

Osservatorio sulle fonti

LA LEGISLAZIONE REGIONALE IN MATERIA DI RICERCA SCIENTIFICA

di *Marco Lunardelli*¹

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La ricerca e gli ambiti di intervento di Stato e regioni. – 2.1. Le tipologie di ricerca e l’approccio dei legislatori regionali. – 2.2. Le norme costituzionali rilevanti. Gli effetti sulle competenze delle regioni. – 3. Il carattere programmatico delle disposizioni statutarie sulla ricerca e le sue conseguenze. – 3.1. La menzione solo eventuale della ricerca negli statuti regionali. – 3.2. Le distinzioni in tema di ricerca nei testi statutari. – 3.3. L’efficacia giuridica delle disposizioni statutarie in materia di ricerca. – 4. Analogie e differenze nelle leggi regionali in materia di ricerca. – 4.1. Premessa. – 4.2. La disciplina della programmazione nel settore della ricerca. – 4.3. Gli organismi con funzioni consultive. – 4.4. Fondi e strumenti regionali per il finanziamento della ricerca. – 4.5. Le diverse accezioni del concetto di rete regionale in materia. – 5. La Provincia autonoma di Trento: una ‘specialità nella specialità’. – 5.1. Le peculiarità del contesto provinciale. – 5.2. I punti di contatto con le altre esperienze locali. – 5.3. Un recente intervento legislativo. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

La ricerca scientifica costituisce un tema suscettibile di innescare le considerazioni più disparate, a seconda della prospettiva che viene assunta - oggettiva ovvero (più o meno) critica - e degli aspetti che sono analizzati. Conviene subito precisare che un’impostazione ‘neutrale’ è decisamente preferibile. In pratica, è l’unico modo per non cadere nella tentazione di rilevare semplicemente le ben note patologie che affliggono il settore, soprattutto sul piano della scarsità dei finanziamenti. Nel momento in cui scegliamo di concentrare l’attenzione sulle disposizioni degli statuti e delle leggi regionali, abbiamo la possibilità di dedurre dal contenuto delle stesse la sussistenza di elementi comuni agli assetti locali in materia.

Non si tratta di vere e proprie costanti, nel senso matematico del termine, visto che le analogie rilevabili non arrivano mai ad abbracciare – o, almeno, non con intensità uniforme - tutte le esperienze regionali (oltre a quelle delle province autonome di Trento e Bolzano). Ciò nonostante, la presenza di previsioni e istituti che ricorrono in una pluralità di casi non deve sorprendere. Infatti, la ricerca non è certo l’unico ambito in cui è facile notare una circolazione di modelli a livello regionale. Tale circolazione, come si cercherà di dimostrare in seguito, acquisisce sfumature di vario tipo nel diffondersi da un contesto all’altro.

Peraltro, è pacifico che l’operazione di recepimento di soluzioni e formule normative adottate altrove porta sempre con sé - e questo è ben visibile con riferimento alla ricerca - un margine di aleatorietà. In effetti, quello che si adatta in modo quantomeno soddisfacente ad una determinata realtà regionale, in un’altra può creare effetti opposti o, comunque, richiedere molto più tempo perché vi sia un’accettazione del modello da parte della comunità di riferimento. Dato che il principio appena afferma-

¹ Dottore di ricerca in Scienze giuridiche nell’Università di Pisa.

Osservatorio sulle fonti

to risulta piuttosto intuitivo, bisogna ritenere che sia stato preso in debita considerazione dai legislatori locali.

2. La ricerca e gli ambiti di intervento di Stato e regioni

2.1. Le tipologie di ricerca e l'approccio dei legislatori regionali

Ciò premesso, è inevitabile riconoscere come la riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, operata con la Legge Costituzionale n. 3 del 2001, abbia segnato un momento di svolta fondamentale. In particolare, viene in rilievo l'art. 117, comma 3, Cost. Esso, a seguito della modifica, ha ricompreso tra le materie attribuite alla potestà legislativa concorrente tra Stato e regioni la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi.

A dire il vero, al riguardo, potremmo discutere perfino sull'opportunità dell'utilizzo del termine materia. In effetti, in dottrina è stata segnalata "l'impossibilità di ridurre la ricerca scientifica a materia, pur essendo dotata di una sua specificità e di un particolare statuto costituzionale", in quanto l'interesse pubblico afferente alla ricerca risulta essere duplice: "da un lato rileva la ricerca scientifica come valore in sé, in quanto attività diretta all'ampliamento della conoscenza; dall'altro come valore strumentale rispetto ad una pluralità di fini (economici, sanitari, ambientali, ecc.)"².

A conferma della plausibilità di tale osservazione, conviene far presente che la ricerca, intesa in senso ampio, viene comunemente articolata in una pluralità di categorie (o sottocategorie, se preferiamo sottolineare l'esistenza di un'origine unitaria). Peraltro, queste classificazioni sono intrinsecamente caratterizzate da un elevato livello di fumosità e genericità, il quale rischia di determinare gravi incertezze nel passaggio dalla fase teorica della pura fissazione di concetti a quella, pratica, dell'applicazione degli stessi. Sul punto, un aiuto significativo è venuto proprio dalla legislazione regionale. Infatti, in base alla summenzionata prassi della circolazione di modelli nei diversi contesti locali, molte leggi regionali hanno definito - spesso in un articolo *ad hoc* - i vari tipi di ricerca adottando criteri e terminologie assimilabili.

Dunque, sul piano astratto, possiamo notare un soddisfacente grado di armonizzazione delle normative

regionali in tema di definizioni rilevanti. Tali nozioni solitamente varcano i confini della ricerca in senso stretto e si spingono fino a ricomprendere i connessi temi dell'innovazione e del trasferimento tecnologico. I legislatori, oltre ad influenzarsi a vicenda, hanno indubbiamente risentito di orientamenti dottrinali diffusi e consolidati, concordi nell'individuare - quantomeno - tre tipologie principali: la ricerca di base o fondamentale, la ricerca applicata e lo sviluppo sperimentale³.

² G. ENDRICI, *La ricerca scientifica*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, parte speciale, tomo secondo, Milano, 2003, 1418.

³ Perani e Sirilli (*La dimensione regionale della ricerca e dell'innovazione*, in www.astrid-online.it, 2008, 7) hanno osservato che la ricerca di base o fondamentale "consiste nel lavoro sperimentale o teorico

Osservatorio sulle fonti

A titolo meramente esemplificativo, si ritiene opportuno menzionare la legge regionale del Lazio 4 agosto 2008, n. 13 e smi. Quest'ultima, all'art. 3 a), ha stabilito che la ricerca fondamentale è costituita da quei "lavori sperimentali o teorici svolti soprattutto per acquisire nuove conoscenze sui fondamenti di fenomeni e di fatti osservabili, senza che siano previste applicazioni o utilizzazioni pratiche dirette". Ai sensi della lettera b) del medesimo articolo, la ricerca applicata (chiamata dalla legge "ricerca industriale") ricomprende sia la "ricerca pianificata" sia le "indagini critiche miranti ad acquisire nuove conoscenze, da utilizzare per mettere a punto nuovi prodotti, processi o servizi o permettere un notevole miglioramento dei prodotti, processi o servizi esistenti".

Inoltre, secondo l'art. 3 c) della legge, si ha sviluppo sperimentale quando vengono poste in essere determinate attività caratterizzate da evidenti risvolti pratici. Si tratta, essenzialmente, della "acquisizione, combinazione, strutturazione e utilizzo delle conoscenze e capacità esistenti di natura scientifica, tecnologica, commerciale e altro, allo scopo di produrre piani, progetti o disegni per prodotti, processi o servizi nuovi, modificati o migliorati"⁴.

Naturalmente, quanto osservato finora non significa affatto che in dottrina le posizioni siano tutte pienamente conformi a siffatta impostazione e ai dettati normativi che ne hanno recepito il contenuto sostanziale⁵. Anche sul piano del diritto positivo

intrapreso principalmente per acquisire nuove conoscenze sui fondamenti dei fenomeni e dei fatti suscettibili di osservazione, non finalizzato ad una specifica applicazione ed utilizzazione". Invece, la ricerca applicata, pur consistendo anch'essa "nell'investigazione dei fenomeni per acquisire nuove conoscenze", si caratterizza per essere "essenzialmente finalizzata ad una pratica e specifica applicazione o utilizzazione". A sua volta, lo sviluppo sperimentale rappresenta un passaggio ulteriore e presuppone entrambe le tipologie di ricerca suddette. In particolare, con tale espressione si intende "il lavoro sistematico, basato sulle conoscenze acquisite attraverso la ricerca e l'esperienza pratica, condotto al fine di produrre nuovi materiali, prodotti e servizi, di adottare nuovi processi, sistemi e servizi, o di migliorare significativamente quelli già prodotti o adottati".

⁴Recependo principi che possono ormai essere considerati - senza alcun dubbio - pressoché pacifici, in ragione della diffusione capillare degli stessi, la disposizione ha aggiunto: "Può trattarsi anche di altre attività destinate alla definizione concettuale, alla pianificazione ed alla documentazione concernenti nuovi prodotti, processi e servizi. Tali attività possono comprendere l'elaborazione di progetti, disegni, piani e altra documentazione, purché non siano destinati a uso commerciale. Rientra nello sviluppo sperimentale la realizzazione di prototipi utilizzabili per scopi commerciali e di progetti pilota destinati a esperimenti tecnologici e/o commerciali, quando il prototipo è necessariamente il prodotto commerciale finale e il suo costo di fabbricazione è troppo elevato per poterlo usare soltanto a fini di dimostrazione e di convalida".

⁵Ad esempio, Luzzatto ("*Terza missione*" delle università: la situazione italiana, in www.astrid-online.it, 2012, 4), al fine di criticare la drastica separazione concettuale tra le varie tipologie di ricerca, ha affermato: "[...] non ha senso pretendere di separare con l'accetta - come qualcuno tenta di fare - la ricerca "pura" o "di base", che si colloca in una dimensione nazionale o magari planetaria sicché non si porrebbe per essa un problema di rapporto col territorio, dalla ricerca tecnologica o per l'innovazione, la sola per la quale tale rapporto sarebbe rilevante; sappiamo invece che non si tratta di una variabile dicotomica, e che si va dalla scienza disinteressata a quella applicata attraverso un continuo di passaggi intermedi".

Osservatorio sulle fonti

non è ravvisabile una completa omogeneità. Le regioni hanno talvolta assunto decisioni di politica legislativa differenti.

In alcuni casi, le leggi locali si sono semplicemente preoccupate di specificare i concetti con altre distinzioni. Per quanto riguarda l'aspetto appena indicato, paradigmatico è il caso della legge regionale del Veneto 18 maggio 2007, n. 9. Essa, dopo aver ripreso le nozioni suddette, ha operato ulteriori classificazioni. In particolare, sono state individuate la ricerca cooperativa e quella collettiva come fattispecie aggiuntive e tra loro diverse, nonostante l'apparente contiguità terminologica⁶.

2.2. Le norme costituzionali rilevanti. Gli effetti sulle competenze delle regioni

La determinazione del contenuto delle diverse tipologie di ricerca non è né superflua né semplicemente volta a soddisfare una qualche esigenza di stampo prettamente dogmatico. Al contrario, si tratta di un'operazione preliminare indispensabile per comprendere quali sono gli ambiti di operatività, rispettivamente, dello Stato e delle regioni nel settore *de quo*. Infatti, non bisogna dimenticare che accanto all'art. 117, comma 3, Cost. - anzi, ancor prima di esso sul piano logico e sistematico - troviamo l'art. 9 Cost. Il comma 1 dello stesso ha affidato alla Repubblica il compito di promuovere "lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica".

Tale disposizione riconosce e tutela la ricerca scientifica libera, qualificata spesso come *'curiosity oriented'*. In essa si sostanzia il minimo comune denominatore dell'autonomia costituzionalmente garantita alle università e agli enti pubblici di ricerca. È una leva che deve necessariamente essere azionata per conseguire non solo ulteriori traguardi della scienza, ma anche un complessivo miglioramento delle condizioni di vita della comunità⁷.

Dall'art. 9, comma 1, Cost. si ricava che "è imprescindibile, nell'attuale contesto costituzionale, l'iniziativa e l'attività dei poteri statali per creare le condizioni più fa-

⁶ Nel dettaglio, l'allegato A della legge - in attuazione di quanto previsto dall'art. 3, comma 1, della medesima - ha stabilito, alla lettera c), che per ricerca cooperativa si intende "l'attività di più imprese aventi in comune problemi o bisogni specifici, che affidano la realizzazione di tutta o di una parte consistente delle attività di RST a un esecutore di ricerca (uno o più ricercatori associati ovvero una o più università, centri o laboratori di ricerca) conservando la proprietà dei risultati ottenuti". La ricerca collettiva, a differenza di quella cooperativa, concerne "progetti di lunga durata". Essa è stata definita dalla lettera d) come "l'attività di ricerca scientifica e tecnologica svolta da un esecutore di ricerca (uno o più ricercatori associati ovvero una o più università, centri o laboratori di ricerca) per conto di camere di commercio, associazioni industriali o raggruppamenti di imprese al fine di ampliare la base delle conoscenze di un numero elevato di imprese, migliorando così il livello generale della loro competitività".

