

Come le Regioni conoscono la loro realtà (la realtà economica e sociale del proprio territorio)?

di Francesco Merloni

Sommario

1. Premessa. Il problema. – **2. Attività conoscitive: attività di informazione e attività di ricerca (strumentale e non).** – **3. Vincoli e modelli per la disciplina e l'organizzazione delle attività conoscitive.** – **4. Le Regioni (e gli enti locali del loro territorio) e la soddisfazione delle esigenze conoscitive. Il potere implicito.** – **5. La competenza legislativa concorrente in materia di ricerca scientifica.** – **6. Regioni e ricerca strumentale: il caso degli istituti regionali di ricerca.** – **7. Regioni e sistema della ricerca non strumentale: rapporti convenzionali per l'affidamento di attività conoscitive.**

1. Premessa. Il problema

Per il migliore svolgimento delle proprie attività, legislativa, amministrativa di definizione e attuazione di politiche pubbliche, le istituzioni pubbliche devono disporre di un numero crescente di informazioni.

Crescente perché complessa la realtà da governare: nel mondo globalizzato molte realtà sono il frutto di processi e decisioni assunte in sedi molto lontane e diverse. Per comprendere o ipotizzare il comportamento delle imprese di un territorio possono non essere sufficienti informazioni o dati storico-statistici territorialmente delimitati, occorre conoscere un più ampio sistema di relazioni e di opportunità economiche.

Crescente perché complesso il sistema dei livelli di governo e dei soggetti con poteri amministrativi (globale, europeo, nazionale e regionale-locale).

Crescente perché, grazie alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), è enormemente aumentato il nume-

ro delle informazioni disponibili e diventa molto difficile orientarsi tra informazioni la cui qualità non è sempre garantita.

Oggetto di queste note sono le soluzioni giuridiche a disposizione di Regioni ed enti locali per la disciplina e l'organizzazione delle attività conoscitive.

A questo fine è preliminarmente necessario individuare le attività in questione e i problemi fin qui incontrati nella loro disciplina e organizzazione.

Per le Regioni e gli enti locali il problema della competenza resta un passaggio non eludibile, anche se non centrale, del nostro discorso.

Avvertenza: il ragionamento che si seguirà si pone dal punto di vista di istituzioni pubbliche che hanno esigenze conoscitive e si interroga sui modi per soddisfarle.

Poiché in più occasioni si toccheranno i profili attinenti la ricerca scientifica e la sua organizzazione questi verranno affrontati sempre dal punto di vista delle esigenze conoscitive delle istituzioni pubbliche, non del contributo che le attività di ricerca possono dare allo sviluppo produttivo ed economico del territorio regionale (tema oggetto di una distinta relazione).

2. *Attività conoscitive: attività di informazione e attività di ricerca (strumentale e non)*

Le attività conoscitive possono essere classificate in un ordine di crescente complessità:

a) le attività di raccolta di informazioni (relativamente) semplici, in occasione dello svolgimento di attività normative o amministrative (ad esempio: accertamenti, ispezioni, verbali);

b) le attività di raccolta di informazioni complesse o di raccolta sistematica e organizzata delle informazioni, sempre in occasione dello svolgimento di attività normative o amministrative (ad esempio: studi e raccolte di informazioni già prodotte, statistiche);

c) le attività di studio e ricerca volte all'avanzamento delle

conoscenze, con la creazione di dati e informazioni “nuovi” e direttamente utili agli scopi e agli interessi pubblici curati dalle istituzioni pubbliche (ricerca scientifica strumentale) (ad esempio: attività di ricerca in materia di agricoltura, industria, ambiente, programmate nell’interesse dei rispettivi ministeri);

d) le attività di studio e ricerca volte all’avanzamento delle conoscenze, organizzate e svolte indipendentemente dagli scopi e dagli interessi pubblici curati dalle istituzioni pubbliche (ricerca scientifica non strumentale, *curiosity oriented*) (in generale le attività di ricerca delle università e della rete della ricerca non strumentale CNR, INFN e altri).

