

Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie (ISSIRFA – CNR).
Regioni e attività produttive – Rapporto sulla legislazione e sulla spesa. Il punto sulle materie, Giuffrè, Milano, 2008 pp. 177-196

Angelo MARI

La promozione della ricerca e dell'innovazione tra Stato e regioni

Sommario: 1. Interesse statale e interessi regionali in materia di ricerca e innovazione. 2. Le funzioni promozionali e le funzioni strumentali. 3. Le tipologie di ricerca scientifica. 4. Gli strumenti di intervento. 5. Il “ciclo” amministrativo integrato. 5.1. La programmazione. 5.2. Le attività di attuazione. 5.3. Organizzazione e relazioni territoriali. 5.4. La valutazione e la divulgazione. 6. Quali prospettive.

1. Interesse statale e interessi regionali in materia di ricerca e innovazione.

Il tema dei rapporti tra Stato e regioni in materia di ricerca scientifica e innovazione è già presente nel dibattito che si è sviluppato in Italia negli anni settanta, dopo l'avvio della prima concreta esperienza regionale. Uno dei maggiori giuristi del secolo scorso ha sottolineato come “la distinzione fra ricerca di interesse statale e ricerca di interesse regionale si rileva(va), sotto vari profili, tanto impossibile quanto ingenua”¹. In effetti, se in quegli anni era innegabile il legame strumentale della competenza a promuovere studi e ricerche rispetto alle materie attribuite alle regioni – una sorta di potere implicito rilevabile anche dalle disposizioni di alcuni statuti² - non era possibile considerare la ricerca scientifica come “materia” di competenza regionale³. Tale assetto, se letto insieme alla rilevanza nazionale e internazionale della materia dal punto di vista oggettivo, portava ad auspicare di non relegare il ruolo regionale alla improbabile dimensione locale, quanto piuttosto ad utilizzare l'apporto delle regioni in funzione di razionalizzazione e coordinamento delle varie strutture organizzative operanti nel settore, dalle università agli enti pubblici nazionali⁴. L'auspicio ha trovato

¹ M. NIGRO, *Lo Stato italiano e la ricerca scientifica (profili organizzativi)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 799.

² L'art. 4, dello Statuto della Toscana inseriva la ricerca tra le “finalità principali”; l'art. 3 dello Statuto dell'Emilia Romagna la inseriva tra i “principi fondamentali”; l'art. 4 dello Statuto della Liguria la comprendeva tra “gli obiettivi preminenti”.

³ M. PALMERINI, *Ricerca scientifica e regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 142 ss.

⁴ M. NIGRO, *op. cit.*, 800, il quale constatava che “siamo per ora al consueto – in materia regionale – dialogo fra il sordo e il muto, nella esistenza del quale non è difficile prevedere che l'organizzazione statale della ricerca e i discorsi su di essa continueranno a prescindere dalle novità regionali, mentre, da

conferma nella giurisprudenza costituzionale, che ha avuto occasione di chiarire come in una prospettiva di valorizzazione del ruolo regionale, la ricerca scientifica non ha, di per sé, limiti territoriali, ma tuttavia essa presenta indubbio interesse regionale in tutte quelle ipotesi in cui la regione avverte la necessità 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 delle funzioni regionali⁵.

Lo sviluppo successivo è avvenuto in modo spontaneo e disarticolato ed occorre attendere il 1998 per assistere al tentativo di rendere più organico il quadro di riferimento. Così, il decreto legislativo n. 112/1998, dedica il titolo secondo allo sviluppo economico e attività produttive (artt. da 11 a 50) e definisce, materia per materia, quali compiti rimangono attribuiti allo Stato e quali sono conferiti alle regioni e agli enti locali, mentre il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 123 introduce la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese anche per l'innovazione.

In tale contesto, la ricerca scientifica rimane ancorata al preesistente assetto di strumentalità, con una timida apertura verso la ricerca applicata⁶, tant'è che per materie considerate nazionali viene espressamente mantenuta in capo allo Stato⁷. In sostanza, la situazione permane incerta fino al 2001, quando, nell'ambito della riforma del titolo quinto della seconda parte della Costituzione, la materia "ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi" è attribuita alla legislazione concorrente (art. 117, comma 2, Cost.).

Questa previsione, pur rappresentando un punto di arrivo del dibattito fino ad allora sviluppatosi, ha aperto nuove questioni e nuove esigenze di definizione degli esatti confini di competenza. Si deve alla giurisprudenza costituzionale l'opera di chiarificazione⁸. Così, si è affermato che la ricerca scientifica deve essere considerata non solo una "materia", ma anche un "valore" costituzionalmente protetto (art.9 e 33

parte loro, le Regioni non possono introdurre un nuovo elemento di disordine nella sconnessa organizzazione italiana della ricerca.

⁵ Corte cost. n. 134 del 1997 e n. 569 del 2000, in www.cortecostituzionale.it

⁶ Prevista dalla l. 19 giugno 1998, n. 191, che aggiunge il comma 6 all'art. 1 della l. n. 59/1997.

⁷ Si vedano ad esempio l'art. 1, comma 3, lett. p) della legge delega 15 marzo 1997, n. 59 che esclude dal conferimento i compiti relativi alla ricerca scientifica; l'art. 29, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 112/1998, riguardante la ricerca scientifica in campo energetico; più in generale permangono allo Stato le funzioni relative alla "cooperazione scientifica internazionale".

⁸ Per la ricostruzione dell'articolazione delle competenze che scaturisce dalle pronunce della Corte costituzionale nei principali settori di attività, A. PIOGGIA E L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V*, Bologna, 2007.

