

La ricerca scientifica tra autonomia e indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione

di Francesco Merloni

Sommario

1. Premessa – **2. Tendenze attuali della disciplina giuridica della ricerca scientifica in Italia.** – **2.1. Le intromissioni della “politica” nella programmazione e nella gestione della ricerca.** – **2.2. La regionalizzazione dell’istruzione e della ricerca scientifica.** – **3. Per una riflessione di fondo sul ruolo e il destino della ricerca scientifica: le te “aree” di ricerca.** – **4. Una risposta possibile: gli enti di ricerca non strumentale come “amministrazioni repubblicane”.**

1. Premessa

In tutti i Paesi europei il settore della ricerca si presenta, dal punto di vista della configurazione delle funzioni pubbliche di intervento e di regolazione, come un cantiere sempre aperto. Continui sono i rimaneggiamenti sia del cosiddetto “quadro di comando” (Ministeri ora legati al mondo accademico e scientifico, ora alle esigenze dello sviluppo economico e industriale; enti di ricerca, pubblici o privati con funzioni di tipo strategico), sia della rete dei soggetti che svolgono le attività di ricerca (università, enti pubblici di ricerca, ricerca privata). In Italia il processo di trasformazione ha assunto negli ultimi tempi un andamento ancora più rapido, soprattutto con la recente riforma costituzionale che ha compreso la materia “ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi” tra le materie di legislazione regionale, sia pure concorrente. Scopo di queste note è non tanto la mera illustrazione delle conseguenze possibili del nuovo assetto istituzionale, quanto l’avvio di una riflessione più di fondo sul fondamento delle trasformazioni in atto. Con una modesta proposta di una possibile soluzione.

2. Tendenze attuali della disciplina giuridica della ricerca scientifica in Italia

La necessaria schematicità di queste note impone di isolare due tendenze generali in atto: da un lato un evidente “ritorno della politica” nella programmazione della ricerca; dall’altro, la ricordata “regionalizzazione” non solo della ricerca scientifica, ma della stessa “istruzione”. Vediamo separatamente i due punti.

2.1. Le intromissioni della “politica” nella programmazione e nella gestione della ricerca

Alla fine degli anni ’80, primi anni ’90 dello scorso secolo, la ricerca scientifica italiana sembrava avviata ad un assetto più chiaro e stabile. Con la costituzione del Ministero dell’università e della ricerca scientifica e tecnologica (legge n.168 del 1989) si portava a compimento un lungo percorso che aveva visto un debole Ministro (senza portafoglio) della ricerca affiancarsi, alla ricerca di un proprio spazio, al CNR, dal 1945 unico soggetto (qualificato come “organo dello Stato” anche se si trattava di un ente pubblico) titolare delle (poche) funzioni di programmazione e coordinamento della ricerca e alla ricerca universitaria, fino ad allora ricompresa, come le università, nel Ministero della pubblica istruzione.

La nascita di un più forte soggetto titolare dei compiti di programmazione generale della ricerca (pubblica e di finanziamento di quella privata) veniva bilanciata, nella stessa legge e in modo esplicito, da un ampio riconoscimento di autonomia, in attuazione (e interpretazione estensiva) dell’art. 33, ultimo comma, della Costituzione, sia alle università che ad un certo numero di enti pubblici di ricerca, qualificati come di “ricerca a carattere non strumentale”.

Parlamento e Governo si riservavano le scelte di grande indirizzo, legate soprattutto alla distribuzione delle risorse tra ricerca di base e ricerca applicata (mentre la promozione dell’innovazione tecnologica restava di competenza del Ministero

dell'industria), tra ricerca pubblica e promozione della ricerca privata, tra università ed enti di ricerca, tra i grandi settori disciplinari e tra i grandi obiettivi di avanzamento scientifico e tecnologico. Era comunque assicurata un'ampia partecipazione del modo scientifico alle scelte di indirizzo politico, attraverso organi rappresentativi, per via elettiva (diretta o indiretta), della comunità scientifica.

Le funzioni operative, fossero esse di promozione (finanziamento) della ricerca o di diretto svolgimento delle attività scientifiche, restavano affidate al mondo scientifico: ai Comitati consultivi del Consiglio universitario nazionale per il finanziamento dei progetti scientifici di interesse nazionale o ai Comitati consultivi del CNR per le funzioni di finanziamento della ricerca. Alle università (che nel frattempo si riorganizzavano per dare, attraverso la costituzione dei Dipartimenti, maggiore peso alla ricerca) e agli enti pubblici di ricerca, primo tra tutti il CNR che perdeva i compiti di coordinamento generale, ma restava l'ente di ricerca a competenza generale, spettavano i compiti di organizzazione e svolgimento delle attività di ricerca. Le scelte organizzative e operative erano tutte affidate all'autonomia di questi soggetti.

Il modello così definito non è stato mai compiutamente realizzato: nel MURST non si è proceduto alla costituzione a regime del Consiglio nazionale della scienza e della tecnologia, nelle università si è aperta una fase "statutaria", senza però che la prevista "legge generale sull'autonomia universitaria" aprisse nuovi spazi all'autonomia, organizzativa e didattica; negli enti di ricerca non si sono modificate le normative fondamentali, statuarie o regolamentari.