I risultati delle attività di ricerca, anche laddove essi siano stati prodotti per soddisfare esigenze strumentali, acquistano un valore (conoscitivo) autonomo: essi soddisfano una più generale esigenza di conoscenza (e di avanzamento delle conoscenze).

Questo tratto tende oggi ad estendersi anche alle informazioni raccolte dalle amministrazioni in occasione delle loro attività istituzionali. La possibilità di trattarle e conservarle, di estrarre dai documenti ulteriori informazioni, pone per le attività conoscitive semplici problemi analoghi a quelli posti dalla ricerca. Ad esempio, il problema della qualità dei dati pubblici, in rapporto ai diversi interessi pubblici in gioco: strumentali alla decisione, di controllo pubblico sul potere (trasparenza), di tutela della riservatezza (pubblica e privata).

3. *Vincoli e modelli per la disciplina e l’organizzazione delle attività conoscitive*

Tutte le attività conoscitive comportano, al fine di assicurarne uno svolgimento adeguato, una disciplina e un’organizzazione che richiedono, da un lato, l’applicazione di tecniche (di formazione dei dati informativi, della loro raccolta, della loro conservazione e diffusione), dall’altro la loro riserva (più o meno accentuata) a favore di soggetti aventi la necessaria competenza scientifico-tecnica.

Le esperienze più significative in materia di disciplina e or-

ganizzazione delle attività conoscitive sono finora di livello nazionale.

Alla dimensione statale ha fin qui corrisposto da un lato la disciplina delle attività di informazione, la più rilevante delle quali è indubbiamente, per gli sviluppi che ha avuto, la statistica, e delle attività tecniche (si pensi allo sviluppo dei Servizi tecnici nazionali) e dall'altro la disciplina della ricerca scientifica (strumentale e non).

Stato e attività di informazione: segreto, *privacy*, trasparenza e qualità dei dati pubblici (rinvio). Soluzioni organizzative:

a) svolgimento tramite uffici amministrativi (uffici "tecnici", affidati a personale tecnico);

b) creazione di distinte strutture: tecniche con limitate capacità di ricerca (i servizi tecnici nazionali, l'APAT, l'Istat),

Stato e ricerca strumentale: la ricerca finalizzata al raggiungimento di interessi pubblici e i suoi modelli organizzativi.

La creazione di distinte strutture di ricerca (istituti di sperimentazione agraria, stazioni sperimentali dell'industria, ENEA, ASI) è il modello prevalente (l'affidamento a uffici interni, sia pure ad alto contenuto tecnico contrasta con le esigenze di riserva delle attività a personale scientifico). Il modello organizzativo è quello dell'ente pubblico strumentale e quindi:

a) finanziato in modo vincolato al raggiungimento di obiettivi prefissati;

b) sottoposto a penetranti poteri di indirizzo politico (nomina degli organi di governo, approvazione di bilanci e piani di attività);

c) sottoposto a penetranti poteri di controllo.

Stato e ricerca non strumentale.

La creazione di distinte strutture qui diventa necessaria (lo svolgimento tramite propri uffici è impossibile).

Duplicazione organizzativa: università e enti pubblici di ri-

cerca.

Lo svolgimento di attività di ricerca *curiosity oriented* imporrebbe un ampio riconoscimento di posizioni di libertà (individuale) e di autonomia (collettiva): senza di esse la ricerca non può svilupparsi, declina e muore.

Ma tale riconoscimento si scontra con altre esigenze:

a) per le università la funzione didattica, che giustifica ampi interventi normativi e amministrativi, dello Stato (finanziamento, ordinamenti didattici, reclutamento dei docenti);

b) per gli enti di ricerca l'attrazione del parallelo modello dell'ente strumentale e le possibilità che esso offre di controllo politico (nel senso già detto) sugli organi e sulle attività degli enti.

4. *Le Regioni (e gli enti locali del loro territorio) e la soddisfazione delle esigenze conoscitive. Il potere implicito*

Perché ci poniamo dal punto di vista delle Regioni e degli enti locali del suo territorio? Le esigenze conoscitive, soprattutto se implicano l'utilizzo di tecniche e di personale di alto profilo tecnico-scientifico, non sono solo dell'ente Regione, ma del sistema amministrativo regionale-locale nel suo complesso. Non hanno molto senso soluzioni individuali.

