



17 gennaio 2023 | ore 11.00

INAUGURAZIONE ANNO ACCADEMICO 2022/2023

Marino Regini Quale università dopo il PNRR?

In questo intervento cercherò di rispondere a tre domande: a) quale idea di università è implicita nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza? b) quali effetti può avere questo Piano sul ruolo e sul funzionamento del sistema universitario? c) infine, quali sono i principali ostacoli da superare affinché quegli effetti si realizzino?

Prima di rispondere a queste domande è però opportuno un brevissimo excursus storico: per prevedere il futuro dell'università italiana bisogna infatti comprendere le direttrici del suo mutamento nel recente passato. In un'ottica comparata, lo sviluppo del sistema universitario in Italia è stato decisamente peculiare: benché soggetta a sfide analoghe a quelle degli altri paesi europei, l'università italiana ha cercato le stesse risposte ma non è riuscita a trovarle, oppure le ha formulate in modi parziali e contraddittori, oppure ancora è giunta a fornire risposte analoghe ma sfasate nel tempo. Quest'ultima è anzi la principale caratteristica in un'ottica comparata: una costante sfasatura temporale rispetto ai mutamenti avvenuti negli altri paesi europei.

Gli anni '60-'70 del secolo scorso, come è noto, sono stati in tutta Europa il periodo di transizione da una università di élite all'università di massa, e la risposta prevalente è stata una differenziazione fra percorsi accademici e percorsi professionalizzanti, mirati a un più rapido inserimento nel mondo del lavoro. Anche in Italia si è tentata una risposta analoga (con gli "Istituti aggregati" previsti dalla Commissione Ermini del 1963, poi con i diplomi universitari nel 1990), che però si è risolta in ripetuti fallimenti. Si è riproposta

L'università italiana in un'ottica comparata: una costante sfasatura temporale

solo negli ultimi anni (con la creazione degli ITS nel 2010 e delle lauree professionalizzanti nel 2017), con un forte sfasamento temporale e come imitazione delle esperienze di altri paesi, ma senza riuscire a colmare neppure lontanamente il divario che ormai si è creato.

Gli anni '90 invece per le università dell'Europa continentale sono stati quelli del mutamento del sistema di governance verso un modello definito *steering at a distance* (guida a distanza): il governo centrale stabilisce alcuni obiettivi di sistema e lascia agli atenei l'autonomia per perseguirli, utilizzando la valutazione come strumento per guidarli a distanza. Anche in Italia le leggi Ruberti a cavallo del 1990 introdussero importanti elementi di autonomia delle università, e alla fine di quel decennio il Processo di Bologna offrì agli atenei un'autonomia didattica molto ampia. Ma la capacità di guida a distanza da parte del centro in Italia era estremamente bassa e indusse molti atenei a scelte opportunistiche, tanto che si parlò di "autonomia senza responsabilità". La valutazione venne introdotta solo 20 anni dopo le leggi Ruberti e non è mai stata utilizzata come uno strumento di guida a distanza, cioè per indirizzare gli atenei verso obiettivi di sistema.

E arriviamo così agli anni 2000-2020. Con l'agenda di Lisbona del 2000 e con le successive direttive della Commissione Europea venne lanciata l'idea di un forte investimento nell'università come motore di una nuova economia basata sulla conoscenza. E con una serie di riforme della governance di ateneo la maggior parte dei paesi europei cercò di superare il tradizionale modello consociativo di governo degli atenei, proprio come garanzia che le nuove risorse assegnate all'università venissero impiegate in modo strategico e non spartitorio. Anche in Italia si arrivò, buoni ultimi, a una riforma della governance di ateneo (la legge Gelmini del 2010), ma accompagnandola invece con un drastico taglio delle risorse finanziarie anziché con nuovi investimenti, sostanzialmente perché una larga parte della classe dirigente, sia politica che economica, non credeva nell'esigenza di rispondere alla sfida della globalizzazione con una riconversione verso un modello di sviluppo basato su ricerca e capitale umano altamente qualificato. In particolare nel

periodo della Grande Recessione (2008-2014) la reazione di paesi come la Germania o la Francia è stata di investire nell'università e in R&S come strumenti chiave per rendere i propri sistemi economici più competitivi. Invece in Italia la linea è stata di tagliare queste spese come superflue.