⁷ "L'autonomia delle università e degli enti di ricerca ha un fondamento comune: la ricerca scientifica libera, *curiosity oriented*, che si sviluppa (art. 9 Cost.) con il riconoscimento a comunità di studiosi di scegliere obiettivi e metodi di ricerca. Solo dallo sviluppo della ricerca libera possono derivare avanzamenti delle conoscenze che produrranno anche progresso scientifico, sviluppo, capitale umano qualificato" (F. MERLONI, *Il ruolo dello Stato nel sistema universitario e della ricerca e l'organizzazione delle funzioni di governo*, in www.astrid-online.it, 2013, 4).

Osservatorio sulle fonti

vorevoli per lo svolgimento della ricerca scientifica”⁸. Quindi, lo Stato ha il dovere di porre in essere azioni positive, cioè consistenti in un *facere*, in modo da garantire la “predisposizione delle condizioni, mezzi e strumenti per una più compiuta esplicazione e sviluppo”⁹ della ricerca.

La norma costituzionale in discorso, inoltre, si collega direttamente alla libertà dell’insegnamento, dell’arte e della scienza di cui all’art. 33, comma 1, Cost. In pratica, è stato attribuito allo Stato tanto un ambito di “intervento “autonomo” in relazione alla disciplina delle istituzioni di alta cultura, università e accademie di cui all’art. 33 Cost.” quanto uno attinente “ad attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurarne un migliore espletamento sia organizzando direttamente le attività di ricerca sia promuovendo studi finalizzati”¹⁰.

L’art. 9, comma 1, Cost. ha individuato altresì una porzione della ricerca scientifica - ovviamente di base - “che non appartiene a nessun livello di governo, ma è promossa dalla Repubblica”¹¹, principalmente mediante l’assegnazione di risorse finanziarie. Al riguardo, è legittimo sostenere che è stata enfatizzata la configurazione della ricerca quale valore costituzionalmente protetto, “in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenza rigorosamente delimitati”¹². L’efficace espressione “ricerca di senso”, coniata dalla dottrina¹³, sta appunto ad indicare l’insieme di quelle attività di ricerca che sono intrinsecamente idonee a produrre risultati dei quali tutta la comunità scientifica e, più in generale, l’intera collettività possono beneficiare.

Ciò detto, però, è parimenti pacifico che la ricerca scientifica costituisce una materia trasversale, il che ci obbliga a tentare di identificare *a priori*, per quanto possibile, l’effettiva sfera di competenza regionale in materia. Tra l’altro, alcuni autori e la Corte Costituzionale¹⁴ hanno sostenuto che l’art. 9, comma 1, Cost., rivolgendosi testualmente alla Repubblica e non allo Stato, sarebbe destinato ad esplicare i propri effetti programmatici anche nei confronti delle regioni.

Indipendentemente da quest’ultimo appiglio, piuttosto formale, è innegabile che le regioni, soprattutto dopo la riforma del Titolo V, hanno un’ampia competenza nel

⁸ G. BIANCO, *Ricerca scientifica (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Digesto IV ed. Disc. Pubbl.*, XIII, Torino, 1997, 360.

⁹ S. LABRIOLA, *Libertà di scienza e promozione della ricerca*, Padova, 1979, 40.

¹⁰ A. MARI, *La promozione della ricerca e dell’innovazione tra Stato e regioni*, in *Regioni e attività produttive - Rapporto sulla legislazione e sulla spesa. Il punto sulle materie*, Milano, 2008, 177 ss.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, libertà accademica e valori costituzionali*, in *Nuove dimensioni dei diritti di libertà. Scritti in onore di P. Barile*, Padova, 1990, 96.

¹⁴ La Corte Costituzionale ha sostenuto siffatta tesi, già più di un decennio prima dell’entrata in vigore del nuovo Titolo V, essenzialmente con riferimento alla diversa materia dell’ambiente, in particolare nelle sentenze nn. 151, 152 e 153 del 1986 e nelle pronunce nn. 192 e 210 del 1987.

Osservatorio sulle fonti

settore. Essa si estende ben oltre i confini della ricerca strumentale¹⁵, svolta per finalità specifiche - essenzialmente - da enti dipendenti dalle regioni stesse¹⁶, e di quella applicata. Infatti, può considerarsi superata quella condizione che richiedeva la sussistenza (nonché la dimostrazione) di “un effettivo interesse regionale” in merito “al concorso regionale nel compito statale di promozione della ricerca”¹⁷, intesa - in questo caso - come ricerca di base o fondamentale.

In definitiva, da un lato, nella materia della ricerca appare evidente la necessità che il Ministro dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (MIUR) - cioè un organo di vertice, centrale e unitario - continui ad avere rilevanti poteri di programmazione, indirizzo, coordinamento e finanziamento. Di conseguenza, non è oggettivamente possibile per lo Stato “abdicare ad una responsabilità diretta ed attiva”¹⁸. Dall’altro lato, a seguito dell’entrata in vigore della Legge Costituzionale n. 3 del 2001, le regioni hanno, senza alcun dubbio, la facoltà di esercitare, nel proprio territorio di riferimento, poteri quantomeno parzialmente analoghi a quelli ministeriali. Si tratta di poteri che - come si vedrà in seguito - sono stati disciplinati nell’ambito di legislazioni dirette a razionalizzare l’esercizio degli stessi.

Tuttavia, - è opportuno essere chiari sul punto - ciò non significa che le regioni finiscano in concreto per sostituirsi al livello di governo statale nel compimento di azioni volte a promuovere quella ricerca fondamentale con riferimento alla quale non esiste un vero e proprio titolare formale della relativa competenza. Ciò, per due ragioni principali. Anzitutto, perché altrimenti la previsione dell’art. 9, comma 1, Cost. rischierebbe di venire stravolta. Inoltre, bisogna considerare che spetta ad ogni singola regione, nell’esercizio della propria discrezionalità politica (o, se si preferisce, politico-amministrativa), decidere se finanziare o meno attività di ricerca di questo tipo. Anche semplici calcoli elettorali da parte del presidente di una giunta regionale e della maggioranza consiliare che lo sostiene potrebbero sconsigliare l’erogazione di fondi, l’attribuzione di incentivi e perfino la stipulazione di intese ed accordi di programma che vadano in simile direzione.

Insomma, al riguardo, verrà compiuta un’attenta valutazione di opportunità politica. In effetti, i vantaggi arrecati da attività di ricerca di base risultano tendenzialmente meno evidenti o, comunque, meno immediati rispetto ai casi in cui la regione sem-

¹⁵ “La ricerca strumentale può considerarsi «potere implicito», connesso alle varie competenze amministrative, e dunque localizzabile ai diversi livelli territoriali secondo i modelli organizzativi di volta in volta prescelti. Essa è di norma destinata a seguire le materie [...]” (G. ENDRICI, *op. cit.*, 1442).

¹⁶ Peralto, sulla base di un’impostazione probabilmente troppo rigorosa e certamente distante dal concreto dispiegarsi dei rapporti nell’ambito delle amministrazioni regionali, qualcuno ha osservato che, nonostante la presenza della ricerca strumentale, nel nostro ordinamento la scienza è sempre e comunque libera in base all’art. 33, comma 1, Cost. Dunque, non sarebbe giuridicamente corretto identificare uno spazio d’azione per una ricerca non autonoma, bensì eteronoma (G. CORSO, M. MAZZAMUTO, *La libertà della scienza*, in G. CORSO, A. LA SPINA (a cura di), *Il Consiglio nazionale delle ricerche-Cnr. Strutture e funzioni*, Bologna, 1994, 181).

¹⁷ G. BIANCO, *op. cit.*, 367.

¹⁸ G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Regioni*, 2000, n. 6, 1256.

Osservatorio sulle fonti

plicemente decida “di dotarsi di mezzi tecnico-scientifici e di avvalersi di attività conoscitive - sia organizzando direttamente le attività di ricerca, sia promuovendo studi finalizzati - allo scopo specifico di un migliore espletamento di funzioni regionali [...]”¹⁹.

3. Il carattere programmatico delle disposizioni statutarie sulla ricerca e le sue conseguenze

3.1. La menzione solo eventuale della ricerca negli statuti regionali

Circa la metà delle regioni italiane ha menzionato espressamente la ricerca scientifica nel proprio statuto, talvolta abbinandola alla differente ma connessa nozione di innovazione. Le altre regioni, invece, hanno omesso qualsiasi riferimento esplicito. Tra queste rientrano tutte le regioni a statuto speciale. Dato che solo alcuni statuti regionali hanno dedicato una disposizione al tema, potrebbero sorgere dei dubbi circa l'utilità di un'apposita previsione. In realtà, è indiscutibile la discrezionalità politica dei singoli legislatori regionali nel riempire di contenuti di dettaglio le competenze legislative concorrenti di cui all'art. 117, comma 3, Cost. Risulta altrettanto innegabile come spetti ad ogni consiglio regionale decidere, in base alla propria 'sensibilità', cosa inserire e cosa non inserire nello statuto.

In altri termini, non è configurabile alcuna corrispondenza biunivoca tra la presenza o meno di riferimenti alla ricerca nel documento statutario e l'effettivo grado di intervento nel settore. Insomma, omettere di menzionare la ricerca nel suddetto testo non significa compiere una scelta di principio nella direzione di una sorta di soccombenza della stessa rispetto ad altri valori di rilievo regionale.

Un caso emblematico, al riguardo, è costituito dalla regione Lazio, il cui statuto²⁰ risulta privo di richiami espliciti alla ricerca. L'art. 7, comma 1, si è limitato a ricomprendere tra gli obiettivi prioritari “la diffusione dell'istruzione e della cultura”. In realtà, potremmo anche seguire un'interpretazione estensiva e far rientrare la ricerca in uno dei due concetti. Qualora decidessimo di ancorare la ricerca al primo di essi, sarebbe possibile altresì utilizzare, quale appiglio testuale, la lettera h) del comma 2, laddove ha previsto espressamente la promozione “dell'istruzione in ogni sua forma e grado”. Peraltro, appare piuttosto evidente che si tratterebbe, sostanzialmente, di una forzatura.

Comunque, a prescindere dalla volontà di condurre una siffatta operazione esegetica, resta il fatto che la Regione Lazio è molto attiva nell'incentivare e finanziare (spesso nella forma del cofinanziamento) la ricerca all'interno del territorio di riferimento. È noto come il Lazio, nell'ambito del panorama nazionale, costituisca una delle regioni che investe maggiormente nelle attività di ricerca ed innovazione, so-

¹⁹ Corte Costituzionale, sentenza 21 dicembre 2000, n. 569.

²⁰ Approvato con la legge regionale 11 novembre 2004, n. 1.

Osservatorio sulle fonti

prattutto in quelle svolte dalle università e dagli enti pubblici di ricerca. I fondi provenienti dal mondo imprenditoriale risultano, invece, piuttosto limitati²¹.

Un discorso simile vale per la Regione Emilia-Romagna. Sebbene anch'essa possa vantare una posizione di rilievo nella promozione di attività di ricerca ed innovazione e nell'organizzazione del relativo sistema (nell'ambito del quale spicca, per la sua tradizione ed importanza storica, l'Università di Bologna), lo statuto non contiene previsioni espresse in merito²². L'art. 5, comma 1, d), al dichiarato fine di valorizzare la libertà di iniziativa economica - dunque, avendo come principali destinatarie le imprese private - ha affidato alla Regione il compito di "promuovere l'innovazione ed il progresso scientifico e tecnologico".

È agevole notare che siffatta formula richiama palesemente l'art. 41, comma 1, Cost. Se anche decidessimo di interpretarla nel senso di ricomprendere nel proprio ambito di operatività la ricerca, verrebbe in rilievo essenzialmente la ricerca applicata piuttosto che quella di base o fondamentale. Ciò, comunque, presupporrebbe un'incisiva operazione ermeneutica avente ad oggetto il testo dello statuto²³.

