

Margherita Ramajoli

Le proposte del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in materia di università e ricerca

1. È importante che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dedichi all'Istruzione e ricerca un'autonoma Missione (4 Missione) e ancora più importante è che quasi il 16 % (30,88 miliardi) delle risorse del Piano confluiscono in questa voce.

Dal momento che criticità, obiettivi e strumenti sono profondamente diversi nel comparto scolastico e nel comparto universitario, è utile dedicare attenzione esclusiva a solo a uno dei due settori, precegliendo qui, per una serie di ragioni che non necessitano neppure di essere esplicitate, il settore dell'università e della ricerca.

Queste brevi considerazioni hanno quale scopo l'analisi delle misure espressamente contemplate nel Piano e della logica sottostante, nonché l'evidenziazione delle misure non previste nel PNRR, ma che nondimeno sarebbe opportuno programmare nel futuro per un reale cambio di passo in materia di università e ricerca.

Infatti, gli ingenti fondi europei potranno essere usati in un arco di tempo relativamente breve e quindi forniranno una spinta al cambiamento ma da soli non saranno certo in grado di risolvere i problemi che da tempo affliggono il mondo universitario. Di conseguenza, è proficuo cogliere queste iniezioni finanziarie come occasione per affrontare le criticità del sistema, procedendo in maniera incrementale e con svolgimenti successivi coerenti¹.

Come correttamente osservato dal Rapporto Colao (Iniziative per il rilancio Italia 2020-22), le principali debolezze delle Università italiane sono di carattere istituzionale: sistemi di governo inadeguati, scarso livello di partecipazione pubblico-privato, regole di reclutamento, valutazione delle carriere, organizzazione della ricerca e dei dottorati. Il PNRR può dare quindi un primo *shock* positivo per rimuovere questi ostacoli allo sviluppo dei nostri Atenei e per avviare un cambiamento permanente.

Nel suo essere trasversale l'Università è un crocevia, consentendo potenzialmente di soddisfare alcune delle specifiche raccomandazioni europee indirizzate all'Italia nel 2019 e nel 2020, e di contribuire alla ripresa della produttività economica, all'innovazione, alla mobilità sociale, all'inclusività².

Ma, scendendo dal piano astratto a quello concreto, i dati del nostro sistema universitario sono impietosi e non sono certo dovuti all'esplosione della pandemia con il suo carico di emergenza sanitaria, economica e sociale.

¹ L. Torchia, *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR*, in <https://www.aipda.it/forumo/>.

² Consultabili in https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package_it.

Bassa e notevolmente inferiore alla media dei Paesi dell'Ocse è la percentuale di persone tra i 25 e i 34 anni in possesso di un diploma universitario almeno triennale e anche la percentuale di dottorati conferiti in Italia è tra le più basse nei paesi UE ed è in costante calo negli ultimi anni (-40% tra il 2008 e il 2019)³.

Quasi un quarto di coloro che hanno conseguito un dottorato in Italia ogni anno si trasferisce all'estero e anche un numero di ricercatori italiani pubblici e privati è più basso rispetto alla media degli altri Paesi avanzati⁴.

Alla luce di queste criticità il Piano ha deciso di intervenire sul versante dell'istruzione vuoi con azioni di tipo finanziario, vuoi con azioni di tipo strutturale. Per quanto riguarda le prime, esse intendono attuare in concreto il fondamentale diritto allo studio, tramite alloggi per studenti e borse di studio (pur essendo stata soppressa rispetto alla versione precedente del PNRR l'ampliamento della fascia di esenzione dalle tasse universitarie). Qui si gioca il senso ultimo della *Next Generation EU*, creando le condizioni materiali necessarie affinché le attuali generazioni possano formarsi e, ancor prima, affinché la domanda di immatricolazioni possa aumentare.

A tal riguardo notevoli sono le innovazioni per quanto riguarda l'edilizia universitaria, dal momento che potranno partecipare ai relativi bandi anche investitori privati o partenariati pubblico-privato, la procedura per la presentazione e la selezione dei progetti verrà integralmente digitalizzata, il regime di tassazione sarà simile a quello applicato all'edilizia sociale e saranno agevolati, con un cofinanziamento superiore al 50%, la ristrutturazione e il rinnovo delle strutture in luogo di nuovi edifici *green-field*. Sempre nell'ottica di far aumentare le domande di iscrizione all'Università, il Piano prevede un'iniziativa congiunta Università-Istruzione per rafforzare le azioni di orientamento in quarta e quinta superiore, grazie a corsi brevi tenuti da docenti universitari e insegnanti scolastici utili a comprendere meglio l'offerta dei percorsi didattici universitari e colmare i divari presenti nelle competenze di base che sono richieste.