Qui vi sono preliminari problemi di competenza: a disciplinare queste attività, a organizzarle direttamente, a promuoverle.

A) Attività conoscitive di (raccolta e uso di) informazione e statistica

Il precedente più significativo tra le attività conoscitive pubbliche è costituito dalla statistica e proprio per essa si è costruita (Sandulli e Baldassarre) la figura del potere implicito. Quando si attribuiscono ad un soggetto delle funzioni pubbliche, nell'attribuzione si deve considerare compreso, implicito, lo svolgimento delle funzioni strumentali, implicite a cominciare dalle funzioni conoscitive.

Di questa ricostruzione si è fatto uso generalizzato, in sede di più largo decentramento di funzioni, in attuazione della legge n. 59 del 1997, con l'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998 sui poteri impliciti.

Ciascuno può raccogliere le proprie informazioni, non è tenuto ad avvalersi di strutture predefinite.

Semmai si afferma la distinzione tra potere autonomo di raccolta delle informazioni e regole sulla loro proprietà e circolazione.

Lo Stato fissa le regole generali sulla qualità e sulla circolazione delle informazioni.

L'art. 6 del d.lgs. n. 112 del 1998: il coordinamento delle informazioni. Gli articoli del Codice dell'amministrazione digitale sulla riutilizzazione e sulle "basi di dati di interesse nazionale.

La costituzionalizzazione del principio del coordinamento: la riserva allo Stato del coordinamento (art. 117, comma 2, lettera r)) e il contenuto del potere statale: fissazione di regole nazionali uniformi, coordinamento per via normativa e per via amministrativa.

Le attività di raccolta delle informazioni tra soluzioni organizzative interne (gli uffici di statistica delle amministrazioni regionali e locali) e soluzioni esterne (gli enti e le agenzie tecniche: il caso delle Agenzie per l'Ambiente)

B) Attività di ricerca (strumentale e non)

Qui non vi sono esigenze di coordinamento dei dati (se non ai fini della loro qualità nella circolazione in rete).

Si tratta di considerare a sé il problema della competenza regionale (e locale) in materia di ricerca scientifica.

5. *La competenza legislativa concorrente in materia di ricerca scientifica*

L'art. 117, comma 3, Cost. comprende tra le materie di legislazione regionale concorrente la «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi».

Per la *ricerca strumentale* si pongono pochi problemi: basta applicare il principio dei poteri impliciti: dove ci sono competenze (legislative e amministrative), lì vi è un potere di svolgere, organizzare e promuovere attività di ricerca utili per lo svolgimento delle funzioni pubbliche. La ricerca strumentale rientra nella materia.

Per la *ricerca non strumentale pubblica* (quella delle università e degli enti pubblici di ricerca), il discorso è un po' più complesso, e richiede la formulazione di ipotesi diverse, nell'interpretazione di una ripartizione costituzionale di competenze non proprio chiara, dal momento che l'unico riferimento alla materia è contenuto nel comma 3 dell'art. 117 (competenze concorrenti), mentre essa non è affatto richiamata tra le materie di cui al comma 2. Non vi è, quindi, alcuna distinzione tra una ricerca scientifica di competenza statale e una di competenza regionale.

Prima ipotesi. Sia l'istruzione che la ricerca sono comprese, insieme, nell'elenco del comma 3. Quindi *tutta l'istruzione e tutta la ricerca* sono materie regionali, salvo il potere statale di determinare i principi fondamentali e salvo la competenza esclusiva statale in materia di:

- determinazione delle “norme generali sull'istruzione” (titoli di studio, garanzia dell'autonomia universitaria, garanzia della libertà individuale di ricerca e di insegnamento, qualità minima dell'insegnamento e della ricerca, stato giuridico dei docenti) e

- determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Questa interpretazione attribuisce quindi alle Regioni tutte le

competenze amministrative, da svolgersi nei limiti indicati.