Cost.), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenza rigorosamente delimitati⁹. Sulla base di queste considerazioni, si deve ritenere che allo Stato spetti in materia sia un intervento “autonomo” in relazione alla disciplina delle istituzioni di alta cultura, università e accademie di cui all’art. 33 Cost, sia al di fuori di questo ambito in relazione 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. Il legislatore statale può sempre nei casi in cui, al di fuori degli ambiti sopra indicati, sussista la potestà legislativa concorrente nella “materia” non solo ovviamente fissare i principi fondamentali, ma anche attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolarne al tempo stesso l’esercizio – nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – mediante una disciplina che sia logicamente pertinente e che risulti limitata quanto strettamente indispensabile a tali fini¹⁰. Ciò vale anche per gli aspetti finanziari, soprattutto quando lo Stato istituisce fondi nazionali da ripartire tra gli altri livelli di governo. Qui, ai fini della ripartizione e dell’individuazione delle modalità di utilizzazione, occorre seguire il principio di leale collaborazione che impone la previsione di intese da raggiungere in Conferenza Stato regioni o in Conferenza unificata¹¹.

In questo modo la strumentalità della competenza in materia di ricerca scientifica si sposta dall’ambito regionale all’ambito statale, il che cambia gli assetti e la prospettiva finora seguiti. Detto diversamente, l’evoluzione giurisprudenziale porta a concepire la ricerca come una materia neutrale e trasversale che può avere una doppia valenza, attiva e passiva, a seconda del rapporto di strumentalità che si instaura con le altre materie¹².

Per completare il discorso sull’ambito materiale, occorre spostare l’attenzione sullo “sviluppo economico”. E’ stato precisato come tale locuzione costituisca una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie. Di conseguenza l’art. 117 Cost. contempla molteplici materie caratterizzate da una palese connessione con lo sviluppo dell’economia, le quali sono attribuite sia alla

⁹ Corte cost., sentenze n. 407 del 2002 e 259 del 2004, in www.cortecostituzionale.it

¹⁰ Corte cost., sentenza n. 423 del 2004, in www.cortecostituzionale.it

¹¹ Corte cost., sentenza n. 31 del 2005, in www.cortecostituzionale.it, in relazione al Fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese e al Fondo finalizzato al finanziamento di progetti di ricerca, di rilevante valore scientifico, entrambi istituiti dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289, finanziaria 2003.

¹² M. MAZZAMUTO, *Ricerca scientifica*, in G. Corso e V. Lopilato, *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, parte speciale, vol. II, Milano, 2006, 467.

competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia a quella concorrente o residuale delle regioni¹³, per cui non si può affermare che esista oggi un livello di governo che abbia competenza sull'intero settore.

Un ulteriore aspetto da considerare – di grande rilievo prospettico - riguarda il ruolo delle regioni in materia di istruzione universitaria, caratterizzata come è noto dal connubio ricerca/didattica. Il nuovo testo costituzionale non reca una specifica materia dedicata all'università, ma introduce alcuni elementi indiretti riferiti all'istruzione¹⁴. La presenza contemporanea sullo stesso territorio di enti funzionali deputati all'istruzione superiore, quali sono appunto le università, e gli enti regionali ha comportato, a partire dagli anni settanta del secolo scorso, una certa sovrapposizione e integrazione di alcune funzioni – si è visto, la ricerca, ma soprattutto il diritto allo studio - proseguendo poi, più di recente, con il cosiddetto accreditamento¹⁵.

Sulla base di una lettura sistematica del testo costituzionale, in riferimento al rapporto tra gli articoli 33 e 117, si è ritenuto che la materia dell'università resti esclusa dalla competenza regionale¹⁶, anche se non mancano opinioni più aperte verso un sistema bidimensionale, statale e regionale¹⁷. La legislazione statale sull'autonomia è di per sé l'unica abilitata a delineare i profili dell'autonomia universitaria e a garantirli¹⁸. In sostanza, la nuova Costituzione non ha introdotto alcun elemento di “gerarchia istituzionale” tra regioni e università, anzi si è introdotto, più in generale, un sistema di garanzia di tutte le autonomie funzionali¹⁹.

Pertanto, entrambi i sistemi – regionale e universitario - sperimentano oggi nuove vie di azione che presuppongono uno stretto confronto istituzionale e, anzi, da questo spesso dipende la capacità di garantire al meglio lo svolgimento delle relative funzioni. Prova ne siano – proprio in materia di ricerca e innovazione tecnologica - i numerosi accordi di programma e protocolli di intesa stipulati dalle università con le regioni

¹³ Corte cost., sentenza n. 165 del 2007, in www.cortecostituzionale.it

¹⁴ R. FINOCCHI, *Le Università*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, parte speciale, tomo secondo, Milano, 2003, 1409. Il nuovo art. 117 Cost. affida allo Stato la competenza esclusiva sulle “norme generali sull'istruzione”; attribuisce poi alla legislazione concorrente l'istruzione, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche ed esclusa la formazione professionale.

¹⁵ A. MARI, *Organizzazione e funzionamento delle università*, Milano, 2005, 10.

¹⁶ R. FINOCCHI, *op. cit.*, 1412; Per gli sviluppi del dibattito sul tema, D. GIROTTO, *Una difesa d'ufficio dell'autonomia universitaria*, in *Le Regioni*, n. 5/2006.

¹⁷ F. MERLONI, *La ricerca scientifica tra autonomia e indirizzo politico, tra uniformità e differenziazione*, in *Ist. Fed.*, 2002, 806 ss.

¹⁸ Corte cost., sentenza n. 102 del 2006, in www.cortecostituzionale.it

¹⁹ La l. 5.6.2003, n. 131 “Disposizioni per l'adeguamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”, all'art. 2, comma 4, lett. o) impone di garantire il rispetto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale al Governo nell'adottare i decreti legislativi che delinearanno le funzioni fondamentali degli enti locali.

Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Campania, Sicilia, aventi ad oggetto la realizzazione e il sostegno di distretti *high-tech* in diversi settori scientifici, quali strumenti per lo sviluppo del territorio. Le singole iniziative prevedono il convergere, in un arco di tempo di norma triennale, dei finanziamenti del Ministero dell'università con quelli resi disponibili dai soggetti partecipanti, pubblici e privati²⁰.

Delineato il quadro di riferimento in materia di ricerca e sostegno all'innovazione, nelle note che seguono si prendono in esame alcuni punti salienti della legislazione regionale emanata negli anni più recenti, con l'obiettivo di individuarne le principali linee di tendenza.

2. Le funzioni promozionali e le funzioni strumentali.

Le funzioni in materia di ricerca e innovazione entrano a pieno titolo nell'ambito di competenza regionale non solo con la ricordata riforma costituzionale, ma anche e soprattutto con l'adozione dei nuovi statuti. Molte regioni hanno esplicitamente inserito tra le disposizioni statutarie precisi riferimenti in proposito. Analizzando i testi, è facile rilevare che le scelte "costituenti" seguono tre direzioni, che sono sempre presenti, ma con peso diverso.

Una prima direzione considera la ricerca scientifica in modo autonomo, senza ancorarla a specifiche materie. Ad esempio, si prevede di favorire lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnologica²¹; di sostenerla al fine di radicarne la diffusione sul territorio²²; di promuovere la scienza e, nel rispetto della persona umana, della libertà di ricerca scientifica²³.

Una seconda direzione, tende a legare la ricerca scientifica al rapporto con le università. Così, si stabilisce che la regione: sostiene ed incentiva la ricerca anche in collegamento con università, fondazioni e istituti di ricerca²⁴; riconosce il ruolo centrale dell'università per il progresso culturale e tecnologico, per lo sviluppo della ricerca scientifica e per il sostegno dell'innovazione dei settori produttivi e promuove forme di intesa e collaborazione²⁵; riconosce la centralità e l'autonomia dell'università, valorizza la ricerca, quali forze trainanti delle proprie comunità²⁶; promuove intese ed iniziative

²⁰ Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato, esercizio 2003*, parte seconda, 613.

²¹ Art. 5, statuto Regione Marche (l.r. 8 marzo 2005, n. 1).

²² Art. 12, statuto Regione Puglia (l.r. 12 maggio 2004, n. 7).

²³ Art. 4, statuto Regione Toscana dell'11 febbraio 2005.

²⁴ Art. 14, statuto Regione Piemonte (l.r. statutaria 4 marzo 2005, n. 1).

²⁵ Art. 14, statuto Regione Umbria (l.r. 16 aprile 2005, n. 21).

²⁶ Art. 4 del testo proposto dalla Commissione statutaria della Regione Veneto il 7 agosto 2004.

con il sistema universitario²⁷; promuove la realizzazione ed il potenziamento delle reti di eccellenza e l'incremento della cooperazione scientifica internazionale²⁸.

Alcune regioni legano invece la ricerca espressamente allo sviluppo economico (terza direzione). E' il caso della Lombardia che all'art. 10, comma 2, dello statuto²⁹ stabilisce che la regione valorizza, promuove e incentiva l'innovazione tecnica, scientifica e produttiva, gli investimenti e le iniziative nel campo della ricerca di base e applicata e della Basilicata che all'art. 3 della proposta di statuto³⁰ inserisce tra gli obiettivi primari il sostegno alla crescita della competitività delle attività produttive basata sull'innovazione e la ricerca.

La lettura delle richiamate disposizioni mostra come la legislazione regionale in materia trovi ora solide fondamenta statutarie di legittimazione. La competenza regionale viene però disciplinata in modo tale da rendere compatibili e compresenti sia il concetto innovativo di promozione, sia l'approccio tradizionale di strumentalità. Pertanto, contribuire alla promozione della ricerca e dell'innovazione in campo scientifico, tecnologico e umanistico, diviene uno specifico obiettivo³¹, così come lo era lo sviluppo e la promozione della ricerca pre-competitiva³². Sul piano della strumentalità, il sostegno regionale viene legato alla diffusione dei sistemi di qualità aziendale e di certificazione ambientale e integrata tra ambiente e sicurezza anche a livello distrettuale, nonché alla realizzazione di interventi a favore dell'innovazione dei prodotti e delle tecnologie produttive, delle tipologie e dei sistemi produttivi, della crescita del tessuto produttivo regionale, della ricerca applicata, del trasferimento tecnologico e dell'innovazione³³.

3. Le tipologie di ricerca scientifica.

Superato lo scoglio dell'attribuzione espressa della competenza normativa e amministrativa in materia di ricerca scientifica e innovazione tecnologica, le regioni hanno avvertito l'esigenza di definire con legge la qualificazione delle tipologie di

²⁷ Art. 8, statuto Regione Abruzzo del 28 dicembre 2006.

²⁸ Art. 8 del testo approvato nella prima deliberazione consiliare della Regione Campania.

²⁹ L.r. statutaria 30 agosto 2008, n. 1.

³⁰ Nel testo proposto dalla Commissione statutaria il 22 dicembre 2003.

³¹ Art. 2, l.r. Piemonte 30 gennaio 2006, n. 4, *Sistema regionale per la ricerca e l'innovazione*.

³² Art.3, l.r. Toscana, 20 marzo 2000, n. 35, *Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive*.