La seconda tipologia di azioni, di carattere strutturale, presenta maggiore interesse in una prospettiva di sistema, anche in ragione del fatto che su di esse è in corso da tempo una discussione. Essa si estrinseca in tre riforme: dei dottorati di ricerca, delle classi di laurea e delle lauree abilitanti. Solo in un caso l'azione strutturale è accompagnata dalla previsione di uno strumento giuridico per la sua attuazione e la relativa tempistica. Si tratta della riforma dei dottorati, da attuare con decreto ministeriale entro l'anno corrente. Tuttavia, dal Piano non emerge se si porrà mano a una riforma integrale dei corsi di dottorato, che hanno subito tante trasformazioni nel corso del tempo e attualmente sono privi di un'identità forte, oppure ci si limiterà a semplificare le procedure per il coinvolgimento delle imprese e per costruire percorsi specifici non finalizzati alla carriera accademica.

Una riforma che va sicuramente salutata con favore è quella relativa alle classi di laurea, intesa a garantire flessibilità e multidisciplinarietà nella programmazione dei singoli corsi. Finora il Ministero e l'Anvur avevano dettato minuziosi e rigidi criteri di funzionamento di corsi di laurea e di dottorato, inidonei a tenere in conto specificità e differenze di contesto. Questa questione interseca anche la sistemazione dei saperi accademici in aree scientifico disciplinari e in settori, che risulta parimenti anchilosata⁵.

³ Piano nazionale di ripresa e resilienza, pag. 186 ss., 219 ss.

⁴ Piano nazionale di ripresa e resilienza, pag. 186 ss., 219 ss.

⁵ F. Vella, *Il pericolo di un'unica storia: il diritto (commerciale) e le nuove frontiere dell'interdisciplinarietà*, in corso di pubblicazione su *Orizzonti del diritto commerciale*.

L'irrigidimento sia dei percorsi formativi sia della ricerca scientifica è stato rafforzato dai processi valutativi, come risulta con evidenza dal fatto che per essere valutato positivamente e per nutrire legittime speranze di carriera uno studioso difficilmente tenderà via diverse da quelle standardizzate e si porrà al crocevia tra metodi e discipline differenti, ma sarà indotto a indirizzare le sue ricerche entro parametri normalizzati, uniformati e tipizzati⁶.

Terza e ultima riforma sul fronte dell'istruzione è la revisione delle lauree abilitanti per determinate professioni. A tal proposito viene ripreso e ampliato il disegno di legge n. 2751, Conte Manfredi dell'ottobre scorso, recante disposizioni in materia di titoli universitari abilitanti. Si prevede la semplificazione delle procedure per l'abilitazione all'esercizio delle professioni rendendo l'esame di laurea coincidente con l'esame di Stato e con ciò velocizzando l'accesso al mondo del lavoro da parte dei laureati (odontoiatri, farmacisti, veterinari).

Come precisato dal sottosegretario alla Giustizia con una dichiarazione rilasciata all'ANSA, "l'ipotesi di lauree idonee da sole a far conseguire abilitazioni professionali non trova applicazione né per gli avvocati né per altre categorie professionali come i commercialisti". Tali percorsi professionali sono esclusi per la loro specificità dal processo di riforma, che comunque imporrà un ripensamento pure delle attuali modalità di accesso alla professione forense. Ciò significa intervenire sui percorsi universitari, ma anche valorizzare maggiormente le scuole di specializzazione delle professioni legali.

Vi sono poi anche altri dati preoccupanti che il PNRR non riporta e che invece dovrebbero suggerire nuove future azioni. Uno tra tutti: in 10 anni è stato perso un quarto del personale docente universitario. Tuttavia, il Piano interviene -anche massicciamente- sul fronte del reclutamento scolastico, mentre trascura del tutto quello del reclutamento universitario. Invece è necessario ripensare anche al meccanismo di reclutamento dei docenti, sia a livello apicale (la quota di chiamati tra gli abilitati dal 2012 ad oggi è scesa dal 51% al 4%)⁷, sia a livello più basso, riordinando l'attuale selva fatta di assegni di ricerca, borse di studio, ricercatori a tempo determinato di tipo a e b⁸.

