione sulle prospettive finanziarie (con lo stesso periodo di programmazione).

⁴⁵ L'investimento della Commissione ammontava per il periodo considerato (2007-2013) a 50 miliardi di euro.

⁴⁶ Non mancavano critiche più forti che denunciavano l'inutilità di SER. V. ad es. quanto riporta Á. DE ELERA, *The European Research Area: on the way towards a European scientific community?*, cit., 565 ricordando che SER era visto come una etichetta vuota e non come lo sviluppo di una politica coerente.

⁴⁷ Sono particolarmente rilevanti per questo lavoro quelle provenienti dal Comitato economico e sociale e dal Comitato delle regioni. I due organi lamentavano la non chiara definizione degli obiettivi di Lisbona, la marginalizzazione della Commissione e l'eccessivo ruolo giocato dagli stati membri; elementi che contribuivano a rendere la politica sulla ricerca ancora troppo frammentata e poco utile per gli obiettivi generali dell'Unione europea. Anche sul piano dei risultati concreti, la nuova formalizzazione della strategia di Lisbona non raggiungeva alcuno degli obiettivi già fissati nel 2000, ovvero l'aumento della spesa in ricerca fino a raggiungere il fatidico 3% di PIL (soprattutto per la mancanza di investimenti privati – che sarebbero dovuti ammontare al 70% almeno della spesa complessiva) e la diminuzione del fenomeno della fuga dei cervelli verso l'America e l'Asia. V.

Il Consiglio europeo del marzo 2007 nella preparazione del secondo ciclo triennale della Strategia di Lisbona (2008-2010), sollecitò la Commissione a presentare una relazione interinale in vista della proposta di orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione. Nella medesima sede, il Consiglio invitò gli Stati membri al rafforzamento del mercato interno e della competitività, alla semplificazione del quadro normativo, rendendo più dinamica l'attività d'impresa⁴⁸.

Tra i dieci obiettivi chiave da realizzare entro il 2010 il Consiglio del 2007 introdusse un'interessante novità rispetto al passato, perché eresse la libertà di circolazione della conoscenza a "quinta libertà" europea, in aggiunta alle tradizionali quattro già protette a livello europeo (libertà di circolazione dei beni, dei servizi, delle persone e dei capitali)⁴⁹. In tale modo si intendeva chiaramente dare una base giuridica costituzionale nuova a SER e investire su un rinnovato orizzonte capace di includere anche i temi dell'occupazione dei giovani⁵⁰. Si assume che l'implementazione di SER si sarebbe realizzata attraverso molteplici azioni, tra cui la più importante era la rimozione delle barriere che impedivano la mobilità dei ricercatori⁵¹.

Il supporto politico dato alla creazione di SER ricevette un'ulteriore e più efficace stimolo nello stesso anno, attraverso la presentazione del libro verde della Commissione⁵². Il documento sceglieva di promuovere la costituzione di un network della eccellenza nella ricerca attraverso la concentrazione e la specializzazione dei centri europei⁵³. L'anno succes-

Opinion of the European Economic and Social Committee on 'The road to the European knowledge based society—the contribution of organised civil society to the Lisbon Strategy' (2006/C 65/18) [2006] OJ C 65/94; Resolution of the Committee of Region on revitalising the Lisbon strategy (2005/C 164/13) [2005] OJ C164/91.

⁴⁸ Il "Programma comunitario di Lisbona" (PCL) per il periodo 2008-2010 definì, analogamente ai programmi nazionali di riforma degli Stati Membri, le principali misure da attuare a livello comunitario per affiancare e rafforzare le azioni nazionali.

⁴⁹ M.-H. CHOU, *Constructing an internal market for research through sectoral and lateral strategies: layering, the European Commission and the fifth freedom*, cit.; M. CITI, M. RHODES, *New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences*, cit.

⁵⁰ M. DECARO, *Cronaca di un decennio nell'Unione europea, fra governance e government*, in AA.VV., *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea*, a cura di M. DECARO, Roma 2011, 50.

⁵¹ M.-H. CHOU, *Constructing an internal market for research through sectoral and lateral strategies: layering, the European Commission and the fifth freedom*, cit., 1059.

⁵² Commissione europea SEC(2007) 161, *Nuove prospettive per lo Spazio europeo della ricerca*.

⁵³ "È indispensabile una certa dose di concentrazione e specializzazione per rendere

sivo il Consiglio avviò la "Strategia di Lubiana"⁵⁴ adottando la "Visione 2020": un rinnovamento per SER che attingeva sia alle nuove disposizioni del Trattato di Lisbona e sia alla strategia "Europa 2020".