Anche a causa dell'incompletezza del riassetto realizzato, una nuova fase di riforma complessiva della ricerca si è aperta con la legge n. 59 del 1997 (legge Bassanini) che ha conferito al Governo un'amplissima delega (con pochissimi limiti e criteri direttivi) per la riforma dell'intero settore. La delega è stata pienamente utilizzata con l'approvazione di numerosi decreti legislativi, che hanno riordinato i compiti del Ministero e l'organizzazione di molti enti di ricerca, a cominciare dal CNR.

Senza entrare nella descrizione di questo articolato complesso di disposizioni, ci si può limitare a ricordare alcuni passaggi essenziali.

In primo luogo il Ministero (ora divenuto Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica, MIUR) concentra su di sé tutti i compiti di programmazione della ricerca, attraverso l'adozione del Programma nazionale, ma soprattutto si vede attribuire compiti di finanziamento della ricerca, in continuità con i precedenti compiti del CUN, ma senza i relativi comitati. Negli anni i compiti di finanziamento della ricerca sono andati crescendo con la creazione di una serie di fondi, gestiti direttamente dal Ministero (con priorità dettate direttamente dal Ministro e selezione dei progetti con il sistema della *peer review*).

Vengono previsti organi rappresentativi della comunità scientifica (sei Consigli nazionali elettivi) e una Assemblea della scienza e della tecnica, composta dai membri dei CSN e da altri 39 esperti (in rappresentanza delle amministrazioni dello Stato e del mondo della produzione e del lavoro), ma questi organi non sono mai stati costituiti.

Il sistema di finanziamento degli enti di ricerca viene legato ad un procedimento che prevede l'approvazione di piani triennali, senza che però ne derivino garanzie certe sull'attribuzione delle risorse nel triennio, dal momento che il Ministro ha una notevole discrezionalità sia nell'approvazione dei piani triennali che nell'assegnazione annuale dei finanziamenti. Si arriva addirittura a sottrarre agli enti una quota del loro bilancio (il 5%) a favore del Ministero, che poi provvede a ridistribuire il relativo fondo, tra gli enti stessi, secondo proprie priorità.

Il CNR viene confermato come primo ente di ricerca non strumentale a competenza generale e profondamente riorganizzato, con un Presidente ancora nominato dal Governo, un Consiglio direttivo per la metà di nomina governativa e per l'altra metà di elezione (di secondo grado; da parte dei CSN), un Comitato consultivo rappresentativo della comunità scientifica (per metà universitaria e per metà interna al CNR), ma totalmente privo di poteri, una rete di istituti che è stata profondamente ra-

zionalizzata.

Quanto alle funzioni istituzionali, il CNR si vede confermare sia la promozione che lo svolgimento diretto delle attività di ricerca, ma in realtà viene quasi immediatamente ricondotto di fatto al solo secondo compito, attraverso una duplice azione: da un lato l'autorizzazione ad ampliare il proprio corpo di ricercatori (da tempo stabile) e dall'altro la progressiva riduzione, in termini reali e nominali, dei finanziamenti. Con il risultato di irrigidire il bilancio intorno alle spese per il personale in servizio e di non poter destinare nessuna risorsa per il finanziamento/promozione della ricerca (universitaria e non).

La riorganizzazione degli altri enti di ricerca non strumentale (INGV, INFN, INAF ecc.) segue il modello del CNR.

Nella ultima legislatura, l'indirizzo di fondo non muta, anzi viene accentuato. Il Governo ottiene una nuova delega in tutto uguale alla precedente per rivedere la riforma appena realizzata con il dichiarato intento di sottoporre gli enti di ricerca ad un più stretto controllo politico e la recente legge sul c.d. *spoils system* potrà essere applicata sia alla nomina degli organi di governo sia ai direttori generali degli enti di ricerca, senza nessun riguardo per la posizione di autonomia che loro deriva dall'essere classificati come enti di ricerca a carattere non strumentale.

Quanto ai rapporti finanziari i recenti tagli (del 10%!) previsti in occasione della legge finanziaria per il 2003, applicati ormai all'intero settore pubblico, comprese università e enti di ricerca, si configurano come vero e proprio strangolamento degli enti. Il CNR, il cui bilancio è già pesantemente condizionato dalle spese per il personale, è in grave difficoltà ad approvare un bilancio credibile, a meno di non stabilire il principio della mera sussistenza delle strutture e dei ricercatori, che per svolgere un minimo di attività siano poi costretti a concludere convenzioni per attività solo per conto di terzi committenti.

Dato e non concesso che tali risorse ci siano (in realtà in Italia l'assenza di investimenti nella ricerca da parte delle imprese private è un dato strutturale), da un simile sistema di finanziamento deriverebbe, semmai, la totale dipendenza delle attività di ricerca (che essendo finanziate con fondi pubblici dovrebbero

essere libere, *curiosity oriented*, o, al massimo, finalizzate ad interessi generali di sviluppo) dalle esigenze del mercato, senza una effettiva programmazione nell'utilizzo di risorse che restano, per la gran parte, a carico della collettività. Con buona pace per l'autonomia, la libertà e lo stesso sviluppo della ricerca non strumentale.