Che cosa ci dice questo brevissimo excursus storico sulle risposte da dare alle domande iniziali? Per quanto riguarda la prima domanda, cioè quale visione di università è implicita nel PNRR, credo che l'excursus non lasci adito a dubbi: il PNRR rappresenta una svolta radicale nel modo in cui in Italia si è tradizionalmente guardato all'università, e al tempo stesso un tentativo di superarne i ritardi storici. Diversamente da quanto indica il suo titolo, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non si propone di favorire semplicemente la "ripresa e la resilienza" del tessuto economico italiano, ma di cambiare il modello di sviluppo nella direzione di quella *knowledge-based economy*, proposta come obiettivo per le economie europee dall'agenda di Lisbona oltre 20 anni prima, nella quale università e ricerca svolgono un ruolo cruciale. Non si tratta di un passaggio scontato né, come spesso si sente dire, imposto dall'Europa, anche se la Commissione Europea negli ultimi 20 anni ha spinto costantemente gli stati membri ad adottare misure per raggiungere gli obiettivi posti a Lisbona nel 2000. Non era un passaggio scontato perché le tre grandi direttrici del Next Generation EU erano la transizione ecologica, la transizione digitale e la coesione sociale, non l'istruzione e la ricerca. Ma il nuovo modello di sviluppo che queste direttrici individuano ha come preconditione un'efficienza ed equità nella formazione di capitale umano e nella produzione di nuova conoscenza che possono essere garantite solo da un sistema di istruzione e ricerca che superi i ritardi e le tradizionali carenze dell'università italiana, che tutti i governi italiani dall'agenda di Lisbona in poi hanno fatto ben poco per contrastare.

È per questo che le pagine del PNRR dedicate alla Missione 4 "Istruzione e ricerca" si aprono con la seguente affermazione: "La Missione 4 mira a rafforzare le condizioni per lo sviluppo di un'economia ad alta intensità di

Quale idea di università è implicita nel PNRR?

conoscenza, di competitività e di resilienza, partendo dal riconoscimento delle criticità del nostro sistema di istruzione, formazione e ricerca”¹. Si tratta di un’impostazione molto lontana da quella del tradizionale dibattito pubblico sul sistema universitario, il cui obiettivo non è mai stato quello di valorizzare il contributo che l’università può dare allo sviluppo del Paese, ma di migliorare il suo funzionamento interno.

Quella visione tradizionale, proiettata quasi esclusivamente sui problemi interni, viene sfidata dall’arrivo della pandemia e dalla conseguente crisi economica. Si diffonde infatti la consapevolezza che il superamento di questa crisi richiede anche di superare il modello di sviluppo perseguito in Italia negli ultimi decenni, puntando su prodotti a più elevato contenuto tecnologico e su servizi a più alto contenuto professionale. Tutto ciò implica forti investimenti in ricerca e una forza lavoro altamente qualificata, e non può che vedere nell’università il motore di un nuovo tipo di sviluppo: se istruzione superiore e ricerca non riescono a svolgere bene questo ruolo, infatti, una tale riconversione non è possibile. È in questa nuova visione dell’università, da servizio mirato esclusivamente a una crescita professionale dell’individuo e a un arricchimento culturale della società a fattore cruciale anche per un mutamento del modello di sviluppo economico del Paese, che maturano le scelte del PNRR.

Dunque la risposta alla prima domanda che ho posto all’inizio è abbastanza netta: la visione dell’università implicita nel PNRR è quella di motore di un nuovo modello di sviluppo economico, basato su un capitale umano a elevata qualificazione e sulla capacità di innovare a partire dalle nuove conoscenze prodotte dalla ricerca. Un modello di sviluppo che si avvicini a quell’idea di una *knowledge-based economy* teorizzata a Lisbona 20 anni prima, ma che in Italia era rimasta largamente inapplicata.

¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Italia domani. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 2021, p. 175
<https://italiadomani.gov.it/home.html>

È in questo ventennale ritardo nell'attuare l'agenda di Lisbona che la risposta alla prima domanda si lega alla seconda. La visione dell'università implicita nel PNRR è sì quella di motore di un nuovo modello di sviluppo economico, ma di un motore che in Italia non è mai stato pienamente avviato, e che per poter funzionare ha bisogno di superare i suoi ritardi e le sue carenze storiche. Stando così le cose, anche la risposta alla seconda domanda è in teoria abbastanza facile: gli effetti del PNRR sul sistema universitario dovrebbero essere di colmare finalmente quei ritardi e quelle carenze storiche.

In effetti la Missione 4 "Istruzione e Ricerca" del PNRR si propone di "partire dal riconoscimento delle criticità del nostro sistema di istruzione, formazione e ricerca". Ma quali criticità, e soprattutto dovute a quali cause, sulle quali risulti possibile intervenire? Mentre è relativamente semplice indicare le criticità, sulle quali esiste un'ampia convergenza di vedute, la diagnosi sulle cause risulta molto più incerta e controversa. Ma, naturalmente, solo da una diagnosi accurata delle cause di una performance scadente possono discendere ricette di policy efficaci. Come possiamo valutare, da questo punto di vista, le misure contenute nella Missione 4 del PNRR? Le riforme previste e gli investimenti stanziati affrontano in modo adeguato le cause delle inefficienze e anche delle iniquità del nostro sistema universitario?

