

Università e ricerca come risorsa economica La rivoluzione dell'intelligenza

di Gianmario Demuro

Sommario

1. *Lo stato delle competenze legislative in materia.* – **2.** *I principi fondamentali che si ricavano dalla Costituzione.* – **3.** *Il diritto allo studio.* – **4.** *Conclusioni.*

1. Lo stato delle competenze legislative in materia

Quali sono le opportunità che le Regioni hanno, sotto il profilo della legittimazione legislativa e amministrativa, per rendere competitivo uno sviluppo territoriale finalizzato alla “rivoluzione dell’intelligenza”?

In particolare, quali sono le potenzialità insite nella potestà legislativa regionale così come vive nella giurisprudenza costituzionale in materia di Università e ricerca scientifica?

Appare del tutto acquisita in letteratura l’impossibilità di assegnare in maniera netta le competenze legislative ⁽¹⁾. Basti semplicemente pensare alla potestà concorrente in materia di istruzione o quella residuale in materia di diritto allo studio universitario.

Di conseguenza, lasciando come sfondo il campo definito delle competenze, è necessario che le Regioni si concentrino sulle politiche che intendono perseguire ⁽²⁾.

Vediamo alcuni esempi di disposizioni che le Regioni possono concretamente introdurre:

(1) R. BIN, F. BENELLI, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in questa *Rivista*, 2002, p. 817 ss.

(2) Si veda R. BIN, “*Regionalismo differenziato e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*”, in questa *Rivista*, 2008, p. 9 ss.

1. Disposizioni in materia di ricerca scientifica fondamentale, industriale, nonché in materia di attività di sviluppo pre-competitivo.

2. Disposizioni in materia di ricerca universitaria, sul finanziamento aggiuntivo, con risorse proprie, nei confronti delle Università aventi sede nel proprio territorio per la promozione di attività didattiche, ulteriori rispetto ai corsi “certificati” garantiti con i fondi nazionali, o attività di ricerca.

3. Disposizioni in materia di ricerca non universitaria; la Regione può disciplinare l’organizzazione e l’articolazione dei compiti in materia di ricerca scientifica fondamentale, industriale, nonché in materia di attività di sviluppo pre-competitivo⁽³⁾.

Infine in materia di ricerca privata, può spettare alla Regione promuovere la ricerca attraverso forme di finanziamento erogate, nel rispetto della normativa comunitaria.

Partendo dalla legislazione le Regioni possono attivare percorsi di leale collaborazione in diretto rapporto con le Università stanziato sul territorio. Lo strumento che in questa prospettiva appare maggiormente flessibile è quello delle intese. Strumento che potrà essere sviluppato anche mediante la creazione di organi consultivi e di indirizzo.

Le Regioni potranno anche farsi parte propositiva rispetto all’UE. Esse, infatti, possono assumere iniziative di assistenza tecnica per l’accesso e la partecipazione delle Università e degli enti di ricerca pubblici o privati insediati nel territorio regionale a programmi comunitari o nazionali di ricerca.

La Regione può contribuire infine al finanziamento dei progetti di ricerca che hanno avuto accesso ai programmi quadro comunitari e nazionali per la ricerca scientifica; può favorire la mobilità dei ricercatori attraverso il finanziamento di periodi di soggiorno presso centri di eccellenza, Università, centri di ricerca in Italia e all’estero, anche attraverso la stipula di apposite intese; può, sempre nel rispetto della legislazione nazionale e

(3) Un esempio paradigmatico della legislazione regionale in materia è rappresentato dalla l.r. n. 7 del 7 agosto 2007 della Regione Sardegna.

comunitaria, finanziare la ricerca privata.

2. I principi fondamentali che si ricavano dalla Costituzione

Entro quali limiti può essere sviluppata questa attività normativa regionale?

Nel 2007 con la sentenza n. 188 la Corte costituzionale ha ribadito che la previsione di un sistema regionale di controllo sull'attività di ricerca degli IRCCS produce «un'indubbia interferenza sull'attività di vigilanza che la normativa statale affida al Ministero della salute, senza alcuna ragione giustificativa», dal momento che incide sulla verifica della rispondenza di dette attività al programma nazionale di ricerca sanitaria la cui determinazione spetta senza dubbio allo Stato. Ciò, tuttavia, non esclude che la Regione possa comunque svolgere autonomamente una propria attività di monitoraggio sui «singoli progetti dei quali ogni regione abbia assunto, specificamente, la responsabilità della realizzazione»⁽⁴⁾.