2.3. Il trattato di Lisbona

La rinnovata dimensione politico-strategica avviata nel 2008 trovava un contesto normativo del tutto rinnovato rispetto all'inizio del secolo⁵⁵. Il processo di integrazione-costituzionalizzazione dell'UE, dopo la battuta d'arresto del 2005, aveva ripreso slancio con l'elaborazione del Trattato di Lisbona. In termini generali, la riforma dei Trattati aiutava a focalizzare quanto, durante il primo decennio del secolo, il processo di "lisbonizzazione" (dell'economia) e quello di integrazione (del diritto) dell'UE si erano influenzati reciprocamente, dando una prima solida veste giuridica alla quinta libertà di circolazione della conoscenza, intesa come vero e proprio "bene comune europeo"⁵⁶.

La nuova fase di creazione di SER si apre con basi giuridiche rafforzate per la realizzazione del nuovo modello giuridico di "Unione"⁵⁷. È stato lucidamente rilevato che nove anni dopo è come se il Trattato di Lisbona fosse venuto in aiuto della strategia Lisbona, implementandone sia la disciplina *soft* che la strumentazione metodologica⁵⁸.

Nel settore della ricerca, il Trattato introduce alcune puntualizzazioni nel Titolo XIX (lo dimostra l'art. 179 TFUE che modifica l'art. 163 TCE⁵⁹).

possibile lo sviluppo di centri europei di eccellenza competitivi a livello mondiale e di una ricca rete di università e organismi pubblici di ricerca dell'intero territorio comunitario che siano in grado di soddisfare brillantemente le esigenze di ricerca e formazione a livello nazionale, regionale e settoriale". *Op. cit.*, 15.

⁵⁴ Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea n. 10231/2008, "Conclusioni sul lancio del 'Processo di Lubiana' - Verso una realizzazione completa di SER", <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010231%202008%20INIT>.

⁵⁵ Per un'analisi completa delle tappe istituzionali relative alla politica sulla ricerca v. P. FARISELLI, *Parte prima: ricerca, scienza e innovazione nell'Unione europea*, cit., 17 ss.

⁵⁶ M. DECARO, *Cronaca di un decennio nell'Unione europea, fra governance e government*, cit.

⁵⁷ Fondata su una pacifica convivenza sociale che tenga insieme gli stati e l'Europa, secondo l'ottica del benessere e il progresso delle comunità individualmente e collettivamente considerate. C. PINELLI, *Modello sociale europeo e costituzionalismo sociale europeo*, in *RDSS: Rivista di diritto della sicurezza sociale*, 2008.

⁵⁸ M. DECARO, *Cronaca di un decennio nell'Unione europea, fra governance e government*, cit.

⁵⁹ Qui, infatti, si faceva riferimento all'«obiettivo di rafforzare le basi scientifiche e

Si fornisce una base giuridica rinnovata alla cd. “economia della conoscenza” lanciata nel 2000 dal Consiglio europeo, integrata nel 2002 e infine riaffermata dal Consiglio europeo del 2007 con l’aggancio alla cd. quinta libertà⁶⁰, e si realizza un rinnovamento del MAC⁶¹.

Nello specifico, il Trattato porta tre importanti novità, in quanto a) chiarisce il sistema delle competenze tra UE e stati membri⁶², b) rafforza il coordinamento tra stati e c) trasforma il tradizionale approccio di *soft cooperation*, introducendo alcune procedure di controllo verticale e di interazione orizzontale (tra gli stati⁶³) che possano garantire ad Europa 2020 un sistema di governo più efficace⁶⁴.

Malgrado l’ambizioso obiettivo di dare un’importanza maggiore a SER, il TFUE attribuisce poco spazio all’Unione in questo settore. Il Titolo XIX, infatti, non va oltre le norme sulla attribuzione dei fondi europei. Le previsioni concernenti il programma quadro sono definite come lo strumento centrale per l’attuazione delle misure di politica europea in materia di ricerca e per la elaborazione dei relativi atti di esecuzione (programmi e regole di partecipazione)⁶⁵; anche l’art. 182, comma 5, che pre-

tecnologiche dell’industria della Comunità, di favorire lo sviluppo della sua competitività internazionale e di promuovere le azioni di ricerca ritenute necessarie ai sensi di altri capi del presente trattato»; con il nuovo art. 179 TFUE si parla anche della necessità di «realizzare uno spazio europeo della ricerca nel quale i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolino liberamente». Per un commento v. R. GIUFFRIDA, *Titolo XIX. Ricerca e sviluppo tecnologico e spazio*, in AA.VV., *Trattati dell’Unione europea*, a cura di A. TIZZANO, II ed., Milano 2014, 1597 ss.

⁶⁰ A. PILNIOK, *Changing European Governance of Research: A Public Law Perspective*, cit.

⁶¹ Un rinnovamento che tocca sia le forme tipiche del MAC (“iniziative finalizzate alla definizione di orientamenti e indicatori, all’organizzazione di scambi di migliori pratiche e alla preparazione di elementi necessari per il controllo e la valutazione periodici”) sia i settori (politica sociale art. 156; industria art. 173; ricerca e sviluppo art. 181).