3.2. *Le distinzioni in tema di ricerca nei testi statutari*

Una volta chiarito che l'eventuale mancanza di una menzione esplicita della ricerca negli statuti non incide in alcun modo sull'ampiezza del ruolo assolto dalle regioni, si ritiene opportuno criticare un'opinione dottrinale che ha distinto gli statuti stessi in base al modo in cui hanno concepito la ricerca scientifica. In particolare, secondo questa tesi, alcuni di essi avrebbero considerato la ricerca come valore autonomo dell'ordinamento²⁴. Sarebbero così enfatizzati la libertà, costituzionalmente garantita, dello svolgimento della ricerca e, soprattutto, i benefici che quest'ultima è in grado

²¹ La Regione è pienamente consapevole di questa palese disomogeneità tra sfera pubblica e privata nell'erogazione dei finanziamenti alla ricerca e all'innovazione. Infatti, il Programma strategico regionale per la ricerca, l'innovazione ed il trasferimento tecnologico per la IX legislatura periodo 2011-2013 (5), approvato dalla Giunta regionale con deliberazione 17 giugno 2011, n. 287, non ha potuto fare a meno di rilevare "un forte ruolo del finanziamento pubblico alla ricerca e all'innovazione a fronte di una sempre più contenuta incidenza proveniente dal settore privato". Il concetto è stato ribadito e specificato nel medesimo documento (9) laddove sono stati elencati i seguenti punti di forza dell'assetto regionale della ricerca ed innovazione: "Alta incidenza della spesa pubblica in R&S (Enti pubblici di ricerca e Università) rispetto alla media nazionale; alta concentrazione di laureati in classi di laurea scientifica; alta concentrazione di personale addetto alla R&S; diffusione dei processi innovativi tra imprese di dimensioni medio-grandi; elevata presenza di infrastrutture di ricerca, di cui: 12 Università; 29 Enti pubblici di ricerca; 164 Laboratori pubblici e privati accreditati dal MIUR". Invece, quanto agli aspetti negativi del sistema regionale, tra di essi è stata inserita la "limitata propensione del sistema privato (in particolare delle PMI) in spesa per R&S". Inoltre, è stata evidenziata la sussistenza di "scarsi rapporti tra imprese e settore pubblico della ricerca nella gestione di progetti innovativi e trasferimento tecnologico".

²² Approvato con la legge regionale 31 marzo 2005, n. 13 e smi.

²³ Ancora più difficile sarebbe ricondurre il ruolo della Regione in materia di ricerca all'art. 6 dello statuto. Esso si è limitato a prevedere, tra gli obiettivi da perseguire in tema di politiche sociali, alla lettera d), "la promozione della conoscenza" e, alla lettera g), "la promozione e il sostegno della cultura".

²⁴ "Una prima direzione considera la ricerca scientifica in modo autonomo, senza ancorarla a specifiche materie" (A. MARI, *op. cit.*).

Osservatorio sulle fonti

di apportare al progresso della scienza e alla società in generale²⁵. Altri statuti, invece, ricollegherebbero direttamente la ricerca alle università e ad altri organismi²⁶. Dunque, dagli stessi si ricaverebbe che le attività del settore esistono in quanto vi sono soggetti incaricati dall'ordinamento di porle in essere²⁷.

Ora, in prima battuta, questa tesi potrebbe anche apparire dotata di una sua fondatezza. In effetti, talvolta leggendo i testi degli statuti si ha l'impressione che i consigli regionali abbiano inteso configurare le regioni come enti territoriali incaricati di sostenere la ricerca in quanto tale. Tuttavia, non si capisce come sia possibile separare concettualmente l'obiettivo della promozione della ricerca dagli organismi che operano nel settore *de quo* e hanno sede nel relativo territorio.

Questi ultimi non possono non venire in rilievo nel momento in cui il livello di governo regionale definisce e successivamente attua la propria *policy* finalizzata a favorire le attività di ricerca. In altri termini, è difficile pensare ad interventi da parte di una certa regione che non abbiano come destinatari - più o meno diretti - i soggetti che istituzionalmente agiscono in materia, in primo luogo le università.

Tra l'altro, è possibile trovare conferma della ragionevolezza di tale posizione sul piano del diritto positivo. Ad esempio, l'art. 12 dello statuto della Regione Puglia²⁸, al comma 3, ha stabilito che la Regione "sostiene la ricerca scientifica e, al fine di radicarne la diffusione sul territorio, favorisce intese anche con il sistema universitario pugliese". Questa disposizione dimostra che, sebbene la ricerca possa essere concepita come valore autonomo, la promozione della stessa non può non implicare un coinvolgimento almeno degli atenei situati nel territorio regionale.

²⁵ Secondo tale teoria, costituirebbe un tipico esempio di questa impostazione l'art. 5 dello statuto della Regione Marche (legge regionale 8 marzo 2005, n. 1 e smi.), che - al comma 4 - ha obbligato la Regione a favorire "lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnologica". Un altro caso sarebbe dato dallo statuto della Regione Toscana (pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Toscana in data 11 febbraio 2005 e poi modificato dalla legge statutaria regionale 8 gennaio 2010, n. 1). In particolare, l'art. 4, alla lettera i), ha individuato tra le finalità prioritarie che devono essere perseguite "la promozione della scienza e, nel rispetto della persona umana, della libertà di ricerca scientifica". Inoltre, la lettera n) del medesimo articolo ha aggiunto che la Regione è tenuta a promuovere "un contesto favorevole alla competitività delle imprese, basato sull'innovazione, la ricerca e la formazione". È evidente, quindi, che lo statuto toscano ha espressamente preso in considerazione tanto la ricerca fondamentale quanto quella applicata, svolta a stretto contatto con il mondo imprenditoriale.

²⁶ "Una seconda direzione tende a legare la ricerca scientifica al rapporto con le università" (A. MARI, *Ibidem*).

²⁷ Sempre secondo l'opinione in discorso, rientrerebbe tra le disposizioni basate su questo approccio l'art. 14 dello statuto della Regione Piemonte (legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1 e smi.). Esso, al comma 2, ha stabilito: "La Regione sostiene ed incentiva la ricerca anche in collegamento con Università, Fondazioni e Istituti di ricerca". Il legame tra la promozione della ricerca e gli atenei presenti all'interno del territorio di riferimento è ancora più esplicito nell'art. 14 dello statuto della Regione Umbria (legge regionale 16 aprile 2005, n. 21 e smi.). Tale articolo, al comma 2, ha disposto quanto segue: "La Regione riconosce il ruolo centrale dell'Università degli studi di Perugia e dell'Università per Stranieri per il progresso culturale e tecnologico, per lo sviluppo della ricerca scientifica e per il sostegno all'innovazione dei settori produttivi della comunità umbra. Promuove a tal fine forme di intesa e di collaborazione".

²⁸ Approvato con la legge regionale 12 maggio 2004, n. 7.

Osservatorio sulle fonti

Inoltre, la previsione menzionata ha colto nel segno anche laddove ha identificato nelle intese e, quindi, - più in generale - negli strumenti consensuali i mezzi idonei a consentire il raccordo degli attori della ricerca, tra i quali tradizionalmente primeggiano, per importanza, le università. Infatti, si tratta della trasposizione in norme scritte delle dinamiche dei rapporti tradizionalmente riscontrabili nella prassi tra i soggetti in questione. Cristallizzare anche nel testo statutario siffatte dinamiche può essere visto come il sintomo di un buon livello di maturità posseduto dal legislatore regionale.

Un altro statuto dal quale emerge la sostanziale interdipendenza tra la promozione della ricerca e il mondo accademico è quello della Regione Veneto²⁹. In particolare, ai sensi dell'art. 6 e) di tale statuto, la Regione “riconosce la centralità e l'autonomia dell'università e valorizza la ricerca”. Ad ulteriore riprova del fatto che questa è la logica che il legislatore ha seguito, l'art. 14 ha previsto la predisposizione di forme di coordinamento nell'esercizio delle “funzioni metropolitane del territorio regionale” anche in materia di “ricerca e università”.

Vi è poi una classificazione, già accennata in precedenza, sulla quale non si può non convenire, ma che si rivela più formale che sostanziale. Essa si preoccupa di distinguere gli statuti che hanno menzionato esplicitamente solo la ricerca dagli statuti che hanno affiancato ad essa anche l'innovazione. In effetti, anche in questo caso tutto dipende da quella che potremmo definire come la ‘sensibilità stilistica’ dei vari consigli regionali.

Non si discute che, oggigiorno, ritenere di sostenere la ricerca senza dare altresì impulso all'innovazione è piuttosto utopistico: significherebbe, in pratica, ignorare una delle due facce di una stessa medaglia. Anzi, le politiche volte a stimolare i processi di innovazione da parte delle imprese, più o meno collegati ai risultati di ricerche condotte in ambito accademico, finiscono per essere spesso le più prolifiche nel breve periodo. Le stesse, infatti, sono capaci di produrre effetti ben visibili sul mercato e facilmente utilizzabili in termini statistici.

Al contempo, appare utile segnalare come solitamente l'esplicito riferimento all'innovazione nello statuto non solo corrisponda all'adozione di una specifica *policy* al riguardo, ma presupponga altresì l'esistenza di un contesto geografico in cui sia rinvenibile un tessuto imprenditoriale consistente. Un esempio paradigmatico, in merito, è costituito dallo statuto della Regione Lombardia. Anzitutto, l'art. 2, comma 4, e) dello stesso ha attribuito al livello di governo regionale il compito di promuovere la libertà della ricerca, costituendo così un'altra ipotesi di evidente richiamo al testo costituzionale.

Rileva, però, soprattutto l'art. 10, che è dedicato specificamente alla ricerca e all'innovazione. In particolare, il comma 1 ha riconosciuto, in termini generalissimi, l'importanza della ricerca e dell'innovazione e la loro funzionalità al conseguimento degli obiettivi economici e sociali, quindi al miglioramento delle condizioni di vita della comunità di riferimento. Il comma 2, invece, è entrato un po' più nel dettaglio,

²⁹ Approvato con la legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1.

Osservatorio sulle fonti

sottolineando come gli interventi regionali di promozione e sostegno - in termini organizzativi, gestionali e finanziari - siano destinati ad avere ad oggetto non solo “l’innovazione tecnica, scientifica e produttiva”, ma anche la ricerca “di base e applicata”. Infine, il comma 3, sostanzialmente, ha preso atto della necessità di adeguare i procedimenti amministrativi in materia alle peculiarità del settore e, principalmente, alle esigenze sottese all’innovazione.

3.3. L’efficacia giuridica delle disposizioni statutarie in materia di ricerca

Tuttavia, a prescindere dalle disquisizioni sugli aspetti di cui sopra, la questione fondamentale è comprendere quale sia l’efficacia delle disposizioni in materia di ricerca contenute negli statuti regionali. Tali previsioni hanno un evidente carattere programmatico, in quanto consistono nella fissazione di obiettivi, criteri e indirizzi, formulati sotto forma di enunciazioni di principio piuttosto generiche. In pratica, alle regioni sono stati affidati compiti di promozione da assolvere in futuro senza una scadenza ben precisa e, soprattutto, senza l’irrogazione di sanzioni in caso di inerzia.

La Corte Costituzionale si è occupata di questo tema principalmente nelle sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004. Essa ha adottato un orientamento che è stato oggetto di commenti contrastanti, ma prevalentemente critici, da parte della dottrina. In particolare, la Consulta ha affermato nella sentenza n. 372/2004 che alle “proclamazioni di finalità da perseguire” contenute negli statuti, “anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello statuto”.

La Corte ha poi aggiunto: “[...] tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti”. Il ragionamento è stato ulteriormente chiarito attraverso la precisazione che “non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali “a competenza riservata e specializzata”, cioè di statuti di autonomia”. Questi ultimi sono tenuti a rispettare in tutto e per tutto i principi sanciti o - comunque - ricavabili dalla Costituzione italiana.

Sempre in base a questa impostazione, dal “carattere non prescrittivo e non vincolante delle enunciazioni statutarie di questo tipo” si ricaverebbe che “esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa”. Con questa statuizione, la Corte, in pratica, si è ricollegata ad un proprio orientamento più risalente, ponendosi in linea di sostanziale continuità con lo stesso³⁰.

³⁰ In particolare, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 829/1988, ha osservato che è pienamente legittima “una presenza politica della regione, in rapporto allo Stato o anche ad altre regioni, riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle

Osservatorio sulle fonti

Premesso che le summenzionate sentenze del 2004 della Consulta non hanno avuto ad oggetto né la ricerca né l'innovazione, non vi è alcun dubbio che la Corte è competente ad accertare la sussistenza di una totale armonia tra le previsioni statutarie e il testo costituzionale³¹. Non c'è niente di strano in tutto ciò: il sindacato ad essa rimesso consiste proprio in una valutazione di conformità alla Costituzione.

Tuttavia, la Consulta è andata oltre e ha dichiarato non l'illegittimità, ma piuttosto l'inefficacia giuridica delle disposizioni programmatiche in questione. In pratica, a parere della Corte, dal mero significato politico o culturale di queste affermazioni si ricaverebbe la loro equiparazione alle dichiarazioni solitamente rinvenibili nei preamboli dei testi di legge. Appare evidente come questa posizione risulti piuttosto forte³² e, contestualmente, criticabile.

Anzitutto, bisogna partire dalla distinzione tra il contenuto “necessario” e quello “eventuale” dello statuto³³. Se è innegabile che l'art. 123, comma 1, Cost. ha individuato nella “forma di governo” e nei “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” quel contenuto di cui gli statuti regionali devono essere provvisti, niente si dice in merito a quanto va ad aggiungersi a questo zoccolo duro. Quindi, l'inefficacia giuridica delle disposizioni programmatiche non è una conseguenza oggettiva e inevitabile della mancata corrispondenza tra le stesse e il suddetto art. 123 Cost. In altre parole, non può essere completamente esclusa, almeno sul piano astratto, l'ipotesi in cui, nonostante l'autorevolissima soluzione adottata dalla Consulta, un qualche organo giudiziario decida di riconoscere carattere normativo alle enunciazioni in discorso³⁴.

singole materie indicate nell'art. 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della regione medesima”.