Infine, anche l'Università dovrebbe andare incontro a quel processo di semplificazione che dovrebbe a breve investire tutte le pubbliche amministrazioni. Indispensabile è partire dalla semplificazione a livello normativo, da attuare con la redazione di un testo unico, bussola per consentire di destreggiarsi in un contesto normativo complesso e non sempre coerente⁹.

2. Per quanto riguarda il secondo ramo dell'intervento del Piano e cioè la ricerca, la premessa è che il nostro livello di spesa in ricerca e sviluppo è più basso rispetto a quello della media dei Paesi OCSE¹⁰. Di qui l'affiorare di due profili critici, relativi rispettivamente alla quantità e ai criteri di distribuzione delle risorse. Si ritiene opportuno partire dal secolo profilo problematico, con un -apparente- ribaltamento logico cronologico. Infatti, volendo semplificare, si può dire che, pur essendo

⁶ E. Franzini, *interrogare la valutazione nelle discipline umanistiche*, in *SpazioFilosofico*, 2015, 155 ss.

⁷ E. Bruno, *Negli Atenei nuove assunzioni a singhiozzo (e non per il Covid)*, in *Il Sole 24 ore*, 26 aprile 2021.

⁸ Attualmente è all'esame della Commissione Istruzione della Camera un testo unificato (relatore Melicchio), risultato della fusione di sei diverse proposte di legge, con lo scopo di riordino del cd. pre-ruolo, al fine di ringiovanire il corpo docente, rispondere al precariato attraendo i giovani, superare la dicotomia tra ricercatore di tipo A e ricercatore di tipo B. Cfr. altresì la proposta di riordino approvata all'unanimità dall'assemblea della CRUI il 22 aprile (https://www.cruir.it/documenti/54/New-category/818/001-293-GEN_2021_Formazione_alla_ricerca_e_reclutamento_universitario.pdf).

⁹ A. Marra, *Introduzione*, in A. Marra (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, Torino, 2020, 1 ss., 9.

¹⁰ *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, pag. 187.

generalmente tutti d'accordo sul fatto che le risorse destinate al sistema universitario vadano aumentate, c'è discordanza su come esse debbano essere distribuite.

L'alternativa che si pone quanto ai criteri di attribuzione delle risorse è tra una premialità a vantaggio dei soli Atenei reputati eccellenti oppure una distribuzione perequativa a garanzia di tutti.

Nel primo senso si sono espressi Boeri e Perotti¹¹. Secondo i due economisti, la capacità del sistema di "migliorare la qualità della ricerca" sarà assicurata da una forte concentrazione dei finanziamenti, che premi ben più di oggi gli Atenei considerati "migliori" in base alla "valutazione della qualità della ricerca", che è un processo centralizzato di *peer review* "imperfetto ma applicato ovunque". La concentrazione dei finanziamenti sarebbe preferibile in ragione sia dei costi fissi, argomento che sicuramente vale per le scienze dure, sia delle cd. esternalità da aggregazione, secondo cui due buoni cervelli nello stesso posto si stimolano a vicenda e producono ricerche migliori, mentre una mente eccelsa lasciata con colleghi mediocri languirebbe. Si tratta di una teoria sulla quale tante sarebbero le osservazioni da fare, ma qui ci si limita a sottolineare come essa risulti parziale nel non tenere presente altre variabili, alcune ben evidenziate dalla scienza comportamentale¹².

Altri invece hanno suggerito di utilizzare le risorse del Piano per avviare e testare una riforma strutturale del modello di finanziamento delle Università, in cui il fondo di finanziamento ordinario serva ad assicurare le funzioni di base delle strutture universitarie e accanto ad esso (e distinto da esso) si preveda un cospicuo fondo premiale, da assegnare a progetti di sviluppo ambiziosi e fattibili, con una quota importante destinata a programmi volti allo sviluppo dei territori svantaggiati¹³.

Su analogia si colloca un gruppo di giuristi, prevalentemente costituzionalisti, il quale ha sostenuto che il criterio di finanziamento premiale solo per alcuni Atenei viola il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e il principio di perequazione, affermato per gli enti territoriali all'art. 119, comma 3, Cost.¹⁴

Se il rilievo di incostituzionalità è forse eccessivo, il nodo è un altro e riguarda la qualificazione di eccellente di un'università, qualificazione che non è ontologicamente oggettiva. Sottostante vi è un problema enorme, che qui può solo essere accennato, ossia la mancanza di criteri e metodi di valutazione condivisi all'interno della comunità accademica, specie nei settori non bibliometrici. Questa mancanza non può essere superata d'autorità e dall'esterno, come ha fatto ad esempio l'Anvur introducendo la classificazione delle riviste¹⁵.