La risposta non può che essere positiva dal punto di vista quantitativo, cioè rispetto al cronico sotto-finanziamento del sistema universitario. Alla missione relativa a "Istruzione e Ricerca" vengono infatti destinati ben 30,88 miliardi di euro, il 16% del totale dei fondi stanziati dal PNRR. E all'interno di questa missione, gli investimenti che riguardano l'istruzione terziaria e il tipo di ricerca in cui le università sono più direttamente coinvolte pesano per circa il 45%, prevedendo un ammontare complessivo di risorse che non ha precedenti in un Paese come l'Italia. Ma possiamo dire altrettanto dal punto di vista qualitativo, cioè della capacità di individuare e affrontare le cause effettive

che rendono il sistema universitario italiano inadeguato a svolgere un ruolo di motore di una economia della conoscenza?

Cominciamo con il dire che ci sono cause relative a quelle che possiamo definire “carenze dell’offerta” di capitale umano e di ricerca, che attengono a come è strutturato e a come funziona il sistema dell’istruzione terziaria e della ricerca, per scelte sbagliate o non fatte dai governi e dagli Atenei stessi. Ma ci sono anche cause che possiamo definire “carenze della domanda” da parte del nostro sistema socio-economico, sulle quali mi soffermerò più avanti. È il primo tipo di cause – quelle relative alle carenze nell’offerta – che dà un senso all’inserimento all’interno del PNRR di una Missione su “Istruzione e Ricerca” che non era esplicitamente prevista dal Next Generation EU. Il nuovo modello di sviluppo economico adombrato dal PNRR ha infatti come preconditione un’efficienza ed equità nella formazione di capitale umano e nella produzione di nuova conoscenza che possono essere garantite solo da un sistema di istruzione e ricerca che superi le sue tradizionali carenze. Come argomenterò più avanti, puntare a superare le carenze dell’offerta (cioè del sistema universitario e della ricerca) senza incidere in modo decisivo anche su quelle della domanda (cioè del sistema economico) può rivelarsi una fonte di delusione rispetto agli effetti sperati. Tuttavia, non vi è dubbio che gli interventi previsti dal PNRR possono incidere notevolmente su alcune criticità tradizionali del nostro sistema universitario. Ma quali sono le criticità su cui il PNRR punta la propria attenzione?

Per quanto riguarda la formazione di capitale umano altamente qualificato, è noto che, rispetto alle altre economie avanzate, l’Italia presenta un tasso molto basso di laureati e che a questo risultato negativo concorrono disuguaglianze sociali e territoriali molto più forti che altrove. Inoltre, il sistema universitario italiano appare particolarmente carente nel formare laureati nelle discipline STEM. Al basso tasso di laureati si accompagnano poi alti tassi di abbandono e tempi lunghi per il conseguimento del titolo di studio, che naturalmente contribuiscono al primo

fenomeno. E anche in questo caso vi sono disuguaglianze sociali e territoriali molto più forti che altrove.

In secondo luogo, i laureati prodotti dal sistema universitario italiano trovano difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro assai maggiori che negli altri Paesi europei, mentre le periodiche indagini sulla domanda delle imprese mostrano sistematicamente una carenza di lavoro qualificato in Italia. Siamo quindi di fronte a una sorta di *mismatch* fra domanda e offerta di lavoro altamente qualificato che si è andato aggravando negli ultimi anni.

Infine, un indicatore piuttosto trascurato nel dibattito pubblico della capacità del nostro sistema universitario di contribuire a una *knowledge-based economy* formando capitale umano ad alta qualificazione, è il bassissimo numero di dottori di ricerca sulla popolazione e di iscritti a un corso di dottorato sul totale degli iscritti all'università.

Per quanto riguarda invece la ricerca e la sua capacità di creare e diffondere nuove conoscenze, la situazione italiana appare più complessa e difficile da interpretare. Da un lato, l'analisi della produttività e dell'impatto dei ricercatori italiani mostra un sistema in buona salute. Dall'altro, ciò non sembra essersi tradotto in una maggiore competitività e attrattività internazionale delle nostre università quali istituzioni in cui la gran parte della ricerca si svolge, né tanto meno in una loro maggiore capacità di funzionare come motori dell'innovazione, trasferendo i risultati della ricerca al sistema economico. Gli indicatori standard più comunemente utilizzati a questo proposito sono il numero di brevetti e di spin-off universitari: per entrambi, i dati ci mostrano una performance peggiore di quella degli altri grandi Paesi europei con i quali siamo soliti confrontarci.

Come ho già detto, il PNRR si propone di intervenire su queste criticità agendo sul lato dell'offerta di capitale umano e di nuove conoscenze, cioè sui modi in cui è strutturato e funziona il sistema dell'istruzione terziaria e della ricerca. La prima componente della Missione 4 (M4C1) prevede riforme e investimenti che ambiscono a risolvere le tradizionali carenze nella formazione (v. tabella 1), mentre la seconda componente (M4C2) si

concentra sulla capacità della ricerca di diventare una leva dell'innovazione economica (v. tabella 2).