⁶² Si dice che le competenze condivise possano essere esercitate solo dagli Stati membri, i quali mantengono la competenza, fino a quando l’Unione non esercita tale potere. Tale principio trova un limite nell’articolo 4 par. 3 TFUE, secondo il quale «Nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, l’Unione ha competenza per condurre azioni, in particolare la definizione e l’attuazione di programmi, senza che l’esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro». Tali competenze “parallele” dell’Unione e degli Stati membri possono creare problemi di coordinamento che sono affrontate dalle strutture di *governance* multi-livello.

⁶³ V. a questo proposito l’Art. 181 TFUE che assicura la coerenza e coordinamento tra l’azione degli stati membri e l’UE.

⁶⁴ P. FARISELLI, *Parte prima: ricerca, scienza e innovazione nell’Unione europea*, cit.

⁶⁵ A questo proposito v. gli artt. 185 e 187 TFUE.

vede una competenza aggiuntiva per la realizzazione di SER riguarda solo le regole esecutive sulla disciplina dei fondi⁶⁶.

L'UE, quindi, non acquisisce competenze dirette sulla disciplina delle organizzazioni di ricerca⁶⁷, ma solo poteri concernenti il finanziamento e la *governance* indiretta, per la quale deve comunque rispettare il potere degli stati.

L'evoluzione istituzionale si accompagna ad un nuovo contesto di strategie per la realizzazione di SER; strategie che è bene dirlo subito si intrecciano con le misure messe in campo dalle istituzioni europee per risolvere la grave crisi economica che ha colpito le economie di molti paesi europei a partire dal 2008.

Il piano di rilancio europeo per superare la crisi economica tiene conto degli obiettivi di Lisbona (miglioramento dell'occupazione e della crescita) e della necessità di rinnovare gli strumenti per una maggiore integrazione in materia di ricerca. L'anno di svolta per le attività messe in campo a contrasto della crisi è il 2010⁶⁸.

In continuità con il primo decennio, e tenendo conto dei limiti e del-

⁶⁶ Si legge «A integrazione delle azioni previste dal programma quadro pluriennale, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, stabiliscono le misure necessarie all'attuazione dello spazio europeo della ricerca».

⁶⁷ Eccezione fatta per il *Joint Research Center* e lo *European University Institute*. Per la disciplina di quest'ultimo v. S. KAUFMANN, *Das Europäische Hochschulinstitut: die Florentiner Europa-Universität in Gefüge des europäischen und internationalen Rechts*, Berlin 2003.

⁶⁸ Il 2 febbraio del 2010 la Commissione presenta una relazione, a cui s'allega un robusto documento statistico (SEC(2010)0114) sulla Strategia di Lisbona di cui si espongono successi e i fallimenti della medesima. L'11 febbraio 2010 l'allora Presidente della Commissione, José Manuel Barroso, anticipa "Europa 2020": una "exit strategy" «in grado di "fornire una risposta efficace alla crisi economica e finanziaria» e di offrire «una nuova ambizione e una coerenza europea al processo di ripresa dell'UE, tramite la mobilitazione e il coordinamento di strumenti nazionali ed europei». Il 3 marzo 2010 la Commissione formalizza la proposta funzionalizzando le strategie verso tre direttrici della crescita: intelligente, sostenibile e inclusiva (Commissione europea COM(2010) 2020, *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*). Infine, il 16 giugno 2010 il Parlamento approva la risoluzione sulla nuova *governance* economica per l'UE. Infine, il 16 giugno 2010 il Parlamento approva la risoluzione sulla nuova *governance* economica per l'UE. Secondo questa strategia la crescita si promuove mediante la conoscenza, l'innovazione, l'istruzione e la società digitale (c.d. crescita intelligente), rendendo la produzione più efficiente e competitiva ma attenta all'ambiente (c.d. crescita sostenibile), e incentivando la partecipazione al mercato del lavoro, l'acquisizione di competenze e la lotta alla povertà (c.d. crescita inclusiva). Cfr. M. DECARO, *Premessa*, cit., 23.

l'insegnamento dell'esperienza vissuta, nel 2010 la Commissione proietta per il 2020 «un quadro politico più ampio che permetta di promuovere non solo la crescita e l'occupazione, l'innovazione e la competitività, ma anche, nell'ambito di una società più partecipativa, lo sviluppo di un'economia più “verde”»⁶⁹. Il quadro generale ripresenta la crescita e l'occupazione al centro delle politiche europee⁷⁰.

Nel dicembre 2013 la Commissione lancia definitivamente Orizzonte 2020, il programma quadro attraverso il quale passeranno la maggioranza dei finanziamenti europei alla ricerca. Orizzonte 2020 ha tre priorità: a) generare una scienza di alto livello finalizzata a rafforzare l'eccellenza scientifica dell'Unione a livello mondiale (eccellenza scientifica); b) promuovere la *leadership* industriale mirata a sostenere in generale l'attività economica (*leadership* industriale); c) affrontare le sfide sociali individuate nella strategia Europa 2020 (sfide per la società)⁷¹. Come si può intendere si tratta ancora una volta degli stessi obiettivi indicati nel 2000⁷².