³³ Art. 2, l.r. Marche, 28 ottobre 2003, n. 20, *Testo unico delle norme in materia industriale, artigiana e dei servizi alla produzione*.

attività³⁴. Sul piano della ricerca, la tendenza è a distinguerne tre tipologie: fondamentale, applicata e pre competitiva³⁵. La ricerca fondamentale comprende attività che mirano all'ampliamento delle conoscenze scientifiche e tecniche non connesse – in genere – a obiettivi industriali o commerciali. Per ricerca applicata si intende sia la ricerca pianificata o lo svolgimento di indagini miranti ad acquisire nuove conoscenze utili per la definizione di nuovi prodotti, processi produttivi o servizi o per il loro miglioramento, sia la ricerca orientata alla sostenibilità ambientale, nei cicli produttivi e nei prodotti finali, nei materiali, nelle produzioni e nei consumi energetici. Per attività di sviluppo pre-competitivo si intende la concretizzazione dei risultati della ricerca industriale in un piano, un progetto o un disegno per prodotti, processi produttivi o servizi nuovi, modificati o migliorati, siano essi destinati alla vendita o all'utilizzazione compresa la creazione di un primo prototipo non idoneo a fini commerciali. Detta attività può, inoltre, comprendere la formulazione teorica e la progettazione di altri prodotti, processi produttivi o servizi nonché progetti di dimostrazione iniziale o progetti pilota, a condizione che tali progetti non siano né convertibili né utilizzabili a fini di applicazione industriale o sfruttamento commerciale.

Sono definiti poi anche i termini di innovazione e di trasferimento tecnologico. Per innovazione si intende il rinnovo e l'ampliamento della gamma dei prodotti e dei servizi, l'attuazione di nuovi metodi di produzione, d'approvvigionamento e di distribuzione, l'introduzione di mutamenti nella gestione, nell'organizzazione e nelle condizioni di lavoro nonché nella connessa qualificazione dei lavoratori. Per trasferimento tecnologico, il trasferimento delle conoscenze e delle tecnologie tra enti di ricerca e sistema industriale al fine di favorire l'acquisizione, la circolazione di informazioni e la disponibilità di competenze tecniche specifiche.

Ci si può chiedere quale sia il senso di definizioni così puntuali inserite in contesti legislativi, che sollevano dubbi se non altro in termini di tecnica normativa. Scorrendo i testi legislativi regionali, appare evidente che la risposta possa scaturire dall'analisi degli effetti giuridici legati a tali qualificazioni. In un certo modo, le regioni prima definiscono, poi disciplinano la programmazione dei vari interventi previsti, di

³⁴ Va ricordato che, negli otto anni successivi al d.lgs. n. 112/1998, si è registrato un grosso incremento di attività normativa regionale (106 leggi complessivamente emanate, pari al 60,8%) rispetto agli oltre quarant'anni precedenti (68 leggi, pari al 39,1%). Di questa corposa produzione legislativa, solo il 18,9% è dovuto alla legislazione di riordino conseguente al processo di decentramento, mentre quasi il 50% è dovuto al recepimento della materia "ricerca e innovazione" nell'ambito delle leggi di bilancio (25,5%) e di incentivazione alle imprese (23,6%), oltre a un 16% derivante dall'emanazione di leggi specifiche. I dati sono tratti da C. CAVALLARO, *Le regioni e l'economia della conoscenza* (2007), in www.issirfa.cnr.it

³⁵ Valga per tutti l'esempio della l.r. Emilia Romagna 14 maggio 2002, n. 7, *Promozione del sistema regionale delle attività di ricerca industriale, innovazione e trasferimento tecnologico*.

cui si dirà in seguito, proprio in relazione alle diverse fattispecie. Il nobile intento è di evitare di porre il problema della qualificazione delle attività di volta in volta in occasione delle decisioni di ammissibilità a finanziamento di determinati interventi.

4. *Gli strumenti di intervento.*

Gli strumenti di intervento previsti dalla legislazione regionale sono diversi e si esplicano attraverso varie forme di promozione e di sostegno a soggetti e attività. In genere le norme individuano innanzi tutto politiche ed azioni. E' il caso ad esempio della regione Lombardia che indica sostanzialmente sei tipologie di mezzi di intervento: a) politiche fiscali, consistenti nella riduzione del carico gravante sui soggetti; b) credito, in termini di facilitazioni all'accesso; c) agevolazioni, consistenti in incentivi, contributi, voucher, sovvenzioni; d) finanza innovativa, consistente nella costituzione e sviluppo di fondi di investimento in capitale di rischio, *private equity* e *quasi equity*, attraverso la società finanziaria regionale; e) promozione, in termini di comunicazione e premi alle migliori pratiche; f) informazione, che mira a rendere disponibile a tutte le imprese la conoscenza delle migliori condizioni per lo sviluppo, le pari opportunità e la concorrenza leale³⁶. Altre leggi intervengono in modo puntuale sui beneficiari; sull'oggetto dell'aiuto; sulle spese ammissibili; sulla forma dell'aiuto. Ad esempio, possono beneficiare di aiuti; a) progetti di ricerca e sviluppo finalizzati all'aumento della competitività delle iniziative produttive, attraverso la messa a punto di prodotti e processi innovativi; b) interventi di trasferimento tecnologico, inclusi progetti pilota dimostrativi, finalizzati all'adozione di nuove soluzioni tecnologiche in grado di elevarne la competitività sui mercati; c) progetti di interconnessione telematica fra realtà produttive e centri di ricerca; realizzazione di laboratori di prova, sperimentazione e collaudo per le imprese con sede operativa nel territorio regionale³⁷. Si escludono in genere dagli aiuti le attività produttive che non sono direttamente collegabili ad aspetti tecnologici ma piuttosto afferiscono a problematiche di tipo organizzativo e commerciale.

E' evidente che riguardo agli strumenti di intervento emerga una certa frammentazione strutturale, che trova giustificazione nella stratificazione temporale di strumenti classici e strumenti innovativi. Per questo le leggi regionali di ultima

³⁶ Art. 2, l.r. Lombardia, 2 febbraio 2007, n. 1, *Strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Lombardia*.