Tabella 1. Riforme e investimenti (in milioni di euro) del PNRR sull'istruzione terziaria (M4C1)

Misure relative all'istruzione terziaria previste nel PNRR

| | |
|--|-------|
| M4C1 Riforma 1.2: Riforma del sistema ITS | - |
| M4C1 Investimento 1.5: Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS) | 1.500 |
| M4C1 Riforma 1.4: Riforma del sistema di orientamento | - |
| M4C1 Investimento 1.6: Orientamento attivo nella transizione scuola-università | 250 |
| M4C1 Riforma 1.5: Riforma delle classi di laurea | - |
| M4C1 Riforma 1.6: Riforma delle lauree abilitanti per determinate professioni | - |
| M4C1 Riforma 1.7: Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi per studenti | 960 |
| M4C1 Investimento 1.7: Borse di studio per l'accesso all'università | 500 |
| M4C1 Investimento 3.4: Didattica e competenze universitarie avanzate | 500 |
| M4C1 Riforma 4.1: Riforma dottorati | - |
| M4C1 Investimento 4.1: Estensione del numero dei dottorati di ricerca e dottorati innovativi per la Pubblica Amministrazione e il patrimonio culturale | 430 |

Il PNRR riconosce che una decisiva carenza formativa del nostro sistema di istruzione terziaria è la quasi totale assenza di un canale professionalizzante, in grado di attrarre gli studenti meno motivati a intraprendere un percorso accademico e più interessati a un rapido inserimento nel mondo del lavoro. Nell'ultimo decennio qualcosa si è mosso in questa direzione con l'istituzione

prima degli ITS e poi, in via sperimentale, di alcune “lauree professionalizzanti”, ma siamo ancora lontanissimi dall’averne un consistente percorso terziario alternativo a quello universitario classico. L’investimento previsto per gli ITS mira a un raddoppio in sei anni dei circa 5.000 diplomati annui, un numero sicuramente esiguo rispetto alla domanda stimata ma quanto meno un segnale della direzione in cui muoversi.

Un secondo fattore che contribuisce al divario nell’efficienza formativa delle università italiane rispetto a quelle degli altri Paesi è la mancanza – nella maggior parte degli Atenei pubblici – di un efficace coordinamento con la scuola secondaria, oltre che di forme generalizzate e obbligatorie di orientamento all’ingresso e di efficienti servizi di supporto al percorso formativo. Per questo l’investimento 1.6 mira a forme di orientamento attivo nella transizione scuola-università.

Una terza grave carenza sono le risorse tradizionalmente molto scarse destinate al diritto allo studio, che fanno sì che chi proviene da famiglie più disagiate non si iscrive all’università, o deve cercare di integrare studio e lavoro, oppure abbandona gli studi o ritarda il conseguimento del titolo. È per queste ragioni che il PNRR interviene sulle borse di studio e sugli alloggi per gli studenti, la cui carenza costituisce una causa fondamentale del basso numero di laureati.

Infine, il PNRR affronta il paradosso dei dottori di ricerca, che in Italia sono molto pochi in termini comparati ma che ciononostante riscontrano maggiori difficoltà occupazionali che altrove. Questa difficoltà dipende anche dal permanere in Italia di un modello tradizionale di dottorato concepito come addestramento alla carriera accademica, mentre in altri Paesi europei il dottorato è diventato il livello in cui si formano anche le figure professionali a più elevata specializzazione per il sistema economico e per la pubblica amministrazione.

In conclusione, il PNRR punta a rimuovere alcune delle cause che storicamente hanno mantenuto basso il numero di laureati e di dottori di ricerca, e alti i tassi di abbandono: la debolezza di un canale terziario

professionalizzante, l'insufficienza del sostegno economico offerto a chi proviene da famiglie non benestanti, l'assenza di forme efficaci di orientamento, una formazione dottorale non adeguata a trovare sbocchi occupazionali al di fuori dell'accademia. Si può osservare che l'entità degli interventi non è tale da cambiare radicalmente questa situazione, ma le direttrici verso cui intendono muoversi le politiche di potenziamento della formazione universitaria sono chiaramente tracciate.