Per verificare la bontà di questa strategia la Commissione ha previsto report annuali di raggiungimento degli obiettivi prefissati. I due report del 2013 e del 2014 indicano un *trend* di sempre maggiore implementazione di SER. Cionondimeno, si evidenzia quanto la realizzazione di SER possa essere effettiva solo se, da un lato, le misure nazionali supporteranno il finanziamento della ricerca e le organizzazioni che presentano

⁶⁹ I nuovi obiettivi europei della ricerca sono a) la creazione di sistemi nazionali più effettivi, b) l'introduzione di una più stretta cooperazione e competizione tra paesi e c) la creazione di un effettivo mercato delle posizioni di ricercatore tra i paesi europei. European Commission COM(2012) 392 final, *A Reinforced European Research Area Partnership for Excellence and Growth*.

⁷⁰ Le conclusioni del Consiglio europeo del marzo 2012, confermate dalla successiva riunione di fine giugno, pongono al centro del confronto fra i vertici istituzionali degli Stati membri (e dell'Unione) un'intenzione inequivocabile: «la implementazione della strategia economica dell'UE» riguarda sia il consolidamento fiscale sia il sostegno alla crescita e all'occupazione. V. EUCO 4/2/12 REV. 2, (Co EUR 2) (CONCL 1).

⁷¹ Cfr. Come quinto considerando del Regolamento 1291/2013 che istituisce il programma quadro.

⁷² Non è un caso che l'art. 5 del Regolamento 1291/2013 indica gli stessi obiettivi di quindici anni fa: a) contribuire a costruire una società e un'economia basate sulla conoscenza e sull'innovazione nell'Unione mediante la mobilitazione di finanziamenti supplementari per la ricerca; b) lo sviluppo e l'innovazione e i contributi al conseguimento degli obiettivi in materia di ricerca e sviluppo, compreso l'obiettivo del 3 % del PIL per la ricerca e lo sviluppo in tutta l'Unione entro il 2020; c) il funzionamento dello Spazio europeo della ricerca (SER).

migliori *performances* e se, dall'altro, la grande parte dell'investimento privato proverrà principalmente da grandi imprese⁷³.

3. *La dimensione costituzionale della ricerca europea*

I passaggi e soprattutto le debolezze del processo di Lisbona sono per lo studioso di diritto costituzionale un utile banco di prova. Malgrado gli sforzi degli ultimi anni, il coordinamento delle politiche di ricerca degli stati è apparso quasi inesistente. Per contro, in quei settori in cui la sorveglianza e l'implementazione delle politiche sovranazionali è stata maggiore (come la politica monetaria e di quella economica) vi è stato un rafforzamento del ruolo delle istituzioni europee, e segnatamente della Commissione⁷⁴.

Malgrado ciò, la *governance* economica europea ha assunto oggi una sembianza costituzionale. Nell'ottica costituzionale anche le novità descritte hanno implicazioni serie per la garanzia dei diritti fondamentali ed economici, e soprattutto per la protezione della libertà di ricerca. Pur non ricalcando al momento l'Unione una realtà statale o federale, la ricerca a questo livello ha implicato rilevanti problemi di natura costituzionale. Proviamo da qui in avanti ad analizzarli.

3.1. *Rapporto UE-stati*

La storia degli ultimi quindici anni si intreccia con i mutamenti intervenuti non solo sul piano della "forma di governo", ma anche della "forma di stato" dell'Unione. La difficile creazione di SER denota il cambiamento che dopo il Consiglio di Nizza ha portato a strutturare diversamente il rapporto tra i cittadini e le istituzioni europee e tra gli stati membri e l'UE⁷⁵.

L'intervento europeo deve rispettare esigenze pubbliche riconducibili ai principi di natura costituzionale interni, come pure non trasformarsi in un condizionamento indebito della libertà di ricerca o in un mezzo per giustificare scelte arbitrarie sganciate dall'approvazione della comunità

⁷³ Cfr. European Commission COM(2014) 575, *ERA Progress Report 2014*.

⁷⁴ M. DECARO, *Cronaca di un decennio nell'Unione europea, fra governance e government*, cit., 63.

⁷⁵ C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rass. parl* 2008, 925 s.

scientifica⁷⁶. Non a caso la storia descritta in queste pagine trova un sicuro riferimento (e forse un contraltare) costituzionale nella previsione dell'art. 9 della Costituzione italiana, dove si legge che la promozione della cultura e della ricerca spetta a ogni soggetto pubblico nella misura del proprio ambito di competenza.