³⁷ Art. 38 l.r. Basilicata, 8 marzo 1999, n. 7, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali e funzionali in attuazione del d.lgs. 112/1998*.

generazione tentano di ricondurre il tutto a sistema, secondo una logica di coerenza strutturale e funzionale³⁸.

5. Il “ciclo” amministrativo integrato.

Dalla lettura dei testi legislativi regionali appare chiaro che – in materia di ricerca scientifica e innovazione tecnologica - il riferimento concettuale sia una sorta di ciclo amministrativo integrato. In effetti, i principi ispiratori portano a concepire l'intervento in materia come un procedimento circolare per grandi linee così strutturato: promozione, programmazione e coordinamento, valutazione, trasferimento e diffusione dei risultati. In tale ambito, l'analisi che segue cerca di mettere in evidenza gli aspetti ritenuti più significativi che emergono dalle scelte regionali.

5.1. La programmazione.

La maggior parte delle regioni ha disciplinato le attività di intervento in materia di ricerca e innovazione prevedendo l'istituzione di un fondo unico regionale da gestire mediante meccanismi programmatori³⁹. Pertanto, il sistema di programmazione è in genere concepito come un processo continuo, ancorato al documento di programmazione economico finanziaria regionale o ad altri strumenti di programmazione per lo sviluppo economico⁴⁰. Le procedure sono strutturate secondo un modello duale: alla programmazione indicativa triennale seguono piani operativi annuali di attuazione⁴¹. Circa i contenuti, nel programma triennale sono indicate le fonti di finanziamento, l'allocazione delle risorse nei vari settori di interesse prioritario, le modalità di utilizzazione di valutazione; nei piani operativi di attuazione sono definite le specifiche azioni, i soggetti destinatari e le tipologie degli aiuti ammissibili. La competenza in materia di programmazione è tripartita: al consiglio spettano le decisioni sulla dimensione strategica, alla giunta le decisioni operative ed alle strutture

³⁸ Cfr. l.r. Lazio 4 agosto 2008, n. 13, *Promozione della ricerca e sviluppo dell'innovazione e del trasferimento tecnologico nella Regione Lazio*.

³⁹ L'art. 1, comma 2, della l. 5 giugno 1998, n. 204, *Disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica*, ha previsto che il Programma nazionale per la ricerca (PNR), di durata triennale, deve tener conto “delle iniziative, dei contributi e delle realtà di ricerca regionale”. Di conseguenza, le regioni partecipano anche alla programmazione nazionale.

⁴⁰ Cfr, ad esempio, art. 36, l.r. Calabria 12 agosto 2002, n. 34, *Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali*.

⁴¹ Le regioni tendono ad introdurre tecniche nuove di programmazione ispirate a funzioni indicative (non precettive) e concertate sul territorio. Ciò in ossequio ad una più generale linea di tendenza messa recentemente in evidenza dalla scienza giuridica. Cfr. N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, 2007, sp. 147 ss.

amministrative sono attribuiti i compiti di gestione⁴². In questo modo si consente di rendere compatibili le scelte economico finanziarie con le esigenze presenti sul territorio, in un moto di progressivo avvicinamento. Inoltre, si cerca di concentrarsi su settori di interesse prioritario armonici e complementari a quelli individuati a livello nazionale e comunitario, soprattutto allo scopo di superare l'autoreferenzialità⁴³.

Così, i riferimenti esterni alla dimensione regionale – e soprattutto all'ambito comunitario – hanno consentito di impostare i programmi secondo una metodologia di *partnership* pubblico – privata anche al fine di favorire l'adozione di politiche elaborate a partire dalla domanda di innovazione (*bottom up*) e di orientare gli interventi sia in riferimento alla cooperazione interregionale sia attraverso il confronto e la valutazione comparativa delle esperienze e dei metodi adottati (*best practise*)⁴⁴.

5.2. Le attività di attuazione.

La fase di attuazione della programmazione segue attività procedimentalizzate. Sul punto, la legislazione regionale cerca di perseguire l'obiettivo di razionalizzazione, di semplificazione, di snellimento amministrativo e di minore impatto sui costi delle imprese. Sono due i principali modelli di azione seguiti: l'intervento diretto e l'attuazione negoziata. Nel primo caso la regione attua direttamente le azioni, definendo per ognuna le specifiche modalità e gli strumenti da utilizzare, le categorie di destinatari e le modalità per la valutazione. Nel secondo caso, la regione promuove la stipula di appositi accordi con gli altri soggetti presenti sul territorio, istituzionali e non (enti locali, camere di commercio, università, fondazioni bancarie, organizzazioni imprenditoriali, ecc.); gli accordi sono definiti in coerenza con la programmazione e sono volti a cercare di attrarre risorse finanziarie addizionali rispetto alle disponibilità regionali.

Tra i problemi affrontati dalla legislazione regionale vi è quello delle modalità di scelta dei soggetti cui affidare l'attuazione dei programmi. Per quanto riguarda l'attuazione diretta, è noto il tema della possibilità di affidamento in *house* a società partecipate dalla regione. Sul punto la giurisprudenza comunitaria e nazionale è abbastanza restrittiva e tende a consentire l'affidamento senza gara solo nei confronti di quei soggetti che possono essere considerati alla stregua di enti dipendenti regionali,

⁴² Questo è lo schema previsto dalla l.r. Emilia Romagna n. 7/2002, *cit.*

⁴³ Cfr in proposito, Regione Campania, *Programma triennale 2002-2004 di promozione della ricerca scientifica*.