Sono direttrici che possono però colmare solo parzialmente le carenze storiche nella formazione di capitale umano altamente qualificato. In primo luogo perché queste carenze non sono solo di tipo quantitativo (troppo pochi laureati e dottori di ricerca) ma anche qualitativo (un *mismatch* molto più elevato che altrove fra le competenze acquisite da laureati e dottori di ricerca e quelle richieste dal mondo del lavoro). Su questo aspetto gli interventi previsti sono insufficienti: una riforma delle classi di laurea che può consentire una formazione più multidisciplinare, la possibilità per gli atenei di attivare corsi di laurea professionalizzanti, e poco altro. In secondo luogo, anche dal punto di vista quantitativo gli interventi previsti rischiano di rivelarsi presto insufficienti. Il recente calo delle immatricolazioni può essere dovuto a fattori contingenti, ma il calo della natalità è invece un fattore strutturale che inevitabilmente porterà anche a una diminuzione dei laureati, nonostante gli interventi del PNRR. Nel medio-lungo periodo, come ha messo bene in rilievo il Magnifico Rettore nella sua relazione introduttiva, l'unica possibilità di fornire al sistema economico e a quello dei servizi di welfare una quantità sufficiente di personale altamente qualificato è quella di aprire canali di immigrazione regolare per professionisti dotati delle competenze richieste, o di investire nella formazione di queste competenze anche in bacini territoriali situati al di fuori dei confini nazionali. Ma di questa dimensione sovranazionale del problema e delle sue possibili soluzioni non vi è traccia nel PNRR.

Tabella 2. Investimenti (in milioni di euro) del PNRR sulla ricerca universitaria (M4C2)

Misure relative alla ricerca che coinvolge l'università previste nel PNRR

| | |
|---|-------|
| M4C2 Investimento 1.1: Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca (PNR) e Progetti di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) | 1.800 |
| M4C2 Investimento 1.2: Finanziamento di progetti presentati da giovani ricercatori | 600 |
| M4C2 Investimento 1.3: Partenariati estesi a Università, centri di ricerca, imprese e finanziamento progetti di ricerca di base | 1.610 |
| M4C2 Investimento 1.4: Potenziamento strutture di ricerca e creazione di "campioni nazionali" di R&S | 1.600 |
| M4C2 Investimento 1.5: Creazione e rafforzamento di "ecosistemi dell'innovazione" per la sostenibilità, costruzione di "leader territoriali di R&S" | 1.300 |
| M4C2 Investimento 3.3: Introduzione di dottorati innovativi che rispondono ai fabbisogni di innovazione delle imprese e promuovono l'assunzione dei ricercatori dalle imprese | 600 |

Come per la formazione di capitale umano, anche per quanto riguarda la ricerca e la circolazione delle conoscenze esiste un ampio consenso nel constatarne gli aspetti insoddisfacenti, consenso che tuttavia si arresta quando si passa ad analizzarne le cause. Un fattore generalmente poco considerato è la dispersione dei migliori ricercatori di ciascuna area disciplinare fra i vari Atenei: una dispersione molto più elevata che nei Paesi con i quali solitamente ci confrontiamo, che ostacola il formarsi di poli di ricerca molto attrattivi e competitivi internazionalmente.

Il PNRR non affronta in modo diretto il problema della frammentazione della migliore ricerca scientifica fra molti Atenei mediante la formazione di “poli” analoghi a quelli creati dai governi tedesco e francese, anche perché alla ricerca *curiosity-driven* dedica relativamente poche risorse (investimenti 1.1 e 1.2). Ma lo fa indirettamente per quanto riguarda la ricerca applicata, prevedendo investimenti per creare alcuni “campioni nazionali”, cioè centri di ricerca nazionale su alcune tematiche che coinvolgano università, centri di ricerca e imprese, per dare vita ad alcuni “ecosistemi dell'innovazione” a livello territoriale in cui le università collaborino anche con società e istituzioni locali, e per finanziare partenariati estesi a università, centri di ricerca e imprese. Si tratta di strumenti che dovrebbero superare anche il problema della bassa capacità di circolazione delle conoscenze, le cui cause principali appaiono la difficoltà di cooperazione fra università e imprese e una scarsa istituzionalizzazione delle attività di terza missione condotte dagli accademici italiani.

Tuttavia, questi strumenti non risolvono il problema della scarsa attrattività del nostro sistema universitario, di cui generalmente si sottovalutano gli effetti negativi. Si tratta di un problema rilevante perché molti *stakeholders* non si accontentano più della buona qualità di un'università, se possono accedere senza vincoli e costi rilevanti a un'altra che si trova in una posizione di vertice in termini di reputazione, prestigio, risorse, ecc. Certo, lo studente tradizionale, il sistema economico e delle professioni locale, il docente interessato solo alla sua comunità scientifica di appartenenza, hanno incentivi deboli a privilegiare un'università con reputazione di eccellenza anche se lontana dal proprio contesto territoriale, anziché una con reputazione inferiore ma più accessibile. Ma non è così per lo studente internazionale, per il post-doc che ambisce a una carriera universitaria, per il ricercatore vincitore di un *grant* ERC o comunque spendibile in qualunque istituzione di sua scelta, per l'accademico leader nel suo campo, per l'impresa interessata a finanziare ricerca in collaborazione con l'università magari dando vita a un *joint lab*, o per il *venture capital* disponibile a investire in uno spin-off. In tutti questi casi

risultano avvantaggiati quei sistemi universitari che possiedono dei poli di attrazione scientifica internazionalmente riconosciuti come centri di eccellenza e che hanno la stessa funzione di attrazione – e di ricaduta di reputazione sull'intero sistema – che alcune imprese di punta svolgono nei rispettivi sistemi economici.