2.2. La regionalizzazione dell'istruzione e della ricerca scientifica

Nel nuovo Titolo V della Costituzione, modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, troviamo, tra le materie di legislazione concorrente sia l'istruzione che la ricerca scientifica.

Prima di considerare distintamente gli effetti di una simile ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, richiamiamo sommariamente le conseguenze di carattere generale. C'è ormai un largo consenso in dottrina sull'assetto complessivo delineato dal nuovo Titolo V, assetto che sembra aver condotto l'Italia al di là del mero rafforzamento del regionalismo, inteso come processo di decentramento di uno Stato unitario, per giungere ad un modello che presenta molti tratti del federalismo, almeno nel senso che viene garantita l'autonomia degli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni) ma non come autonomia concessa, derivata dallo Stato, ma come autonomia riconosciuta ai diversi livelli di governo come soggetti costituenti, insieme allo Stato (indicato, non a caso, dall'art. 114 Cost. come uno dei soggetti dell'ordinamento), la Repubblica.

Vi è, poi, il ribaltamento del criterio di riparto delle competenze legislative, che riserva allo Stato solo poteri tassativamente delimitati alle materie elencate in Costituzione, mentre alle Regioni viene riconosciuta una competenza di tipo residuale, generale. Sul piano dell'amministrazione viene costituzionalizzato il principio di sussidiarietà, che impone il riconoscimento delle funzioni amministrative dal basso verso l'alto, dai Comuni fino allo Stato, principio che, insieme a quello di adeguatezza e di differenziazione deve essere applicato dalla legge, sia essa la legge statale (nelle materie tassativamente elencate) sia essa la

legge regionale (in tutte le altre). Ciò comporta che lo Stato potrà riservare a sé medesimo funzioni amministrative (e costituire i relativi apparati di esercizio) solo nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva, mentre in tutte le altre materie, siano esse residuali o concorrenti, la distribuzione delle funzioni amministrative spetta alle Regioni, che potranno riservare funzioni (e apparati) solo fino al rispettivo livello.

D'altra parte sembra escluso che lo Stato possa riservare tali funzioni e apparati amministrativi in sede di determinazione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti. Qui la distribuzione del potere legislativo segue il criterio della distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio, restando esclusa l'applicazione di altri criteri di concorrenza (quali quello tedesco che autorizza lo Stato a stabilire quale sia l'ambito di copertura legislativa della materia).

Così come è del tutto chiaro che il legislatore costituente ha voluto escludere il riconoscimento in capo allo Stato di poteri di carattere generale che possano delimitare l'autonomia legislativa delle Regioni: non si fa più cenno all'"interesse nazionale" come limite, non si fa più cenno a "principi delle riforme economico-sociali". Né sono adottate formule che assicurino questo intervento dello Stato, sul modello spagnolo (si pensi al potere statale esclusivo di fissare "la disciplina delle condizioni fondamentali che garantiscano l'eguaglianza di tutti gli spagnoli nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento dei doveri costituzionali", art. 149, comma 1, 1, CE, o al generale potere, di cui all'art. 150, comma 3, CE, di "adottare leggi che stabiliscano i principi necessari per armonizzare le disposizioni normative delle Comunità autonome").

In sostanza, nel nuovo assetto costituzionale lo Stato può curare interessi unitari della Repubblica solo in due modi: nell'esercizio dei poteri, legislativi e amministrativi, nelle materie di propria legislazione esclusiva; nella determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione regionale concorrente. Il resto della disciplina è lasciato alla competenza legislativa regionale ed è, pertanto, differenziabile, sia quanto alla disciplina dell'esercizio delle funzioni (attività, procedi-

menti), sia quanto alla relativa organizzazione.

Vediamo ora gli effetti del nuovo riparto di competenze nelle materie che qui ci interessano.

Istruzione. Nella materia troviamo due distinte previsioni. Da un lato la riserva allo Stato, come materia di legislazione esclusiva, delle “norme generali sull’istruzione”, dall’altro la comprensione dell’“istruzione” tra le materie concorrenti. Come spiegare questa doppia previsione, dal momento che le norme generali sull’istruzione sembrano coincidere con i principi fondamentali che nella materia spetta allo Stato di determinare?

L’unica spiegazione sta proprio nei diversi effetti, prima indicati, che derivano sul piano dell’esercizio di funzioni amministrative. Se lo Stato si dovesse limitare a determinare i principi fondamentali nella materia non potrebbe riservare a sé compiti amministrativi. La previsione di un potere di fissare le norme generali sull’istruzione tra le materie di legislazione esclusiva consente allo Stato, non solo di adottare leggi generali, ma anche di prevedere funzioni (e apparati) per vigilare sul loro rispetto.

Chiariti gli effetti vediamo quali possono essere i contenuti di questo residuo potere uniformante riservato allo Stato nei confronti dell’istruzione che qui ci interessa, quella universitaria.