Perciò, l'introduzione dei valori garantiti a livello europeo sta lentamente facendo saltare l'idea politico-culturale impressa nella nostra Costituzione e quell'impianto che si fonda sul nesso tra gli artt. 9, 21, 33 e 34 in tema di cultura e ricerca⁷⁷, il cui punto di confluenza naturale è nello sviluppo della "personalità" di ogni individuo⁷⁸. L'impianto costituzionale interno è stato messo in crisi dagli indirizzi e dal diritto sovranazionale, sia per la parte di fissazione degli obiettivi e del finanziamento della ricerca⁷⁹ sia per il nuovo modo di intendere la ricerca a livello europeo, come essenzialmente un'attività "finalizzata" e non più libera nel fine⁸⁰. Tale finalizzazione, da un lato, evidenzia l'"investimento costituzionale" realizzato attraverso la ricerca come metodo per portare avanti le politiche europee (non è un caso che la politica che porta a SER intende promuovere "la conoscenza come bene comune"⁸¹) e, dall'altro, mostra lo sbilanciamento dell'equilibrio (discutibile) tra "ricerca scientifica e tecnica" (cioè la ricerca che risponde immediatamente alle risposte della col-

⁷⁶ Come è stato riconosciuto, negare sostegno finanziario ad una determinata ricerca è evidentemente un modo per impedire di svolgere questa ricerca. A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Barile)*, Padova 1990, *passim*.

⁷⁷ Su cui v. M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano 2003, *passim*.

⁷⁸ M. NIGRO, *Lo stato italiano e la ricerca scientifica: profili organizzativi*, in *Riv. trim di dir. pubbl.* 1972, 751 s.

⁷⁹ Con implicazioni logiche importantissime per il principio del pluralismo e dell'eguaglianza sostanziale. V. sul punto L. DEGRASSI, *Promozione della "ricerca scientifica" tra autonomie sub e sovra statuali*, in *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Milano 2011, *passim*.

⁸⁰ Rischio già messo in luce da A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, cit., 97 s.

⁸¹ In modo innovativo, rispetto al passato, la Strategia focalizza l'attenzione degli attori pubblici (statali e sovrali) e dei soggetti privati su quelli che, nella tradizione giuridica anglosassone, vengono definiti come "beni comuni" (*commons*), la cui proprietà appartiene alla comunità, dando la possibilità ai suoi membri di disporne liberamente. I beni comuni, quindi, possono essere sia materiali che immateriali: fra essi, infatti, si annoverano l'ambiente come ecosistema, le acque interne, le infrastrutture e i servizi di pubblica utilità; ma anche la sicurezza, la solidarietà, la fiducia sociale. M. DECARO, *Cronaca di un decennio nell'Unione europea, fra governance e government*, cit., 39.

lettività) e la "ricerca-pensiero" (cioè quella ricerca che riguarda la libertà del singolo studioso e l'autonomia delle comunità scientifiche)⁸².

La dimensione costituzionale di queste *policies* richiederebbe, a livello europeo, un maggiore investimento nella dimensione pubblica della ricerca e nella diffusione di centri di ricerca che dipendono direttamente dalle istituzioni europee e, a livello degli stati, nuove forme di cooperazione reciproca che siano capaci superare il sostanziale isolamento dei sistemi di ricerca nazionali⁸³.

L'Unione, invece, in questi anni non ha fatto altro che istituzionalizzare il meccanismo di attribuzione dei fondi gestiti all'interno dei "programmi quadro" e le forme di coordinamento e supporto date dalle Comunità (oggi UE) allo sviluppo della cooperazione tra gli stati secondo il principio di sussidiarietà⁸⁴.

3.2. Efficacia delle politiche europee

La realizzazione di SER ha sofferto del fatto che è stata considerata

⁸² Concetti già analizzati da M. BONINI, *La "libertà" di ricerca, dallo "stato sociale nazionale" al "welfare di mercato europeo"*, in AA.VV., *La ricerca scientifica tra stato e mercato. Ipotesi di collaborazione*, a cura di L. DEGRASSI, Napoli 2014, 71-73.

⁸³ Questi sistemi sono stati elaborati attraverso un processo storico a lungo termine e quindi la specializzazione nella ricerca è strettamente legata alla competitività in settori chiave di ogni stato. È quindi ragionevole che permangano ancora i vantaggi scientifici, tecnologici e istituzionali dei programmi di ricerca e di innovazione specificamente nazionali. Studi comparativi di sistemi nazionali e sociali dell'innovazione hanno ripetutamente dimostrato la forte radicazione dei sistemi di ricerca nel tessuto delle istituzioni locali come l'organizzazione della formazione, il grado di concentrazione di imprese manifatturiere, lo stile di intervento pubblico, l'applicazione della concorrenza, ecc. Per un approfondimento v. R. BOYER, *From the Lisbon Agenda to the Lisbon Treaty: national research systems in the context of European integration and globalization*, cit.