³¹ Tra l'altro, la Corte nella sentenza n. 2/2004, che ha ripreso sul punto la sentenza n. 304/2002, ha precisato che il precetto di cui all'art. 123, comma 1, Cost. in base al quale le disposizioni degli statuti devono risultare “in armonia con la Costituzione” obbliga gli statuti a rispettare non solo la lettera della Costituzione, ma anche “lo spirito” di essa. Quanto a quest'ultima espressione, in dottrina è stato notato: “In realtà la chiave dell'enigma dell'armonia con la Costituzione va ricercata nel vincolo per lo statuto a rispettare i principi generali (non solo i principi supremi) dell'ordinamento costituzionale, anche se desumibili da disposizioni non riferite espressamente all'ordinamento regionale” (M. OLIVETTI, *Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*”, in www.forumcostituzionale.it, 2004).

³² Come è stato correttamente rilevato, “non è cosa da poco in termini istituzionali affermare che (almeno alcune del)le dichiarazioni solenni con cui le regioni hanno aperto l'atto più significativo della propria autonomia normativa, cioè lo statuto, possono tranquillamente restare dove sono grazie all'irrelevanza normativa delle medesime” (M. CAMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Le Regioni*, 2005, n. 1-2, 21 ss.).

³³ Corte Costituzionale, sentenza n. 40/1972.

³⁴ “[...] a parte il fatto che ci troviamo di fronte al fatto insolito di un giudizio di inammissibilità fondato su caratteristiche materiali e non formali dell'atto impugnato, quegli enunciati continuano ad essere parte di atti-fonte sicché non si può escludere che, andando in contrario avviso rispetto alla Corte costituzionale, attori giuridici e anzitutto organi giudiziari siano indotti a trattare quelle statuizioni alla stregua di disposizioni normative, ovvero di disposizioni dalle quali è consentito trarre norme giuridiche” (S. BARTOLE, “Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico”, in *Le Regioni*, 2005, n. 1-2, 11 ss.).

Osservatorio sulle fonti

È stato sottolineato che le regioni hanno riempito gli statuti “di contenuti eventuali fino a farli apparire delle “minicostituzioni””³⁵. Dunque, la Corte Costituzionale avrebbe agito al fine di prevenire la produzione di effetti determinati da “tale “illusione costituzionale” soprattutto nei confronti degli organi regionali (o locali) destinatari delle indicazioni degli statuti”³⁶. In ogni caso, ciò non significa che il contenuto eventuale degli statuti regionali venga ritenuto totalmente superfluo e irrilevante.

Infatti, è pacifico che le regioni sono legittimate ad inserire negli statuti regionali norme programmatiche. Queste ultime rappresentano “l’espressione e l’affermazione delle principali scelte di indirizzo politico-istituzionale di ciascuna Regione, trovando il loro fondamento [...] nella natura e nel ruolo della Regione quale ente a fini generali, portatrice degli interessi complessivi della collettività rappresentata”³⁷. Gli obiettivi, i principi e i criteri di ampio respiro fissati dalle disposizioni in questione sono destinati ad indirizzare gli organi politici regionali tanto nell’esercizio delle potestà legislative, amministrative e decisionali in generale quanto nello svolgimento delle c.d. funzioni costituzionali.

Quest’espressione, coniata dalla dottrina pubblicistica tradizionale, si sostanzia sia nella facoltà, attribuita dall’art. 121, comma 2, Cost., per ciascun consiglio regionale di presentare proposte di legge al Parlamento nazionale sia nel potere di richiedere il referendum abrogativo e quello costituzionale. Tale potere, previsto rispettivamente dagli artt. 75, comma 1, e 138, comma 2, Cost., spetta a cinque consigli regionali. L’ambito di operatività di siffatte funzioni è generalizzato e, quindi, non vincolato al riparto di competenze legislative di cui all’art. 117 Cost. Peraltro, con riferimento alle enunciazioni *de quibus*, “un’efficacia “giuridica” limitata all’area delle funzioni “costituzionali” delle Regioni, pur essendo in astratto predicabile, presenta una tenuità tale da sconfinare nell’irrelevanza”³⁸.

Come si è visto, la Consulta, al riguardo, ha sbarrato le porte a qualsiasi forma di equiparazione tra statuti regionali e Costituzione repubblicana. In dottrina, tuttavia, è stato rilevato che l’orientamento adottato dalla Corte non ha spiegato sulla base di quale meccanismo “sia possibile in astratto che atti-fonte dell’ordinamento dettino enunciati giuridicamente totalmente inefficaci”³⁹. Un ragionamento ineccepibile sul piano logico richiederebbe quantomeno di indicare il motivo per cui “formule normative identiche per struttura, poste identicamente da un atto fonte del diritto positi-

³⁵ R. DICKMANN, *Le sentenze della Corte sull’inefficacia giuridica delle disposizioni “programmatiche” degli statuti ordinari (nota a Corte Cost., 2 dicembre 2004, n. 372, e 6 dicembre 2004, nn. 378 e 379)*, in www.federalismi.it, 2005, n. 3, 7.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ G. PASTORI, *Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2005, 1.

³⁸ “Si tratta, infatti, di un’efficacia, in ultima analisi, sprovvista dell’unica sanzione che la renderebbe tangibile: l’illegittimità degli atti regionali che confliggano con gli enunciati statutari di tipo programmatico” (A. D’ATENA, *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, in A. D’ATENA (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 55 ss.).

³⁹ A. ANZON, *L’ “inefficacia giuridica” di norme “programmatiche”*, in *Costituzionalismo.it*, 2004, n. 2, 2.

Osservatorio sulle fonti

vo, possano cambiare natura ed efficacia a seconda che siano collocate nella Costituzione o in uno Statuto regionale, e dunque a seconda dell'atto normativo che li esprime⁴⁰.

Quanto a quest'ultimo aspetto, è necessario che esistano dei limiti alla discrezionalità politico-legislativa delle regioni nell'elaborazione dei propri statuti. La Legge Costituzionale n. 3/2001 non ha certo trasformato l'Italia in uno stato federale vero e proprio. Però, non si può neanche negare che siano stati compiuti dei passi in questa direzione, per quanto contestabili nelle loro modalità di esecuzione.

Dunque, non si vedono ostacoli insormontabili alla configurazione di una parziale assimilazione, che - comunque - non può finire per tradursi in una totale parificazione, tra la Costituzione e gli statuti. Bisogna partire dalla constatazione che la Corte stessa ha sanzionato con l'inefficacia e non con l'illegittimità le disposizioni programmatiche degli statuti ritenute in contrasto con il testo costituzionale. Essa ha evitato di provocare la loro totale eliminazione dal mondo del diritto, rispettando così "l'aspirazione degli organi politici regionali che hanno adottato tali statuti a rappresentare le originalità politiche e culturali delle comunità di riferimento"⁴¹. Il passaggio ulteriore consiste nell'affermare, in via interpretativa, l'esistenza di una contiguità, sia pure sottoposta a restrizioni e condizioni, tra statuti e Costituzione repubblicana⁴².

D'altra parte, è indispensabile avere la piena consapevolezza di quanto sia complesso procedere ad una siffatta operazione ermeneutica. Infatti, non si può ignorare che la Costituzione ha provveduto a distinguere tra il popolo, al quale appartiene la sovranità ai sensi dell'art. 1, e le popolazioni, intese come le comunità territoriali coinvolte in procedimenti decisionali di livello locale⁴³. A sua volta, la Corte Costituzionale, soprattutto nelle sentenze nn. 106/2002 e 306/2002, si è preoccupata di sottolineare la netta differenza tra il *nomen* Parlamento e il termine consiglio regio-

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ R. DICKMANN, *op. cit.*, 6.

⁴² "Vero è che la Corte distingue gli Statuti, in quanto fonti regionali a competenza riservata e specializzata, dalla Carta costituzionale, ma è indubbio che viene così contraddetto un precetto ermeneutico che consiglia di trarre da ogni atto fonte tutti i possibili significati normativi" (S. BARTOLE, *op. cit.*).

⁴³ Ci si riferisce, in particolare, agli artt. 57, comma 5, 132, 133, comma 2, Cost., nonché a due disposizioni transitorie: la IV e la XI.

Osservatorio sulle fonti

nale⁴⁴. Il primo risulta caratterizzato da alcuni elementi peculiari non estensibili ad organi istituzionali, sia pure rappresentativi, di ambito territoriale più ridotto⁴⁵.

Abbiamo già evidenziato che l'autonomia degli statuti regionali è sottoposta a limiti imprescindibili. Uno di questi consiste, senza dubbio, nell'unità nazionale, intesa come categoria generale atta a ricomprendere al proprio interno le diverse identità politiche e culturali regionali⁴⁶. Allo stesso tempo, però, la circostanza che tali sottoinsiemi siano iscritti in un insieme più ampio, onnicomprensivo, non implica affatto una tendenziale uniformazione. Anzi, le differenze tra le regioni anche - e soprattutto - nelle enunciazioni di principio costituiscono un dato di fatto essenziale: si tratta di una serie di peculiarità impossibili da eliminare⁴⁷. Si ritiene doveroso segnalare altresì che pressoché tutti gli statuti regionali hanno riconosciuto espressamente l'unità e l'indivisibilità della Repubblica come principio supremo da rispettare⁴⁸.

Non possiamo nemmeno trascurare il fatto che la ricerca scientifica non è certo uno degli ambiti che normalmente vengono in rilievo quando si discute dei confini della potestà statutaria regionale. I valori ai quali di solito ci si riferisce sono altri.

⁴⁴ In particolare, la Consulta, nella sentenza n. 106/2002, ha affermato che “il termine Parlamento rifiuta di essere impiegato all'interno di ordinamenti regionali. Ciò non per il fatto che l'organo al quale esso si riferisce ha carattere rappresentativo ed è titolare di competenze legislative, ma in quanto solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile. In tal senso il *nomen* Parlamento non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa, connotando, con l'organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell'organizzazione costituzionale. Ed è proprio la peculiare forza connotativa della parola ad impedire ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere e che è ineluttabilmente evocata dall'impiego del relativo *nomen*”.

⁴⁵ “Il concetto di Parlamento non è applicabile al Consiglio regionale, mancante della molteplicità, dell'intensità delle funzioni tradizionalmente attribuite al Parlamento e di una pari investitura. Diversamente dal Parlamento, il Consiglio regionale è composto di un'unica assemblea, non sussistendo quella particolare complessità politica” (B. DI GIACOMO RUSSO, *L'esclusività del nomen iuris Parlamento alla luce delle sentenze della Corte Costituzionale n. 106 e 306 del 2002*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2003, 5).

⁴⁶ “Deve in particolare ritenersi implicito nella Costituzione che l'unità repubblicana accoglie e riassume *nella* dimensione unitaria dell'identità nazionale *tutte* le originalità delle popolazioni locali, che si esprimono *attraverso* le (e *nell'ambito* delle) autonomie locali: in tale sintesi si riconosce il popolo italiano nella sua consistenza di entità variegata sotto il profilo storico-culturale ma giuridicamente indeclinabile” (R. DICKMANN, *Popolo e popolazioni nella Costituzione e negli statuti*, in www.federalismi.it, editoriale 22/2004, 3).

⁴⁷ Lo stesso Dickmann (*op. ult. cit.*, 3-4), pur evidenziando l'impossibilità di qualsivoglia assimilazione tra popolo e popolazioni locali, ha riconosciuto che “la ripartizione del territorio nazionale in regioni ed altri enti locali è concepita per favorire e valorizzare questa unità conciliandola con le originalità locali, di cui consiste e si alimenta alla luce del processo storico che è all'origine del formarsi dell'identità nazionale. In tal senso si giustifica il favore della Repubblica per le autonomie locali, sulla base di quanto previsto dall'articolo 5 della Costituzione”.

⁴⁸ A titolo meramente esemplificativo, l'art. 1, comma 1, primo periodo, dello statuto della Regione Campania (legge regionale 28 maggio 2009, n. 6) è formulato nei seguenti termini: “La Campania è Regione autonoma nell'unità ed indivisibilità della Repubblica, secondo le norme della Costituzione, dell'Unione Europea e del presente Statuto”.

Osservatorio sulle fonti

Essi hanno a che fare con scelte di principio effettivamente più delicate, quali il rapporto tra la famiglia tradizionale e le varie forme di convivenza tra individui ovvero la questione dell'estensione del diritto di voto agli immigrati. Comunque, visto che la ricerca è essa stessa un valore, è legittimo interrogarsi circa il ventaglio di soluzioni astratte che si dischiudono dinanzi al livello di governo regionale.