Certamente sono da comprendere in questo potere la disciplina degli ordinamenti didattici e dei titoli di studio con valore legale che le università sono abilitate a rilasciare. Spetta allo Stato determinare i contenuti minimi dei *curricula* didattici che le università sono obbligate a rispettare se intendono conferire titoli di studio con valore legale nazionale (o comunitario nel quadro della relativa disciplina dei riconoscimenti). Contenuti minimi che, peraltro, nulla hanno a che vedere con una dettagliata determinazione degli insegnamenti necessari (secondo il precedente sistema delle tabelle nazionali, oggi sostituito da tabelle non più per insegnamenti ma per crediti minimi per settore disciplinare il cui effetto uniformante è molto vicino al precedente), né, tanto meno, con la indicazione dei contenuti specifici o dei metodi di insegnamento (lasciati all’autonomia didattica dei corsi e, soprattutto, alla libertà individuale dei docenti).

Spetta, poi, allo Stato fissare norme di garanzia dell'autonomia universitaria, sul versante dell'autonomia normativa e dell'autogoverno delle università. L'autonomia universitaria, non è espressamente richiamata dalla nuova norma costituzionale diversamente da quanto accade per l' "autonomia delle istituzioni scolastiche", ma è agevole ritenere che il principio non avesse bisogno di un richiamo espresso dal momento che esso è sancito nella parte prima della Costituzione (art. 33, ultimo comma) mentre quello delle istituzioni scolastiche era stato introdotto solo di recente per via di leggi ordinarie.

Così come, nel quadro dell'autonomia, la legge statale deve fissare principi di garanzia della libertà individuale di ricerca e di insegnamento, che potrebbero essere compromessi proprio da un eccessivo uso dei poteri di normazione autonoma (soprattutto in sede di disciplina di dettaglio degli ordinamenti didattici e di programmazione delle attività, ma non solo).

Spetta, infine, allo Stato garantire la qualità minima dell'insegnamento e della ricerca in sede di disciplina delle procedure di reclutamento, nonché dello stato giuridico e del trattamento economico dei professori e ricercatori universitari, tutti appartenenti, anche se dipendenti dalle rispettive università, ad una unica comunità scientifica nazionale (o a distinte comunità scientifiche settoriali, ma sempre nazionali).

Stretta tra un così ampio potere normativo dello Stato e l'autonomia delle università, quale potrebbe essere il ruolo della legislazione (e dell'amministrazione) delle Regioni?

Qui l'esperienza spagnola potrebbe essere di grande interesse perché essa mi sembra caratterizzata proprio da un ampio decentramento di funzioni amministrative e di spesa (quasi integralmente trasferita alle *Comunidades autónomas*) nel quadro di una disciplina statale uniforme proprio con riferimento a contenuti unitari del tutto simili ai nostri (vedi in particolare l'art. 149, 1, 30 della CE: "disciplina delle condizioni per il conseguimento, rilascio e omologazione dei titoli accademici e professionali e norme fondamentali per lo svolgimento dell'art. 27 della Costituzione, al fine di assicurare l'attuazione degli obblighi dei pubblici poteri in questa materia").

Il campo di sicuro intervento regionale è quello del finanziamento delle università e della programmazione delle sedi (che oggi già avviene a livello regionale, ma come decentramento della programmazione nazionale).

Per il finanziamento l'unico limite sarà "il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" compresa tra le materie concorrenti (e non esclusive dello Stato), con l'effetto (Brancasi) che le scelte sulla distribuzione delle pressioni tributarie saranno scelte comuni, condivise tra Stato e Regioni, mentre spetta alla legislazione regionale la disciplina dei tributi, non solo regionali, ma anche locali. È ragionevole interpretare la nuova norma costituzionale nel senso che continuerà a spettare allo Stato (in sede di norme generali sull'istruzione) la determinazione dei limiti massimi al prelievo contributivo che le università potranno far gravare sugli studenti, mentre l'attuale fondo nazionale di finanziamento delle università dovrà essere regionalizzato.

Anche la programmazione delle sedi diventa campo di scelta regionale, con lo Stato che potrà, al massimo, fissare dei requisiti minimi di qualità per l'attivazione di nuove sedi, al fine di arginare la prevedibile proliferazione di sedi universitarie che potrebbe derivare dalla competenza regionale (anche se lo Stato, quando spettava a lui la programmazione, non ha fin qui dato buona prova in questa direzione).

In sostanza il nuovo sistema sembra andare verso un assetto nel quale spetta alle Regioni promuovere la creazione (ma anche procedere alla soppressione) di sedi universitarie e provvedere al loro finanziamento (integrativo di quello derivante dalle entrate proprie – le tasse – delle università), mantenendo eventualmente a proprie spese anche sedi e corsi che non incontrino il favore degli studenti, mentre spetta allo Stato garantire che in ogni parte del sistema universitario così realizzato siano rispettati alcuni requisiti minimi di qualità della ricerca e dell'insegnamento, nonché l'autonomia delle comunità scientifiche che vi si formano e la libertà individuale di ciascuno dei componenti di tali comunità.