⁸⁴ Oltre a questi poteri, poco è stato dato all'Unione per raggiungere i risultati indicati nel 2020, sebbene il Trattato di Lisbona del 2009 fissi ora gli obiettivi di SER all'interno della legislazione primaria dell'Unione e allarghi gli obiettivi dell'azione europea al fine di includere la fissazione di linee guida e indicatori, la condivisione di *best practice* e valutazione tra pari. La competenza legislativa e amministrativa primaria sulla ricerca rimane per la gran parte in mano agli stati membri e la Commissione continua a esercitare il ruolo di mero burocrate dispensatore di denaro. Come rilevato, la strategia di Lisbona è percepita da molti osservatori come un esercizio di un potere tecnocratico (o clientelare) che non chiama in causa attività di policy-making sia a livello nazionale sia a livello europeo. Questa difficoltà può essere percepita come un puro problema di comunicazione tra policy-makers e cittadini, ma la questione rimane un importante esempio delle difficoltà che si riscontrano nei tentativi di europeizzazione di politiche statali. Cfr. *Op. cit.*, 107.

una mera componente tra le altre di una strategia di riforma strutturale complessiva (prettamente economica o legata comunque alla crescita); mentre sarebbe dovuta essere considerata come un pilastro della strategia di Lisbona.

La ragione di questo è semplice. Ricerca e sviluppo sono da sempre aree nebulose nella definizione delle politiche europee⁸⁵. Si tratta di aree che si trovano a cavallo tra molti settori (salute, agricoltura, educazione, imprese, energia, trasporti, ecc.) e che comprendono una lunga lista di attori politici e *stakeholders*, che vanno dalle università fino alle industrie.

Inoltre, c'è una grossa correlazione tra ricerca-sviluppo e il binomio crescita economica-competitività. Non è un caso, che la maggior parte dei documenti che l'UE è riuscita a sfornare contiene solo obiettivi vaghi senza un chiaro intendimento del nesso tra gli strumenti individuati e gli obiettivi messi in campo. La scelta di questa strategia è evidente. La vaghezza permette di non imporre standard precisi agli stati e di lasciare ampio spazio specie in relazione alle dimensioni delle diverse realtà. Potrebbe essere, infatti, irrealistico per l'UE promuovere lo stesso approccio generale per tutti gli Stati membri: ad esempio il raggiungimento di un obiettivo comune in tema di ricerca e sviluppo⁸⁶. Ciò ha evidentemente una ricaduta importante, non solo in termini strategici ma a livello dell'esercizio della libertà dei singoli ricercatori e della loro capacità di esercitare la cd. quinta libertà di circolazione.

Altro importante aspetto riguarda il nesso tra gli obiettivi strategici fissati nella strategia di Lisbona e gli strumenti di attuazione. Fin dalla loro comparsa nella Comunicazione del 2000 questi obiettivi appaiono molto vaghi, formati da un numero elevato di misure e di priorità. Ciò ha avuto un effetto dannoso per l'attuazione di alcuni meccanismi di base. Inoltre, i relativi incentivi finanziari non erano coordinati con l'attuazione dell'agenda europea.

La mancanza di chiarezza quanto agli strumenti di attuazione di queste politiche ha frenato l'effettività della strategia di Lisbona. Vero è che a differenza della disciplina sulla stabilità monetaria e di bilancio, che sono governate da clausole esplicite dei trattati insieme a strumenti di verifica dell'attuazione, l'Agenda di Lisbona non è stata fornita di alcuno strumento duro di attuazione.

⁸⁵ M.-H. CHOU, *Constructing an internal market for research through sectoral and lateral strategies: layering, the European Commission and the fifth freedom*, cit.

⁸⁶ R. BOYER, *From the Lisbon Agenda to the Lisbon Treaty: national research systems in the context of European integration and globalization*, cit., 109.

Se questo potrebbe essere un metodo promettente, in quanto lascia molto liberi gli stati di agire, la mancanza di strumenti europei di attuazione e implementazione obbligatori ha avuto effetti negativi per l'effettività dello stesso processo di Lisbona. In particolare, dal punto di vista operativo, l'applicazione del metodo di coordinamento aperto disegna, come si è detto, un quadro di programmazione generico e poco efficace. A ciò si aggiunga che gli eventi esterni che si sono succeduti dal 2000 fino a ora non hanno contribuito a creare un ambiente favorevole al buon funzionamento di una strategia sovraccarica di obiettivi poco coordinati, spesso confliggenti e, perciò, scarsamente coerenti sul piano politico, economico e sociale. A questo si aggiunge pure l'inerzia degli Stati membri, anch'essi responsabili della scarsa operatività e incisività del disegno strategico predisposto a Lisbona nella primavera del 2000⁸⁷.

Non è un caso, dunque, che lo stesso Parlamento europeo, nella Risoluzione del 16 giugno 2010 abbia riaffermato che "per il successo della nuova strategia" non si deve "continuare a fare assegnamento sul metodo del coordinamento aperto in campo economico, ma occorre fare più ampio ricorso a misure vincolanti"⁸⁸.