In precedenza abbiamo notato che le regioni, in linea di massima, non sono autorizzate a sostituirsi allo Stato per quanto concerne gli interventi a sostegno della ricerca rimessi al secondo. Tuttavia, almeno in teoria, il legislatore locale potrebbe decidere di instaurare una sorta di rapporto competitivo e concorrenziale con lo Stato stesso nella predisposizione delle azioni dirette a promuovere la ricerca. Tra l'altro, anche a prescindere dalla legittimità o meno di una 'copertura' da parte dell'art. 117, comma 3, Cost., il settore *de quo* ne beneficerebbe, soprattutto quanto all'ammontare di risorse finanziarie ottenibili.

Questa prospettiva non appare incompatibile con le modifiche introdotte dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240, che pure ha attribuito al 'centro', quindi al MIUR, tutta una serie di nuovi e rilevanti poteri concernenti molteplici aspetti della materia⁴⁹. Anzi, l'evidente inadeguatezza strutturale del Ministero, del cui apparato amministrativo viene spesso sottolineata la debolezza, potrebbe stimolare un ruolo crescente delle regioni⁵⁰. Tale ruolo, che in prima battuta può risultare antitetico rispetto alla suddetta centralizzazione delle funzioni, costituisce uno scenario da prendere in considerazione. Se non proprio in chiave competitiva, potremmo avere un incremento degli interventi regionali nel settore quantomeno in termini di integrazione sul piano organizzativo, gestionale e finanziario.

Tornando, ora, al tema delle disposizioni programmatiche, - come si è cercato di spiegare - la Corte Costituzionale ha imboccato la via della distinzione radicale tra quelle inserite negli statuti regionali e quelle contenute nella Costituzione. L'inefficacia giuridica delle prime deriverebbe dalla sostanziale assimilazione delle stesse alle enunciazioni di principio tipiche di un preambolo, il quale è materialmente

⁴⁹ "Le diverse componenti del sistema sono state [...] sottoposte a nuove regole, talune delle quali espressione di nuove funzioni collocate presso l'amministrazione statale, chiamata così a nuovi, e più estesi, interventi in un settore il cui funzionamento e la cui organizzazione, per effetto della legge n. 240/2010, sono fatti dipendere da scelte, in molta parte, ricondotte al «centro»" (C. BARBATI, *Il governo del sistema universitario, ovvero la «riforma incompiuta»*, in www.astrid-online.it, 2013, 1).

⁵⁰ "La riforma, avviata dalla l. n. 240/2010, mentre investe il sistema universitario, introducendo innovazioni, funzionali e organizzative, che interessano la stessa amministrazione statale del settore non coinvolge l'apparato ministeriale il quale rimane esente da qualsivoglia adeguamento capace di renderlo interlocutore delle nuove esigenze, anche di governo, del sistema universitario. I mutamenti che si richiederebbero anche al Ministero sono consegnati a soluzioni esterne, costituite come altri centri di riferimento per l'esercizio delle nuove funzioni e per la definizione e l'applicazione delle nuove regole. Il governo del sistema universitario si sottrae così progressivamente alle scelte di un Ministero «debole», gravato nel suo stesso vertice politico-amministrativo dal peso sbilanciante dell'altro sistema, quello dell'Istruzione, privato di molta parte delle risorse che le tante riorganizzazioni, in funzione di revisione quantitativa e non sempre qualitativa della spesa pubblica, non hanno salvaguardato né valorizzato e, anche per questo, incapace di ripensare il proprio ruolo" (*Ivi*, 3-4).

Osservatorio sulle fonti

rinvenibile in alcuni statuti regionali⁵¹. In altre parole, l'orientamento della Corte è volto ad equiparare alle proclamazioni dei preamboli quelle disposizioni che, sia pure inserite in un vero e proprio testo normativo, vengono ritenute mere dichiarazioni di criteri generali e obiettivi.

Al riguardo, suggeriamo di evitare un approccio troppo rigoroso. Infatti, è chiaro che se prendiamo le mosse da un'analisi oggettiva delle circostanze di fatto esistenti al momento della redazione e adozione delle diverse 'carte di valori', dobbiamo giungere alla conclusione della palese difformità tra la Costituzione e gli statuti. La prima è stata emanata in presenza di condizioni storiche irripetibili⁵². Però, non è scontato che solo queste ultime siano in grado di legittimare l'imposizione di vincoli al legislatore ordinario.

Potrebbe in astratto essere considerato irragionevole il conferimento ai consigli regionali, così come composti a seguito delle più recenti elezioni, del potere di fissare obblighi giuridici e precetti di vario tipo nei confronti delle future maggioranze politiche. Peraltro, è possibile modificare gli statuti esistenti - purché venga seguita una specifica procedura - e, quindi, correggere il tiro di alcune scelte, magari ritenute improprie da parte di una classe politica rinnovata. Oltretutto, qualcuno in dottrina ha individuato in questa facoltà di modifica la riprova indiretta del carattere giuridico delle disposizioni statutarie di tipo programmatico⁵³.

Bisogna altresì tenere conto del settore che interessa ai nostri fini. Con riferimento alla ricerca scientifica potremmo ritenere che eventuali vincoli imposti al legislatore regionale 'contingente' siano riconducibili, come già si è visto, alla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni di cui all'art. 117 Cost. Comunque, anche qualora non si aderisca a questa impostazione, non sembra condivisibile quell'opinione dottrinale secondo cui le enunciazioni di principio degli statuti finirebbero per risultare inutili⁵⁴ e, addirittura, potenzialmente dannose⁵⁵.

⁵¹ In particolare, sono dotati di un preambolo, collocato in una posizione tale da costituire una sorta di premessa al testo normativo, gli statuti delle regioni Emilia Romagna, Liguria, Marche e Piemonte.

⁵² “[...] le norme programmatiche della Costituzione vigente presentano una originale e non emulabile forza giuridica che si ricollega alla funzione stessa della Carta, introduttiva di un nuovo ordine costituzionale fondato su valori e presupposti storici e politici irripetibili” (R. DICKMANN, *Le sentenze della Corte* cit., 7).

⁵³ “Se di semplici opzioni politiche si tratta, infatti, che succedrebbe quando, in ragione di una successiva consultazione elettorale, una diversa maggioranza e soprattutto una diversa presidenza si facesse portatrici di orientamenti in materia del tutto diversi e magari opposti? Con ogni probabilità si verificherebbe una situazione davvero singolare: o l'accettazione, se nulla venisse mutato, della problematica coesistenza nello stesso soggetto, nello stesso momento e in nome della stessa collettività, della rappresentazione di domande politiche contraddittorie o addirittura opposte; o la paradossale conseguenza, quando si mettesse mano allo statuto per adeguarne le disposizioni al nuovo corso, di avere per tale via la conferma (sub specie di peculiare veste giuridica necessitata) della normatività degli originari principi statutari. La conferma, cioè, del carattere che si era negato in premessa” (M. CAMMELLI, *op. cit.*).

⁵⁴ “Chi ritiene che le sentenze della Corte abbiano umiliato l'autonomia regionale forse sbaglia obiettivo; a screditarla è invece proprio l'esplicita dichiarazione che gli Statuti fanno dell'incapacità della Regione di risolvere i problemi che ci si limita semplicemente ad elencare. È una vecchia regola: qualsiasi legislatore quando non sa che cosa fare per risolvere un problema, pone una norma programmatica di

Osservatorio sulle fonti

Naturalmente, ciò non significa che sia sempre e comunque corretto attribuire efficacia precettiva, quindi normativa, alle disposizioni statutarie che consistono palesemente in proclamazioni di principio. Spesso tali previsioni traggono ispirazione dal testo della Costituzione così profondamente da ripeterne il significato sostanziale. In altri termini, è “tutt’altro che infrequente che, sia pure con formule discontanti dalla lettera del documento costituzionale, gli statuti ne riproducano la sostanza normativa”⁵⁶.

In questi casi è inevitabile accertare che il requisito dell’innovazione dell’ordinamento è carente, per cui il carattere giuridico risulta difficilmente rinvenibile. Infatti, è piuttosto agevole rendersi conto di come tali disposizioni, “benché a struttura normativa, manchino di ogni valore aggiunto”⁵⁷. Ai nostri fini vengono in rilievo, soprattutto, le ipotesi in cui uno statuto si limita a riconoscere la libertà della ricerca scientifica ovvero ad affidare alla regione un compito generico di promozione in materia. Un chiaro esempio, al riguardo, è costituito dallo statuto della regione Toscana⁵⁸.

In realtà, gli statuti non si spingono quasi mai oltre questi confini, rimettendo alle singole leggi regionali l’attuazione dei criteri e indirizzi generali dettati dalle proclamazioni statutarie. Tuttavia, prefigurare in astratto soluzioni diverse, nel settore della ricerca ed innovazione, è utile quantomeno sotto due aspetti. In primo luogo, soltanto prese di posizione ‘coraggiose’ possono consentire il superamento, dal punto di vista concettuale, della tesi che esclude la possibilità per gli statuti di vincolare i legislatori regionali ordinari nelle materie di cui all’art. 117, comma 3, Cost.

Da una parte, ammettere la sottoposizione di questi ultimi tanto ai principi fondamentali fissati dalla legge statale quanto a quelli stabiliti dagli statuti comporta un elevato rischio di incoerenza, qualora suddetti principi non siano coordinati⁵⁹. Dall’altra, non pare assurdo, come già si è notato in precedenza, ritenere che nel settore possa affiorare e svilupparsi progressivamente una sorta di logica competitiva

principio” (R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni*, 2005, n. 1-2, 15 ss.).

⁵⁵ “[...] quando un legislatore introduce su un certo problema una norma programmatica, questa norma sarà senz’altro disomogenea e conflittuale con il resto dell’atto normativo che la contiene. Infatti, se il legislatore in questione non dispone degli strumenti per risolvere il problema, e non sa “ingegnerarlo” introducendo da subito i presidi normativi necessari ad affrontarlo, è altamente probabile che egli, disciplinando gli argomenti connessi o attigui a quel problema, ponga norme ispirate a principi vecchi, potenzialmente in contrasto con il principio enunciato” (*Ibidem*).

⁵⁶ A. D’ATENA, *op. cit.*

⁵⁷ “Esse non aggiungono o tolgono nulla al complesso di principi e regole di cui si compone l’ordinamento positivo. Il che significa che sono prive del requisito della “novità”. In difetto del quale - si badi! - è contestabile la loro stessa qualificabilità come norme giuridiche” (*Ibidem*).

⁵⁸ Vedi nota n. 24.

⁵⁹ Sempre D’Atena (*op. cit.*), con riferimento alle materie di cui all’art. 117, comma 3, Cost., ha affermato che “l’ostacolo alla vincolatività nei confronti del legislatore ordinario della Regione è rappresentato dalla competenza dello Stato a porre i “principi fondamentali”. La quale - a stretto rigore - postula una complementare “incompetenza” del legislatore statuario: non potendosi evidentemente chiedere alla legge regionale di rispettare schizofrenicamente due parametri distinti e non reciprocamente coordinati”.

Osservatorio sulle fonti

tra livelli di governo diversi. Tale logica è potenzialmente idonea a produrre effetti positivi soprattutto sul piano dell'ammontare delle risorse finanziarie erogate.

In secondo luogo, quello che si intende fare, in fin dei conti, è semplicemente analizzare le disposizioni degli statuti regionali per vedere se e in quali casi sia possibile conferire efficacia giuridica anche alle previsioni formulate come mere enunciazioni di principio. Dopotutto, è vero che queste norme hanno sicuramente valenza politica e culturale, in quanto poste da organi politici che, nell'adottare le stesse, hanno inteso esprimere precisi orientamenti circa gli aspetti più disparati della vita associata. Tuttavia, non è detto che tali caratteri siano gli unici rinvenibili. Infatti, non si deve dimenticare che mediante l'emanazione di un atto normativo "il legislatore vuole produrre diritto, non semplici testi letterari, né manifesti, proclami e dichiarazioni anche "espressivi delle diverse sensibilità presenti nella comunità". Per far ciò esistono altri strumenti, diversi dalla legge⁶⁰.

4. Analogie e differenze nelle leggi regionali in materia di ricerca

4.1. Premessa

Si è evidenziato, in precedenza, che solo alcune regioni italiane hanno inserito nel proprio statuto riferimenti espliciti alla ricerca scientifica, talvolta aggiungendo la nozione di innovazione. Peraltro, quella appena menzionata non costituisce una distinzione particolarmente significativa, data la sua inidoneità a produrre effetti incisivi sul piano concreto. Infatti, ogni regione, comunque, ha disciplinato in modo autonomo la ricerca a livello di normazione primaria. Al riguardo, sono identificabili alcuni elementi comuni ad una pluralità di esperienze regionali. Ciò, in conformità alla prassi legislativa della circolazione di modelli tra i diversi contesti territoriali.