Ricerca Scientifica. Si possono applicare anche alla ricerca scientifica i criteri di ripartizione delle competenze legislative e delle funzioni amministrative che abbiamo visto per l'istruzione. Sì, ma solo in parte.

In primo luogo va ricordato che la materia ricerca scientifica è compresa solo tra le materie concorrenti, mentre non vi è nessuna delle materie di legislazione esclusiva che consenta allo Stato quella penetrazione significativa (e il mantenimento di funzioni e apparati amministrativi statali) che abbiamo visto in materia di istruzione.

In sede di principi fondamentali della materia, quindi, ben potrà lo Stato garantire l'autonomia (normativa, organizzativa, scientifica) degli enti di ricerca a carattere non strumentale, così come potrà fissare principi di garanzia della libertà individuale dei ricercatori che vi si trovino ad operare o disciplinare le procedure di reclutamento, lo stato giuridico dei ricercatori al fine di garantire una qualità minima dell'attività di ricerca.

Ma ciò che è escluso lo Stato possa fare è di riservare a sé medesimo funzioni amministrative o che possa costituire (o mantenere in vita) degli enti pubblici di livello nazionale, per di più sottoposti alla sola vigilanza di un suo Ministero.

L'effetto principale della regionalizzazione della materia ricerca scientifica è che anche i compiti (di promozione/finanziamento o di svolgimento diretto di attività di ricerca) e i relativi apparati, oggi costituiti dalla rete degli enti pubblici di ricerca si devono regionalizzare, nel senso che spetta alle Regioni provvedere alla loro costituzione, alla loro disciplina (nel rispetto dei principi di autonomia e libertà prima richiamati) e al loro finanziamento. Lo Stato ha perduto ogni competenza sugli enti di ricerca, tanto che il recente rinnovo al Governo della delega già conferita con la legge n. 59 del 1997 (vedi la legge n. 137 del 2002) è da considerarsi in aperto contrasto con la Costituzione. Gli effetti della regionalizzazione della materia sono, quindi, ben più importanti di quelli ora esaminati per l'istruzione universitaria. Per le università, la cui autonomia resta garantita costituzionalmente, cambia il quadro dei soggetti di riferimento (non più il solo Stato, ma lo Stato e le Regioni, secondo la divi-

sione dei compiti prima indicata), ma non viene posto in discussione lo stesso fondamento costitutivo.

Per gli enti di ricerca, invece, è posta in discussione la loro stessa dimensione nazionale ed è aperta la strada ad un loro superamento per dar luogo a distinti enti di ricerca regionali (20 Consigli nazionali delle ricerche, ad esempio) o, comunque, a distinte strutture di ricerca (istituti, laboratori ecc.) dipendenti non più dallo Stato o dall'ente nazionale di ricerca, ma dalla Regione (o dal rispettivo ente regionale di ricerca).

Si tratta di un effetto paradossale, che sembra andare al di là della stessa volontà del legislatore costituente, in una fase di sviluppo della ricerca scientifica nella quale la stessa dimensione nazionale è fortemente in discussione ma verso l'alto, non solo per la naturale dimensione internazionale della comunità scientifica in quasi tutti i settori scientifici (in particolare nelle scienze naturali), ma per l'effetto di spinta verso una dimensione sovranazionale realizzato dalle politiche comunitarie in materia di ricerca scientifica.

3. Per una riflessione di fondo sul ruolo e il destino della ricerca scientifica: le tre "aree" di ricerca

I fenomeni che abbiamo segnalato, la progressiva penetrazione nel campo della scienza degli interessi di tipo politico, la regionalizzazione della ricerca scientifica, possono condurre ad una profonda trasformazione, se non ad un vero e proprio stravolgimento dell'assetto istituzionale della ricerca che abbiamo conosciuto fin ad ora. È quindi opportuno avviare una riflessione più di fondo sia sulle motivazioni e sulle spinte che hanno prodotto i fenomeni in atto sia sui caratteri che in ogni caso occorre garantire alle attività di ricerca nel rispetto dei principi costituzionali (art. 33, ma anche art. 9 della Costituzione).

A questo fine appare utile distinguere tra almeno tre diverse aree di ricerca che si sono venute enucleando per il convergere di elementi organizzativi e di esigenze conoscitive e tecniche da soddisfare.

Una prima area è quella che potremmo definire della ricerca non strumentale libera (nel senso di non programmata), che coincide quasi totalmente, in Italia e negli altri paesi sviluppati, con la ricerca universitaria, cioè svolta da professori e ricercatori nelle strutture di ricerca delle università, in stretta connessione con le esigenze dell'insegnamento.

Al polo opposto troviamo la ricerca strumentale, quella che i soggetti titolari di funzioni pubbliche organizzano o richiedono per il soddisfacimento di proprie esigenze conoscitive e tecniche, per il migliore esercizio delle funzioni.

In una posizione intermedia tra le due si colloca la ricerca non strumentale programmata, che coincide, in Italia e all'estero, con la c.d. seconda rete di ricerca, costituita da enti pubblici o privati a prevalente finanziamento pubblico per lo svolgimento (o la promozione presso le altre aree, in primo luogo quella universitaria) di attività di ricerca non per il soddisfacimento di immediate esigenze conoscitive ma per garantire l'avanzamento stesso delle conoscenze, la ricerca rilevante di per sé.