3.3. La garanzia della libertà di ricerca in Europa: tre miti da sfatare

La retorica di questi quindici anni ha collaborato a sovrastimare alcuni aspetti costituzionali della ricerca europea legati soprattutto alla garanzia della libertà di circolazione. Dei veri e propri "miti" della cui esistenza occorre prendere consapevolezza e fare chiarezza.

Il *primo* mito ruota intorno alla idea che la "circolazione della conoscenza" possa essere considerata come una libertà in sé. Il livello europeo ci ha mostrato come oltre ad essere un elemento fondamentale per la crescita individuale e del capitale sociale, con le scoperte tecnologiche e l'incremento della sua "forma intangibile" (digitale), la conoscenza possa diventare anche un "bene strategico" per lo sviluppo "sostenibile" della comunità⁸⁹. Su queste basi, come già visto, il Consiglio europeo

⁸⁷ M. DECARO, *Cronaca di un decennio nell'Unione europea, fra governance e government*, cit., 44.

⁸⁸ Parlamento europeo P7_TA(2010) 0224, *Risoluzione del 16 giugno 2010 sulla governance economica*.

⁸⁹ Su questi aspetti v. M. DECARO, *Cronaca di un decennio nell'Unione europea, fra governance e government*, cit., 39; C. HESS, E. OSTROM, *Studiare i beni comuni della conoscenza*, in AA.VV., *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, a cura di C. HESS, E. OSTROM, Milano 2007; E. OSTROM, *Governare i beni collettivi*, Venezia 2006.

della primavera del 2007 ha definito la libertà di circolazione della conoscenza come la “quinta libertà”.

Tuttavia, l'emergere di una quinta libertà ha mostrato il grande scarto tra il semplice obiettivo della mobilità dei ricercatori e gli effettivi e ideali “meccanismi del mercato del lavoro”. L'enfasi sulla libertà non è stata magicamente capace di creare un mercato del lavoro dei ricercatori. Solo nel lungo periodo (molto lungo) una mobilità collettivamente organizzata può mettere le basi per la costituzione di un mercato⁹⁰.

Inoltre, l'esperienza insegna che solo il mercato è capace di incentivare la mobilità dei ricercatori, sia internazionalmente che all'interno degli stati, e non viceversa. Secondo le statistiche ufficiali⁹¹, la maggior parte dei ricercatori che si muovono dopo il dottorato verso altri paesi alla ricerca di un impiego sono motivati dalla necessità di trovare un lavoro (che nel loro paese non esiste), piuttosto che dalla scelta consapevole di svolgere un periodo della propria carriera all'estero. Infatti, quando questi ricercatori si recano all'estero sono consapevoli che non torneranno mai nel paese di origine⁹².

Il *secondo* mito riguarda la mobilità transfrontaliera e in particolare la capacità di questa di incrementare automaticamente l'eccellenza nella capacità di ricerca.

L'enfasi messa sopra questo concetto è giustificabile solo qualora si possa documentare un forte “differenziale produttivo” nel lavoro di quei ricercatori appartenenti a un'istituzione che si recano presso un'altra struttura di un altro paese (o quando mettono in comune capacità). E comunque se la produttività maggiore è esclusivamente un attributo di ogni individuo, qualunque sia il contesto, allora la mobilità non dovrebbe avere importanza, specie in un momento come questo in cui la velocità delle comunicazioni elettroniche è tale che per lavorare insieme non oc-

⁹⁰ R. BOYER, *The variety of unequal performance of really existing markets: farewell to Doctor Pangloss?*, in AA.VV., *Contemporary Capitalism; The Embeddedness of Institutions*, a cura di R. HOLLINGSWORTH, R. BOYER, Cambridge 1997, 55 ss.

⁹¹ Per i primi anni di attuazione di SER v. i dati di S. MORANO FOADI, *Scientific mobility, career progression, and excellence in the european research area*, in *International migration 2005*, 134 ss.

⁹² Occorre, poi, tenere presente che nel momento attuale l'internazionalizzazione della ricerca riguarda soprattutto piccoli paesi che si aprono all'esterno per diversi motivi (lingua, attrazione di investimenti, mancanza di altre risorse, ecc.); di converso i grandi stati europei rimangono gelosi custodi della loro autonomia nella gestione e organizzazione della ricerca. Su questo v. T. MERI, *How mobile are highly qualified human resources in science and technology?*, in *Statistics in focus - Science and Technology 2007*, 1 s.

corre trovarsi fisicamente nello stesso posto. Il finanziamento europeo dovrebbe riguardare, perciò, solo quella mobilità che deriva dalle caratteristiche della struttura ospitante o che incentiva la costruzione di *network* tra i ricercatori.

Occorre, dunque, fare attenzione nel non sovrastimare le "esternalità transfrontaliere" generate dalla mobilità della conoscenza. La ricerca non può essere trattata costituzionalmente come un mero strumento per raggiungere fini economici. Deve essere un fine da realizzare per sé. Non può essere un'attività meramente "finalizzata".