4.2. La disciplina della programmazione nel settore della ricerca

In primo luogo, viene in rilievo la disciplina dell'attività di programmazione della ricerca. Nella stessa la tendenza al recepimento di soluzioni adottate altrove è particolarmente evidente e, tra l'altro, piuttosto comprensibile. Nel momento in cui l'art. 117, comma 3, Cost., così come sostituito dalla Legge Costituzionale n. 3/2001, ha attribuito la materia "ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi" alla potestà legislativa concorrente tra Stato e regioni, queste ultime si sono viste investite del rilevante potere di programmare il settore *de quo*. Conseguentemente, è sorta la necessità di regolamentare la predisposizione di piani e programmi. Dalla constatazione delle questioni da affrontare all'influenza reciproca tra i legislatori regionali il passaggio è stato breve.

⁶⁰ "La scelta dell'atto normativo esprime in modo inequivoco la decisione - che solo al legislatore spetta - di porre sul tema vere e proprie norme giuridiche, così che tutti gli enunciati da esso posti debbono presumersi - salvo eventuale e precisa prova contraria - dotati di efficacia precettiva" (A. ANZON, *op. cit.*, 3).

Osservatorio sulle fonti

In effetti, a prescindere dai contenuti concreti, i quali - ovviamente - devono adattarsi alle specificità di ogni singola realtà locale, risulta simile quella che potremmo definire l'impalcatura della programmazione, cioè i suoi caratteri generali. Uno di questi è la ripartizione di compiti tra giunta regionale e consiglio: alla prima spetta proporre il programma, mentre il secondo è competente ad approvarlo. Siffatta suddivisione dei poteri rivela un obiettivo ben preciso: il raggiungimento di un accordo, il più ampio possibile, in seno all'organo politico rappresentativo sulle linee strategiche (o, almeno, su alcune di esse) in un ambito così delicato per lo sviluppo di qualsiasi regione.

Nella stragrande maggioranza delle leggi regionali in materia è stato stabilito che i programmi hanno efficacia per tre anni. Quest'ultima regola può ritenersi fondata su un condivisibile principio di buon senso: un triennio rappresenta un periodo sufficiente per consentire agli indirizzi generali che sono stati fissati di produrre i propri frutti e, dunque, essere passibili di valutazione. Va anche notato che pressoché tutte le leggi regionali hanno previsto la possibilità di aggiornare il programma, al fine di adattarlo alle mutazioni di fatto eventualmente intervenute dopo la sua adozione. Uno strumento volto proprio all'adeguamento alle circostanze fattuali consiste nell'attuazione del programma mediante piani annuali, redatti e approvati dalla giunta.

Al riguardo, risulta esemplare l'art. 10 della già menzionata legge regionale del Lazio n. 13/2008. Secondo tale disposizione, la Regione "adotta il programma strategico regionale per la ricerca, l'innovazione ed il trasferimento tecnologico [...], di durata triennale, nel quale sono stabiliti gli indirizzi e gli obiettivi strategici per le politiche di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico". Quanto, poi, alla facoltà di aggiornare il documento, l'art. 12 ha stabilito: "Ai fini dell'attuazione del programma strategico, nonché di un suo eventuale aggiornamento sulla base del monitoraggio e della valutazione effettuati con le modalità previste nel programma stesso, la Giunta regionale [...] adotta, entro il mese di marzo di ogni anno, un piano, nel quale sono individuati, per l'anno di riferimento, gli interventi, i soggetti ammessi, le risorse, nonché i tempi e le modalità per la realizzazione degli interventi stessi".

4.3. Gli organismi con funzioni consultive

Un altro elemento comune alle varie regioni è l'istituzione di organismi aventi funzioni consultive nei confronti degli organi di governo regionali. In tal modo, i legislatori intendono perseguire due finalità, entrambe apprezzabili. La prima è garantire il coinvolgimento della società civile nell'assunzione delle decisioni in una materia, quella della ricerca ed innovazione, destinata a produrre effetti (più o meno diretti) sulla collettività. Quanto alla seconda, si tratta di fornire alla giunta regionale dati di carattere tecnico, frutto di apposite analisi e ricerche. Essi costituiscono - nel loro complesso - un ausilio fondamentale all'adozione delle decisioni. Con riferimento al primo scopo, si agisce, soprattutto, sui criteri di nomina: i membri dei suddetti organi

Osservatorio sulle fonti

devono rappresentare categorie ben determinate, tendenzialmente coincidenti con gli stakeholder del settore.

I vari aspetti appena indicati emergono, ad esempio, dalla legge regionale del Piemonte 30 gennaio 2006, n. 4 e smi. Nel dettaglio, l'art. 6 della legge ha previsto l'istituzione del Comitato regionale per la ricerca e l'innovazione, definito - al comma 1 - "organismo di raccordo, consultazione e partecipazione della comunità regionale"⁶¹. Inoltre, l'art. 8 ha disposto la creazione di una Commissione scientifica. Questa, in base al comma 2, "è organo di consulenza della Giunta regionale in materia di valutazione, analisi e previsione su problematiche e tendenze della ricerca a livello regionale, nazionale ed internazionale e di consulenza al Comitato regionale per la ricerca e l'innovazione ai sensi dell'articolo 6, comma 7".

4.4. Fondi e strumenti regionali per il finanziamento della ricerca

In terzo luogo, conviene menzionare la disciplina delle fonti di finanziamento degli interventi in materia di ricerca ed innovazione. La regolamentazione di tale profilo può essere rinvenuta in tutte le leggi regionali. Infatti, ogni legislatore locale ha sentito l'esigenza di effettuare una qualche sistemazione degli strumenti attraverso i quali procedere, istituzionalmente, all'erogazione di risorse finanziarie a favore della ricerca. In particolare, dall'analisi dei diversi testi legislativi è agevole ricavare due tendenze principali.

Una prima tendenza si sostanzia nell'istituzione di un fondo unico per il settore della ricerca ed innovazione. Si tratta di un'operazione manifestamente volta alla chiarificazione e semplificazione: l'obiettivo è convogliare in un unico istituto i fondi eterogenei in precedenza rilevanti. Una delle regioni che si è mossa in tale direzione è la Sardegna. In particolare, l'art. 6, comma 1, a) della legge regionale 7 agosto 2007, n. 7, ha provveduto ad istituire "il fondo unico regionale per la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica", al dichiarato fine di razionalizzare la gestione delle relative politiche.

È necessario sottolineare altresì che, per quanto concerne principalmente la ricerca applicata e l'innovazione - quindi, tutte quelle attività che implicano un contatto, immediato o mediato, con le imprese -, piuttosto diffusa è la costituzione per legge di un fondo di rotazione. Un caso esemplare, al riguardo, è dato dalla legge regionale della Liguria 16 gennaio 2007, n. 2 e smi., il cui art. 16 è rubricato - appunto - "Costituzione e finalità del Fondo di rotazione"⁶².

⁶¹ Ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, al comitato spetta, tra gli altri compiti, "contribuire alla definizione del programma triennale della ricerca di cui all'articolo 5".

⁶² Ai sensi del comma 1, questo fondo, creato dalla Giunta regionale, è diretto a finanziare: "a) progetti di ricerca industriale e sviluppo precompetitivo; progetti di investimento di innovazione tecnologica, produttiva, commerciale, organizzativa e gestionale, anche finalizzati a migliorare la sicurezza dei processi produttivi e la sicurezza dei luoghi di lavoro; c) progetti di investimento innovativi diretti a favorire processi durevoli di integrazione produttiva e di aggregazione delle imprese; d) progetti di start-up di imprese ad alto potenziale tecnologico e di spin-off aziendale".

Osservatorio sulle fonti

In altre realtà regionali, invece, il legislatore ha preferito indicare una serie di strumenti messi a disposizione per il finanziamento della ricerca e dell'innovazione, delegando *in toto* all'organo esecutivo e al suo apparato amministrativo i compiti attuativi. Questa impostazione finisce per rendere ancora più marcata l'intrinseca commistione tra la ricerca condotta nelle università e negli enti pubblici di ricerca e quella svolta all'interno delle imprese.

Troviamo un approccio di questo tipo nella legge regionale della Lombardia 2 febbraio 2007, n. 1 e smi. Essa, dopo aver fissato - all'art. 1 - le finalità perseguite in materia di ricerca ed innovazione, ha individuato, all'art. 2, i mezzi volti a conseguire gli scopi predeterminati. Per quanto riguarda i destinatari degli interventi regionali, è mancata, però, - ed è questo uno degli aspetti che si intende mettere in risalto - una distinzione netta tra università e imprese. Gli strumenti elencati sono i seguenti: politiche fiscali; credito; agevolazioni⁶³; finanza innovativa; promozione; informazione. Tra l'altro, il 'modello lombardo' ha ispirato la legge regionale della Basilicata 16 febbraio 2009, n. 1, che ne ha ripreso, almeno in parte, l'impianto e la terminologia⁶⁴.

Si è orientato in questo senso anche il legislatore abruzzese. Infatti, secondo l'art. 25, comma 2, della legge regionale dell'Abruzzo 8 agosto 2012, n. 40, integrano tipologie di intervento ammissibili ai fini del raggiungimento degli obiettivi in tema di ricerca e innovazione: "a) contributi in conto interessi; b) promozione e finanziamento di progetti; c) costituzione, partecipazione e finanziamento di organismi pubblici e privati; d) fondi di rotazione e di garanzia ed altre forme agevolative che prevedano il coinvolgimento del settore creditizio; e) altre forme di intervento individuate e definite dalla Giunta regionale".

4.5. *Le diverse accezioni del concetto di rete regionale in materia*

Un quarto dato che ricorre in una pluralità di contesti locali consiste nell'istituzione di una rete regionale della ricerca. L'obiettivo perseguito è quello di razionalizzare i rapporti che vengono ad instaurarsi tra i diversi attori del settore, garantendone un coordinamento. Una delle regioni che ha sentito con maggiore intensità l'esigenza di operare questa razionalizzazione è, sicuramente, la Toscana. In effetti, la legge regionale 27 aprile 2009, n. 20 e smi. ha costruito un'articolata struttura pubblica che ruota attorno alla ricerca e all'innovazione.

La rete regionale è stata qualificata dall'art. 3, comma 1, della legge come un organo diretto a favorire - appunto - "la cooperazione fra i soggetti operanti in Toscana nell'ambito dell'alta formazione, della ricerca pubblica e privata, della diffusione e del trasferimento dei risultati della ricerca stessa". Peraltro, la rete stessa - a ben ve-

⁶³ Tale temine si riferisce - fondamentalmente - a incentivi, contributi, voucher e sovvenzioni.

⁶⁴ Costituisce una palese dimostrazione di quanto appena notato l'art. 4, comma 1, della legge. Tale norma ha indicato gli stessi strumenti di cui all'art. 2, comma 1, della legge della Lombardia n. 1/2007. L'unica differenza si sostanzia nel fatto che la disposizione da ultimo citata ha inserito nell'elenco anche politiche e strumenti fiscali.

Osservatorio sulle fonti

dere - si rivela essere semplicemente un ingranaggio, sia pure fondamentale, dell'intero meccanismo predisposto dal legislatore⁶⁵.

Una rete regionale della ricerca simile a quella toscana è stata prevista nella regione Campania ed è stata espressamente denominata 'Campania INHUB'. Una particolarità si ritiene degna di nota. La regolazione di moduli organizzativi di questo tipo viene di solito inserita in una legge specificamente dedicata alla materia della ricerca (spesso abbinata all'innovazione). In questo caso, invece, la rete è stata disciplinata dalla legge 27 gennaio 2012, n. 1, cioè dalla legge finanziaria regionale per l'anno 2012. La disposizione di riferimento è l'art. 41, comma 7.

Bisogna altresì segnalare che in alcune regioni non è stato istituito un vero e proprio organismo amministrativo atto a ricomprendere in sé gli attori che agiscono nel settore all'interno del relativo territorio. Anche in questi casi, comunque, il concetto di rete è rinvenibile nei testi normativi. Esso, però, assume sfumature diverse a seconda dell'esperienza su cui concentriamo la nostra attenzione.