Si tratta di un aspetto importante che risulta trascurato dal PNRR ma che dovrebbe essere messo al centro di una strategia che intenda fare dell'università il motore di un nuovo modello di sviluppo. Non si tratta di un compito impossibile. Le condizioni affinché una strategia di costruzione di poli di attrazione scientifica possa funzionare sono sostanzialmente due: organi di governo dell'ateneo capaci di compiere scelte strategiche e selettive; e un Ministero in grado di operare una efficace "guida a distanza" del sistema, superando le resistenze corporative all'innovazione. La seconda condizione in particolare richiederebbe un deciso rafforzamento delle competenze e delle professionalità operanti nel Ministero, che avrebbe il compito cruciale di stimolare, mediante una "programmazione negoziata", ciascuna università a definire la propria particolare vocazione in una specifica combinazione delle sue possibili funzioni per ciascuna delle aree scientifiche al suo interno. Ritorno su questo punto alla fine del mio intervento.

Dunque, negli obiettivi perseguiti dal PNRR emerge con sufficiente chiarezza il progetto di fare dell'università e della ricerca il motore necessario per un salto di qualità nello sviluppo economico e sociale del Paese. Tuttavia, l'assenza di alcuni strumenti chiave indebolisce questo disegno, rendendolo di non facile realizzazione. Questa non è però la principale ragione per formulare un giudizio in chiaroscuro sull'impatto effettivo che il PNRR potrà avere sul sistema universitario italiano e per evidenziare luci e ombre del PNRR più in generale, che derivano dai modi in cui è stato concepito. Vorrei concludere discutendo due di queste ragioni più generali, che rappresentano rilevanti ostacoli da superare affinché il PNRR riesca a produrre i risultati sperati.

Gli ostacoli da superare: da una concentrazione esclusiva degli interventi sul lato dell'offerta a una riqualificazione della domanda

La prima ragione si lega alla concentrazione degli interventi esclusivamente sul lato dell'offerta di formazione e ricerca, quasi si ritenesse che una maggiore offerta di capitale umano altamente qualificato e di collaborazione fra università e imprese sia di per sé sufficiente a creare anche una domanda di competenze e di nuove conoscenze. Certamente gli interventi del PNRR relativi alla digitalizzazione e alla transizione ecologica (Missioni 1 e 2) potranno favorire l'aumento di tale domanda, ma non si pongono specificamente questo obiettivo. Ed è difficile immaginare che, senza una esplicita strategia di politica industriale, siano sufficienti a superare il modello di sviluppo tradizionalmente perseguito in Italia. È da questo modello, spesso definito una "via bassa" alla competitività, che discendono sia il basso investimento in istruzione terziaria e in ricerca da parte dei governi, sia le scelte a lungo compiute dalle imprese.

Per quanto riguarda la scarsità i governi, va ricordato che la spesa per istruzione terziaria in Italia è nettamente inferiore, in rapporto sia al numero degli studenti sia al PIL, a quella della maggior parte dei Paesi europei e dell'area OCSE. In particolare durante la Grande Recessione del 2008-2014 abbiamo assistito a un fenomeno di disinvestimento nell'università italiana, proprio mentre la maggior parte dei Paesi europei aumentava gli investimenti in istruzione superiore e ricerca come strumento per contrastare la recessione. È stato un disinvestimento rivendicato apertamente dai governi di quel periodo, che – come del resto gran parte degli imprenditori italiani – non credevano a un'evoluzione del sistema economico italiano verso un'economia della conoscenza con un ruolo centrale del capitale umano.

D'altro canto, se gli investimenti pubblici in R&S in % sul PIL in Italia sono molto al di sotto di quelli della media dell'UE e meno della metà che in Germania, quelli del settore privato sono poco più di un terzo. Dopo gli anni della Grande Recessione vi è stato un significativo incremento, che tuttavia ha lasciato sostanzialmente invariato il forte divario esistente rispetto alle altre economie avanzate. Il punto è che in Italia il sistema delle imprese investe molto poco in R&S perché si affida a meccanismi di innovazione di prodotto