⁴⁴ C. CAVALLARO, *La promozione dell'innovazione e del trasferimento tecnologico nelle piccole e medie imprese*, in www.issirfa.cnr.it

dove – ad esempio – la totalità delle azioni è della regione di riferimento o, comunque pubblica (cosiddetto controllo analogo)⁴⁵. Per l'attuazione indiretta, in genere si tende a privilegiare l'individuazione attraverso “azioni di evidenza pubblica”⁴⁶, in modo tale da garantire una sorta di competizione concorrenziale tra i potenziali soggetti attuatori anche in ossequio appunto ai principi generali di derivazione comunitaria. Dal punto di vista economico, si introduce così una sorta di “quasi mercato”, dove il sistema di finanziamento prevalente è pubblico ed i diversi attori competono per accaparrarsi le risorse finanziarie messe a disposizione dalla regione o da altre istituzioni.

5.3. Organizzazione e relazioni territoriali.

Tutta la legislazione regionale in materia di ricerca e innovazione incide sull'organizzazione sia attraverso strutture stabili sia introducendo moduli di coordinamento e di raccordo. L'idea sottostante – espressa o latente che sia⁴⁷ - appare legata all'esigenza di governo delle reti che si vengono a costituire tra gli attori coinvolti in tutto il ciclo amministrativo integrato, al fine di accompagnare e favorire le potenzialità di integrazione e di sviluppo⁴⁸. Va subito detto che il concetto di rete, quale modulo organizzatorio, non rappresenta una novità assoluta nel panorama degli ordinamenti giuridici territoriali, mentre di grande attualità è la sua espansione. Essa indica una struttura complessa, composta da più organismi, e caratterizzata da due elementi: l'appartenenza dei “punti” ad apparati diversi; la collaborazione o l'interdipendenza dei vari soggetti. Come è stato osservato “questi elementi possono avere gradi o misure diverse. La diversità degli apparati o delle entità può giungere fino alla separazione oppure può consistere in una distinzione-integrazione. La collaborazione può essere volontaria o imposta. Inoltre, a questi elementi necessari possono aggiungersi altri elementi, eventuali. La serie di uffici tra cui si stabilisce la collaborazione può essere aperta o chiusa. L'interdipendenza può essere solo

⁴⁵ Cfr. ad esempio, Corte di giustizia Ce, sez. II, 19 aprile 2007, causa C-295/05, in *Urb. e app.*, n. 12/2007, con commento di R. Caranta, *Dodo, Rondine o Fenice: quale futuro per l'in house?* Consiglio di Stato, Ad. Plenaria, sentenza 3 marzo 2008, n. 1, in www.giustamm.it dove si specifica che anche in quei settori dove non si applicano tutte le disposizioni sugli appalti (qual è la ricerca) si devono comunque rispettare le regole generali di diritto interno e i principi di diritto comunitario, a cominciare dalla concorrenza.

⁴⁶ Ad esempio. art. 6, comma 1, l.r. Campania 28 marzo 2002, n. 5, *Promozione della ricerca scientifica in Campania*.

⁴⁷ Vi sono regioni che introducono e disciplinano espressamente “reti organizzative”. Cfr. ad esempio, art. 6, l.r. Emilia Romagna n. 7/2002, *cit.*

⁴⁸ Ad esempio, la recente l.r. Lazio n. 13/2008 *cit.*, all'art. 6 nel promuovere la costituzione e la disciplina della rete regionale della ricerca e dell'innovazione pone l'obiettivo “... di favorire la connessione della pluralità di soggetti operanti nelle diverse fasi della filiera della ricerca e dell'innovazione e facilitare l'utilizzo delle competenze scientifiche e tecnologiche presenti sul territorio...”

orizzontale o anche verticale”⁴⁹. Si tratta, è evidente, di numerose tipologie morfologiche, che comunque hanno lo scopo di creare un collegamento organizzativo in grado di far “dialogare” soggetti diversi, ottimizzare le risorse utilizzate per gli interventi e dare risposte più efficaci alle esigenze del territorio.

Esaminando i profili strutturali, si rinviene spesso nella legislazione l’istituzione, nell’ambito della stessa amministrazione regionale, di Comitati scientifici di garanzia⁵⁰, Comitati regionali per la ricerca e l’innovazione (articolati i comitati ristretti) e Commissioni scientifiche⁵¹, Consulte regionali e Comitati tecnici consultivi d’area⁵², Conferenze permanenti per l’innovazione⁵³. La composizione di tali organismi è mista nel senso che prevede la presenza sia di rappresentanze istituzionali, quindi di funzioni (es. rettori di università, presidenti di società o aziende regionali, ecc.) sia rappresentanze di interessi, quindi di corpi (es. organizzazioni sindacali, associazioni private, ecc.) sia di rappresentanze politiche (assessori, presidenti, ecc.). Di conseguenza se si volesse dare una lettura funzionale alle scelte legislative in ordine alla composizione di tali organismi si potrebbe evidenziare la duplice valenza: di legittimazione di alcune componenti a partecipare alle decisioni riguardanti la ricerca e l’innovazione; di compensazione tra istanze decisionali diverse.

Altro tratto comune è l’istituzione di organismi variamente denominati che vengono creati per legge proprio allo scopo di accompagnare lo sviluppo economico nelle diverse modalità di intervento pubblico cui sopra si è fatto cenno. Sono state così istituite Agenzie per lo sviluppo, Enti di valorizzazione del territorio, Fondazioni per la scienza, Parchi scientifici, Consorzi e Centri per l’innovazione e la ricerca e così via. Le caratteristiche di tali organismi risiedono nel fatto di avere una soggettività propria, compiuta e distinta rispetto all’amministrazione regionale, la quale tuttavia ne governa sia l’istituzione sia la struttura incidendo anche sulle attività, se non altro in funzione di indirizzo e vigilanza.