Analizziamo ora distintamente la situazione delle tre aree indicate.

a) Ricerca non strumentale libera. Nelle università il modello humboldtiano, che ancora ne caratterizza l'organizzazione, prevede che sia sufficiente che le università si dotino di un numero adeguato di docenti e ricercatori di qualità minima garantita perché la ricerca libera si sviluppi spontaneamente. A questo fine vale soprattutto il sistema di reclutamento dei professori e ricercatori, fondato prevalentemente sulla qualità della produzione scientifica e in misura molto inferiore sulle esigenze della didattica. Il modello prevede un insegnamento che continuamente si arricchisce e si aggiorna con la ricerca, propria e altrui, dei professori e presuppone che questi dispongano di tempo sufficiente (ivi compresi gli anni sabbatici) e di un ammontare non eccessivo, ma disponibile in pratica per tutti, di risorse finanziarie (vedi il cosiddetto fondo del 60% previsto nei singoli atenei per la ricerca di base) per dedicarsi ad attività di ricerca. Laddove si in-

tendano intraprendere ricerche di maggiori dimensioni, ma sempre organizzabili con le risorse proprie delle università, sono previsti altri canali di finanziamento più mirati (fin qui anche in Italia è valso il *dual support system*, cioè una doppia serie di sportelli di finanziamenti gestiti da esperti della comunità scientifica, prima Comitati del CNR e Comitati del CUN, nel modello attuale ancora CNR e MIUR, entrambi secondo il modello della *peer review*).

Il modello rischia di incepparsi se le esigenze della didattica richiedono una minore qualità della didattica o, peggio, impediscono al docente di dedicare sufficiente tempo alla ricerca. Ciò può avvenire (sta avvenendo) non solo in virtù dell'accesso di massa degli studenti all'istruzione universitaria, ma soprattutto per la moltiplicazione dell'offerta didattica cui le università devono (per scelta o per imposizione legislativa) fare fronte. Si pensi solo all'intervento crescente delle università nella formazione professionalizzante, dapprima con l'affiancamento dei diplomi alle lauree e oggi con la riforma della stessa struttura dell'insegnamento (3 più 2), dove le esigenze didattiche dei primi cicli sono sicuramente di minore qualità rispetto a quelli successivi (lauree specialistiche e dottorati di ricerca). A questo proposito basti ricordare come in altri sistemi di istruzione (in particolare in Francia e in Germania) le esigenze di formazione professionalizzante sono soddisfatte da altre strutture formative esterne (anche se collegate) alle università, che possono così concentrare la propria attenzione sulla formazione culturale di base e specialistica.

I rischi aumentano in rapporto ai criteri di finanziamento delle università. Tanto più il finanziamento (per trasferimento da parte delle amministrazioni competenti: oggi lo Stato domani le Regioni; o per riconoscimento di una maggiore autonomia nell'entrata) è legato ai "risultati" della didattica (numero degli iscritti, numero dei laureati, in corso o nel totale) tanto meno rischiano di essere finanziate le attività di ricerca. Si pensi solo al potenziale conflitto per le risorse tra le facoltà umanistiche, ricche di studenti, e le facoltà scientifiche, a forte domanda di risorse.

In sostanza la tendenziale prevalenza della didattica nella conformazione delle università rischia di pregiudicare lo sviluppo della ricerca scientifica e questi tratti rischiano di essere accentuati dalla “regionalizzazione” dell’istruzione, almeno nella misura in cui i poteri regionali di finanziamento fossero esercitati per esaltare anziché correggere il potenziale conflitto in atto tra le due funzioni fondamentali delle università, a favore della didattica.

b) Ricerca strumentale. Qui il discorso si presenta, almeno sul piano teorico, più semplice. Le esigenze conoscitive di tipo strumentale delle amministrazioni pubbliche sono da ritenersi un potere implicito, strettamente connesso al conferimento di funzioni amministrative di cura di interessi pubblici. In rapporto alle funzioni di cui è titolare, ciascuna amministrazione, a ciascun livello di governo, può soddisfare in modo autonomo, con le risorse a disposizione, queste esigenze conoscitive ed è anche libera nella scelta delle soluzioni organizzative più idonee, che vanno dalla costituzione di uffici interni alla stessa amministrazione, alla costituzione di strutture amministrative ad essa collegate (secondo il modello dell’ente pubblico o dell’agenzia) e da essa vigilate, fino al semplice avvalimento di strutture già costituite (pubbliche o private), con l’adozione di moduli convenzionali per l’affidamento delle attività di ricerca di proprio interesse. Se si guarda alle sole esigenze di ricerca strumentale, quindi, non vi era alcun bisogno di regionalizzare la ricerca scientifica, potendo le Regioni autonomamente provvedervi.