A proposito della nomina dei componenti del consiglio di indirizzo e verifica degli IRCCS e dei membri del collegio sindacale, in cui non è prevista alcuna designazione ministeriale, la Corte ha ribadito che «sul piano della composizione dei loro organi» il nuovo Titolo V della Costituzione «non legittima ulteriormente una presenza obbligatoria per legge di rappresentanti ministeriali in ordinari organi di gestione di enti pubblici che non appartengono più all'area degli enti statali, né consente di giustificare in alcun modo, in particolare sotto il profilo del rispetto della competenza a dettare i principi fondamentali, che il legislatore statale determini quali siano le istituzioni pubbliche che possano designare le maggioranze del consiglio di amministrazione delle fondazioni» (sent. n. 188/07).

In sintesi, nulla osta a che le Regioni promuovano e verifichino politiche di ricerca regionali, mentre non spetta ad organismi regionali verificare la compatibilità con il programma na-

(4) Sent. n. 188 del 2007 in *Le regioni*, 2007 p. 1035.

zionale di ricerca universitaria delle attività in corso.

Le leggi regionali, invece, che introducevano un limite al potere ministeriale di nomina del direttore scientifico dell'istituto oncologico veneto, escludendo che l'incarico potesse essere rinnovato per più di una volta, contrastano con il principio fondamentale in materia di «ricerca scientifica» dettato dalla disciplina statale pregiudicando l'interesse che giustifica l'attribuzione al Ministro della salute del potere in questione: «introdurre limiti alla facoltà di rinnovo significa inevitabilmente incidere direttamente sul pieno esercizio del potere di scelta del direttore scientifico» (sent. n. 178 del 2007).

I principi fondamentali in materia di ricerca e università che si possono ricavare dalla Costituzione sono un limite sia per lo Stato che per le Regioni. Le invarianti di principio sono ricavabili infatti direttamente dal testo costituzionale.

Dall'art. 9 si trae un criterio interpretativo che pone l'obiettivo per tutte le parti costitutive della Repubblica di competere per l'attuazione del diritto alla cultura. La funzione di promozione non può che essere intesa in modo unitario e riguardare tutte le parti che compongono la Repubblica ai sensi dell'art. 114 della Costituzione.

In questa prospettiva gli obiettivi dei livelli di governo possono essere tendenzialmente coincidenti.

3. *Il diritto allo studio*

Per quanto concerne, invece, il diritto allo studio, nel disegno costituzionale antecedente alla riforma costituzionale del 2001 il compito di rendere effettivo il diritto allo studio universitario era ripartito tra lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni e la relativa disciplina legislativa per l'erogazione delle provvidenze era ritenuta di natura concorrente (tra la “beneficenza pubblica” e l’“assistenza scolastica”, entrambe materie rientranti nella potestà legislativa ripartita) ⁽⁵⁾.

(5) Così F. PAOLOZZI, *Il diritto allo studio universitario e il riparto costituzionale*

A parte alcuni interventi settoriali, è soltanto con il d.P.R. n. 616 del 1977 che si è avuto il primo effettivo tentativo di applicare organicamente il diritto sancito dall'art. 34 Cost.: l'art. 44 del decreto del 1977 prevedeva il trasferimento alle Regioni, per il rispettivo territorio, delle funzioni amministrative esercitate dallo Stato in materia di assistenza scolastica e a favore degli studenti universitari e contestualmente il trasferimento delle funzioni, dei beni e del personale delle Opere universitarie ⁽⁶⁾.

Oggi, il legislatore regionale incontra i medesimi limiti di quello statale, ovvero il rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Oltre a questi, il legislatore regionale ne incontra altri: essendo il diritto allo studio universitario un diritto sociale, esso deve essere garantito ad un determinato livello su tutto il territorio nazionale. Rappresenta dunque un settore sul quale va ad innestarsi quel limite, ulteriore, rappresentato dalla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"(art. 117, comma 2, lett. m)). La materia dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" o LEP è di esclusiva competenza statale ed ha natura trasversale, nel senso che "non si tratta di una 'materia' in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie". In questo senso risulta determinante stabilire in che misura il diritto allo studio universitario rientri tra queste prestazioni e di conseguenza in che misura detti livelli limitino la competenza legislativa regionale. Detto ciò, è interessante a questo punto rilevare come nella materia del diritto allo studio universitario le due questioni – quella dell'operatività della materia c.d. trasversale dei livelli essenziali delle prestazioni e quella dell'applicazione del principio di continuità alle fonti legislative e sublegislative statali preesistenti – si intreccino e tendano a convergere dando la misura dello spazio disciplinabile dalle Regioni nell'esercizio della loro competen-

delle competenze normative, in questa *Rivista*, 3/2007, p. 8.

(6) F. PAOLOZZI, *op. cit.*, p. 8.

za legislativa.