La creazione (e soppressione) delle università e degli enti di ricerca e il loro finanziamento, nonché il finanziamento delle attività di ricerca, privata e pubblica, sono di competenza delle Regioni.

Seconda ipotesi. Non tutta la ricerca scientifica e tecnologica è regionalizzata, ma solo quella più vicina al “sostegno all’innovazione per i settori produttivi”, cioè la ricerca applicata e l’innovazione tecnologica (oggi oggetto di distinti canali di finanziamento). Oltre alla ricerca industriale (promozione della ricerca da parte delle imprese private) è affidata alla Regione la ricerca pubblica strumentale (in base al principio del potere implicito). La ricerca pubblica non strumentale resta statale.

La seconda ipotesi appare piuttosto forzante. La dizione letterale non sembra consentire una suddivisione della materia. La norma non consente di individuare una particolare attività di ricerca scientifica.

Resta la prima, non priva di problemi.

Se la competenza in materia di ricerca è regionale come salvaguardare la dimensione “nazionale” (non statale) delle università (pur soggette a poteri regionali) e degli enti di ricerca non strumentale?

Dall’esame, pur schematicamente compiuto, risulterebbe la necessità di “interpretare” il nuovo testo costituzionale al fine di assicurare una necessaria dimensione nazionale (anche al fine di assicurare una adeguata presenza della ricerca italiana in sede internazionale) alle seguenti funzioni:

- 1) promozione della ricerca privata di interesse nazionale;
- 2) costituzione/soppressione e finanziamento delle università e delle loro attività di ricerca;
- 3) costituzione/soppressione e finanziamento degli enti di ricerca non strumentale e delle loro attività di ricerca.

A questo fine due sono le strade fin qui individuate:

1) quella aperta dalla sentenza n. 303 della Corte costituzionale, che consente allo Stato di riservare, in applicazione del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione (intesa), funzioni amministrative nelle materie concorrenti; forte contraddittorietà, così si rompe una lettura coerente dei rapporti tra 2° e 3° comma dell'art. 117 Cost. e dei rapporti tra competenze legislative e distribuzione delle funzioni amministrative (se le Regioni hanno competenza legislativa spetta a loro la distribuzione delle competenze amministrative in applicazione del principio di sussidiarietà, ma nel far questo si devono fermare al livello regionale, non possono attribuire funzioni allo Stato; lo Stato può fissare principi, cioè può delimitare le condizioni di svolgimento delle funzioni distribuite con legge regionale, ma non può autoattribuirsi funzioni) e si ribalta il rapporto tra competenza legislativa (che viene prima) e applicazione del principio di sussidiarietà. Nonostante queste critiche, lo strumento resta: non è stato fin qui richiamato in materia di ricerca perché lo Stato ha continuato a legiferare tranquillamente in materia come se fosse ancora una materia statale, senza ricercare intese e senza alcuna contestazione da parte delle Regioni;

2) quella di una applicazione "repubblicana" e federalistica della norma, con un accordo tra Stato e Regioni per il mantenimento in vita di funzioni e di enti come funzioni e amministrazioni di dimensione *nazionale, non statale*, derivanti dal congiunto concorso dello Stato e delle Regioni: funzioni e amministrazioni, quindi, "della Repubblica" (non dello Stato).

Dal punto di vista territoriale, quindi, a livello nazionale lo Stato, in stretto coordinamento con le Regioni, nella forma di intese necessarie (nella Conferenza Stato-Regioni) avrebbe il compito di approvare le grandi scelte di indirizzo nazionale della ricerca e di distribuzione delle risorse pubbliche tra obiettivi e strutture scientifiche e si porrebbe come l'interlocutore diretto delle componenti del sistema della ricerca, le università (per la didattica e la ricerca), gli enti di ricerca non strumentale, le im-

prese che svolgono attività di ricerca.