Vi è, invece, un diversa lettura possibile della riforma costituzionale nella materia. Che con la comprensione della ricerca scientifica tra le materie di legislazione regionale concorrente si intendesse regionalizzare non solo la ricerca strumentale, quanto la stessa ricerca non strumentale (libera o programmata che sia). Cioè che l’obiettivo sia l’utilizzazione a fini conoscitivi strumentali delle strutture di ricerca autonome, universitarie o degli enti di ricerca. Quasi che la Regione nel cui territorio sia localizzato un istituto di ricerca sull’atmosfera del CNR (istituto operante per una dimensione nazionale) possa poi programmare

l'attività per il soddisfacimento delle proprie esigenze di conoscenza in materia, a scapito delle esigenze di altre Regioni o, peggio, delle esigenze di avanzamento non strumentale delle conoscenze in quella materia.

Con il che possiamo passare all'esame della terza area.

c) Ricerca non strumentale programmata. Si tratta, lo ricordiamo, della ricerca promossa (finanziata) o direttamente svolta dalla seconda rete, extrauniversitaria, di ricerca pubblica. Questa seconda rete, dappertutto, si giustifica con l'insufficiente sviluppo della ricerca universitaria (per la scarsità delle risorse, tra le quali la disponibilità di adeguato personale tecnico, per la tendenziale chiusura delle ricerche nei confini dei settori scientifico-disciplinari, delimitati in rapporto alle esigenze didattiche), con l'insufficiente sviluppo delle ricerche di tipo strumentale, siano esse private (si è ricordata la strutturale incapacità di investimenti a lungo termine per l'innovazione delle nostre imprese) o pubbliche.

I caratteri che questa seconda rete ha fin qui assunto sono, in sintesi:

- costituzione di enti pubblici a carattere nazionale;
- compiti di svolgimento di attività di ricerca, in qualche caso (soprattutto per il CNR) affiancati da compiti di finanziamento esterno di attività di ricerca (soprattutto, ma non solo, universitaria);
- riconoscimento di una autonomia sul modello dell'autonomia universitaria (gli enti di ricerca a carattere non strumentale rientrano tra le "istituzioni di alta cultura" di cui all'art. 33, ultimo comma, Cost.), anche se con più di un'attenuazione, per diversi aspetti: c'è autonomia normativa e organizzativa, c'è una minore autoamministrazione (gli organi di governo degli enti solo in parte sono rappresentativi delle comunità scientifiche operanti negli enti), c'è una maggiore dipendenza dal finanziamento pubblico (in presenza di una assai limitata autonomia nell'entrata);
- costituzione di corpi professionali di ricercatori totalmente dedicati alle attività di ricerca (proprio a differenza e a com-

- pensazione delle università nelle quali professori e ricercatori devono conciliare didattica e ricerca);
- investimenti di medio-lungo termine, nel senso che la costituzione di strutture di ricerca è fondata su esigenze di avanzamento delle conoscenze di maggior respiro;
 - programmazione dei settori di intervento in rapporto alla situazione della ricerca e dell'innovazione a livello nazionale e internazionale;
 - attenzione ai risultati delle ricerca organizzate o promosse, con l'attivazione di più stringenti procedure di valutazione della ricerca e con la possibilità di sopprimere strutture di ricerca non produttive (a differenza delle università dove la ricerca è legata strettamente alle esigenze dell'insegnamento).

Il problema di fondo di questa area sta proprio nell'incerto confine che fin qui l'ha divisa sia dalla ricerca universitaria (con la quale essa è necessariamente fortemente implicata) sia dalla ricerca strumentale (dappertutto le amministrazioni che finanziano spingono verso il raggiungimento di risultati pratici, immediatamente spendibili e difficilmente accettano di limitarsi ad un finanziamento esterno e alla valutazione del raggiungimento dei risultati che gli stessi scienziati autonomamente si pongono).

Si comprende, quindi, come sia proprio la ricerca non strumentale programmata quella destinata a patire le principali conseguenze, fino alla pratica scomparsa, per il concorrere dei fenomeni della intromissione politica nella gestione e della regionalizzazione.

Regionalizzazione che, intesa come disarticolazione su base regionale dei compiti fin qui svolti a livello nazionale appare difficilmente comprensibile, sia sul versante della promozione della ricerca (il finanziamento dei progetti si disperderebbe in mille rivoli con enormi problemi di coordinamento), sia sul versante dello svolgimento delle attività.

4. *Una risposta possibile: gli enti di ricerca non strumentale come "amministrazioni repubblicane"*

Come rispondere a questi fenomeni con una soluzione che sia compatibile con la nuova previsione costituzionale e nello stesso tempo salvaguardi la ricerca non strumentale dalle ripetute incursioni della politica in campo scientifico?

Se si accantona la risposta apparentemente più semplice, che consiste nel considerare la comprensione della ricerca scientifica tra le materie di legislazione regionale concorrente come un semplice "errore" del costituente, da correggere alla prima occasione utile, per classificarla semmai tra le materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato, si può tentare una strada diversa, ardua ma non impossibile.