A titolo meramente esemplificativo, dalla già richiamata legge regionale del Veneto n. 9/2007 si ricava che la "messa in rete" dei soggetti operanti in materia, ai sensi dell'art. 2, costituisce un mezzo per promuovere le attività degli stessi. Tale promozione integra uno degli scopi della programmazione regionale. È legittimo osservare che il legislatore, pur percorrendo una strada differente da quella seguita in Toscana e Campania, persegue, in sostanza, la medesima finalità: il coordinamento delle azioni poste in essere dai soggetti coinvolti. A conferma di ciò, sempre l'art. 2 ha parlato testualmente di "sistema regionale della ricerca e dell'innovazione". Tale formula e quelle molto simili utilizzate in altri contesti regionali, tutte contenenti il

⁶⁵ Cerchiamo, a questo punto, di sintetizzare l'apparato burocratico *de quo*. Da un lato, l'art. 3, comma 1, ultimo periodo, della legge ha affidato alla "struttura della giunta regionale competente per materia" il potere/dovere di coordinamento; dall'altro lato, però, la medesima disposizione ha chiarito che le azioni compiute nell'ambito della rete debbono garantire, comunque, il "rispetto delle specifiche autonomie dei soggetti ad essa aderenti". Tale clausola di garanzia si collega a quanto disposto dal successivo comma 2 dell'art. 3. La norma ha previsto che i soggetti aventi la facoltà di aderire alla rete regionale della ricerca, andandosi - quindi - ad affiancare alla Regione, sono i seguenti: "a) gli enti locali; b) le università e le scuole superiori di alta formazione; c) gli enti di ricerca ed i soggetti pubblici e privati che svolgono attività di ricerca; d) i parchi scientifici e tecnologici e gli altri soggetti che operano nel campo della diffusione e del trasferimento della conoscenza e dei risultati della ricerca; e) le imprese pubbliche e private che svolgono o sono destinatarie di attività di ricerca". In aggiunta a ciò, l'art. 4 della legge ha istituito la Conferenza regionale per la ricerca e l'innovazione, definita "organismo di consultazione della giunta regionale". Essa è incaricata di svolgere un'attività di consulenza nei confronti dell'organo esecutivo della Regione, essenzialmente nel momento in cui vengono fissati gli obiettivi generali della ricerca e i relativi interventi attuativi mediante strumenti tipizzati. Per completezza, va sottolineato che l'art. 4, comma 2, b) ha affidato alla conferenza anche il compito di collaborare con un ulteriore organo, l'Osservatorio regionale della ricerca e dell'innovazione, allo svolgimento delle attività rientranti nella competenza di quest'ultimo. In particolare, tutti gli aspetti concernenti le attività di ricerca e innovazione svolte da università ed enti pubblici nel territorio toscano sono oggetto di specifici studi e analisi compiuti dall'osservatorio. Spetta a tale organo, coordinato dall'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (Irpets), predisporre altresì una vera e propria mappatura degli attori della ricerca scientifica e tecnologica in Toscana.

Osservatorio sulle fonti

termine “sistema”, suggeriscono esattamente l’obiettivo di un’armonizzazione delle iniziative in materia.

Inoltre, vi sono ipotesi nelle quali per rete si intende la creazione di un collegamento diretto tra gli impianti all’interno dei quali vengono effettuate le attività in discorso. L’esempio più calzante è dato dalla legge regionale dell’Emilia-Romagna 14 maggio 2002, n. 7 e smi. L’art. 6 della legge, al comma 1, ha previsto “lo sviluppo nel territorio regionale di una rete di “Laboratori di ricerca e trasferimento tecnologico” o “Centri per l’innovazione””. Ha, poi, aggiunto che “la Giunta regionale stabilisce con successivo atto i requisiti di tali Laboratori o Centri per l’accesso alle agevolazioni regionali”.

È palese, ancora una volta, come l’obiettivo sostanziale a cui si tende sia quello di coordinare le operazioni espletate nell’ambito della ricerca ed innovazione, affinché lo svolgimento delle relative azioni risulti organico. A scanso di equivoci, il legislatore ha ricondotto la suddetta norma all’art. 1, comma 1, c). Tale disposizione ha inserito tra le finalità degli interventi regionali anche lo “sviluppo coordinato di una rete di iniziative, attività e strutture per la ricerca di interesse industriale e l’innovazione tecnologica”. Si può notare, nuovamente, la sussistenza di un nesso strettissimo, praticamente indissolubile, tra l’idea di rete e il concetto di coordinamento.

Dobbiamo precisare che in alcuni casi le leggi regionali, sempre al fine di coordinare le iniziative in materia, hanno attribuito una specifica funzione di stimolo alla Regione. In pratica, si è individuato nel livello di governo regionale, sia per le sue dimensioni - abbastanza ampie da permettere una ‘visione d’insieme’ del settore - sia grazie ai poteri di cui è titolare, l’unico effettivamente in grado di agevolare l’instaurazione di rapporti (di varia durata) tra i diversi attori operanti nella ricerca ed innovazione.

Ne deriva che, nelle ipotesi in discorso, la Regione si trova ad assumere contestualmente due ruoli, entrambi previsti dal legislatore: quello di vertice del sistema locale e quello di intermediario. Essa ha una posizione apicale, in ragione delle proprie potestà di programmazione, indirizzo e finanziamento. Però, svolge anche una funzione di mediazione, in quanto capace di mettere in contatto i soggetti interessati. Ciò può avvenire attraverso l’adozione di bandi di gara che spingano i partecipanti ad unirsi, magari solo in via temporanea. Un’altro metodo consiste nella promozione dell’utilizzo di strumenti consensuali; quindi, gli attori del settore vengono incentivati alla conclusione di accordi di programma.

Al riguardo, viene in rilievo la legge regionale dell’Umbria 23 dicembre 2008, n. 25, avente ad oggetto il sistema produttivo regionale. L’art. 10, comma 1, della legge ha affidato alla Regione il compito di “sostenere la ricerca industriale e lo sviluppo sperimentale, nonché il trasferimento tecnologico”. Ciò deve avvenire, appunto, “favorendo le relazioni delle imprese e delle loro reti con le Università e le strutture di ricerca regionali, nazionali e internazionali”. Come si vede, la funzione di cui è stata investita la Regione, così come concepita dal legislatore, è destinata ad estendersi ben oltre i confini del territorio regionale.

Osservatorio sulle fonti

Infine, è opportuno segnalare che il concetto di rete è stato altresì impiegato, esplicitamente ovvero in modo implicito, ai fini della condivisione dei dati della ricerca tra tutti gli operatori attivi nell'ambito del territorio di riferimento. Tale scopo prende le mosse dal rilievo che l'esistenza di un patrimonio informativo comune a cui è possibile attingere in qualunque momento è idonea a produrre effetti benefici in termini di efficienza ed efficacia delle attività di ricerca.

In merito, citiamo l'esperienza della regione Calabria, la cui legge 17 agosto 2009, n. 24, ha istituito - all'art. 3 - il Sistema della Ricerca Regionale (SRR). Ebbene, secondo il comma 3 dell'articolo, questo organismo, al quale partecipano enti tanto pubblici quanto privati, ha il compito di raccogliere e gestire "tutti i dati della ricerca progettata ed attuata dai soggetti che lo compongono, nel rispetto della disciplina in materia di riservatezza". Poi, il comma 4 - ed è questo l'aspetto di maggiore interesse - ha precisato: "Ai dati accedono tutti i soggetti della ricerca regionale attraverso la rete informatica della ricerca regionale, nonché hanno diritto di accesso le Università e gli enti di ricerca nazionali ed internazionali accreditati".

5. La Provincia autonoma di Trento: una 'specialità nella specialità'

5.1. Le peculiarità del contesto provinciale

Un discorso a parte deve essere dedicato alla Provincia Autonoma di Trento, dove il settore della ricerca, nel corso del tempo, ha assunto caratteri sempre più peculiari. Si ritiene legittimo, quindi, qualificare il caso di specie come una 'specialità nella specialità'. A sua volta, l'Università di Trento ha una storia piuttosto complessa e anomala, se confrontata con quella delle altre università statali presenti in Italia. Essa venne configurata originariamente - nel 1962 - come "Istituto Universitario Superiore di Scienze Sociali"⁶⁶ e trasformata in Libera Università degli studi di Trento con il d.P.R. 31 ottobre 1972, n. 974. È stata poi resa università statale con l'art. 40 della legge 14 agosto 1982, n. 590.

Tuttavia, alcune disposizioni di questa legge hanno continuato a distinguere, almeno in parte, l'Ateneo trentino dagli altri. In primo luogo, il medesimo art. 40 ha previsto il parere obbligatorio della Provincia autonoma di Trento sullo "statuto speciale di autonomia" dell'Università, la cui proposizione è stata demandata al consiglio di amministrazione di quest'ultima. In secondo luogo, l'art. 41 c) della legge ha stabilito che il consiglio di amministrazione stesso deve comprendere anche rappresentanti della Provincia autonoma di Trento.

Dunque, si può ragionevolmente sostenere che la legge del 1982, nel momento in cui ha assimilato l'Università di Trento alle altre università pubbliche, ha attribuito ad essa dei caratteri che ne hanno mantenuto la peculiarità nell'ambito del panorama

⁶⁶ Più precisamente, la legge della Provincia autonoma di Trento n. 11/1962 creò l'Istituto Trentino di Cultura, ente pubblico provinciale, il quale a sua volta costituì l'Istituto Universitario Superiore di Scienze Sociali.

Osservatorio sulle fonti

universitario italiano. Questi elementi hanno determinato, inevitabilmente, l'instaurazione di un rapporto molto stretto tra l'Università e la Provincia autonoma, cioè tra il mondo accademico e i vertici politici del territorio in cui l'Ateneo ha sede.

Ciò premesso, in tema di ripartizione di funzioni legislative e amministrative tra Stato, Regione Trentino-Alto Adige e province autonome di Trento e Bolzano, è stato osservato che, proprio “con riferimento all'Università, si manifesta compiutamente il fenomeno [...] della differenziazione di funzioni a prescindere da una peculiare disciplina statutaria”⁶⁷. Allo stesso tempo, la dottrina ha evidenziato come l'esperienza trentina rappresenti l'esempio più nitido di una relazione tra l'autonomia universitaria e quella regionale - nel caso di specie, in realtà, provinciale - che non si limita ad essere “mera ricerca di finanziamenti da un lato e di consenso o di prestigio dall'altro”⁶⁸.

Per quanto maggiormente interessa in tal sede, di recente è stata trasferita alla Provincia autonoma di Trento la competenza ad adottare praticamente tutte le decisioni inerenti il funzionamento dell'Università di Trento e l'assolvimento delle funzioni didattiche e di ricerca scientifica. Tra l'altro, spettano alla Provincia altresì la programmazione finanziaria dell'Ateneo e la materiale erogazione allo stesso delle risorse finanziarie, anche di quelle destinate - appunto - alla ricerca.

Sintetizzando al massimo l'*iter* che ha condotto ad “una piena delocalizzazione della normativa sull'Università cui si aggiungono norme dettagliate quanto all'esercizio della potestà statutaria della stessa”⁶⁹, bisogna, anzitutto, menzionare la legge 5 maggio 2009, n. 42, cioè la legge delega volta all'attuazione del federalismo fiscale. Questa, in termini generali, non ha come destinatarie le regioni a statuto speciale e le province autonome. Ad esse, tuttavia, si applicano alcune disposizioni della legge, tra cui l'art. 27, dedicato al coordinamento della finanza delle stesse. Tale coordinamento rappresenta il presupposto che ha condotto al conferimento di funzioni statali⁷⁰.

Ai sensi del comma 1 della norma, gli enti territoriali in discorso sono tenuti a concorrere “al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e

⁶⁷ “Lo Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, infatti, non menziona mai l'Università tra le funzioni legislative o amministrative regionali o provinciali, limitandosi a prevedere, all'art. 19, u.c., il parere della regione o della Provincia interessata “per l'eventuale istituzione di Università nel Trentino-Alto Adige”. Eppure le Province autonome hanno svolto un ruolo assai significativo a riguardo, soprattutto in due periodi: il primo, negli anni '60 e '70 del Novecento; il secondo, dal 1999 ad oggi.” (M. COSULICH, *Specialità e asimmetrie: la Regione Trentino-Alto Adige*, in www.astrid-online.it, 2011, 6).

⁶⁸ L. VIOLINI, *Università e Regioni: quale autonomia? Quali reti per lo sviluppo dei territori?*, in *Le Regioni*, n. 1, 9.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ “Come sempre più di frequente si riscontra, la disciplina di profili finanziari o, meglio, l'esigenza di ridefinire i rapporti finanziari tra Stato e autonomie territoriali, per lo più in chiave di riduzione della spesa imputabile agli enti autonomi, costituisce l'occasione per disciplinare innovativamente aspetti ordinali degli enti territoriali, con incidenza anche sull'assetto delle rispettive competenze” (G. MELONI, *La “contrattualizzazione” delle competenze nelle regioni a statuto speciale. Il caso del c.d. Accordo di Milano per il Trentino-Alto Adige*, in www.astrid-online.it, 2011, 1).

Osservatorio sulle fonti

all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti". Inoltre, l'art. 27, comma 3, ha aggiunto che gli obiettivi connessi al coordinamento sopra menzionato possono essere conseguiti "anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale e province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali".

Insomma, il legislatore statale ha espresso in un testo di legge l'impellente necessità di un bilanciamento "tra le esigenze dell'autonomia finanziaria della specialità, da un lato, e la concretizzazione della consapevolezza di essere parte di un unico ordinamento, attraverso la previsione di forme di partecipazione alla perequazione delle risorse finanziarie, dall'altro"⁷¹. Proprio nell'ottica di un siffatto contemperamento è stato stipulato un accordo tra il Governo nazionale, le province autonome di Trento e Bolzano e la Regione Trentino-Alto Adige, in data 30 novembre 2009, a Milano. Il c.d. 'accordo di Milano' ha avuto ad oggetto "il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione"⁷².