Le Regioni, dal canto loro, sarebbero competenti in modo diretto nel finanziamento delle istituzioni scientifiche non strumentali (università e enti di ricerca), non avrebbero un diretto potere sulla loro istituzione e sul loro ordinamento giuridico, ma avrebbero con le istituzioni scientifiche rapporti più diretti, che potrebbero ridurre le attuali distanze siderali tra le istituzioni territoriali e le istituzioni scientifiche.

Come si è detto nulla è avvenuto: lo Stato continua a legiferare e ad esercitare funzioni amministrative in materia di università e di enti pubblici nazionali di ricerca.

Le Regioni sembrano dare acquiescenza a questo equilibrio provvisorio, per due motivi di fondo:

a) l'assenza di adeguate risorse;

b) la difficoltà di intervenire in realtà complesse, dalle quali le Regioni e gli enti locali si sono fin qui tenuti ben distanti.

6. Regioni e ricerca strumentale: il caso degli istituti regionali di ricerca

La ricerca di interesse regionale: la ricerca economica, sociale (e amministrativa).

La soluzione organizzativa interna (uffici regionali): è una soluzione riduttiva che dimostrerebbe una rinuncia a farsi protagonisti dello sviluppo scientifico nella Regione. A meno che non si concepiscano uffici con il solo compito della promozione esterna della ricerca: istituzionale (accordi generali e speciali con istituzioni scientifiche; vedi oltre) e su progetto (valutazione e finanziamento di progetti di ricerca). Si richiede comunque un'alta competenza tecnico-scientifica di questi uffici (in un paese che cura tradizionalmente poco, anche a livello nazionale, il *technology assessment*).

La creazione di distinte strutture. La forma è quella dell'ente pubblico (agenzia) regionale strumentale.

Modello in auge nella prima esperienza regionale, oggi sicuramente statico: la spinta alla creazione di strutture di questo tipo sembra essersi arrestata e sopravvivono poche realtà (Piemonte, IRES, Lombardia, IReR, Toscana IRPET, Umbria, AUR, Friuli V.G., ISGRE), mentre un Istituto è stato addirittura soppresso (l'IRSPER del Lazio, con riconduzione dei compiti agli uffici regionali).

Difficoltà di conciliare le esigenze di strumentalità (che spesso degenerano nel controllo politico e nell'intromissione nella gestione delle attività) e le spinte naturali verso la libertà e l'autonomia dei ricercatori.

Le istituzioni richiedono una ricerca al servizio delle loro esigenze conoscitive, ma spesso temono una ricerca i cui risultati possano smentire il loro indirizzo politico.

I ricercatori chiedono di fare ricerca secondo metodi e con oggetti non preordinati a determinati risultati. Solo la ricerca libera produce veri avanzamenti delle conoscenze.

Anche per la ricerca strumentale il modello più promettente di risultati è quello dell'avvalimento delle strutture esistenti (in particolare con l'affidamento di progetti di ricerca alle istituzioni scientifiche non strumentali).

7. Regioni e sistema della ricerca non strumentale: rapporti convenzionali per l'affidamento di attività conoscitive

Mentre per la ricerca strumentale non si pongono problemi di competenza (e di disponibilità delle risorse finanziarie: sono quelle necessarie per lo svolgimento delle funzioni finali), per la ricerca non strumentale è evidente la difficoltà delle Regioni.

Le università e gli enti di ricerca non strumentale continuano ad essere disciplinati, istituiti e finanziati dallo Stato e le Regioni non sembrano voler rivendicare funzioni di diretta disci-

plina dell'assetto dell'istruzione superiore e della ricerca.

La prima legislazione regionale successiva all'entrata in vigore del nuovo Titolo V mostra Regioni interessate a valorizzare appieno il loro ruolo di promozione della ricerca legata allo sviluppo produttivo ed economico del loro territorio.

Di qui la previsione, non si sa quanto assistita da adeguate risorse finanziarie, di una serie molto articolata di possibili interventi di promozione della ricerca e dell'innovazione produttiva.

Nelle leggi regionali fin qui emanate, la Regione sembra privilegiare un suo ruolo di *promotore*, di *facilitatore di rapporti a rete* tra le istituzioni pubbliche, le imprese e le loro forme associative, le istituzioni scientifiche della Regione (le università della Regione, le strutture scientifiche degli enti di ricerca nazionali presenti nel territorio regionale).