Del resto, come è stato giustamente osservato, gli indicatori per valutare la qualità della ricerca trascurano il ruolo decisivo svolto nell'avanzamento umano dalla "ricerca trainata dalla curiosità", che non è giustificabile né dal consenso dei pari, come per gli indicatori di Boeri e Perotti, né dal suo impatto sociale, che magari si manifesterà in un futuro non prossimo¹⁶.

¹¹ T. Boeri e R. Perotti, *L'Università italiana continua a non premiare la ricerca*, in *Lavoce.info*, 17 marzo 2021; Id., *Basta contributi a pioggia. I fondi vanno concentrati sulle università migliori*, in *la Repubblica*, 17 marzo 2021.

¹² P. Legrenzi e C. Umiltà, *Molti inconsci per un cervello. Perché crediamo di sapere quello che non sappiamo*, Bologna, 2018.

¹³ F. Barca e F. Esposito, *Più fondi alle Università di periferia per battere spopolamento e povertà*, in *La Stampa*, 10 aprile 2021.

¹⁴ *Più fondi ai migliori? Così si aggravano le disuguaglianze*, in *la Repubblica*, 27 aprile 2021.

¹⁵ M. Delsignore, *La classificazione delle riviste scientifiche nel quadro della valutazione della ricerca affidata ad Anvur*, in A. Marra (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, cit., 69 ss.

¹⁶ E. Franzini, *Miti d'oggi: la valutazione e le sue ideologie*, in *La Biblioteca di ClassicoContemporaneo*, 2019, 21 ss.

Ora, la versione definitiva del Piano prevede la creazione di poli d'eccellenza, concepiti come nuovi "campioni nazionali di ricerca e sviluppo". Essi saranno individuati mediante procedure competitive, sulla base di un processo che assumerà sembianze più precise solo in una successiva fase.

Sicuramente desta interesse la struttura di questi consorzi nazionali di università, centri di ricerca e imprese, definibili come *hub and spoke* (letteralmente mozzo e raggi). Si tratta di reti, che hanno come *hub* Università già avanzate in un determinato settore di ricerca e come *spoke* altre Università satelliti, meno avanzate, ma che possono comunque offrire un contributo. Tali strutture, già iniziate a sperimentare in Francia alcuni anni fa, le quali obbediscono alla logica della integrazione e della cooperazione, che è diametralmente opposta a quella della concorrenza tra università¹⁷.

Ma parimenti la proposta del Piano suscita perplessità, nella misura in cui verosimilmente questi poli saranno iper-finanziati in un contesto di sistema di ricerca pubblica fortemente sotto-finanziato. È questa un'impostazione che è nata con i bandi europei, i quali spesso attribuiscono somme ingenti nell'ordine di milioni di euro a un singolo o a pochi studiosi, e che è stata in seguito recepita con i Progetti di Rilevante Interesse Nazionale, che oggi concentrano grosse somme in pochi progetti.

Come ben ha sottolineato Aldo Sandulli, questi sintomi di competizione, presi singolarmente, sono virtuosi, ma, complessivamente intesi, spostano il baricentro verso un "mercato" dell'istruzione e della ricerca, allontanandosi invece da un sistema, coordinato e coeso, dell'università e della ricerca scientifica¹⁸.

Se, come promesso alla Camera dal Presidente del Consiglio, sarà il fondo ordinario, da aumentare decisamente e gradualmente, a finanziare la ricerca in generale (e la ricerca di base in particolare) è qui che si giocherà davvero l'alternativa tra una ragionevole omogeneità oppure la formazione di isole d'eccellenza in un mare di mediocrità, prendendo a prestito le parole di Carlo Galli¹⁹.

Per finanziare occorre avere chiari gli obiettivi da perseguire e un sistema lungimirante assicura con risorse adeguate una struttura di ricerca policentrica e diffusa, garantendone le condizioni di reclutamento e di lavoro e favorendone la specializzazione.

In conclusione, a partire dal PNRR si possono davvero creare le condizioni per rendere la ricerca un sapere collettivo e l'università un costruttore di opportunità.

¹⁷ R. Moscati, M. Regini, M. Rostan (a cura di), *Torri d'avorio in frantumi? Dove vanno le università europee*, Bologna, 2010, 217 ss.

¹⁸ A. Sandulli, *L'Università da sistema a mercato*, in corso di pubblicazione su *Mumus*.

¹⁹ C. Galli, *L'Università vada a lezione*, in *La Repubblica*, 31 luglio 2020.