e di processo informali e incrementali, che potevano rappresentare un fattore di competitività sino alla metà degli anni '90 ma che oggi risultano essere sempre più inadeguati per competere a livello internazionale. Il basso investimento in R&S è collegato al tipo di struttura produttiva italiana, caratterizzata da imprese piccole e medie che spesso non hanno risorse proprie per fare investimenti in R&S; un tipo di impresa tipicamente poco propensa a investire in strutture di laboratorio e in generale a spendere in attività di esplorazione sulle frontiere tecnologiche. Infatti, le piccole imprese hanno meno probabilità di disporre di risorse interne per sostenere i rischi e i costi di progetti innovativi e possono anche mancare della capacità di assorbire le nuove tecnologie. Il risultato è che, da una parte, un gruppo di imprese italiane ad alta produttività (generalmente di dimensioni medio-grandi) fa fatica a trovare le competenze di alto livello di cui avrebbe bisogno. Dall'altra parte, un vasto numero di imprese di piccole o piccolissime dimensioni, a conduzione familiare, tradizionali e poco innovative ha una domanda di competenze estremamente bassa.

Inoltre, il sistema produttivo italiano appare poco capace di sollecitare adeguatamente la cooperazione con le università. Non sempre l'esigenza largamente condivisa di incorporare rapidamente e sistematicamente i risultati dei progressi in campo scientifico e tecnico riesce a trasformarsi in domanda esplicita di collaborazione da parte delle imprese, perché imprese piccole, specializzate in settori tradizionali e con bassi investimenti in R&S hanno oggettive difficoltà a dialogare con i ricercatori universitari.

Ma anche sul versante delle politiche pubbliche si registrano segnali di estrema debolezza. Lo stato italiano non solo spende poco, ma adotta interventi frammentari sia nei confronti del sistema della ricerca che delle imprese. Tuttavia, il contesto politico-economico post-pandemico in cui è stato varato il Next Generation Eu, e conseguentemente il PNRR, è caratterizzato da un superamento ancora molto timido e parziale della convinzione neoliberista che occorra lasciare alle forze di mercato la piena responsabilità e la direzione dello sviluppo, mettendole in condizione di

operare senza troppi vincoli. L'idea prevalente è ancora che lo Stato finanzia e detta regole ma non interviene con una politica industriale che espliciti obiettivi e "missioni" di sviluppo a cui legare la possibilità dei soggetti che agiscono nel mercato di accedere alle risorse pubbliche, e che sia quindi in grado di condizionarne le strategie. Da questo punto di vista la Missione "Istruzione e ricerca" del PNRR, con il suo obiettivo di colmare alcune carenze storiche del sistema universitario, pone quindi le condizioni necessarie ma non sufficienti affinché l'università e la ricerca possano diventare effettivamente il motore per un salto di qualità nello sviluppo economico e sociale del Paese. Senza l'avvio di un'adeguata politica industriale è assai difficile che questo salto di qualità si realizzi.

La seconda ragione per formulare un giudizio in chiaroscuro sull'effettiva capacità di raggiungere i risultati sperati si lega a un'osservazione critica rivolta in generale al PNRR da diversi osservatori: quella di non avere preso in considerazione il fatto che gli attori chiamati a elaborare e ad attuare la mole enorme di misure previste erano largamente impreparati a farlo. Ad esempio, alcuni studiosi² lamentano il fatto che non si sia tenuto adeguatamente conto della bassa capacità progettuale e di spesa delle amministrazioni a livello locale. Altri³ argomentano che la scarsa capacità di indirizzo strategico da parte del Ministero lascia le università libere di seguire la tradizionale logica distributiva, vanificando gli obiettivi di forte innovazione contenuti nel PNRR. Si tratta di osservazioni e preoccupazioni largamente condivisibili, che sicuramente valgono per le misure relative a istruzione e ricerca.

In particolare, i fondi del PNRR hanno fortemente aumentato la capacità di spesa del MUR, senza però dotarlo di strumenti di indirizzo strategico adeguati. Come ricorda Checchi⁴, alla carenza di capacità di indirizzo

Gli ostacoli da superare: l'impreparazione degli atenei e la scarsa capacità di indirizzo del Ministero

² Viesti, G. "Un piano per rilanciare l'Italia?", *Il Mulino*, 2022, LXXI, 2, pp. 28-38;

Boeri, T. e Perotti, R., "Il tabù del PNRR", *La Repubblica*, 23 settembre 2022

³ Capano, G., "Quale governance per il sistema universitario post-Covid?", in M. Regini e R. Ghio (a cura di), *Quale università dopo il PNRR?*, Milano University Press, 2022

⁴ Checchi, D., "Che cosa possiamo attenderci dal PNRR e che cosa resta fuori", in M. Regini e R. Ghio (a cura di), *Quale università dopo il PNRR?*, Milano University Press, 2022

doveva far fronte l'Agencia Nazionale della Ricerca, nata con la legge di bilancio per il 2020, mai costituita e gradualmente de-finanziata per esigenze di finanziamento straordinario nel periodo Covid. D'altro canto, se la struttura amministrativa del MUR non era preparata a svolgere quella cruciale funzione di fornire indirizzi strategici e di monitorare poi capillarmente la capacità degli atenei di seguire gli indirizzi espressi, molte università dal canto loro non erano pronte ad abbandonare il tradizionale sistema consociativo che induce a scelte distributive al loro interno. Secondo Capano⁵ “nella gran parte degli atenei si lavora alacremente per partecipare a tutte le iniziative previste senza perseguire una progettualità di ricerca innovativa ma semplicemente aggregando quanto già in corso d'opera”.