Accanto ai ricordati organismi stabili, è previsto, in modo aperto, la possibilità di ricorso ad accordi, intesi quali strumenti di organizzazione di funzioni e compiti. Qui, in alcuni casi siamo in presenza di norme abilitative, non si tratta dunque di strumenti obbligatori, ma sottoposti alla valutazione in ordine alla opportunità di procedere in tal

⁴⁹ S. CASSESE, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in A. PREDIERI e M. MORISI (a cura di), *L’Europa delle reti*, Torino, 2001

⁵⁰ Art. 8, l.r. Campania, n. 5/2002.

⁵¹ Artt. 6 e 8, l.r. Piemonte n.4/2006.

⁵² Art. 8 e 9, l.r. Sardegna, n. 7/2007..

⁵³ Art. 4, l.r. Friuli Venezia Giulia, n. 26/2005.

senso svolta in relazione al caso concreto. In altri casi, le norme specifiche pongono l'accordo come un obbligo di esercizio delle funzioni. E' evidente che nel primo caso la valenza organizzativa è debole ed eventuale, nel secondo è molto forte.

5.4. *La valutazione e la divulgazione.*

Il tema della valutazione – nelle forme classiche *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* – è costantemente presente nella legislazione regionale in materia di ricerca e innovazione. Va subito detto che si tratta di forme di valutazione in senso stretto e non di controllo⁵⁴. In effetti, la valutazione si compie mediante previsioni e proiezioni circa gli effetti di un'azione pubblica, mentre al controllo sfugge ogni apprezzamento dell'impatto che, sulla realtà economico-sociale, andrà a produrre l'atto o l'attività che vi è sottoposta. La valutazione ha, rispetto al controllo, un oggetto più esteso e parametri più articolati e, di conseguenza, diverse metodologie.

Va sottolineato inoltre che la prevalente strumentalità della ricerca regionale impone di trovare il giusto equilibrio tra valutazione della ricerca fondamentale, per la quale si tende ad utilizzare parametri riconosciuti validi a livello internazionale, e la valutazione della ricerca applicata e pre competitiva per le quali occorre valutare anche il profilo di impatto dell'intervento pubblico sulla realtà sociale ed economica di riferimento.

Così, la valutazione *ex ante* è concepita sia come indagine preventiva sulla fattibilità degli interventi sia come strumento per l'ammissione dei progetti di ricerca e di innovazione ai finanziamenti pubblici. Ci si affida in genere ad esperti, anche se la regia può rimanere nell'ambito amministrativo.

La valutazione *in itinere* è concepita sia in funzione di monitoraggio "al fine di assicurare la effettiva realizzazione degli impegni assunti"⁵⁵ sia in funzione di verifica intermedia (anche ai fini dell'erogazione di rate di finanziamento). Pertanto, essa è svolta dagli esperti coinvolgendo le parti sociali (associazioni, sindacati, ecc.) presenti sul territorio e deve permettere di orientare di nuovo – se necessario – gli interventi verso obiettivi fattibili.

La valutazione *ex post* è concepita come il momento finale in cui si analizzano gli effetti degli interventi sia in termini quantitativi sia in termini qualitativi sia in termini amministrativo-contabili. L'effetto che si produce è la corresponsione, all'esito

⁵⁴ Vi sono leggi regionali che disciplinano sia la valutazione sia il controllo. Cfr. l.r. Toscana, 20 marzo 2000, n. 35 di *Disciplina degli interventi regionali in materia di attività produttive*.

⁵⁵ Art. 6, l.r. Toscana n. 35/2000.

positivo delle verifiche, della rata a saldo dei finanziamenti ai soggetti attuatori dei programmi. Ulteriore conseguenza è la chiusura del rapporto politico tra Giunta e Consiglio regionale, in quanto quest'ultimo viene informato degli esiti delle politiche di intervento attraverso una relazione periodica elaborata sulla base dei risultati della valutazione finale.

L'impostazione appena descritta comporta che le attività di valutazione accompagnino tutti i momenti del ciclo amministrativo integrato: valutazione preliminare per accedere al finanziamento; valutazione contestuale allo svolgimento dell'attività di ricerca; valutazione dei risultati conseguiti⁵⁶.

In conclusione, la valutazione della ricerca in ambito regionale sconta la necessità di ibridare la verifica riguardo all'obbligazione di mezzi – tipica della ricerca di base o fondamentale - con la verifica riguardo all'obbligazione di risultato – tipica della ricerca applicata e pre competitiva. Ciò costituisce un ulteriore elemento di differenziazione della ricerca regionale rispetto alla normale ricerca universitaria o degli enti pubblici nazionali. Il che ne giustifica il profilo tecnico-politico, dal momento che i sistemi ed i metodi di valutazione sono individuati in genere dalla giunta, su proposta della commissione scientifica o degli esperti, chiamati poi a darne attuazione.

La valutazione costituisce infine uno strumento base per la divulgazione dell'informazione e della cultura scientifica. In questo senso sono ispirate alcune leggi⁵⁷ che fanno del trasferimento delle conoscenze acquisite e della diffusione delle competenze scientifiche e tecnologiche un punto centrale di forza della presenza regionale nel settore.

6. Quali prospettive.

L'analisi fin qui condotta consente ora di raccogliere le fila del discorso e tentare di formulare alcune considerazioni prospettiche.

Si è visto che la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica rappresentano un settore di regolazione e di intervento pubblico trasversale, che – a seconda dei casi – può essere attratto nell'ambito prevalente statale (art. 33 Cost.), nell'ambito prevalente regionale (art. 117, comma 2, Cost.) oppure occupare uno spazio neutro, quando la Costituzione affida alla Repubblica il compito di promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica (art. 9 Cost.).

⁵⁶ Cfr, ad esempio, art. 10, l.r. Piemonte n. 4/2006.