In carenza di pronunce della Corte costituzionale, infatti, la dottrina ritiene ancora vincolanti per le Regioni sia la legge-quadro sia il d.P.C.M. di attuazione, nelle parti in cui garantiscono il rispetto dei livelli essenziali su tutto il territorio nazionale. In proposito appare interessante il parere del 29 agosto 2005 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato sullo schema di un d.P.C.M. avente ad oggetto "Proroga (ed integrazione) per l'anno accademico 2005-2006 del d.P.C.M. 9 aprile 2001 recante disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari, a norma dell'articolo 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390":

"Il provvedimento disciplina innovativamente il diritto allo studio universitario che rientra tra i diritti civili e sociali, per i quali spetta oggi allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *m*) della Costituzione, la competenza legislativa esclusiva alla determinazione dei livelli essenziali delle relative prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale. Tale competenza legislativa esclusiva, come chiarito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 88 del 2003, nonché n. 282 del 2003 e n. 6 del 2004), è correlata alla idoneità degli interventi in questione "ad investire tutte le materie" (sentenza n. 282 del 2002), con conseguente forte incidenza "sull'esercizio delle funzioni assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome" (sentenza n. 88 del 2003), ed alla necessità quindi che le relative scelte "almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge" (sentenza ora citata).

La garanzia che il nucleo costitutivo dei diritti civili e sociali venga assicurato in modo uguale su tutto il territorio nazionale è dunque data, nel contesto del nuovo Titolo V, attribuendone la determinazione allo Stato, in quanto unico ente della Repubblica titolare di competenze riferibili al detto territorio, ed assegnandola alla sua potestà legislativa esclusiva, per evitare il rischio di una differenziazione territoriale della garanzia stessa, ponendosi così la ulteriore articolazione normativa di tali diritti, con fonte diversa da quella della legge statale, in riferimento al presupposto della determinazione dei livelli essenziali. In tale

contesto si colloca anche l'intervento in materia di norme statali secondarie, possibile in quanto tale determinazione dei livelli essenziali si riscontri operata nella legislazione statale vigente e quindi volto alla disciplina di attuazione di tale normativa primaria; quadro questo cui non appare correlarsi il caso di specie, per il quale la stessa amministrazione richiama la insufficienza della vigente legge n. 390 del 1991 al fine della determinazione dei livelli essenziali, con la conseguente necessità della sua modifica, peraltro già in corso, precisando anche che le innovazioni recate con il testo qui proposto "costituiscono un primo passo verso la nuova legge di revisione della legge n. 390 del 1991", e configurandosi il provvedimento in esame, di conseguenza, quale anticipazione con norma secondaria dei contenuti di una disciplina non ancora disposta con la norma primaria. La Sezione ritiene perciò che si debba pervenire con la massima celerità possibile alla definizione della nuova legge statale di revisione della legge n. 390 del 1991 provvedendo l'amministrazione nel frattempo alla sola proroga, senza modifiche, del d.P.C.M. del 9 aprile 2001 per l'anno accademico 2005-2006, a fini di continuità, poiché, altrimenti, l'interruzione della erogazione delle borse di studio porterebbe alla inattuazione, temporanea ma radicale, dello stesso dettato di cui all'art. 34 della Costituzione".

4. Conclusioni

Ciò che rappresenta "livello essenziale delle prestazioni" continua ad essere vincolante per le Regioni, anche una volta esercitata la competenza legislativa. Il *punctum dolens* è che la trasposizione del limite in disposizioni normative, come è stato opportunamente rilevato, appare problematico, anche alla luce della necessità di distinguere i profili sostanziali delle prestazioni dalle modalità organizzative di erogazione delle stesse ⁽⁷⁾.

Viceversa appare rimessa alla potestà normativa regionale la

(7) Cfr. F. PAOLOZZI, *op. cit.*, p. 21.

competenza a disciplinare autonomamente ulteriori strumenti di intervento a favore del diritto allo studio, introducendo una disciplina maggiormente favorevole che ne ampli i destinatari; che integri tale disciplina con altri rami competenziali rispetto ai quali le Regioni hanno una propria competenza (ad esempio istruzione professionale e orientamento al lavoro); che incida in *melius* sugli aspetti più strettamente organizzativi ⁽⁸⁾.

In sintesi, gli standard nazionali sono così importanti che si può accettare un regolamento in attesa della legge. Ne consegue che una volta garantiti gli standard le Regioni hanno spazi amplissimi per legiferare ed amministrare in questi campi. Unica bussola sicura è data dal rispetto dei principi fondamentali di libertà e autonomia della ricerca scientifica.

Concludendo, l'astratta rivendicazione di competenze, sia da parte delle Regioni ordinarie che di quelle speciali non potrà essere d'aiuto allo sviluppo economico ma sarà necessario perché esso si realizzi che le Regioni, insieme allo Stato, possa montare il teatro, mentre le imprese possano montare la scena e le università possano fornire gli attori.

(8) Si veda F. PAOLOZZI, *op. cit.*, p. 21.