Ai fini del presente scritto rileva soprattutto il punto n. 4 dell'accordo. Esso ha disposto "la delega alla Provincia autonoma di Trento, ai sensi degli articoli 16 e 17 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, nel rispetto dell'articolo 33 della Costituzione e dei principi fondamentali della legislazione statale in materia, delle funzioni relative all'Università, compreso il finanziamento dell'Università degli studi di Trento". Inoltre, il trasferimento di funzioni dallo Stato al livello di governo provinciale ha determinato, contestualmente, l'assunzione dei relativi oneri finanziari da parte del secondo.

Il punto n. 4 dell'accordo è stato poi riprodotto nell'art. 2, comma 122, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010). Alla delega ivi sancita è stata data

⁷¹ S. PAROLARI, A. VALDESALICI, *La Provincia autonoma di Trento. Verso il consolidamento dell'autonomia finanziaria*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2012, n. 1, 103.

⁷² Il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 ha approvato lo Statuto speciale per il Trentino Alto Adige, il cui titolo VI ha riconosciuto autonomia finanziaria alla Regione e alle Province autonome di Trento e Bolzano. In particolare, l'art. 104 dello statuto ha previsto che le norme del titolo VI possono essere modificate con legge ordinaria statale su concorde richiesta del Governo e, per quanto di loro competenza, della Regione e delle due province autonome. Nelle premesse dell'accordo di Milano, le parti stipulanti hanno sottolineato "l'opportunità di assicurare l'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, per cui si conviene di modificare il Titolo VI dello Statuto speciale, di modificare la correlata normativa di attuazione statutaria, di definire specifiche norme di coordinamento finanziario e di individuare nuove competenze". Coerentemente, l'oggetto dell'accordo è stato suddiviso in tre parti, così indicate: "a) la revisione dell'ordinamento finanziario delle Province autonome di Trento e Bolzano e della Regione autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol; b) la disciplina degli interventi in favore dei comuni confinanti con le Province autonome di Trento e di Bolzano; c) le deleghe di funzioni alle Province autonome di Trento e di Bolzano".

Osservatorio sulle fonti

attuazione con il d.lgs. 18 luglio 2011, n. 142⁷³. In particolare, le funzioni in materia di università attribuite alla Provincia autonoma di Trento sono state elencate dall'art. 2 del decreto. L'art. 2, comma 2, a) ha affidato alla Provincia autonoma la competenza a disciplinare, mediante legge provinciale, “il sistema della programmazione finanziaria e del finanziamento provinciale dell'Università per l'attuazione dei piani strategici di ateneo approvati dall'Università stessa compatibilmente con gli indirizzi generali contenuti nelle leggi e negli atti provinciali di pianificazione generale”⁷⁴.

È opportuno evidenziare che la Provincia autonoma di Trento ha regolato - *recitius*, riordinato - il settore della ricerca ed innovazione con la legge provinciale 2 agosto 2005, n. 14 e smi. Quindi, nel momento in cui ha preso avvio il processo sopra descritto, culminato nella ‘provincializzazione’ dell'Università di Trento, la materia *de qua* già conosceva una sua disciplina specifica. Quest'ultima si caratterizza per il significativo ruolo assegnato, soprattutto, alla Fondazione Bruno Kessler⁷⁵.

Tale fondazione, alla quale l'art. 5, comma 1, della legge ha riconosciuto la personalità giuridica di diritto privato⁷⁶, è stata definita dalla medesima disposizione “ente d'interesse pubblico senza fini di lucro”. Si tratta di un ente il cui compito - ai sensi dell'art. 5, commi 2 e 3, della legge - è quello di stimolare e realizzare attività di ricerca. Nell'espletamento della propria missione, la fondazione deve perseguire l'obiettivo di determinare vantaggi per il territorio provinciale, in modo da favorirne lo sviluppo “nella sua dimensione sociale, economica e culturale”. La fondazione è stata altresì incaricata di agevolare il trasferimento delle conoscenze dal mondo della ricerca a quello delle imprese e, quindi, al mercato. In pratica, essa è stata concepita (anche) come una sorta di ‘cinghia di trasmissione’ dai soggetti che istituzionalmente svolgono la ricerca a quelli che possono beneficiare dei relativi risultati sotto il profilo applicativo.

Inoltre, la legge provinciale ha previsto l'istituzione di un'altra fondazione, caratterizzata dalla medesima natura giuridica di quella sopra menzionata: la Fondazione Edmund Mach. Quest'ultima concentra le proprie attività di promozione della ricerca, essenzialmente, nel settore dell'agricoltura. Essa ha di mira, in base a quanto disposto dall'art. 9, comma 2, lo “sviluppo del sistema agro-alimentare e forestale, con

⁷³ Infatti, secondo l'art. 1 del d.lgs. n. 142/2011, il decreto stesso: “a) specifica i contenuti della delega di funzioni amministrative e legislative statali in materia di Università degli studi di Trento [...] e definisce i criteri e le modalità per l'esercizio delle medesime funzioni; b) definisce le specifiche norme relative all'Università, con particolare riferimento al suo assetto statutario; c) determina le modalità per assicurare la piena integrazione e partecipazione dell'Università al sistema delle università italiane e dell'ambito europeo ed internazionale”.

⁷⁴ Con l'entrata a regime - nel 2012 - del nuovo sistema delineato dalla delega, è stato superato e - quindi - soppresso il precedente metodo misto (in parte statale e in parte provinciale) di finanziamento dell'Università di Trento. Si trattava di un metodo fondato sulla contemporanea presenza di un fondo di funzionamento ordinario e di un accordo di programma tra l'Università e la Provincia autonoma di Trento.

⁷⁵ La fondazione è stata effettivamente istituita in data 1 marzo 2007. Essa, secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 2, del relativo statuto, “continua gli scopi e l'attività dell'Istituto Trentino di Cultura”.

⁷⁶ L'art. 6 della legge ha previsto che possono partecipare alla fondazione, in qualità di soci fondatori, oltre alla Provincia e altri enti pubblici, anche imprese private.

Osservatorio sulle fonti

particolare riferimento alle interconnessioni ambientali e in armonia con la tutela e la valorizzazione del territorio”. *Ergo*, per quanto riguarda la competenza di cui le due fondazioni sono state rispettivamente investite, possiamo notare la sussistenza di un rapporto da *genus a species*.

5.2. I punti di contatto con le altre esperienze locali

A questo punto, merita di essere sottolineato che anche nella Provincia autonoma di Trento il settore della ricerca e dell’innovazione risulta caratterizzato dalla presenza dei suddetti elementi comuni alle diverse esperienze locali.

In primo luogo, esiste un programma pluriennale soggetto ad un’apposita disciplina. Ai sensi dell’art. 18, comma 1, della legge n. 14/2005, esso viene adottato dalla Giunta provinciale “assicurando il coinvolgimento dei soggetti che si occupano di ricerca ed innovazione sul territorio provinciale”. Ne è esplicitamente contemplato l’aggiornamento, consentito con cadenza annuale. Peraltro, a differenza di ciò che accade nella maggior parte dei contesti regionali, in questo caso non è fissata un’efficacia pari a tre anni. Ci si limita a stabilire che la durata del programma può arrivare a coincidere al massimo con quella della legislatura.

In secondo luogo, sono identificabili organismi aventi funzioni consultive nei confronti degli organi di governo provinciali. Al riguardo, viene in rilievo - soprattutto - il comitato tecnico-scientifico per la ricerca e l’innovazione, definito dall’art. 23, comma 1, della legge come “organo di consulenza e di valutazione tecnico-scientifica della Provincia”. Esso è competente sia ad elaborare proposte sia ad esprimere un parere sul programma pluriennale, nonché sui bandi di ricerca approvati e finanziati dalla Provincia.

In aggiunta a ciò, l’assimilazione dell’esperienza provinciale in esame ad altri contesti territoriali è possibile anche per quanto concerne gli strumenti volti al finanziamento degli interventi in materia di ricerca ed innovazione. Esiste, al riguardo, una specifica regolamentazione a livello di normazione primaria. In particolare, l’art. 17 della legge ha istituito un fondo unico per la ricerca, le cui risorse si affiancano a quelle mediante le quali la Provincia finanzia le due fondazioni a cui si è accennato in precedenza, in qualità di socio fondatore delle stesse.

Il dato appena esposto trova una sua precisa collocazione, dal punto di vista logico, nel disegno concepito e realizzato dal legislatore. Le fondazioni, pur avendo natura giuridica privata, costituiscono sostanzialmente una sorta di ‘*longa manus operativa*’ del livello di governo provinciale. In fondo, potremmo sostenere che esse sono state istituite al fine di garantire o, quantomeno, agevolare una qualche forma di coordinamento nel settore. Proprio l’esigenza di un coordinamento delle attività svolte ha condotto altresì alla creazione di un sistema provinciale della ricerca ed innovazione, disciplinato dall’art. 4 della medesima legge.

Dunque, è stata seguita una strada parzialmente diversa, che giustifica la rilevanza di alcuni caratteri peculiari. Questi sono inscrivibili, a loro volta, in una più ampia specialità, che potremmo definire ‘ontologica’, in quanto derivante

Osservatorio sulle fonti

dall'esistenza stessa delle province autonome di Trento e Bolzano. Però, ciò che risulta dalla complessiva struttura predisposta a livello provinciale è un'uniformazione alle altre esperienze locali. Sulla base di quanto si è detto poc'anzi, è legittimo giungere a tale conclusione anche con riferimento all'utilizzo di strumenti diretti a conseguire un'efficace razionalizzazione in materia.

5.3. Un recente intervento legislativo

Infine, un recente e significativo intervento di parziale riforma è stato compiuto con la legge provinciale 27 dicembre 2012, n. 25, cioè la legge finanziaria provinciale 2013. Nel dettaglio, l'art. 48, comma 1, ha previsto - *rectius*, ribadito - il compito della Provincia di promuovere "la ricerca in ambito sociale, educativo e culturale", oltre che la formazione in questi stessi campi. Inoltre, il comma 2 ha attribuito al livello di governo provinciale la facoltà di costituire una nuova fondazione di cui avvalersi per il conseguimento dei suddetti obiettivi mediante la conclusione di un accordo di programma con essa.

Peraltro, è stato altresì disposto espressamente che, in alternativa, tali finalità possono essere perseguite dalla Provincia attraverso la fondazione Bruno Kessler sopra richiamata. Evidentemente, il legislatore provinciale continua a considerare utile l'utilizzo delle fondazioni quali strumenti (sufficientemente duttili) per operare - più o meno direttamente - nel settore *de quo*.

6. Conclusioni

Si è visto come le regioni, in materia di ricerca ed innovazione, adottino spesso soluzioni simili. Dopotutto, le questioni che emergono e gli obiettivi che vengono individuati al riguardo tendono a trovare un certo grado di corrispondenza nei vari contesti territoriali. Un discorso analogo vale per le province autonome. Non solo per quella di Trento, ma anche per quella di Bolzano, che ha disciplinato il settore mediante la legge provinciale 13 dicembre 2006, n. 14. In questa legge è possibile rinvenire tutti i suddetti fattori comuni alle diverse esperienze locali.

Tra l'altro, risulta degna di nota la creazione, da parte della legge stessa, di due autonomi sistemi provinciali, uno concernente la ricerca scientifica e uno attinente all'innovazione. Molto probabilmente, il legislatore ha ritenuto funzionale ad una maggiore razionalizzazione nello svolgimento delle attività di ricerca una distinzione basata sul maggiore o minore legame con il trasferimento tecnologico, quindi, con il mondo imprenditoriale. La conseguenza è stata la riconduzione di tali attività a due diversi apparati.

Complessivamente, possiamo affermare che una ricognizione delle leggi regionali in materia consente di identificare, accanto ad alcuni innegabili elementi comuni, tutta una serie di differenze. Esse sono dettate dalla necessità di adeguare la normativa regionale alle peculiarità del contesto di riferimento o, più semplicemente, dall'opportunità di deviare - in modo più o meno marcato - da un modello. In ogni

Osservatorio sulle fonti

caso, l'estensione del ruolo delle regioni in materia di ricerca ed innovazione è un dato ormai incontestabile di cui le stesse paiono aver acquisito piena consapevolezza. Dunque, da un lato, è del tutto legittima – anzi, potremmo forse dire inevitabile - la presenza di soluzioni almeno in parte diverse a questioni che ogni legislatore regionale si trova a dover affrontare. Dall'altro, queste differenze trovano, comunque, una sintesi nell'ampliamento dell'ambito di intervento regionale. In effetti, la competenza legislativa delle regioni di cui all'art. 117, comma 3, Cost. “non può essere interpretata in modo restrittivo, limitando l'intervento regionale alla sola ricerca applicata e all'innovazione tecnologica. Le Regioni sono interessate allo sviluppo della ricerca fondamentale e non strumentale allo stesso modo dello Stato”⁷⁷.

⁷⁷ M. CAMMELLI, F. MERLONI, *Università e sistema della ricerca. Proposte per cambiare*, parte II, in www.astrid-online.it, 2006, 31.