Si tratta probabilmente di una visione troppo pessimistica della situazione perché non tutti gli atenei si stanno comportando in questo modo, come ci ha ben mostrato la ricca relazione introduttiva del Magnifico Rettore sui progetti in corso nel Politecnico di Torino e non solo. Molto dipende dalla leadership, dalle risorse amministrative preesistenti e dalla capacità di coinvolgere una pluralità di attori, e questo implica che gli esiti saranno per definizione variabili e nient'affatto scontati. Tuttavia, oggi più che mai, con le ingenti risorse del PNRR che possono essere la finestra di opportunità da tanto tempo attesa per dare al sistema universitario quel ruolo centrale in un nuovo modello di sviluppo del paese, occorrerebbe una svolta nella governance di questo sistema, che allineasse il centro del sistema (il Ministero), gli enti territoriali interessati e i singoli atenei su un'unica lunghezza d'onda.

Qualche anno fa, in un pamphlet scritto insieme con Capano e Turri⁶, avevamo proposto di raggiungere questo obiettivo mediante uno strumento che allora avevamo chiamato contrattualizzazione ma che possiamo meglio definire di “programmazione negoziata”. Con questo termine intendo uno specifico strumento di politica pubblica, un contratto negoziato tra il centro del sistema e ogni singolo ateneo, con il quale ogni università accetta, in

⁵ *Op. cit.*, p. 264

⁶ Capano, G., Regini, M. e Turri, M., *Salvare l'università italiana. Oltre i miti e i tabù*, Bologna: Il Mulino, 2017

cambio di risorse finanziarie, di darsi un profilo chiaro e definito e obiettivi specifici da raggiungere. Sappiamo che per diverso tempo sono stati assegnati finanziamenti legati a obiettivi specifici e risorse legate al principio della cosiddetta "autonomia responsabile": ogni ateneo sceglie uno specifico obiettivo, all'interno di una lista di obiettivi proposta dal Ministero, per poi essere successivamente valutato annualmente rispetto alla capacità di miglioramento su questo obiettivo. Ma questi finanziamenti, non essendo inseriti in un quadro complessivo e non essendo frutto di una logica negoziale, hanno determinato talvolta comportamenti opportunistici (alcuni atenei si scelgono obiettivi in cui pensano di avere particolari margini di miglioramento e lasciano da parte quelli che ritengono essere meno manipolabili anche se sistemicamente più rilevanti) e non garantiscono il miglioramento della qualità complessiva del sistema nazionale o territoriale. Invece, come ci insegnano le esperienze più avanzate al riguardo (Francia, Olanda, Danimarca), la programmazione negoziata non si risolve semplicemente nell'allocazione di un budget rispetto al raggiungimento di certi obiettivi, ma si basa su una negoziazione chiara e precisa degli obiettivi che ciascuna università dovrebbe perseguire per renderli coerenti con gli obiettivi di sistema, siano questi nazionali o territoriali. Questo richiede naturalmente un cambiamento culturale e un nuovo rapporto di fiducia reciproca, oltre che nuove competenze, in tutte le parti coinvolte. Gli atenei dovrebbero interpretare la loro autonomia non come libertà da ogni vincolo ma come un processo *bottom-up* di elaborazione dal basso di obiettivi e strumenti specifici ma congruenti con quelli nazionali o territoriali. E il Ministero dovrebbe arricchire le competenze e le professionalità operanti al suo interno per indirizzarle non verso un semplice controllo *top-down* di conformità delle azioni degli atenei con le direttive centrali, ma verso un processo dialettico di ascolto delle proposte che arrivano dalla periferia, di valutazione della loro congruenza con gli obiettivi di sistema, di negoziazione orientata non all'omogeneità degli interventi ma alla valorizzazione delle differenze.

Forse il limite maggiore del PNRR è il non avere previsto uno strumento di questo genere per evitare che la “finestra di opportunità” per un profondo mutamento del ruolo e del funzionamento dell'università italiana si trasformi in una “occasione mancata”. Se la Signora Ministra ponesse questo obiettivo al centro del suo mandato potrebbe legare il suo nome a una svolta decisiva nella modernizzazione dell'università italiana, che potrebbe così diventare davvero quel motore di un nuovo modello di sviluppo che gli estensori del PNRR hanno immaginato senza però creare le condizioni istituzionali e organizzative affinché questo obiettivo si realizzi.