⁵⁷ Cfr, ad esempio, l.r. Sardegna n. 7/2007.

In tale contesto, il processo riformatore a Costituzione invariata avviato a partire dagli anni novanta ha subito un nuovo impulso ed ha proceduto, in questi ultimi tempi, secondo un moto accelerato. Così, sul versante centrale si è data progressivamente attuazione all'autonomia universitaria e degli enti di ricerca ed introdotti meccanismi di *governance* tramite il finanziamento e la programmazione, mentre nel contempo le regioni hanno attivato un'interessante produzione legislativa e amministrativa, con l'intento di affermare decisamente la propria competenza sulla materia. E' come dire che sul piano funzionale sono stati ridefiniti gli ambiti e le forme di intervento pubblico, mentre sotto il profilo strutturale è stato ridefinito il disegno organizzativo. Pertanto, il panorama istituzionale si presenta oggi composto da attori che hanno conservato il nome di origine (ministeri, regioni, università...) ma la sostanza – intesa come poteri e competenze – appare profondamente modificata ed alla ricerca di nuovi assetti.

Ora, se si volessero tracciare alcune linee di tendenza, si potrebbe partire dal concetto pregiuridico di ricerca scientifica che pacificamente si considera sganciato dalla stretta dimensione territoriale. Ciò comporta un obbligo di dialogo tra i diversi soggetti – pubblici e privati, in funzione di sussidiarietà orizzontale – che promuovono studi o indagano sul medesimo oggetto. Da questo punto di vista assume importanza la costruzione di una sorta di rete delle reti che – si è visto – sono state sviluppate a livello regionale. In un certo senso, enti autonomi diversi trovano spazi e punti di convergenza in relazione non tanto alla propria competenza istituzionale, quanto piuttosto in relazione agli argomenti oggetto al momento della specifica (propria) attività di ricerca.

Diverso è il discorso che può essere svolto quando – sempre sul piano pregiuridico - alla locuzione ricerca scientifica si legghi l'innovazione tecnologica. Qui si evocano aspetti diversi inerenti la diretta applicazione delle conoscenze e pertanto più aderenti alla dimensione territoriale, intesa quale struttura di funzionamento economico e sociale. E' chiaro che le regioni avranno in materia un sempre maggiore spazio di azione e dipenderà dalla loro capacità di interpretare le esigenze e le istanze economiche e sociali e di relazionarsi con gli altri soggetti presenti sul territorio di riferimento il successo o il fallimento dei programmi e delle attività.

Spostando l'attenzione sui profili giuridici e istituzionali, le considerazioni sopra svolte portano a sottolineare alcuni punti cardine emersi dall'analisi. Innanzi tutto, appare evidente che l'intervento pubblico abbia ancora bisogno di trovare un giusto equilibrio tra regolazione e programmazione, sia dal punto di vista soggettivo (chi è il

regolatore) sia dal punto di vista oggettivo (che cosa viene regolato). Ad oggi, sembra che vi siano più regolatori (Stato ed ogni regione) e molti oggetti (si pensi alle ricordate definizioni di ricerca). Occorre immaginare meccanismi istituzionali per ricondurre – laddove indispensabile – regole e azioni ad unità. Qui può aiutare l'idea di collaborazione paritaria⁵⁸ tra i diversi livelli di governo, in modo tale da evitare il perpetrarsi di gerarchie istituzionali e forme di raccordo unilaterali.

Va poi considerato che in materie come la ricerca scientifica sembra difficile che lo Stato possa abdicare ad una responsabilità diretta e attiva⁵⁹, anche per il crescente peso sia della dimensione sovranazionale sia della dimensione etica. Pertanto, anche qui si tratterà di adeguare le procedure di programmazione e di indirizzo, così come la composizione degli organi a rappresentanza istituzionale in una prospettiva di cooperazione tra i diversi livelli territoriali⁶⁰.

Un ultimo aspetto da considerare – ma di fondamentale importanza – è relativo al finanziamento delle attività. Il tema si lega strettamente al nuovo art. 119 della Costituzione ed al federalismo fiscale. Oggi la giurisprudenza costituzionale tollera l'istituzione di fondi nazionali in materie concorrenti o residuali regionali in mancanza della piena attuazione dell'art. 119 e con l'unico vincolo della partecipazione regionale alle scelte allocative, ma tale situazione è destinata a cambiare. Ciò comporterà la revisione dei rapporti orizzontali tra regioni⁶¹, soprattutto per quella parte di ricerca di base, che viene svolta a beneficio di tutti. Infine, quella ricerca che non appartiene a nessun livello di governo, ma è promossa dalla Repubblica, potrà essere promossa o direttamente svolta da enti operanti a dimensione nazionale, ma non più vigilati e finanziati dallo Stato, ma dal concorso dello Stato e delle regioni. In tale prospettiva, dovrebbe venire anche rafforzata l'autonomia degli enti dalla politica e garantito l'autogoverno della comunità scientifica⁶².

⁵⁸ L. TORCHIA, "Concorrenza" tra Stato e Regioni dopo la riforma del titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *Le Regioni*, n. 4/2007, 647 ss.

⁵⁹ G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *le Regioni*, n. 6/2001.

⁶⁰ G. ENDRICI, *La ricerca scientifica*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, parte speciale, tomo secondo, Milano, 2003, 1442.

⁶¹ Si consideri in proposito che nella spesa in ricerca e sviluppo rispetto al Pil vi è molto divario tra le regioni. Si passa dall'1,81% del Piemonte allo 0,37% della Calabria. Cfr. Fondazione per l'innovazione tecnologica (Cotec), *Libro verde sull'innovazione*, 2008.

⁶² G. ENDRICI, *La ricerca scientifica*, cit., 1443.