A questo fine si utilizzano largamente moduli di tipo convenzionale: accordi quadro con le istituzioni scientifiche, politiche di finanziamento mirato di progetti di ricerca e di innovazione, accordi tra istituzioni scientifiche e mondo delle imprese per progetti di ricerca, progetti di trasferimento tecnologico, progetti volti alla utilizzazione del personale scientifico delle istituzioni di ricerca nei processi di innovazione.

È in questa nuova prospettiva che possiamo ora collocare le esigenze conoscitive delle istituzioni pubbliche.

Le Regioni, soprattutto se i loro poteri di intervento sulle istituzioni scientifiche di ricerca non strumentali verranno ampliati (poteri di coordinamento, di finanziamento diretto o di partecipazione finanziamenti statali e regionali ("repubblicani")), avranno modo di stabilire con esse nuove tipologie di rapporti, soprattutto di tipo promozionale e convenzionale.

La strada maestra per il soddisfacimento delle esigenze conoscitive che possono essere soddisfatte con attività di ricerca sarà proprio l'affidamento a università ed enti di ricerca. Tale affidamento potrà essere diretto, senza applicazione del Codice

dei contratti nei casi in cui si affidino «servizi di ricerca e sviluppo diversi da quelli i cui risultati appartengono esclusivamente alla stazione appaltante, perché li usi nell'esercizio della sua attività, a condizione che la prestazione del servizio sia interamente a carico dell'amministrazione» (art. 19, comma 1, lettera f) del Codice dei contratti); ovvero con gara, in caso contrario.

Ciò significa che quando l'amministrazione intende affidare una ricerca che è nel proprio esclusivo interesse (del tutto strumentale allo svolgimento di funzioni proprie) dovrà seguire le procedure di gara. Al contrario, quando la ricerca è sì finanziata per intero dall'amministrazione committente, ma ha anche un interesse più generale di avanzamento delle conoscenze, essa potrà essere affidata direttamente alle istituzioni scientifiche.

Si aprono quindi interessanti prospettive di sviluppo di attività di ricerca che riescano a soddisfare sia gli interessi conoscitivi immediatamente strumentali delle istituzioni territoriali, sia più generali interessi all'avanzamento delle conoscenze.

Uno studio sulla situazione ambientale di un determinato territorio, ad esempio, è nello stesso tempo una ricerca che contribuisce all'avanzamento delle conoscenze e una utile raccolta di informazioni utili all'adozione di politiche pubbliche.

Si tratta di interessi concordanti delle istituzioni territoriali e delle istituzioni scientifiche circa le "sinergie" (termine che non amo particolarmente) da sfruttare.

Nel quadro di un diverso sistema complessivo di rapporti tra le due tipologie di istituzioni: dalla tradizionale separazione ad una collaborazione che si fonda anche su un più diretto interesse delle Regioni allo sviluppo delle istituzioni scientifiche nel proprio territorio.

Questa nuova prospettiva di azione richiede che le Regioni adeguino la propria capacità di interlocuzione con le istituzioni scientifiche, anche ad evitare possibili processi di "cattura" (il Dipartimento universitario che convince l'ufficio regionale del-

la necessità di un ricerca in realtà non prioritaria per la Regione).

In sintesi: le Regioni, operando anche a vantaggio dell'intero sistema delle autonomie del proprio territorio, possono continuare ad organizzare le proprie esigenze conoscitive nei modi fin qui seguiti (costituzione di propri uffici, di enti strumentali, affidamento in convenzione di singole attività di ricerca), ma possono, se utilizzano appieno le proprie competenze in materia di istruzione e di ricerca scientifica, aprire un più articolato sistema di rapporti con le istituzioni scientifiche, nel quale si facciano promotrici delle più generali esigenze di sviluppo della ricerca fondamentale. In questo nuovo quadro anche le esigenze conoscitive più strettamente strumentali potranno trovare una adeguata soddisfazione.