Si tratta cioè di affermare che, in coerenza con il dettato costituzionale, vi è una ricerca scientifica che si colloca naturalmente nelle università, intimamente connessa all'insegnamento, che può essere tutelata in sede di norme generali sull'istruzione (o di principi fondamentali sull'istruzione e sulla ricerca scientifica) con disposizioni che salvaguardino appieno la ricerca nell'organizzazione delle università, interrompendo l'attuale tendenza alla prevalenza delle esigenze della didattica. Qui la differenziazione della disciplina della ricerca può avvenire in virtù dell'esercizio da parte delle università dei poteri di normazione autonoma, sede per sede.

Vi è, poi, una ricerca strumentale che rientra nei poteri che sono conferiti ai diversi livelli di governo. Anche in questo caso la differenziazione avviene non tanto a livello regionale, quanto per ciascuna delle amministrazioni che organizzano o commettono ricerche di tipo strumentale.

Vi è, infine, una ricerca che non appartiene a nessun livello di governo, ma è "promossa dalla Repubblica" secondo la previsione dell'art. 9 della Costituzione. La ricerca non strumentale extrauniversitaria potrà essere promossa (finanziata, presso le università o presso le strutture di ricerca privata) o direttamente svolta da enti pubblici operanti a dimensione nazionale, ma non più vigilati né finanziati dallo Stato, ma dal concorso dello Stato

e delle Regioni. Qui in realtà non si riscontrano esigenze di differenziazione della disciplina delle attività di ricerca su base regionale, ma, semmai, in rapporto alle esigenze diversificate dei diversi enti di ricerca.

Si tratterebbe, quindi, di costituire, sulla base di accordi con valore di interpretazione delle disposizioni costituzionali sul riparto delle competenze in materia di ricerca scientifica, degli enti aventi la natura di "amministrazioni della Repubblica" (non dello Stato, che ha perso il potere di riservare a sé funzioni e apparati nella materia).

Tali amministrazioni dovrebbero conciliare le esigenze di programmazione delle attività con quelle dell'autonomia degli scienziati nella gestione delle ricerche.

Il loro finanziamento potrebbe essere assicurato in parti uguali dallo Stato e da tutte le Regioni (secondo il modello dei compiti comuni in Germania che non a caso riguardano proprio gli enti di ricerca, a cominciare dalla Max Planck Gesellschaft) e in rapporto al finanziamento si potrebbe pensare ad un organo misto (ancora a composizione paritetica tra Stato e Regioni) di supervisione e controllo.

La progettazione delle attività, dalla costituzione delle strutture fino all'approvazione dei progetti di ricerca dovrebbe, invece, essere lasciata alla piena autonomia della comunità scientifica, sia in generale sia con riferimento ai settori scientifico-disciplinari interessati dalle attività di ricerca, autonomia che dovrebbe consistere tanto nel pieno autogoverno (con organi di gestione elettivi e non di nomina) quanto nella piena autonomia organizzativa e normativa.

Le difficoltà per un simile modello stanno nel fatto che un accordo del tipo indicato non è previsto nell'attuale testo costituzionale, così come del tutto trascurata nel nuovo Titolo V è la materia dei raccordi tra Stato e autonomie territoriali.

Un accordo, un accordo "forte", potrebbe però consentire allo Stato di emanare, senza andare incontro al rischio di conflitti sulla ripartizione delle competenze davanti alla Corte costituzionale, disposizioni di legge, di istituzione degli enti di ricerca come amministrazioni repubblicane, per le quali ha perso in

realtà la competenza (la materia non è di competenza esclusiva dello Stato, né in sede di principi fondamentali si possono creare apparati amministrativi in materie di competenza regionale). Alla legge statale potrebbero poi corrispondere leggi regionali aventi lo stesso contenuto.

D'altra parte, se si vuole salvaguardare la dimensione nazionale e repubblicana degli enti di ricerca, la stessa competenza legislativa regionale si rivela del tutto inadeguata: anche ammesso il concorso unanime di 20 leggi regionali sullo stesso modello organizzativo di gestione di queste funzioni sovraregionali in materia, resterebbe l'impossibilità con la sola legge regionale di imporre comportamenti allo Stato.

La soluzione prospettata avrebbe una ricaduta positiva su entrambi i fenomeni segnalati. Sulla impropria regionalizzazione della ricerca non strumentale, con la creazione, al posto di tanti enti regionali di ricerca, di enti ancora operanti a livello nazionale, ma, comunque, più strettamente legati alle Regioni (e quindi più facilmente portati a svolgere attività di ricerca, sempre non strumentale, ma legate alle esigenze generali dello sviluppo del proprio territorio).

Anche la intromissione della politica nella scienza ne risulterebbe diminuita: l'affermazione che la ricerca non strumentale è compito della Repubblica e non dello Stato, che tale compito è svolto sulla base di un accordo di fondo tra i due livelli di governo comporterebbe, come necessario per la salvaguardia dell'autonomia delle situazioni scientifiche, la definizione di indirizzi politici meno penetranti e comunque necessariamente *bi-partisan* (perché formati con il concorso di amministrazioni rette da Governi di diversa maggioranza politica), senza che vi siano spazi per improprie applicazioni del principio dello *spoil system*, la cui validità, per quanto fortemente opinabile, non può che restringersi alle amministrazioni sottoposte ad un più stringente indirizzo politico.