



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. Lo sviluppo del sistema universitario in Italia è stato infatti 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 nel 1963, poi con i diplomi universitari nel 1990), che però si è risolta in ripetuti fallimenti. Si è riproposta solo negli ultimi anni (con la creazione degli ITS nel 2010 e delle lauree professionalizzanti nel 2017), con un forte sfasamento temporale e come

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

imitazione delle esperienze di altri paesi, ma senza riuscire a colmare 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 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 ingenti risorse da assegnare 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 (contrariamente a ciò che fecero ad esempio Germania e Francia), 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.

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, perché in realtà 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.

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 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, e che tutto ciò implica forti investimenti in ricerca e una forza lavoro altamente qualificata.

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 altamente qualificato e sulla capacità di innovare a partire dalle nuove conoscenze prodotte dalla ricerca. Un modello di sviluppo teorizzato a Lisbona 20 anni prima, ma che in Italia era rimasto largamente inapplicato.

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.

**Quali effetti
può avere il
PNRR sul
ruolo e sul
funzionament
o del sistema
universitario?**

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 sono le criticità su cui il PNRR punta la propria attenzione?

Sono anzitutto il bassissimo tasso di laureati, a cui concorrono disuguaglianze sociali e territoriali molto più forti che altrove, e in particolare di laureati nelle discipline STEM. A ciò si accompagnano alti tassi di abbandono, che naturalmente contribuiscono al primo fenomeno. In secondo luogo, i laureati trovano difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro maggiori che altrove, mentre le indagini sulla domanda delle imprese mostrano una carenza di lavoro qualificato: abbiamo dunque un *mismatch* fra domanda e offerta di lavoro altamente qualificato che si è andato aggravando negli ultimi anni. Infine, il bassissimo tasso di dottori di ricerca sulla popolazione e di iscritti a un dottorato sul totale degli iscritti all'università è un ulteriore indicatore della scarsa capacità del nostro sistema universitario di contribuire a una *knowledge-based economy*.

Per quanto riguarda invece la ricerca, l'analisi della produttività e dell'impatto dei ricercatori italiani mostra un sistema in buona salute. Tuttavia, ciò non sembra tradursi in una maggiore competitività e attrattività internazionale delle nostre università, né tanto meno in una loro maggiore capacità di funzionare come motori dell'innovazione, trasferendo i risultati della ricerca al sistema economico.

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 prevede riforme e investimenti che ambiscono a risolvere le tradizionali carenze nella formazione, mentre la seconda componente si concentra sulla capacità della ricerca di diventare una leva dell'innovazione economica.

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. 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.

*Misure
relative
all'istruzione
terziaria
previste nel
PNRR*

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.

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 forte dispersione dei migliori ricercatori di ciascuna area disciplinare fra i vari Atenei, che ostacola il formarsi di poli di ricerca molto attrattivi e competitivi internazionalmente.

Il PNRR non affronta in modo diretto questo problema, anche perché alla ricerca *curiosity-driven* dedica relativamente poche risorse (PRIN e progetti presentati da giovani ricercatori). 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 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

*Misure
relative alla
ricerca
universitaria
previste nel
PNRR*

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. Si pensi ad esempio agli studenti internazionali, ai post-doc che ambiscono a una carriera universitaria, ai ricercatori vincitori di un *grant* ERC, agli accademici leader nel loro campo, alle imprese interessate a finanziare ricerca in collaborazione con l'università, o al *venture capital* disponibile a investire in uno spin-off.

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.

Vi sono dunque diverse ragioni per formulare un giudizio in chiaroscuro sull'impatto effettivo che il PNRR potrà avere sul sistema universitario. Vorrei concludere discutendo due di queste ragioni più generali, che rappresentano rilevanti ostacoli da superare.

La prima ragione si lega alla concentrazione degli interventi 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 nuove competenze e nuove conoscenze. Certamente gli interventi del PNRR

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

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 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. 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 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. 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 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 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 piccole o piccolissime, a conduzione familiare, tradizionali e poco innovative ha una domanda di competenze estremamente bassa.

Inoltre, il sistema produttivo italiano appare poco capace di sollecitare la cooperazione con le università, 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. L'idea prevalente è 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 studiosi¹ lamentano il fatto che non si sia tenuto adeguatamente conto della bassa capacità progettuale e di spesa delle amministrazioni a livello

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

¹ 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

locale. Altri² 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.

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 Checchi³, alla carenza di capacità di indirizzo doveva far fronte l'Agenzia Nazionale della Ricerca, nata con la legge di bilancio per il 2020, mai costituita e gradualmente de-finanziata 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 Capano “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'opera⁴.

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 in questo Politecnico 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, occorrerebbe una svolta nella governance del sistema universitario, che allineasse il centro del sistema (il Ministero), gli enti territoriali interessati e i singoli atenei su un'unica lunghezza d'onda.

² 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

³ 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

⁴ Op. cit., p. 264

Qualche anno fa, in un pamphlet scritto insieme con Capano e Turri⁵, 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 cambio di risorse finanziarie, di darsi un profilo chiaro e definito e obiettivi specifici da raggiungere. 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

⁵ Capano, G., Regini, M. e Turri, M., *Salvare l’università italiana. Oltre i miti e i tabù*, Bologna: Il Mulino, 2017

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.