Il percorso descritto nelle pagine precedenti ha mostrato che a livello europeo il MAC assume che il mero coordinamento tra gli stati membri sia un fattore determinante per ridisegnare le istituzioni economiche. L'impiego del MAC dovrebbe, cioè, generare "esternalità transfrontaliere" che interessano l'innovazione o la tecnologia. Per esempio, se un paese riformasse il proprio sistema di ricerca e innovazione, anche altri paesi con esso comunicanti o i cui lavoratori e imprese interagiscono dovrebbero ottenere effetti positivi come ricadute della prima riforma, cioè come esternalità transfrontaliere. Nell'esperienza di questi anni il processo di confronto, di mutuo apprendimento e di emulazione delle migliori pratiche a livello europeo non si è quasi mai verificato. Non vi sono stati esempi di "cicli virtuosi" in base ai quali paesi in ritardo hanno fatto progressi emulando riforme realizzate in altri paesi, e che questo abbia poi prodotto un'accelerazione del processo di crescita e di stimolo al mercato del lavoro. La prospettiva del coordinamento ha rivelato, infatti, che per rendere efficaci tali meccanismi nel lungo periodo le competenze legislative connesse dovrebbero essere trasferite a livello europeo, in modo da assorbire e distribuire – in modo più omogeneo tra i diversi paesi – le esternalità positive.

Ciò che la strategia di Lisbona e poi la creazione di SER non hanno considerato, dunque, è che la questione cruciale sta nel coordinamento e nella attuazione delle riforme all'interno di ogni singolo stato. Ciò è avvenuto solo in parte e per alcuni aspetti nel momento in cui a livello europeo nel 2004 si è ragionato sulle linee strategiche che gli stati avrebbero dovuto attuare a livello dei singoli "piani nazionali di ricerca" (PNR).

Il *terzo* mito riguarda la capacità dei meccanismi di mercato di stabilire da soli l'*output* della ricerca. Il tema ha generato notevoli equivoci. È tuttavia evidente che il valore sociale della nuova conoscenza eccede sempre l'appropriazione privata da parte dei ricercatori o delle imprese. La ricerca, in quanto legata alla conoscenza, ha la natura (costituzionale) di

bene pubblico. I risultati, perciò, potranno essere utilizzati da chiunque senza che ciò produca uno svantaggio al primo utilizzatore. Anzi, la società ha interesse alla più ampia diffusione della ricerca, specie se si tratta di ricerca di base. E per raggiungere questo risultato occorre non solo una regolazione ma un incentivo delle istituzioni pubbliche, anzitutto statali.

4. Conclusioni

La strategia che porta alla creazione di SER mira a dare una scala “europea” alla ricerca, trasferendo questi meccanismi dagli stati all’Unione. L’analisi realizzata usando le categorie del diritto costituzionale ha aiutato a mostrare i punti di forza e le debolezze della strategia europea.

Secondo la prospettiva qui introdotta si possono riconoscere tre tendenze diverse nello sviluppo delle *policies* della ricerca a livello europeo.

Prima tendenza. La difficile attuazione della Strategia di Lisbona dimostra quanto la scienza e la tecnologia siano soggette alle politiche nazionali che a loro volta dipendono dalla storia e dalle caratteristiche di un paese. Paradossalmente l’obiettivo di realizzare un “approccio comune europeo” trova il primo ostacolo nelle istituzioni governative degli stati membri.

Seconda tendenza. L’enfasi “regolatoria” sulla libertà di circolazione della conoscenza non ha generato automaticamente una maggiore libertà per i ricercatori. La ricerca dipende da fattori che non sono solo legati all’incentivo economico e alla promozione statale o sovranazionale. Inoltre, per certi settori la ricerca è così costosa (fisica, chimica, biologia, geologia, ingegneria aeronautica, ecc.) che lo spazio della cooperazione deve per forza di cose superare i confini europei.

Terza tendenza. Dall’esame degli atti europei emerge l’intento di voler funzionalizzare la scienza – nel breve periodo – alla produzione e – nel lungo periodo – alla innovazione e alla capacità di ricostruire la produttività statale. Una tendenza che rischia di determinare effetti contraddittori con i valori tradizionali e soprattutto di trasformare gli scienziati, come affermava A. Orsi Battaglini, in “lavoratori dipendenti” cui non solo è sottratta la scelta degli oggetti della ricerca e la cui utilità è proporzionale al livello di specializzazione, ma che rischiano di non essere neppure consapevoli del disegno complessivo della loro ricerca⁹³. In questa prospet-

⁹³ Cfr. A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà, legalità, mercato. Profili comparatistici del diritto della scienza*, in *Scritti per Mario Nigro*, 1, Milano 1991, 1456.

tiva è la stessa immagine di scienza che muta: non più "fattore di progresso" o "strumento di governo" ma semplice "variabile di contesto", che ha valore "in quanto piegata a servire interessi determinanti" e "sostanzialmente costruita da questi"⁹⁴.

⁹⁴ Cfr. A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, cit., 94.

